

Regeringens proposition

1975/76: 174

om ändring i brottsbalken;

beslutad den 18 mars 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i brottsbalkens bestämmelser om spioneri, vissa andra brott mot rikets säkerhet samt samhällsfarlig rykesspridning och beljugande av myndighet.

Beträffande spioneri innebär förslaget att straffansvaret begränsas till fall där gärningsmannen haft syfte, dvs. direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Som en följd härav ändras gärningsbeskrivningen för brottet obehörig befattningsmed hemlig uppgift att omfatta gärningar som f. n. är att bedöma som spioneri och som avsett hemlig uppgift men som förövats med indirekt eller eventuellt uppsåt. För grova fall av brottet införs en särskild straffskala.

Brottet olovlig underrättelseverksamhet föreslås uppdelat på två paragrafer. Straffansvaret för den del av brottet som avser anskaffande av uppgifter rörande annan främmande makts militära eller andra förhållanden begränsas på samma sätt som beträffande spioneri, nämligen till fall där gärningsmannen handlat i direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Gärningsbeskrivningen för den del av brottet som avser anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållanden behålls oförändrad men ges en ny brottsbeteckning, olovligt anskaffande av personuppgifter.

För att vidga förutsättningarna för en fri samhällsdebatt föreslås att bestämmelsen om rykesspridning till fara för rikets säkerhet upphävs i fredstid men bibehålls för tid då landet är i krig eller då beredskapstillstånd råder. Vidare föreslås att bestämmelserna om samhällsfarlig rykesspridning, beljugande av myndighet och tagande av utländskt understöd mönstras ut ur lagstiftningen.

Förslag till

Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrives i fråga om brottsbalken¹

dels att 16 kap. 6 §, 17 kap. 6 § samt 19 kap. 8 och 13 §§ skall upphöra att gälla.

dels att nuvarande 19 kap. 11 och 12 §§ skall betecknas 19 kap. 12 respektive 13 §.

dels att 19 kap. 5, 7, 9 och 14–16 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas fyra nya paragrafer, 19 kap. 8, 10 och 11 §§ samt 22 kap. 2 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

5 §

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

Den som, *för* att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller eljest röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export eller förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, dömes, vare sig uppgiften är riktig eller ej, för spioneri till fängelse i högst sex år. Detsamma skall gälla, om någon *i syfte* som nu sagts obehörigen framställer eller tager befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

7 §

Förövas, beträffande uppgift som rör förhållande av hemlig natur, gärning som i 5 § sägs utan *uppsåt* att gå främmande makt tillhanda, dömes för obehörig befattning med hemlig uppgift

Förövas, beträffande uppgift som rör förhållande av hemlig natur, gärning som i 5 § sägs utan *syfte* att gå främmande makt tillhanda, dömes för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.

¹ Senaste lydelse av
19 kap. 11 § 1970: 225
19 kap. 12 § 1974: 565.

Nuvarande lydelse

till böter eller fängelse i högst två år eller, om riket var i krig, till böter eller fängelse i högst fyra år.

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller eljest röjer uppgift som avses i 5 § och som rör förhållande av hemlig natur, dömes för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

Föreslagen lydelse

8 §

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.

9 §

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

För olovlig underrättelseverksamhet skall ock dömas, om någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller eljest röjer uppgift som avses i 5 § och som rör förhållande av hemlig natur, dömes för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

Nuvarande lydelse

eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfälligt.

*Föreslagen lydelse*10 §²

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

11 §

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfälligt dömes för olovligt anskaffande av personuppgifter till böter eller fängelse i högst två år.

14 §

För försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet, så ock för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift dömes till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas. Såsom stämpling till högförräderi skall även anses att

För försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, *grovt obehörig befattning med hemlig uppgift*, olovlig underrättelseverksamhet eller *olovligt anskaffande av personuppgifter*, så ock för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift dö-

² Förutvarande 19 kap. 10 § upphävd genom 1970: 225.

Nuvarande lydelse

träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott må förövas.

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

Föreslagen lydelse

mes till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas. Såsom stämpling till högförräderi skall även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott må förövas.

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

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 *eller* grovt spioneri 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 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.

16 §³

Olovlig underrättelseverksamhet eller olovlig värvning eller försök, förberedelse eller stämpling till olovlig underrättelseverksamhet må ej utan regeringens förordnande åtalas av åklagare.

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

Gärning som avses i 3 eller 4 kap. och innebär sådan kränkning av främmande makt som i 12 § sägs, så ock försök, förberedelse eller stämpling till gärning som nu sagts eller underlåtenhet att avslöja sådan gärning må ej heller åtalas av åklagare utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

³ Senaste lydelse 1974: 565.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

2 a §

*Om någon under beredskapstill-
stånd eller då riket är i krig bland
allmänheten sprider eller till främ-
mande makt framför eller låter
framkomma falskt rykte eller annat
osant påstående som är ägnat att
framkalla fara för rikets säkerhet,
dömes för ryktesspridning
till fara för rikets säkerhet
till böter eller fängelse i högst två
år.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1978.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-03-18

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Feldt, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson

Föredragande: statsrådet Geijer

Proposition om ändring i brottsbalken

1 Inledning

Gällande bestämmelser om brott mot rikets säkerhet finns i 19 kap. brottsbalken (BrB). De fick i allt väsentligt sin nuvarande utformning vid den revision av strafflagens regler om brott mot staten och allmänheten som genomfördes år 1948 (prop. 1948: 80 och 144, 1LU 1948: 39 och rskr 1948: 379).

Revisionen innebar i fråga om brottet spioneri bl. a. att kravet på uppsåt med avseende på rekvisitet "att gå främmande makt tillhanda" fick en vidare innebörd än det hade haft tidigare. Enligt de bestämmelser som gällde före år 1948 krävdes nämligen för straffbarhet syfte – dvs. direkt uppsåt från gärningsmannens sida – att gå främmande makt tillhanda. Genom reformen likställdes indirekt och eventuellt uppsåt med syfte. Bestämmelsen överfördes utan ändring i detta avseende till BrB. Enligt gällande rätt kan alltså ansvar för spioneri komma i fråga bl. a. i fall då en gärningsman inte har haft för avsikt att gå främmande makt tillhanda men likväl har insett att hans handling får denna effekt.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 januari 1974 tillkallades en sakkunnig¹ för att se över BrB:s bestämmelser om brott mot rikets säkerhet. Huvuduppgiften var därvid att undanröja de mindre tillfredsställande konsekvenser som 1948 års utvidgning av uppsåtsrekvisitet vid spioneri hade medfört. Den sakkunnige fick vidare i uppdrag att överväga i vad mån en ändring av bestämmelserna om spioneribrotten borde föran-

¹ Regeringsrådet Magnus Sjöberg.

leda följdändringar i fråga om det i samma kapitel upptagna brottet obehörig befattning med hemlig uppgift. Med utgångspunkt i det vitala intresset av en fri samhällsdebatt borde särskild uppmärksamhet också ägnas frågan om brotten ryktesspridning till fara för rikets säkerhet och tagande av utländskt understöd var ändamålsenligt utformade. När det gällde straffskalorna i kapitlet borde frågan om en gemensam straffskärpningsregel för det fall att riket är i krig övervägas. I uppdraget ingick slutligen en allmän kartläggning och bedömning av behovet av ändringar i gällande lagstiftning i syfte att skapa bättre förutsättningar för bl. a. en fri samhällsdebatt utan att därmed väsentliga skyddsintressen med hänsyn till rikets säkerhet åsidosattes.

Den sakkunnige avlämnade i maj 1975 sitt betänkande (Ds Ju 1975: 16) Spioneribrottet m. m. Betänkandet innehåller förslag till ändringar i 16, 17, 19 och 22 kap. BrB. Betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

Betänkandet har remissbehandlats. Yttranden har därvid inkommit från justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, länsstyrelsen i Stockholms län, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges åklagare, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Pressens samarbetsnämnd.

Vissa remissinstanser har till sina yttranden fogat särskilt inhämtade yttranden, nämligen RÅ från överåklagarna i Stockholm, Göteborg och Malmö och från länsåklagarna i Norrbottens och Älvsborgs län samt länsstyrelsen i Stockholms län från polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt.

Yttrande har vidare inkommit från Sveriges författarförbund.

2 Betänkandet

I betänkandet föreslås att följande lagändringar genomförs i 19 kap. BrB. Spioneristadgandet i 5 § begränsas att omfatta endast fall där gärningsmannen haft direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Som en följd härav ändras gärningsbeskrivningen beträffande obehörig befattning med hemlig uppgift (7 § första stycket) att omfatta gärningar som f. n. är att bedöma som spioneri och som avsett hemlig uppgift men som förövats med indirekt eller eventuellt uppsåt.

För att möta bl. a. den situationen att brottet obehörig befattning med hemlig uppgift innefattar tillhandagående av främmande makt införs en särskild straffskala för grova fall av brottet (8 §). Bestämmelsen om vårdslöshet med hemlig uppgift i 7 § andra stycket bryts ut till en särskild paragraf (9 §). Nuvarande 9 §, som upptar brottet olovlig underrättelseverksamhet, delas upp på två paragrafer, 10 och 11 §§. Till 10 § hänförs 9 §

första stycket med den ändringen att endast fall av direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda kommer att omfattas av bestämmelsen. Till 11 § flyttas 9 § andra stycket, som därvid erhåller en ny brottsbeteckning, olovlig personspaning. Vidare föreslås vissa följdändringar i 14–16 §§.

För att skapa bättre förutsättningar för en fri samhällsdebatt utan att för den skull väsentliga skyddsintressen med hänsyn till rikets säkerhet åsidosätts föreslås att bestämmelsen i nuvarande 19 kap. 8 § om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet utmönstras vad avser mera normala förhållanden men bibehålls vad avser tid då landet är i krig eller då av krig föranledda utomordentliga förhållanden råder. Den föreslagna begränsningen leder till att lagrummet flyttas från 19 kap. till 22 kap., som behandlar krigsartiklar. Vidare föreslås att bestämmelserna om samhällsfarlig ryktesspridning (16 kap. 6 §), beljugande av myndighet (17 kap. 6 §) samt tagande av utländskt understöd (19 kap. 13 § BrB) upphävs.

I fråga om det närmare innehållet i betänkandet hänvisas till bilagan.

3 Remissyttrandena

3.1 Spioneribrottet

Utredningens ståndpunkt att det såsom spioneri kriminaliserade området enligt gällande rätt är avsevärt vidare än vad som efter vanligt språkbruk och i det allmänna rättsmedvetandet innefattas i rubriceringen spioneri godtas i allmänhet av remissinstanserna. Till förslaget att ansvar för spioneri skall inträda endast i fall då direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda föreligger ansluter sig sålunda flertalet remissinstanser såsom *JK*, *RÅ*, *länsåklagaren i Älvsborgs län*, *Svea hovrätt*, *länsstyrelsen i Stockholms län*, *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar*, *Sveriges advokatsamfund*, *TCO*, *Pressens samarbetsnämnd* och *Sveriges författarförbund*.

Överbefälhavaren och *rikspolisstyrelsen* tillstyrker omkonstruktionen av spioneribrottet under förutsättning att den av utredningsmannen föreslagna paragrafen grov obehörig befattning med hemlig uppgift införs. *Föreningen Sveriges åklagare* uttalar sig i samma riktning. *Överåklagaren i Stockholm* godtar förslaget om än med viss tvekan.

Större tveksamhet inför förslaget uttrycker *länsåklagaren i Norrbottens län* och *Sveriges domareförbund*. Länsåklagaren anser att direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda torde kunna styrkas utan större svårighet i de fall där initiativet till handlingen tagits av främmande makt. Däremot kan – i de fall där initiativet utgår från "spionen" själv – motiven till handlandet vara andra och avsikten att gå främmande makt tillhanda därför inte lika självklar men gärningen ändå vara lika allvarlig för rikets säkerhet och framstå som lika förkastlig.

Domareförbundet anför att gärningsmannen i de klassiska fallen av spioneri ofta handlar endast av ekonomiska motiv eller för att klara sig undan i

en utpressningssituation. Han har inget politiskt intresse i saken. I dessa fall föreligger som regel direkt uppsåt i förhållande till gynnandet av främmande makt. Spionerihandlingen är nämligen ett nödvändigt genomgångs- led till den effekt gärningsmannen vill uppnå. Dessa fall kommer alltså att också enligt förslaget bli straffbara som spioneri. Situationen behöver dock inte vara denna. Som exempel anförs att den som representerar den främmande makten, beställaren, för att göra handlingen mindre motbjudande för gärningsmannen inte uppger för honom i vems intresse han handlar. Detta kan också vara gärningsmannen likgiltigt. Beställaren påstår kanske att det är någon inhemsk politisk organisation som vill ha fram uppgifter. Man kan tänka sig många fall där uppgiftslämnaren skulle gå fri därför att man inte kan bevisa att han insåg att uppgiften var avsedd för främmande makt, med andra ord man kan inte bevisa direkt uppsåt, men omständigheterna är ändå sådana att man anser sig kunna utgå ifrån att gärningsmannen haft åtminstone eventuellt uppsåt i förhållande till gynnandet av främmande makt. Ett sådant handlingssätt kan enligt domareförbundet ha ett drag av svek och trolöshet. Förbundet anser det tveksamt om det är tillräckligt att föra sådana handlingar under en mildare straffskala och under en mindre allvarlig brottsbenämning.

Mot förslaget att begränsa spioneribrottet till fall där gärningsmannen handlat med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda uttalar sig *överåklagarna i Göteborg och Malmö*.

Överåklagaren i Göteborg anser inte att tillräckliga skäl föreligger att just beträffande spioneri frångå det uppsåtsbegrepp som i övrigt gäller för brottsbalksbroten. Han pekar också på att förslaget inte är konsekvent ens beträffande broten mot rikets säkerhet enär utredningen i fråga om brottet "olovlig personspaning" godtar gängse typer av uppsåt. Att utredningen således arbetar med olika uppsåtsbegrepp inom i stort samma ämnesområde måste vara klart otillfredsställande och skapa förvirring och osäkerhet i arbetet med dessa frågor.

Även överåklagaren i Malmö anser det vara principiellt betänkligt att beträffande ett brott av så allvarlig natur som spioneribrottet införa en inskränkning av uppsåtsbegreppet som i övrigt i allmänhet inte gäller för brott enligt BrB. Den kritik som föranletts av utgången i IB-målet och som kommit fram genom den allmänna debatten i massmedia torde förmodligen inte heller till så stor del ha sin egentliga grund i det gällande uppsåtsrekvisitets konstruktion som i spioneriparagrafens alltför heterogena uppbyggnad såvitt avser de objektiva rekvisiten. Överåklagaren ifrågasätter därför om inte de problem som består i bl. a. att få spioneriparagrafens innehåll och tillämpningsområde i överensstämmelse med den allmänna rättskänslan i stället för en ändring av uppsåtsrekvisitet bör angripas genom en omarbetning av paragrafens innehåll med avseende på dess objektiva rekvisit.

Som en särskild fråga tar *rikspolisstyrelsen* upp avsaknaden av bestäm-

melser om spioneri mot politiska och ekonomiska förhållanden av betydelse för rikets säkerhet. Rikspolisstyrelsen finner det synnerligen angeläget att spioneribrotten blir föremål för en djupgående översyn och modernisering med hänsyn till den ändring av målinriktningen mot sådana intressen som kan skönjas i nuvarande underrättelseverksamhet.

3.2 Obehörig befattning med hemlig uppgift

Utredningens förslag att till brottet *obehörig befattning med hemlig uppgift* hänföra spioneriförfaranden som avser uppgifter av hemlig natur men som begås utan direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda godtas i allmänhet av remissinstanserna. Den begränsning av det straffbara området som förslaget samtidigt innebär med avseende på uppgifter av icke hemlig natur har dock föranlett en del yttranden.

Avkriminaliseringseffekten godtas uttryckligen av *RÅ, överåklagaren i Stockholm, Svea hovrätt och länsstyrelsen i Stockholms län*. RÅ och överåklagaren i Stockholm anför som motivering att de situationer som enligt förslaget kommer att falla utanför det straffbara området torde sakna större praktisk betydelse.

Även *Sveriges domareförbund* anser sig kunna godta den föreslagna lösningen med hänsyn till att de fall som genom förslaget utesluts från det straffbara området synes vara praktiskt osannolika. Förbundet vill dock peka på en handlingstyp där konsekvensen av förslaget kan ifrågasättas, exempelvis då någon ur tidningar eller officiella publikationer mot ersättning samlar in uppgifter om hamn- och sjöfartsförhållanden men utan syfte att gynna främmande makt.

Också *JK* behandlar problemet med i och för sig öppna uppgifter, vilka tagna var för sig ger en begränsad information om förhållanden av intresse för främmande makt men som tillsammans ger en för främmande makt värdefull helhetsbild. Åtskilliga uppgifter som rör vårt försvar torde enligt *JK* vara av den karaktär att de var för sig är av begränsat intresse och därför saknar sekretesskydd men tillsammans ger en viss översikt av förhållanden som berör totalförsvaret. Eftersom en mer ingående studie av tänkbara effekter av förslaget härvidlag saknas i betänkandet bjuder försiktigheten att man vidgar ramen för bestämmelsen så att nämnda fall ryms inom straffstadgandet. BrB 19 kap. 7 § bör därför enligt *JK*:s mening inte begränsas till befattning med hemliga uppgifter utan avse alla de uppgifter enligt 19 kap. 5 § vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet. Genom att ge upp rekvisitet "hemlig uppgift" och i stället knyta an till rekvisiten för spioneri torde bestämmelsen alltså få anses strikt begränsad till klart straffvärda förfaranden. Brottsbeteckningen för ett på så sätt avgränsat brott skulle kunna vara "obehörig befattning med uppgift av betydelse för rikets säkerhet".

Förslaget att införa en särskild straffbestämmelse för grova fall av

obehörig befattning med hemlig uppgift har inte mött någon erinran under remissbehandlingen.

I fråga om kriterierna för grovt brott görs dock några påpekanden. Enligt *länsåklagaren i Älvsborgs län* bör övervägas om inte krigsfara och beredskapstillstånd bör jämföras med krig vid bedömningen om brottet bör anses som grovt. I sådana lägen aktualiseras och hanteras mängder av hemliga uppgifter av många personer inom totalförsvaret. Ett röjande av försvarshemligheter kort före ett krigsutbrott kan bli ödeläggande för rikets försvarsansträngningar. *Sveriges författarförbund* understryker att vissa kriterier för grovt brott måste användas med stor försiktighet, särskilt kriteriet "vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom". Enligt förbundet bör det i propositionen markeras att den trolöshet som därvid åsyftas bör vara förenad med avsevärda skador eller emanera från tjänsteman som intar nyckelposition eller eljest befinner sig högt upp på förtroendeskalan för att konstitueras grovt brott.

Rikspolisstyrelsen betonar att det nya brottet grov obehörig befattning med hemlig uppgift bör bryta det s. k. meddelarskyddet i tryckfrihetsförordningen. Eftersom en ny massmediegrundlag är aktuell bör denna avvaktas innan ändringarna beträffande 19 kap. 5 och 8 §§ träder i kraft. Resultatet blir annars att det under en övergångstid uppstår en inte godtagbar lucka i lagen.

Strafflatituderna för normalformen och den grova formen av brottet obehörig befattning med hemlig uppgift diskuteras i en del yttranden.

Behovet av en skärpning av straffsatserna påtalas i yttranden från åklagarhåll. Som motiv anförs bl. a. att de gärningar, som enligt utredningsförslaget överförs från spioneriparagrafen till 19 kap. 7 och 8 §§ kan vara lika allvarliga som spioneribrotten. *Länsåklagaren i Norrbottens län* ifrågasätter därför om inte straffskalorna i dessa lagrum bör bringas i överensstämmelse med dem för spioneri resp. grovt spioneri. Förslag i samma riktning framförs av *överåklagarna i Göteborg och Malmö*.

Enligt *Föreningen Sveriges åklagare* kommer brottstypen obehörig befattning med hemlig uppgift att inrymma fall då direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda inte kan styrkas men där exempelvis ekonomisk vinning varit drivkraften på ett sätt som gör gärningen väl så straffvärd som det typiska spioneriet. Av bl. a. detta skäl anser föreningen att straffmaximum för den grova formen av brottet bör vara detsamma som för spioneri.

RÅ och *överåklagaren i Stockholm* anser däremot strafflatituden för grov obehörig befattning med hemlig uppgift vara tillräcklig för att medge en lämpligt avpassad påföljd för de brott som det här är fråga om.

I betänkandet föreslås att brottet vårdslöshet med hemlig uppgift i nuvarande 7 § andra stycket skall brytas ut till en särskild paragraf, 9 §. Förslaget har inte föranlett några erinringar från remissinstansernas sida.

3.3 Olovlig underrättelseverksamhet

Förslaget att begränsa det straffbara området för olovlig underrättelseverksamhet i 19 kap. 9 § första stycket till fall där gärningsmannen har direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda och utan kompletterande straffbestämmelse för ej avsiktliga gärningar har i allmänhet godtagits av remissinstanserna.

Till utredningens förslag i denna del ansluter sig *RÅ, länsåklagaren i Norrbottens län, Svea hovrätt, rikspolisstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, Sveriges advokatsamfund, TCO och Pressens samarbetsnämnd*. Med hänsyn till att det skulle te sig anmärkningsvärt med ett vidare uppsåtsrekvisit vid olovlig underrättelseverksamhet än vid det grövre brottet spioneri accepterar även *Sveriges domareförbund* den förordade lösningen.

JK och Överbefälhavaren ställer sig däremot tveksamma till förslaget. *JK* betonar att de olägenheter från utrikespolitisk synpunkt som kan vara förbundna med olovlig underrättelseverksamhet kan inträda vare sig fråga är om verksamhet med direkt syfte att tillhandagå främmande makt eller fråga är om t. ex. en av svensk politisk organisation bedriven verksamhet, vilken önskar bilda opinion mot viss främmande makt genom att införskaffa uppgifter om militära och andra förhållanden. *JK* framhåller att uppgiftsinsamlandet avser förhållanden av särskilt känslig natur och inte politiska, ekonomiska, sociala etc. samhällsförhållanden i allmänhet, som en fri offentlig debatt odisputabelt måste kunna avhandla. Han anser därför att den avvägning utredningsmannen har gjort av hänsyn till rätten till fri opinionsbildning inte är odiskutabel.

Även om bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet i dess nuvarande lydelse veterligen inte tillämpats i annat fall än då direkt uppsåt varit för handen, innebär detta ingen garanti för att dylika gärningar i framtiden inte kan komma att begås med indirekt eller eventuellt uppsåt anför överbefälhavaren. Utöver faran för förveckling med främmande makt kan verksamhet av typ olovlig underrättelseverksamhet lätt läggas om till spioneri mot Sverige. Överbefälhavaren anser därför att man bör överväga att behålla den nuvarande uppsåtsformen eller att införa ett kompletterande straffstadgande mot den som utan syfte att gå främmande makt tillhanda förfar på angivet sätt.

Mot förslaget att ändra uppsåtsrekvisitet för olovlig underrättelseverksamhet uttalar sig *överåklagaren i Stockholm och Föreningen Sveriges åklagare*.

Överåklagaren i Stockholm anser i motsats till utredningsmannen att fall kan uppkomma som är både straffvärda och som i det allmänna rättsmedvetandet framstår som typiska fall av olovlig underrättelseverksamhet utan att direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda kan styrkas. Som exempel anføres att den misstänkte erkänner att de aktuella uppgifterna lämnats till en utländsk ambassad men uppger att avsikten inte varit att gå

främmande makt tillhanda utan att informationen lämnats i samband med handläggningen av annat ärende, t. ex. något ansökningsärende. Om den misstänktes invändning inte kan lämnas utan avseende, skulle förfarandet inte kunna straffas. En verksamhet av angivet slag kan särskilt under mera oroliga tider vara till men för Sverige. Det kan finnas risk att tilltron till Sveriges neutrala hållning kan komma att onödigtvis rubbas. Enligt överåklagaren finns det därför inte skäl att ändra på nuvarande uppsåtsrekvisit. I stället bör onödiga eller annars olämpliga åtal liksom nu förebyggas genom regeln om åtalsprövning i 19 kap. 16 §. Föreningen Sveriges åklagare uttalar sig i samma riktning.

Förslaget att bryta ut 9 § andra stycket till en särskild paragraf med ny brottsrubricering har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Valet av brottsrubricering – olovlig personspaning – har dock föranlett några påpekanden.

Rubriceringen "olovlig personspaning" godtas uttryckligen av *länsåklagaren i Norrbottens län, rikspolisstyrelsen, TCO och Pressens samarbetsnämnd*.

Några instanser anser däremot inte att den föreslagna brottsbenämningen är tillfredsställande. Enligt *JK* leder rubriceringen framför allt tankarna till ett sökande som är inriktat på personen och inte uppgifter om personen. *JK* förordar därför för sin del beteckningen "olovligt anskaffande av personuppgifter". *Svea hovrätt* efterlyser en benämning som antyder uppsåtet att gå främmande makt tillhanda medan *Sveriges domareförbund* ifrågasätter om inte "flyktionspionage" är en lämpligare brottsbenämning.

Enligt *Föreningen Sveriges åklagare* förefaller urskiljandet av den aktuella formen av underrättelseverksamhet till en särskild brottstyp med egen beteckning varken innehållsmässigt eller språkligt ge några fördelar.

3.4 Ryktesspridning

Utredningens förslag att mönstra ut brotten ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, såvitt avser annan tid än då riket är i krig eller beredskaps-tillstånd råder, samhällsfarlig ryktesspridning och beljugande av myndighet tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Som motiv anförts främst att samhället tveklöst är bättre rustat att möta falsk ryktesspridning nu än förr genom att massmedias information fått effektivare genomslagskraft. Vidare anges sådana faktorer som en högre genomsnittlig utbildningsnivå och ett bredare politiskt engagemang bland allmänheten nu mer än tidigare vara ägnade att förta effekten av falsk ryktes-spridning.

Annan uppfattning har *Svea hovrätt, Sveriges domareförbund och Föreningen Sveriges åklagare*.

Att helt lita till den fria debatten och massmedias förmåga och vilja att medverka till erforderliga tillrättalägganden förefaller *Svea hovrätt* vanskligt. Rättelser och dementier bedöms ofta sakna nyhetsvärde och ges då li-

ten publicitet, inte sällan på undanskymd plats. Vidare kommer de ofta så sent, att obotlig skada av ett falskt rykte eller annat oriktigt påstående redan inträtt. Hovrätten erinrar om att också utredningen beträffande brottet ryktesspridning till fara för rikets säkerhet framhåller, att möjligheterna att med saklig upplysning och information möta de skadeverkningar förfarandet kan ha är mycket små. Vad angår brottet beljugande av myndighet har hovrätten svårt att inse hur kriminaliseringen av uppsåtligt spridande av medvetet sanningslösa påståenden rörande faktiska förhållanden skulle kunna inkräkta på den fria kritikrätten. Erfarenheterna av lagstiftningen tyder inte heller på att så skulle vara fallet. Däremot kan möjligheten att i straffrättslig ordning ingripa mot sådana gärningar som här avses – och därmed möjligheten att i offentlig rättegång visa att framförda påståenden är osanna – vara värdefull. Sammanfattningsvis anser hovrätten tillräckliga skäl inte föreligga för att mönstra ut hithörande straffstadganden.

Även Sveriges domareförbund hyser på likartade grunder betänkligheter mot att lämna den straffri, som uppsåtligen sprider falskt rykte eller andra osanna påståenden ägnade att medföra de i lagrummen angivna samhällsskadliga verkningarna. Beträffande sådan samhällsfarlig ryktesspridning som kan medföra fara för allmän ordning och säkerhet anser man det inte heller verklighetsfrämmande att anta att den inflammerade och alltmer hårdnande samhällsdebatt som nu råder kan ge upphov till sådana situationer som avses i lagrummet. I fråga om beljugande av myndighet anför förbundet att det i regel varken torde vara meningsfullt med ett straffrättsligt ingripande eller anses önskvärt från de angripna myndigheternas sida. Men situationer kan enligt förbundet tänkas där den falska ryktesspridningen är så hänsynslös och så samhällsskadlig att möjligheterna till ett ingripande bör finnas. Att som utredningen hänvisa till att brottet ibland också innefattar förtal av enskild och att personen i fråga kan kräva ut ansvar för sådant brott är verklighetsfrämmande. Få människor och allra minst ämbetsmän önskar figurera i förtalsprocesser. Förbundet känner sig därför inte övertygat om att tillräckliga skäl föreligger för att upphäva kriminaliseringen av falsk ryktesspridning.

Föreningen Sveriges åklagare ifrågasätter om det av utredningen förbragta materialet är tillräckligt för att ligga till grund för en ändrad lagstiftning. Föreningen anser sig f. n. inte vilja ta ställning till betänkandets förslag i dessa delar. Som ett alternativ till den föreslagna ändringen av bestämmelsen om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet anser man kunna övervägas att låta bestämmelsen omfattas av den särskilda åtalsprövningen enligt 19 kap. 16 § BrB.

Länsåklagarna i Älvsborgs och Norrbottens län diskuterar den föreslagna ändringen beträffande ryktesspridning till fara för rikets säkerhet. Enligt länsåklagaren i Älvsborgs län bör det avgörande för straffansvaret vara om ryktesspridningen är ägnad att framkalla fara för rikets säkerhet. Konstateras sådan fara föreligga är det ointressant om riket

är i krig eller om krigsfara råder. Lagrummet bör därför behållas i sin nuvarande utformning. *Länsåklagaren i Norrbottens län* ifrågasätter om inte en samskrivning av den föreslagna nya 2 a § i 22 kap. med den för krigsmän gällande speciella bestämmelsen i 22 kap. 6 § BrB bör övervägas.

Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt tar upp brottet bejjugande av myndighet till särskild belysning och anför att det inte alltid är möjligt för myndigheten att meddela de sakupplysningar som kan krävas för att vederlägga osanningar. Inom polisens verksamhetsområde kan exempelvis sekretessskäl, hänsyn till gärningsman eller annan berörd person eller spaningstekniska skäl inte sällan omöjliggöra bemötanden, som grundas på en fullständig redovisning av sakförhållandena. Situationer där en serie medvetet oriktiga påståenden, som av anförda skäl inte är möjliga att bemöta, avsevärt kan försvåra en myndighets verksamhet torde knappast kunna uteslutas. I dylika fall bör enligt polisstyrelsen straffansvar kunna utkrävas, i vart fall i krislägen. Vissa skäl talar således för att straffbudet bibehålls utan ändring av gärningsbeskrivningen. Däremot anser man det lämpligt att brottet läggs under speciell åtalsprövning på sätt som skett med vissa andra brott enligt 19 kap. 16 § BrB.

Frågan om myndigheternas informationsmöjligheter behandlas i några yttranden.

JK erinrar om att utredningsmannens förslag bygger på bl. a. de informationsresurser varöver vissa myndigheter numera förfogar. Emellertid kan långt ifrån alla myndigheter tänkas få resurser för egen informationsverksamhet. För vissa myndigheter, exempelvis inom rättsväsendet, är läget vidare mycket speciellt. Rättsväsendets avgöranden lämpar sig generellt föga för presspolemik. *Överstyrelsen för ekonomiskt försvar* betonar behovet av resurser för snabb och saklig information för att bemöta falskt rykte eller osant påstående som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet. Enligt *länsåklagaren i Älvsborgs län* kan det vara angeläget att nu på nytt aktualisera vad informationsutredningen framfört i sitt huvudbetänkande (SOU 1969: 48) om vidgad samhällsinformation.

3.5 Tagande av utländskt understöd

Utredningens förslag att upphäva bestämmelsen om tagande av utländskt understöd tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser.

Tveksamt till förslaget om en avkriminalisering ställer sig dock *Sveriges domareförbund*. Förbundet uppger sig dela utredningens mening att det är otillfredsställande att paragrafen har fått en så generell utformning att fall, där i Sverige propageras mot svensk utrikespolitik gentemot viss motståndsrörelse och kritiken ekonomiskt understöds av en svensk person som sympatiserar med motståndsrörelsen, denne kan bli straffbar enligt lagrummet, dvs. anses handla i främmande maktintresse. Man bör därför

söka finna en mer rationell avgränsning av straffbudets räckvidd. Skäl talar dock emot att bestämmelsen avskaffas helt, exempelvis att den förtäckta utländska propagandan inte lika lätt låter sig bekämpas genom upplysning och offentlig diskussion som den propaganda som är öppet understödd från utlandet. Förbundet erinrar om att det under de sista åren har bragts i dagen hur hänsynslöst utländsk propaganda, t. ex. CIA, arbetar för att påverka förhållanden i främmande stater. Mot bakgrund härav och med beaktande av den hårdnande ideologiska kampen ter det sig olyckligt att för framtiden avstå från straffbudet som ett medel mot propaganda som bedöms som samhällsskadlig. En möjlighet att förhindra lagföring av icke straffvärda fall av tagande av utländskt understöd vore enligt förbundet att utsträcka den i 19 kap. 16 § BrB föreskrivna särskilda åtalsprövningen till att omfatta också detta brott.

Förslaget till avkriminalisering avstyrks av *Svea hovrätt, överbefälhavaren och rikspolisstyrelsen*. Hovrätten anser att möjligheter bör finnas att genom ingripande i straffrättslig ordning bekämpa en samhällsskadlig propaganda och att brottet tagande av utländskt understöd i sak hör bibehållas. Överbefälhavaren anför att det faktum att stadgandet veterligen ännu inte tillämpats inte utgör ett motiv att utmönstra det. Den preventiva effekten får inte underskattas. Eftersom en gärning enligt nuvarande 19 kap. 13 § även efter en avkriminalisering torde komma att ske fördolt är det osannolikt att allmänheten blir i stånd att uttala sin förkastelsedom så som utredningsmannen förutsatt. Den som utpekar någon för tagande av utländskt understöd kan riskera att bli stämd för förtal. Stadgandet bör därför bibehållas. Enligt rikspolisstyrelsen bör frågan ytterligare utredas, lämpligen i samband med en genomgripande översyn av spionerilagstiftningen i sin helhet.

4 Föredraganden

4.1 Inledning

Den som med uppsåt att gå främmande makt tillhanda obehörigen röjer uppgift rörande förhållande vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet ådrar sig enligt 19 kap. 5 § brottsbalken (BrB) ansvar för spioneri.

I uttrycket "uppsåt att gå främmande makt tillhanda" ligger inte endast att gärningsmannen direkt har åsyftat att främja främmande makt. Med ett sådant direkt uppsåt jämföras vad som betecknas som indirekt och eventuellt uppsåt. Som spion kan alltså även den dömas som visserligen inte åsyftar att gå främmande makt tillhanda men inser att hans gärning nödvändigtvis måste få detta till följd (indirekt uppsåt). Han kan också dömas om han inser att gärningen medför risk för en sådan effekt och det måste antas att han inte skulle ha avstått från gärningen även om han hade varit säker på att den skulle medföra effekten (eventuellt uppsåt).

Innebörden av det nu angivna rekvisitet klargjordes för en större allmänhet genom den s. k. IB-affären, som ledde till bl. a. att en journalist ålades spioneriansvar för att han i tidning hade publicerat insamlade uppgifter rörande hemlig del av försvarets underrättelsetjänst (SvJT 1974 rf s. 84). Den debatt som åtalet och domen väckte gav vid handen att beteckningen spioneri är mycket värdeladdad och att den allmänna uppfattningen syntes vara att spioneribegreppet borde förbehållas gärningar som direkt syftade till att gå främmande makt tillhanda.

Med anledning härav tillkallade jag bl. a. en utredningsman med uppgift att se över spioneribestämmelserna och även i övrigt utreda frågan om ändringar i bestämmelserna i 19 kap. BrB om brott mot rikets säkerhet.

Utredningsmannen har år 1975 lagt fram ett betänkande (Ds Ju 1975: 16) Spioneribrottet m. m. Betänkandet kan sägas behandla två huvudfrågor. Den första berör i främsta rummet bestämmelserna om spioneri och avser huvudsakligen en teknisk översyn av spioneribestämmelserna och – som en konsekvens härav – en översyn av vissa andra straffbestämmelser i kapitlet som nära ansluter till bestämmelserna om spioneri. Den andra huvudfrågan gäller om ändringar i 19 kap. BrB bör göras – utan att väsentliga skyddsintressen åsidosätts – i syfte att skapa bättre förutsättningar för en fri samhällsdebatt och ett obundet meningsutbyte. Härvidlag tilldrar sig bestämmelserna om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (19 kap. 8 §) och tagande av utländskt understöd (19 kap. 13 §) det främsta intresset. Med hänsyn emellertid till att bestämmelserna om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet har mycket nära samband med bestämmelserna i 16 kap. BrB om samhällsfarlig ryktesspridning (6 §) och i 17 kap. om beljugande av myndighet (6 §) såväl innehållsmässigt som systematiskt och lagtekniskt har även sistnämnda bestämmelser tagits upp till behandling. Slutligen behandlas i betänkandet frågan om införande av gemensamma straffbestämmelser i 19 kap. BrB för det fall att riket är i krig.

Utredningsförslaget innehåller således förslag till en huvudsakligen teknisk översyn av spioneribestämmelserna. Under remissbehandlingen har rikspolisstyrelsen med anledning därav pekat på att det inte finns några bestämmelser om spioneri mot politiska och ekonomiska förhållanden av betydelse för rikets säkerhet och därvid hänvisat bl. a. till fallet Guillaume i Västtyskland. Styrelsen finner det synnerligen angeläget att spioneribrottet blir föremål för en djupgående översyn och modernisering med hänsyn till den ändring av målinriktningen mot sådana intressen som kan skönjas i nuvarande underrättelseverksamhet.

För egen del menar jag att gällande spioneribestämmelser ger skydd för sådana ekonomiska och politiska förhållanden vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet. Utredningsförslaget innebär inte någon ändring härvidlag. Vid sådant förhållande och då utredningsförslaget under remissbehandlingen fått ett i allt väsentligt välviligt mottagande förordar jag att förslaget nu läggs till grund för lagstiftning.

4.2 Spioneribrottet

Gällande bestämmelser i 19 kap. 5 och 6 §§ om spioneri resp. grovt spioneri fick i allt väsentligt sin nuvarande utformning vid den reform av dåvarande strafflagens regler om brott mot staten och allmänheten som genomfördes år 1948 (prop. 1948:80 och 144, ILU 1948:39 och rskr 1948:379). Vid BrB:s tillkomst överfördes bestämmelserna från strafflagen till BrB i stort sett utan annan ändring än att straffskalorna justerades.

De olika slag av handlingar som omfattas av straffbestämmelsen om spioneri är anskaffande, befordrande, lämnande och annat röjande. Föremålet för någon av dessa handlingar är uppgift, som rör försvarsverk, vapen, förråd, import, export eller annat förhållande och vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet. Handlingen skall ha skett obehörigen, dvs. den skall inte på grund av särskilda förhållanden vara tillåten. I subjektivt hänseende gäller, i överensstämmelse med vad i allmänhet gäller brott enligt BrB, att brottets objektiva bestämmelser skall täckas av uppsåt från gärningsmannens sida och att detta uppsåt i och för sig inte behöver vara direkt utan att straffbarhet föreligger även i fall då endast s. k. indirekt eller eventuellt uppsåt föreligger. Därutöver gäller emellertid i subjektivt hänseende att handlingen skall ske i uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Här är som inledningsvis framhållits att märka att även i detta senare hänseende straffbarhet föreligger redan vid indirekt eller eventuellt uppsåt.

En genomgång av praxis rörande spioneri som utredningsmannen har företagit har gett vid handen att uppsåtsfrågan i rättstillämpningen i regel varit juridiskt-tekniskt okomplicerad. I de flesta fall torde förekomsten av direkt uppsåt ha varit obestridd eller frågan om uppsåt ha behandlats som en ren bevisfråga. I det s. k. IB-målet har emellertid domstolen använt sig av konstruktionen eventuellt uppsåt. När uppsåtsfrågan i detta mål kommit i centrum och det uttryckligen slagits fast att även annan form av uppsåt än direkt uppsåt räcker för straffbarhet, har en sådan bedömning – av den allmänna debatten i massmedia att döma – tett sig främmande och nära nog oförenlig med spioneribegreppet.

Utredningsmannen ansluter sig till kritikerna och menar att brottsbenämningen spioneri omfattar mera än vad som för det allmänna rättsmedvetandet och enligt vanligt språkbruk framstår som naturligt. I valet mellan att jämka gärningsbeskrivningen därhän att ansvar för spioneri inträder endast i fall då direkt uppsåt föreligger eller att ersätta den nuvarande brottsbenämningen med en ny sådan som kan väntas bättre svara mot de olika fall som omfattas av de nuvarande spioneribestämmelserna förordar utredningsmannen den förstnämnda lösningen.

Under remissbehandlingen har remissinstanserna i stor utsträckning givit uttryck åt uppfattningen att det såsom spioneri kriminaliserade området kan antas vara avsevärt vidare än vad som i det allmänna rättsmedvetan-

det innefattas i rubriceringen spioneri och godtagit förslaget att begränsa brottsbenämningen spioneri till förfaranden där gärningsmannen handlar i syfte att gå främmande makt tillhanda. I några yttranden framhålls dock det principiellt olämpliga i att just beträffande spioneri införa en inskränkning av det uppsåtsbegrepp som i allmänhet gäller för brott enligt BrB. Även inom kapitlet som rör brott mot rikets säkerhet kommer man därigenom att arbeta med olika uppsåtsbegrepp, en inkonsekvens som måste anses vara klart otillfredsställande.

Två instanser har vidare ställt sig tveksamma till den föreslagna omstruktureringen av spioneribrottet från andra utgångspunkter. De anför att gärningar, även om de begås utan direkt uppsåt, kan vara lika förkastliga och lika allvarliga för rikets säkerhet. Bevissvårigheter beträffande gärningsmannens direkta uppsåt kan uppstå i fall där uppdragsgivaren inte ger till känna att uppgifterna primärt är avsedda för främmande makt utan anger exempelvis en inhemsk politisk organisation som mottagare. Även om endast eventuellt uppsåt i förhållande till gynnandet av främmande makt kan styrkas, kan gärningsmannens handlingssätt i dessa fall ha samma drag av svek och trolöshet.

För egen del finner jag det vara självklart att en brottsbenämning inte bör omfatta mera än vad som för det allmänna rättsmedvetandet framstår som naturligt. Samma ståndpunkt har f. ö. intagits av brottsförebyggande rådet (BRÅ) i dess rapport (1974: 3) Kriminalpolitiskt utvecklingsarbete. För en bred allmänhet ter det sig oförklarligt att redan indirekt uppsåt att gå främmande makt tillhanda är tillfyllest för att någon skall kunna fällas till ansvar för spioneri. Från denna utgångspunkt och mot bakgrund av det förhållandet att beteckningen spioneri för allmänheten kommit att framstå som särskilt värdeladdad ter det sig naturligt att som utredningsmannen föreslår begränsa brottsbenämningen spioneri till förfaranden där gärningsmannen handlar i syfte att gå främmande makt tillhanda.

När det gäller farhågorna beträffande de olägenheter som kan tänkas uppstå om olika uppsåtsbegrepp används inom 19 kap. BrB vill jag erinra om att redan nu förekommer skilda sådana begrepp i kapitlet. Utöver det vanliga uppsåtsbegreppet förekommer sålunda krav på direkt uppsåt i visst hänseende i tre paragrafer. Straffbestämmelsen för olovlig underrättelseverksamhet i 9 § riktas emot den som här i riket bedriver verksamhet "för anskaffande av uppgifter" av viss art. För brottet tagande av utländskt understöd i 13 § krävs att understödet mottas "för att — — påverka den allmänna meningen om statsskicket eller åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse". I 14 § stadgas bl. a. att "såsom stämpling till högförräderi skall även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott må förövas". Jag kan därför inte dela uppfattningen att den föreslagna lösningen beträffande spioneri bör undvikas enbart med hänsyn till de svårigheter som skilda uppsåtsbegrepp kan tänkas medföra.

Inte heller bevisssäkerheterna bör överdrivas. Spioneriparagrafen avser att täcka bl. a. fall där gärningsmannen handlar av ekonomiska motiv eller i en utpressningssituation utan eget politiskt intresse i saken. I dessa fall föreligger i regel direkt uppsåt att tillhandagå främmande makt eftersom spionerihandlingen utgör ett nödvändigt genomgångsled till den effekt gärningsmannen vill uppnå. Ett tillhandagående av främmande makt kan anses föreligga även om gärningen närmast sker för en organisation som handlar i främmande makts intresse (jfr NJA II 1942 s. 672 f och 676). Dessa fall kommer också enligt förslaget att bli straffbara som spioneri. Visserligen kan svårigheter ibland tänkas uppstå att styrka annat än eventuellt uppsåt i förhållande till gynnandet av främmande makt. Vissa gärningar av denna typ kan otvivelaktigt vara allvarliga. Den omständigheten att de med den föreslagna regleringen kommer att falla utanför spioneriparagrafens tillämpningsområde medför dock inte att de lämnas straffria, jfr avsnitt 4.3.

Mina överväganden har således lett mig till uppfattningen att sådana förfaranden som för ett naturligt betraktelsesätt inte ter sig som spioneri måste tas undan från paragrafens tillämpningsområde. I det allmänna rättsmedvetandet uppfattas spioneri som ett handlande i förrädisk avsikt eller i syfte att gå främmande makt tillhanda. Beteckningen spioneri bör i enlighet härmed förbehållas fall där gynnandet av främmande makt ingår som ett avsiktligt led i gärningsmannens handlande. Jag förordar därför att 19 kap. 5 § ändras i överensstämmelse med utredningsmannens förslag.

4.3 Obehörig befattning med hemlig uppgift

Den som utan uppsåt att gå främmande makt tillhanda men i övrigt uppsåtligen begår gärning som till sina objektiva bestämningar överensstämmer med gärningsbeskrivningen för spioneri, med det tillägget att gärningen skall avse uppgift som rör förhållande av hemlig natur, straffas enligt gällande rätt för obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 7 § första stycket). Straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst två eller, om riket var i krig, böter eller fängelse i högst fyra år.

Under "förhållande av hemlig natur" inbegrips endast sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och inte heller redan blivit allmänt känt. För att ett visst förhållande skall kunna anses vara avsett att hemlighållas bör denna avsikt i regel ha kommit till uttryck på något sätt. Förutom genom anbringande av hemligstämpel kan detta ha skett genom order till underlydande eller anslag om förbud för obehöriga att vinna tillträde o. d. I undantagsfall kan ett visst förhållande – t. ex. militära positioner under krig – vara sådant att det i och för sig framgår att förhållandet är av hemlig natur.

Enligt utredningsmannens förslag bör omkonstruktionen av spioneribrottet få till följd att de gärningar, som f. n. bedöms som spioneri men som förövas utan direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda, i stället träffas

av straffbestämmelsen i 19 kap. 7 §, förutsatt att gärningen avser uppgift av hemlig natur. Enligt förslaget åstadkoms ändringen genom att orden "utan uppsåt" i 19 kap. 7 § första stycket ersätts med "utan syfte" att gå främmande makt tillhanda.

Förslaget innebär också en begränsning av det straffbara området i förhållande till gällande rätt. Gärningar, som avser förhållanden av icke hemlig natur och som begås utan direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda, kommer enligt förslaget att falla utanför såväl 5 § som 7 §. Som motiv anförs att sådana gärningar praktiskt sett synes vara så osannolika att man kan bortse från dem när det gäller kriminalisering.

Den sålunda föreslagna lagändringen har vid remissbehandlingen tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Vad gäller avkriminaliseringseffekten har dock den invändningen framförts att problem kan uppstå med i och för sig öppna uppgifter vilka tagna var för sig ger en begränsad information men som tillsammans kan ge en för främmande makt värdefull helhetsbild. Straffansvaret borde därför inte begränsas till befattning med hemlig uppgift utan avse alla de uppgifter enligt 19 kap. 5 §, vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet.

Till skillnad från spioneribrottet uppställs beträffande brottet obehörig befattning med hemlig uppgift inget krav på att gärningsmannen med sin handling skall ha uppsåt att gå främmande makt tillhanda. I förarbetena till 1948 års lagstiftning uttalades att paragrafen, för att kriminaliseringen inte skulle sträcka sig för långt, måste begränsas till uppgifter av sådan beskaffenhet att deras anskaffande eller röjande innefattade en typisk fara så att det framstod som otillbörligt att anskaffa eller röja dem. Därför upptogs krav på att uppgiften skulle vara av hemlig natur och att gärningen skulle ske obehörigen (SOU 1944: 69 s. 135).

De av utredningsmannen föreslagna ändringarna i 5 och 7 §§ innebär emellertid att 7 § inte bara kommer att omfatta handlingar där gärningsmannen saknat uppsåt att gå främmande makt tillhanda, och där den nyss anförda begränsningen till uppgifter av hemlig natur därför framstår som erforderlig, utan även handlingar som förövats med indirekt eller eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda. För att fånga upp dessa handlingar, som f. n. bedöms som spioneri kan det i och för sig övervägas att låta dessa omfattas av straffansvar utan begränsningen till uppgifter av hemlig natur. En sådan lösning skulle dock kräva en differentiering mellan de fall då uppsåt att gå främmande makt tillhanda saknas och de fall då sådant uppsåt i indirekt eller eventuell form är för handen. Sistnämnda brott skulle i så fall tas upp i en paragraf för sig medan 7 § första stycket skulle bibehålla sin nuvarande lydelse.

Som utredningsmannen har funnit torde den nuvarande begränsningen till uppgifter av hemlig natur emellertid täcka alla väsentliga fall då en straffsanktion kan ha en funktion att fylla. De fall som mönstras ut från 5 §

och som inte fångas upp av 7 § första stycket synes i praktiken vara så osannolika att man kan bortse från dem. Förslaget i denna del har också mottagits positivt av remissinstanserna. Jag förordar därför att den av utredningsmannen föreslagna ändringen i fråga om brottet obehörig befattning med hemlig uppgift genomförs.

Straffskalan för obehörig befattning med hemlig uppgift omfattar böter eller fängelse i högst två år eller, om riket var i krig, böter eller fängelse i högst fyra år. Lämnas straffskalan orubbad kan, som utredningsmannen anfört, brott som innefattar tillhandagående av främmande makt komma att bedömas efter en förhållandevis lindrig straffskala även om brottet i och för sig är av allvarlig art. För att möta bl. a. den situationen föreslås att en särskild straffskala införs för grova fall av obehörig befattning med hemlig uppgift. Bestämmelsen har utformats efter direkt mönster från stadgandet angående grovt spioneri. Som kvalifikationsgrunder anges sålunda att gärningen varit av synneligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rört förhållande av stor betydelse eller att den brottslige röjt vad som på grund av allmän eller enskild tjänst betrots honom. Strafflatituden omfattar enligt förslaget fängelse i högst fyra år.

Förslaget har inte mött någon egentlig erinran under remissbehandlingen. Även jag delar uppfattningen att en komplettering i detta hänseende är välgrundad. Bland de omständigheter som enligt förslaget skall beaktas särskilt vid bedömningen om brottet skall anses som grovt, upptas emellertid inte det fall som just motiverat införandet av en strängare straffskala. Även om de angivna momenten endast utgör exempel på försvarande omständigheter anser jag det lämpligt att komplettera uppräknningen med ett kriterium varav framgår, att en gärning som innefattat tillhandagående av främmande makt bör anses som grov. Att som en remissinstans föreslår uttryckligen jämställa krigsfara och beredskapstillstånd med krig anser jag däremot inte nödvändigt. Bland exemplen på kvalifikationsgrunder anges redan gärning som rört "förhållande av stor betydelse". Exemplifieringen är inte heller uttömmande eller i och för sig avgörande för vad som skall anses som grovt brott. Rubriceringen skall alltid ske med hänsyn tagen till samtliga vid brottet föreliggande omständigheter.

Mot bakgrund av det anförda ansluter jag mig sålunda till förslaget att i 19 kap. BrB införa en ny paragraf med beteckningen grov obehörig befattning med hemlig uppgift (8 §). Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall i enlighet med nyss anförda synpunkter 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. I likhet med flertalet remissinstanser finner jag den föreslagna straffskalan, fängelse högst fyra år, vara tillräcklig för att medge en lämpligt avpassad påföljd för de brott som det här är fråga om.

Jag ansluter mig vidare till förslaget att bryta ut brottet vårdslöshet med hemlig uppgift i nuvarande 7 § andra stycket till en särskild paragraf (9 §).

4.4 Olovlig underrättelseverksamhet

Nuvarande 19 kap. 9 § upptar ansvarsbestämmelser för olovlig underrättelseverksamhet. I första stycket kriminaliseras verksamhet som går ut på anskaffande av uppgifter rörande militära och andra förhållanden. Uppenbarandet av uppgifterna för främmande makt skall kunna medföra men för annan främmande makts säkerhet. I andra stycket kriminaliseras bl. a. verksamhet som innebär att någon hemligen eller med användande av svikliga medel anskaffar uppgifter om annans personliga förhållanden. Här krävs däremot inte att uppenbarandet av uppgifterna kan medföra särskilda men. I subjektivt hänseende krävs i fråga om båda brottstyperna – liksom f. n. i fråga om spioneri – att gärningsmannen haft uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Såväl direkt som indirekt och eventuellt uppsåt kan alltså komma i fråga. För att förebygga onödiga eller annars olämpliga åtal har i 19 kap. 16 § tagits in bestämmelser om särskild åtalsprövning beträffande olovlig underrättelseverksamhet. För åtal krävs sålunda regeringens förordnande. Åtalsfrågan kan av regeringen prövas från utrikespolitiska och andra synpunkter.

Huvudsyftet med kriminaliseringen i 9 § första stycket är att förhindra utländska organisationer att i Sverige bedriva spioneriverksamhet som riktar sig mot annan främmande makt. Gärningsbeskrivningen täcker emellertid också fall där syftet med verksamheten varit något helt annat än att gå främmande makt tillhanda men där verksamheten ändå får denna effekt. Enligt utredningsmannens mening torde endast gärningar begångna med direkt uppsåt i det allmänna rättsmedvetandet framstå som olovlig underrättelseverksamhet. I tillgängliga domar (bil. under 1.3) har enligt utredningsmannen inte heller i något fall indirekt eller eventuellt uppsåt aktualiserats i domsmotiveringen. Även språkligt anser han brottsbenämningen svara bäst mot fall då direkt uppsåt föreligger. I betänkandet föreslås därför att första stycket ändras på motsvarande sätt som i fråga om spioneri så att endast fall av direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda kommer att omfattas av straffbestämmelsen.

Förslaget leder till strafffrihet i fall då endast indirekt eller eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda föreligger. Enligt utredningsmannens mening synes något egentligt praktiskt behov av en kompletteringsbestämmelse för dessa fall inte föreligga. Han anser det inte heller utesluttet att ett straffrättsligt ingripande i sådana fall skulle kunna uppfattas som en omotiverad inskränkning av rätten till fri opinionsbildning.

Remissutfallet i denna del har varit övervägande positivt. Fyra instanser ställer sig emellertid tveksamma eller avvisande till förslaget. Överbefälha-

varen anför att den hittillsvarande erfarenheten av ifrågavarande brott inte utgör någon garanti för att dylika gärningar i framtiden inte kan komma att förövas med indirekt eller eventuellt uppsåt. Utöver den fara för förveckling med främmande makt som sådan verksamhet kan medföra kan den också lätt läggas om till spioneri mot Sverige. Överåklagaren i Stockholm pekar på fall då bevissvårigheter torde kunna uppstå i fråga om syftet att gå främmande makt tillhanda och anför som exempel att en misstänkt erkänner att han i samband med handläggningen av visst legitimt ärende till en utländsk ambassad lämnat uppgifter som kan medföra men för annan främmande makt men uppger att avsikten inte varit att gå främmande makt tillhanda. En sådan handling torde i det allmänna rättsmevetandet framstå som ett typiskt fall av olovlig underrättelseverksamhet men skulle, om den misstänktes invändning inte kan lämnas utan avseende, enligt förslaget lämnas straffri. JK framhåller att de uppgifter som olovlig underrättelseverksamhet avser är förhållanden av särskilt känslig natur och inte politiska, ekonomiska, sociala eller härmed likställda samhällsförhållanden som bör kunna debatteras fritt.

Som jag redan tidigare anført beträffande spioneri bör en brottsbenämning ge en rättvisande bild av lagstadgandets innehåll. Rubriceringen olovlig underrättelseverksamhet för otvivelaktigt tanken till en verksamhet som bedrivs i syfte att gå främmande makt tillhanda. Någon annan form av uppsåt har inte heller varit aktuell i de domar som meddelats och som ingått i utredningsmannens material. Även om denna omständighet knappast kan tas till intäkt för att en straffvärd underrättelseverksamhet inte skulle kunna bedrivas utan direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda, förefaller en sådan utveckling föga trolig. Behovet av en bestämmelse för dessa fall framstår därför som ringa. Vad gäller den typ av handling som överåklagaren i Stockholm har andragit som exempel har jag svårt att förstå på vad sätt den skulle kunna anses utgöra en verksamhet, vilket är en förutsättning för straffansvar enligt bestämmelsen i såväl dess nuvarande som dess föreslagna lydelse. Om det däremot förhåller sig så att uppgifterna lämnats i syfte att få en gynnsam behandling i det aktuella ärendet föreligger direkt uppsåt att gå den främmande makten tillhanda.

Mot angiven bakgrund och med hänsyn till att det skulle te sig anmärkningsvärt med ett vidare uppsåtsrekvisit vid olovlig underrättelseverksamhet än vid det grövre brottet spioneri — som ju också avser förhållanden av särskilt känslig natur och där dessutom skyddsintresset har större styrka — finner jag övervägande skäl tala för den inskränkning av straffbestämmelsens tillämpningsområde som utredningsmannen föreslagit. Jag förordar därför att straffansvaret för olovlig underrättelseverksamhet begränsas till verksamhet som bedrivs i syfte att gå främmande makt tillhanda.

I 9 § andra stycket behandlas s. k. flyktingspionage m. m. Bestämmelsens syfte är att bereda enskilda personer skydd mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande. Genom bestämmelsen erhåller bl. a. flyk-

tingar skydd mot registrering och annat "spionage" med hänsyn till politisk åskådning, ras m. m. från främmande makts sida. Bestämmelsen är alltså inte påkallad främst av hänsyn till den svenska statens säkerhet. Dess placering i kapitlet om brott mot rikets säkerhet har motiverats med att en verksamhet av detta slag kan läggas om till att avse spioneri i egentlig mening.

Utredningsmannen har föreslagit att bestämmelsen bibehålls intakt. Som motiv anförs att en genomgång av tillgängliga domar rörande brott mot 19 kap. 9 § andra stycket givit vid handen att omkring hälften avsett s. k. flyktingspionage. I flera av dessa mål har den tilltalade invänt att han saknat uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Om krav på direkt uppsåt skulle ställas upp, skulle följaktligen det skydd för enskilda människors integritet som stadgandet primärt är avsett att ge kunna komma att minska betydligt. Däremot bör brottet enligt utredningsmannens mening tas upp i en paragraf för sig och ges en särskild brottsbenämning. Utredningsmannen föreslår brottsrubriceringen "olovlig personspaning".

Förslaget i sak har inte föranlett några erinringar vid remissbehandling. Jag ansluter mig till den allmänna uppfattningen att skäl till ändring av den gällande gärningsbeskrivningen inte föreligger. Vad gäller valet av brottsrubricering har några remissinstanser dock förordat andra benämningar. Man har bl. a. ifrågasatt om inte den ofta använda benämningen "flyktingspionage" är lämpligare än "olovlig personspaning".

Jag delar uppfattningen att en brottsrubricering så långt möjligt bör knyta an till allmänt språkbruk. Den under remissbehandlingen föreslagna benämningen flyktingspionage bör emellertid inte komma i fråga redan av det skälet att den ger en klart ofullständig uppfattning om den personkrets som bestämmelsen skyddar. Med hänsyn till att benämningen spioneri i enlighet med den av mig tidigare förordade lösningen kommer att begränsas till handlingar där gärningsmannen haft direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda bör inte heller detta ord eller någon synonym därtill användas i förevarande paragraf. I valet mellan tänkbara brottsbenämningar finner jag den av JK föreslagna beteckningen "olovligt anskaffande av personuppgifter" vara att föredra framför den av utredningsmannen använda benämningen olovlig personspaning. Jag förordar därför att 9 § andra stycket i enlighet med förslaget flyttas till en särskild paragraf och ges brottsbeteckningen "olovligt anskaffande av personuppgifter".

4.5 Ryktesspridning

Under rubriken ryktesspridning har utredningsmannen behandlat tre likartade brott, nämligen ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (19 kap. 8 §), samhällsfarlig ryktesspridning (16 kap. 6 §) och beljugande av myndighet (17 kap. 6 §).

För ryktesspridning till fara för rikets säkerhet straffas den som bland

allmänheten sprider eller till främmande makt framför eller låter framkomma falskt rykte eller annat osant påstående som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet. För samhällsfarlig ryktesspridning straffas den som bland allmänheten sprider falskt rykte eller annat osant påstående som är ägnat att framkalla fara för folkförsörjningen eller för allmän ordning och säkerhet. För beljugande av myndighet slutligen straffas den som bland allmänheten sprider falskt rykte eller annat osant påstående ägnat att undergräva aktningen för myndighet eller annat organ som äger besluta i allmänna angelägenheter. Strafflatituden är i samtliga fall böter eller fängelse i högst två år.

Gemensamt för nu nämnda bestämmelser är att de avser att skydda samhällseliga institutioner och funktioner mot den menliga verkan som spridande av osanna påståenden kan föra med sig. Bestämmelserna innebär en inskränkning av den allmänna yttrandefriheten.

De aktuella bestämmelserna kom i allt väsentligt till vid mitten av 30-talet. Anledningen till att spridande av falskt rykte blev föremål för lagstiftarens intresse vid den här tiden kan sökas i vissa extremistiska partiers verksamhet. Vissa yttringar av deras propaganda ansågs betänkliga. Vad man främst vände sig mot var propaganda som eggade till våld och användningen av lögnaktiga och vilseledande uppgifter i syfte att förbereda en våldsam omstörtning. Man ville lagstiftningsvägen möta vad som kunde anses som klara missbruk av yttrandefriheten.

Uppfattningarna om vad som kan sägas vara missbruk av yttrandefriheten växlar med olika samhällssystem och från en tid till en annan. Utredningsmannen har funnit att vårt samhälle i dag med dess öppenhet och mångfald vad gäller debatt och information är väsentligt bättre rustat än 30-talets samhälle för att möta och bemöta falska rykten och andra osanna påståenden. Mot denna bakgrund har utredningsmannen föreslagit att ifrågavarande straffbestämmelser mönstras ut ur lagstiftningen utom såvitt avser ryktesspridning till fara för rikets säkerhet under tid då riket är i krig eller då av krig föranledda utomordentliga förhållanden råder.

De sålunda föreslagna lagändringarna har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Några instanser anser dock att utredningsmannen satt alltför stor lit till den fria debatten och massmedias vilja och förmåga att medverka till erforderliga tillrättalägganden samt till myndigheternas möjligheter att med saklig upplysning och information möta skadeverkningar av falsk ryktesspridning.

Otvivelaktigt kan spridande av lögnaktiga påståenden bland allmänheten eller till främmande makt under vissa omständigheter, särskilt i orostider, utgöra en samhällsfara. I likhet med utredningsmannen anser jag emellertid inte enbart detta förhållande kunna motivera att man från samhällets sida ingriper med straffsanktioner mot sådana företeelser och därmed inskränker yttrandefriheten. Straffrättsliga åtgärder bör tillgripas först när andra medel saknas eller måste antas vara verkningslösa. Vidare måste en

inskränkning av yttrandefriheten vara så klart avgränsad i brottsbeskrivningen att kravet på rättssäkerhet är tillgodosett.

Jag delar utredningsmannens uppfattning att information och upplysning är de adekvata åtgärderna när det gäller att motverka eller undanröja de skadeverkningar eller risker för sådana verkningar som kan bli följden av att osanna uttalanden sprids bland allmänheten eller förs fram till främmande makt. Det råder ingen tvekan om att möjligheterna härvidlag väsentligt utökats och förbättrats under senare år. Massmedierna har i dag en långt större och bredare genomslagskraft än tidigare. Även de myndigheter och andra organ som straffbestämmelserna avser att skydda har numera i stor utsträckning resurser för information till sitt förfogande. Statistiken över meddelade domar visar att ifrågavarande straffbestämmelser tillämpats i mycket begränsad omfattning. Efter BrB:s tillkomst har bestämmelsen i 19 kap. 8 § aldrig tillämpats. Under samma tid har bestämmelsen i 16 kap. 6 § tillämpats i fem fall och 17 kap. 6 § i ett fall. Behovet av straffbestämmelser mot falsk ryktesspridning framstår mot denna bakgrund som föga framträdande, i allt fall under tid då någon särskild omständighet inte föreligger som gör att ryktesspridningen framstår som särskilt farlig eller straffvärd med hänsyn till rikets säkerhet. I linje härmed ansluter jag mig till utredningsmannens förslag att upphäva straffbestämmelserna om samhällsfarlig ryktesspridning och om beljugande av myndighet samt, såvitt gäller fredstid, om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet.

Att falsk ryktesspridning kan få allvarliga konsekvenser för rikets säkerhet under tid då landet är i krig eller då av krig utomordentliga förhållanden råder är uppenbart. De normala informationsvägarna kan endast utnyttjas i begränsad omfattning och möjligheterna att med saklig upplysning möta de skadeverkningar förfarandet kan ha måste anses vara mycket små. Ryktesspridningen framstår i dessa lägen som särskilt farlig samtidigt som annars till buds stående remedier saknas eller kan förmodas vara mer eller mindre verkningslösa. I likhet med utredningsmannen finner jag därför behov föreligga att i tider då sådana extraordinära förhållanden råder som ett komplement till bestämmelserna om spioneri och obehörig befattning med hemlig uppgift bibehålla ett straffrättsligt skydd mot ryktesspridning till fara för rikets säkerhet. En sådan straffbestämmelse bör i enlighet med förslaget tas in i 22 kap. som behandlar krigsartiklar.

4.6 Tagande av utländskt understöd

För tagande av utländskt understöd straffas enligt 19 kap. 13 § BrB den som av främmande makt eller någon som handlar i dess intresse tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen om statskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse. Straffet är fängelse i högst två år.

Gärningen anses fullbordad i och med mottagandet. Den som lämnar bidraget behöver inte stå i något uppdragsförhållande till den främmande makten. Straff kan således drabba en person som mottar bidrag av en svensk, som av sympati för den främmande makten ger bidrag för att gagna vad han anser vara den främmande maktens intresse. Förutom uppsåt som skall avse samtliga objektiva bestämmningar, kräver bestämmelsen också att direkt uppsåt att driva viss propaganda skall föreligga hos mottagaren. Propagandan skall som nyss nämnts avse den allmänna meningen om statsskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse.

Den propaganda som bestämmelsen syftar på är en för rikets säkerhet farlig agitation. Enligt utredningsmannen har bestämmelsen i 19 kap. 13 § emellertid getts en så allmän avfattning att den skulle kunna få en mycket vidsträckt tillämpning. Tillämpningsområdet inskränks i praktiken genom det ovannämnda kravet på direkt uppsåt hos mottagaren. Vidare föreligger stora svårigheter att styrka mottagande av bidrag. Enligt tillgänglig statistik över meddelade domar (bil. under 1.3) synes bestämmelsen inte heller ha tillämpats efter BrB:s ikraftträdande. Nu anförda skäl har utredningsmannen funnit tala för att bestämmelsen bör upphävas samt tillagt att en utifrån understödd och för landet farlig agitation bäst stävjas genom upplysning och offentlig diskussion. Enligt utredningsmannen utgör inte straffhotet den avhållande faktorn för en presumtiv gärningsman utan risken för att det skall komma till allmänhetens kännedom att utländskt understöd förekommer. Den som mottagit utländskt understöd är enligt utredningsmannen utsatt för allmänhetens förkastelsedom långt innan han dömts av domstol. Utredningsmannen har därför föreslagit att bestämmelsen om tagande av utländskt understöd upphävs.

Förslaget till avkriminalisering har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Förslaget avstyrks dock av överbefälhavaren, Svea hovrätt och rikspolisstyrelsen medan Sveriges domareförbund uttrycker viss tveksamhet. Enligt överbefälhavaren utgör det faktum att stadgandet veterligen inte tillämpats inte motiv för att utmönstra det. Den preventiva effekten får inte underskattas. Eftersom en gärning enligt nuvarande 19 kap. 13 § även efter en avkriminalisering torde komma att ske fördolt är det vidare osannolikt att allmänheten blir i stånd att uttala sin förkastelsedom så som utredningsmannen förutsatt. Den som utpekar någon för tagande av utländskt understöd kan riskera att bli stämd för förtal. Rikspolisstyrelsen anser att det måste vara ett starkt svenskt intresse att försöka förhindra förtäckt utländsk propaganda mot vårt samhällssystem. Sveriges domareförbund anser att paragrafen f. n. har en alltför generell utformning och att man därför bör söka finna en mer rationell avgränsning av straffbudets räckvidd. Att helt avstå från straffbudet som ett medel mot propaganda som bedöms som samhällsskadlig framstår enligt förbundet som olyckligt särskilt med kännedom om hur hänsynslöst utländsk propagandaverksamhet på senare tid har bedrivits för att påverka förhållanden i främmande stater.

För egen del menar jag att det är uppenbart att bestämmelsen i 9 kap. 13 § BrB inte kan stå kvar i sin nuvarande utformning. Som utredningsmannen påpekar har paragrafen en så vidsträckt avfattning att om exempelvis någon här i Sverige propagerar för att den svenska utrikespolitiken skall ändras till förmån för en viss motståndsrörelse och propagandan ekonomiskt understöds av svensk person som sympatiserar med motståndsrörelsen, så kan den som driver propagandan straffas för tagande av utländskt understöd. Frågan är emellertid om man bör nöja sig med jämkningar i den nuvarande lydelsen eller om man som utredningsmannen föreslår skall ta steget fullt ut och avskaffa bestämmelsen helt.

Till förmån för sistnämnda lösning talar det förhållandet att bestämmelsen såvitt känt aldrig har lett till fällande dom. Det kan visserligen invändas att bestämmelsen ändå kan ha en preventiv funktion. Som utredningsmannen framhåller utgör emellertid risken för att det utländska understödet kommer till allmän kännedom otvivelaktigt det kraftigast avhållande momentet. Blir det bekant att en politisk rörelse här i landet från utlandet mottar ekonomiskt stöd för sin verksamhet diskrediteras med all sannolikhet rörelsen i allmänhetens ögon. Det står samtidigt klart att en fortsatt kriminalisering i varje fall inte underlättar möjligheterna att klarlägga sådana transaktioner som det här är fråga om utan snarast leder till än större försiktighet och att ytterligare sofistikerade metoder för understöd kommer till användning.

Om bestämmelsen avskaffas innebär det inte att alla bidrag från utlandet till propaganda här i landet blir tillåtna. Ett sådant bidrag kan utgöra ett led i en straffbar förberedelse eller stämpling till högförräderi eller annat brott mot rikets säkerhet som anges i 19 kap. 14 § BrB. Vidare kan exempelvis en journalist, som tar ersättning från främmande makt för att i sina artiklar smyga in statsfientlig propaganda, ådra sig ansvar för mutbrott enligt det förslag till ändring i 20 kap. 2 § BrB som upptagits i prop. 1975/76: 176. Det viktigaste remediet mot propagandaverksamhet – oavsett om den finansieras från utlandet eller ej – är emellertid upplysning och offentlig diskussion. De skäl som sålunda talar för att de tidigare behandlade ryktesspridningsbrotten kan upphävas i fredstid gäller också tagande av utländskt understöd. Jag biträder därför utredningsmannens förslag att upphäva 19 kap. 13 § BrB.

4.7 Gemensam straffskärpningsregel

Utredningsmannen har också övervägt frågan om det i samband med vissa brott i 19 kap. BrB särskilt omnämnda fallet att riket är i krig bör behandlas i en gemensam straffskärpningsregel.

Straffskärpningsgrunden "om riket är i krig" förekommer f. n. i fem fall i kapitlet, nämligen i 19 kap. 4 § första och andra stycket (egenmäktighet vid förhandling med främmande makt), i 7 § första och andra stycken (obe-

hörig befattning med hemlig uppgift resp. vårdslöshet med hemlig uppgift) samt i 12 § (olovlig värvning). Tre olika latitudvarianter förekommer. Utanför 19 kap. återfinns samma grund i 18 kap. 6 § om svikande av försvarsplikt, som innehåller en fjärde strafflatitud, samt på flera ställen i 21 kap. om brott av krigsmän.

Enligt utredningsmannen skulle en gemensam straffskärpningsregel endast kunna motiveras som en förenkling av ett annars mindre överskådligt angivande av påföljderna. Med hänsyn till att flera latitudvarianter förekommer i de få bestämmelser där straffskärpning kommer i fråga om riket är i krig har utredningsmannen funnit att en särskild gemensam straffskärpningsregel i 19 kap., utan att medföra påtagliga fördelar, sannolikt skulle medverka till att kapitlet lagtekniskt i stället blev mera svåröverskådligt. Han har därför avstått från att föreslå en sådan straffskärpningsregel.

Utredningsmannens ståndpunkt har inte mött några erinringar under remissbehandlingen. Jag ansluter mig till den allmänna meningen.

4.8 Övriga frågor

Utredningsförslaget föranleder vissa följdändringar. I 19 kap. 14 och 15 §§ upptas bestämmelser om försök, förberedelse och stämpling samt viss form av medverkan. Utredningsmannen har funnit att den föreslagna ändringen i fråga om spioneribrottet bör föranleda att bestämmelserna i 14 och 15 §§ skall gälla även för grov obehörig befattning med hemlig uppgift i samma mån som de f. n. är tillämpliga på spioneri. Med anledning av uppdelningen av den nuvarande bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet på två särskilda brott har utredningsmannen vidare föreslagit att 14 § jämte olovlig underrättelseverksamhet skall avse även olovlig personspaning.

Enligt 19 kap. 16 § får åklagare inte åtala för bl. a. olovlig underrättelseverksamhet utan regeringens medgivande. Denna regel har sin grund i önskemålet att frågan om åtal bör prövas även från utrikespolitiska och andra liknande synpunkter. Behovet av en sådan prövning knyter enligt utredningsmannen främst an till den form av olovlig underrättelseverksamhet som avses i nuvarande 19 kap. 9 § första stycket. Vad gäller brott enligt andra stycket föreligger främst ett till sin typ annorlunda skyddsintresse, nämligen enskilda människors integritet. Utredningsmannen har inte ansett skäl föreligga att beträffande det senare brottet, olovlig personspaning, bibehålla den nuvarande åtalsbegränsningen.

Jag ansluter mig till förslaget vad avser 19 kap. 14–16 §§.

Vissa gärningar som beskrivs i 16, 17 och 19 kap. BrB kan enligt 7 kap. 4 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) utgöra tryckfrihetsbrott. Vidare gäller enligt 7 kap. 3 § andra stycket TF att vissa brott i 19 kap. BrB, däri-

bland spioneri och grovt spioneri, bryter igenom det s. k. meddelarskyddet. Eftersom ändringar föreslås i nämnda kapitel i BrB måste sambandet mellan ändringarna och TF beaktas. Utredningsmannen har i dessa frågor hållit kontakt med massmedieutredningen (MMU). Något förslag till ändringar i TF med anledning av det nu framlagda betänkandet har utredningsmannen inte funnit påkallat med hänsyn till MMU:s då pågående arbete med en översyn av TF.

MMU har numera överlämnat sitt betänkande (SOU 1975: 49) Massmediegrundlag. Enligt förslaget skall en enhetlig reglering av yttrandefriheten i massmedier m. m. ske i en massmediegrundlag, som skall ersätta bl. a. TF. Vid utformningen av förslaget till massmediegrundlag har MMU beaktat föreliggande förslag till ändringar i BrB.

Under remissbehandlingen av förslaget har MMU:s arbete berörts i några yttranden. Bl. a. har påpekats att ikraftträdandet av en ny massmediegrundlag bör avvaktas innan ändringarna beträffande 19 kap. 5 och 8 §§ BrB genomförs eftersom annars en inte godtagbar lucka i lagen skulle uppstå under en övergångstid.

Som anmärkts i annat sammanhang har regeringen beslutat att inte f. n. lägga fram något förslag till en helt ny massmediegrundlag. Däremot skall en partiell reform av tryckfrihetslagstiftningen göras. De av mig nu förordade ändringarna i BrB kommer därvid att beaktas.

Med hänsyn till det samband som föreligger mellan tryckfrihetslagstiftningen och brotten mot rikets säkerhet bör de aktuella lagstiftningsåtgärderna samordnas. För ändring av grundlag fordras två riksdagsbeslut med nyval till riksdagen däremellan. Den nu aktuella grundlagsändringen beräknas kunna träda i kraft den 1 januari 1978. Jag förordar därför att de föreslagna ändringarna i fråga om brotten mot rikets säkerhet träder i kraft samtidigt eller den 1 januari 1978.

Utredningsmannen har slutligen föreslagit vissa följdändringar i lagen (1952: 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Denna lag är tidsbegränsad att gälla till utgången av juni 1976. Regeringen har denna dag beslutat proposition med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m. m. I det sammanhanget har sambandet med den lagstiftning jag nu föreslår beaktats.

5 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

lag om ändring i brottsbalken.

6 Specialmotivering till lagförslaget

19 kap.

5 §

Kravet på direkt uppsåt anges i paragrafen med uttrycket "för att" vilket uttryck i motsvarande situation används på andra ställen i brottsbalken.

Uttrycket "obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller eljest röjer" skall, som utredningsmannen påpekar, förstås så att var och en av dessa handlingar är tillräcklig för att ett fullbordat brott skall föreligga. Lämnar således någon obehörigen uppgift vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet, inträder straffansvar trots att uppgiften kanske redan är känd för den främmande makten och gärningen därför inte kan sägas innebära att uppgiften röjs. Att paragrafen har denna innebörd framgår enligt min mening tillräckligt tydligt av lagtexten. Utredningsmannens förslag till redaktionell jämkning av lagtexten har därför inte upptagits i departementsförslaget.

7 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 § första stycket. Som en följdändring till det ändrade uppsåtsrekvisitet i 5 § har uttrycket "utan uppsåt" ersatts med "utan syfte". Med hänsyn till att grova fall av brottet föreslås kriminaliserade i en särskild paragraf (8 §) har straffskärpningsgrunden för det fall riket var i krig utmönstrats ur 7 §.

8 §

Till lagrummet hänförs grova fall av obehörig befattning med hemlig uppgift. Som exempel på kvalificerande moment anges bl. a. att gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt, varigenom de fall som f. n. bedöms som spioneri men som förövas med indirekt eller eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda kan bestraffas med fängelse i upp till fyra år. Kvalifikationsgrunderna i övrigt är utformade efter direkt mönster från bestämmelsen om grovt spioneri.

9 §

Paragrafen motsvarar oaktsamhetsbestämmelsen i nuvarande 7 § andra stycket.

10 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 § första stycket med den skillnaden att, i överensstämmelse med vad som föreslagits beträffande 5 §, krav på direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda skrivits in i gärningsbeskrivningen.

11 §

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 9 § andra stycket men har erhållit en ny brottsbenämning, olovligt anskaffande av personuppgifter.

12 och 13 §§

Till dessa lagrum har nuvarande 11 och 12 §§ förts över oförändrade.

14 och 15 §§

Med hänsyn till att vissa brott förs över från spioneribestämmelsens tilllämpningsområde till bestämmelsen om grov obehörig befattning med hemlig uppgift har 14 och 15 §§ ändrats för att i motsvarande mån gälla grov obehörig befattning med hemlig uppgift.

Som en följd av att den nuvarande bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet delas upp på två brott, olovlig underrättelseverksamhet och olovligt anskaffande av personuppgifter, har 14 § justerats i enlighet härmed.

16 §

Anledning att bibehålla den nuvarande åtalsbegränsningen för olovlig underrättelseverksamhet till den del som enligt förslaget motsvaras av brottet olovligt anskaffande av personuppgifter har inte ansetts föreligga. Första stycket har därför lämnats oförändrat.

Ändringen i andra stycket är enbart av redaktionell art.

22 kap.**2 a §**

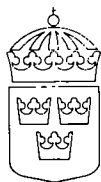
Paragrafen motsvarar nuvarande 19 kap. 8 § för det fall gärningen begåtts under beredskapstillstånd eller då riket är i krig. Av 22 kap. 16 § följer att bestämmelsen under vissa förutsättningar kan vidgas att avse även annan tid.

7 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att antaga förslaget till lag om ändring i brottsbalken.

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.



JUSTITIE-
DEPARTEMENTET

SPIONERIBROTET M. M.

Betänkande avgivet av utredningen
för översyn av brottsbalkens bestämmelser
om brott mot rikets säkerhet

Maj 1975

Innehåll

Skrivelse till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Förslag till lag om ändring i lagen (1952: 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

1 Utredningsuppdraget m. m.

1.1 Direktiven

1.2 Kort allmän historisk översikt över spioneribrottet och vissa andra stadganden om brott mot rikets säkerhet

1.3 Vissa statistiska uppgifter

2 Spioneribrottet

2.1 Gällande bestämmelser och närmare om vissa förarbeten till dessa

2.2 Särskilt om de subjektiva rekvisiten

2.3 Överväganden och förslag

3 Obehörig befattning med hemlig uppgift

3.1 Gällande bestämmelser och närmare om vissa förarbeten till dessa

3.2 Överväganden och förslag

4 Olovlig underrättelseverksamhet

4.1 Översikt över bestämmelsens tillkomst och utformning i senare lagstiftning

4.2 Överväganden och förslag

5 Ryktesspridning

5.1 Översikt över framväxten och utvecklingen av stadganden om brott angående ryktesspridning

5.2 Vissa förarbeten till nuvarande bestämmelser

5.3 Överväganden och förslag

5.3.1 Allmänna överväganden

5.3.2 Ryktesspridning till fara för rikets säkerhet

5.3.3 Samhällsfarlig ryktesspridning

5.3.4 Beljugande av myndighet

6 Tagande av utländskt understöd

6.1 Översikt över stadgandets framväxt och redogörelse för förarbetena till nu gällande bestämmelse

6.2 Överväganden och förslag

7 Gemensam straffskärpningsregel

8 Specialmotivering

8.1 Brottsbalken

8.2 Lagen (1952: 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

**Till Statsrådet
och chefen för justitiedepartementet**

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 4 januari 1974 tillkallade chefen för justitiedepartementet samma dag regeringsrådet Magnus Sjöberg att som sakkunnig företa en översyn av brottsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet (Ju 1974: 02).

Till sekreterare åt den sakkunnige förordnades den 14 januari 1974 revisionssekreteraren Gillis Erenius.

Samråd har ägt rum med massmedieutredningen och företrädare för 1973 års fri- och rättighetsutredning. Vidare har företrädare för Svenska journalistförbundet vid sammanträffande med utredningsmannen överlämnat skrivelse med synpunkter att tas under beaktande vid utredningsuppdragets fullgörande.

Utredningen får härmed avlämna betänkande med förslag till ändringar i brottsbalken och vissa följdändringar i annan lagstiftning.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 1975.

MAGNUS SJÖBERG

GILLIS ERENIUS

Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom förordnas beträffande brottsbalken

dels att 16 kap. 6 §, 17 kap. 6 § samt 19 kap. 8 och 13 §§ skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 19 kap. 11 och 12 §§ skall betecknas 19 kap. 12 respektive 13 §,

dels att 19 kap. 5, 7, 9 och 14—16 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas fem nya paragrafer, 19 kap. 8, 10, 11 och 13 §§ samt 22 kap. 2 a § av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

5 §

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

Den som, *för* att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar *eller* befordrar *eller obehörigen* lämnar eller eljest röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export eller förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, dömes, vare sig uppgiften är riktig eller ej, för spioneri till fängelse i högst sex år. Detsamma skall gälla, om någon *i syfte* som nu sagts obehörigen framställer eller tager befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

7 §

Förövas, beträffande uppgift som rör förhållande av hemlig natur, gärning som i 5 § sägs utan *uppsåt* att gå främmande makt tillhanda, dömes för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år *eller, om riket var i*

Förövas, beträffande uppgift som rör förhållande av hemlig natur, gärning som i 5 § sägs utan *syfte* att gå främmande makt tillhanda, dömes för obehörig befattning med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst två år.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

krig, till böter eller fängelse i högst fyra år.

Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller eljest röjer uppgift som avses i 5 § och som rör förhållande av hemlig natur, dömes för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

8 §

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 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.

9 §

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

För olovlig underrättelseverksamhet skall ock dömas, om någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksam-

Den som av grov oaktsamhet befordrar eller lämnar eller eljest röjer uppgift som avses i 5 § och som rör förhållande av hemlig natur, dömes för vårdslöshet med hemlig uppgift till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om riket var i krig, till böter eller fängelse i högst två år.

Nuvarande lydelse

het för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig.

Föreslagen lydelse

10 §

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

11 §

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig dömes för olovlig personspaning till böter eller fängelse i högst två år.

14 §

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

För försök, förberedelse eller stämpling till högförräderi, trolöshet vid förhandling med främmande makt, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet eller olovlig personspaning, så ock för försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift dömes till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas. Såsom stämpling

Nuvarande lydelse

makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott må förövas.

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

Föreslagen lydelse

till högförräderi skall även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott må förövas.

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

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 eller grovt spioneri 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 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.

16 §

Olovlig underrättelseverksamhet eller olovlig värvning eller försök, förberedelse eller stämpling till olovlig underrättelseverksamhet må ej utan regeringens förordnande åtalas av åklagare.

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

Gärning som avses i 3 eller 4 kap. och innebär sådan kränkning av främmande makt som i 12 § sägs, så ock försök, förberedelse eller stämpling till gärning som nu sagts eller underlåtenhet att avslöja sådan gärning må ej heller åtalas av åklagare utan förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

2 a §

Om någon under beredskapstillstånd eller då riket är i krig bland allmänheten sprider eller till främmande makt framför eller låter framkomma falskt rykte eller annat osant påstående som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, dömes för ryktesspridning till fara för rikets säkerhet till böter eller fängelse i högst två år.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1952: 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål**

Härigenom förordnas, att 1 § lagen (1952: 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål skall ha nedan angivna lydelse.

1 §

Vad i denna lag stadgas skall äga tillämpning vid förundersökning angående

brott som avses i 13 kap. 1, 2, 3 eller 5 a § brottsbalken, om brottet innefattar gärning varom i 4 § nämnda kap. sägs,

brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 §, 18 kap. 1, 3 eller 4 § eller 19 kap. 1, 2, 5 eller 6 §, 7 § första stycket, 9 § eller 13 § brottsbalken,

brott som avses i 13 kap. 4 eller 5 §, 18 kap. 1, 3 eller 4 § eller 19 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 10 eller 11 § brottsbalken.

brott som avses i 3 kap. 1, 2, 5 eller 6 § eller 4 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, om gärningen innebär förgripelse mot Konungen eller annan som är nämnd i 18 kap. 2 § samma balk, eller

försök, förberedelse eller stämpling till brott som ovan nämnts, om sådan gärning är belagd med straff.

1 Utredningsuppdraget m. m.

1.1 Direktiven

Utredningsuppdraget anges i yttrande till statsrådsprotokollet den 4 januari 1974 av chefen för justitiedepartementet. Efter en översikt över brotten mot rikets säkerhet, varvid bl. a. 1948 års revision av brott mot staten och allmänheten berörs, anför departementschefen bl. a. följande.

Bland de ändringar i materiellt hänseende som företogs i bestämmelserna om spioneribrotten vid 1948 års reform märks bl. a. att kravet på uppsåt med avseende på rekvisitet "att gå främmande makt till handa" fick en vidare innebörd än det tidigare haft.

I rättspraxis och doktrin skiljer man sedan länge mellan tre former av uppsåt, nämligen direkt, indirekt och eventuellt uppsåt. Direkt uppsåt till viss effekt föreligger, om effekten är just det som gärningsmannen vill uppnå genom sin handling. Indirekt uppsåt till viss effekt föreligger, om gärningsmannen inser att effekten är nödvändigt förbunden med hans handling utan att den därför är vad han vill uppnå genom denna eller ett genomgångsled därtill. Eventuellt uppsåt slutligen föreligger om gärningsmannen inser att effekten är en möjlig – om än inte nödvändig – följd av handlingen och det dessutom kan hållas för visst att han skulle ha handlat som han gjort även om han insett att effekten skulle inträda.

Enligt de bestämmelser angående spioneri som gällde före 1948 års reform krävdes för straffbarhet syfte (dvs. direkt uppsåt från gärningsmannens sida) att gå främmande makt till handa. Straffrättskommittén, vars förslag låg till grund för reformen, uttalade i denna del att den här liksom i andra sammanhang funnit, att indirekt eller eventuellt uppsåt bör likställas med syfte. Denna uppfattning godtogs utan närmare kommentarer av föredragande departementschefen och föranledde inte några vidare uttalanden vare sig från lagrådets sida eller under riksdagsbehandlingen. Hithörande fråga togs inte heller upp till behandling i samband med att förevarande bestämmelser med endast smärre jämkningar fördes över till BrB.

Av vad sålunda anförts framgår att ansvar för spioneri enligt gällande rätt kan ifrågakomma bl. a. i fall då en gärningsman i första hand ingalunda haft för avsikt att gå en främmande makt till handa men där han likväl insett att hans handling får denna effekt. Vissa gärningar av denna typ kan otvivelaktigt vara av så allvarlig beskaffenhet att det ter sig rimligt att bestraffa dem enligt de stränga regler som gäller för spioneri. Däremot torde det enligt allmän uppfattning te sig främmande att en sådan handling skall ges samma rubricering som en mot rikets säkerhet direkt riktad spioneriverksamhet. Denna inställning bör bl. a. ses mot bakgrund av det förhållandet att beteckningen spioneri för allmänheten kommit att framstå som särskilt värdeladdad. Sett från denna utgångspunkt torde det te sig mera naturligt att handlingar som objektivt sett utgör spioneri men där ett direkt uppsåt att gå främmande makt till handa saknas mera jämföras med det i 19 kap. 7 § första stycket upptagna brottet, obehörig befattningsmed hemlig uppgift, än med de typiska spioneribrotten i 5 och 6 §§ i samma kapitel. Obehörig befattningsmed hemlig uppgift skiljer sig från spioneri främst genom frånvaron av kravet på uppsåt att gå främmande makt till handa.

Dessutom gäller den begränsningen i förhållande till spioneribrotten att 19 kap. 7 § avser endast uppgifter av hemlig natur.

Enligt min mening finns det mot bakgrund av vad jag nu anfört anledning att göra en översyn av BrB:s bestämmelser om spioneri i avsikt att undanröja de mindre tillfredsställande konsekvenserna av den på detta område år 1948 genomförda reformen. Därvid bör också övervägas i vad mån en ändring med avseende på bestämmelserna om spioneribrotten bör föranleda ändringar i fråga om det i 7 § första stycket upptagna brottet, obehörig befattning med hemlig uppgift. Det kan därvid bl. a. te sig naturligt att för allvarigare fall införa en särskild straffskala för grovt brott. Med utgångspunkt från nuvarande förhållanden och det vitala intresset av en fri samhällsdebatt kan det vidare vara motiverat att ägna särskild uppmärksamhet åt frågan huruvida de i 8 och 13 §§ angivna brotten, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet och tagande av utländskt understöd, är ändamålsenligt utformade. När det gäller straffskalorna i kapitlet kan det förtjäna övervägas om inte det i samband med vissa brott särskilt omnämnda fallet att riket är i krig bör behandlas i en för dessa brott gemensam straffskärpningsregel och de nu gällande straffskalorna för samma brott justeras med hänsyn därtill. Jag förordar därför att en särskild sakkunnig tillkallas för att närmare utreda frågan om ändringar i BrB:s bestämmelser om brott mot rikets säkerhet.

De här angivna synpunkterna på frågor som den sakkunnige bör ägna uppmärksamhet åt får inte betraktas som en uttömmande redovisning av uppdragets omfång. Den sakkunniges arbete bör sålunda enligt min mening inte bindas av bl. a. rättspraxis på detta område samt en noggrann avvägning mellan hänsynen till rikets säkerhet å ena sidan och andra beaktansvärda intressen å andra sidan, särskilt värdet av en fri samhällsdebatt, gör en egen kartläggning och bedömning av behovet av ändringar i gällande lagstiftning. Vid sin utredning bör den sakkunnige också beakta vilken inverkan ändringar i BrB:s regler bör få på tryckfrihetsförordningens bestämmelser om otillåtet yttrande och otillåtet offentliggörande. Härvid bör den sakkunnige samråda med massmedieutredningen, som genom tilläggsdirektiv denna dag fått i uppdrag att ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om gränsdragningen mellan tryckfrihetsprocess och vanlig brottmålsprocess.

Med utgångspunkt i direktiven kan utredningsuppdraget delas upp på två huvuduppgifter. Den första berör i främsta rummet bestämmelserna om spioneri (19: 5) och avser huvudsakligen en teknisk översyn av spioneristadgandet och – som en konsekvens härav – en översyn av vissa andra straffstadganden i kapitlet som nära ansluter till bestämmelserna om spioneri. Den andra huvuduppgiften avser frågan om ändringar i 19 kapitlet bör göras – utan att väsentliga skyddsintressen åsidosätts – i syfte att skapa bättre förutsättningar för en fri samhällsdebatt och ett obundet meningsutbyte. Härvidlag tilldrar sig bestämmelserna om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (19: 8) och tagande av utländskt understöd (19: 13) det främsta intresset. Som framgår av vad som redovisas i det följande (s. 50 ff) har emellertid stadgandet om samhällsfarlig ryktesspridning till fara för rikets säkerhet mycket nära samband med bestämmelserna i 16 kap.

om samhällsfarlig ryktesspridning (16: 6) och i 17 kap. om beljugande av myndighet (17: 6) såväl innehållsmässigt som systematiskt och lagtekniskt (prop. 1948: 80 s. 193). Dessa senare stadganden kan därför knappast förbigås, om parallellstadgandet i 19: 8 görs till föremål för en översyn. På grund härav har jag ansett mig böra i förevarande sammanhang ta upp till övervägande även de två nämnda straffstadgandena om samhällsfarlig ryktesspridning och beljugande av myndighet.

Vad angår dispositionen av utredningen har det synts lämpligt att först behandla spioneribrottets utformning och därtill direkt anknytande, likartade spörsmål och därefter den andra huvudfrågan, ehuru denna fråga får anses vara av mera övergripande och principiell natur än den förra. Sist övervägs i enlighet med direktiven frågan om införande av gemensamma straffbestämmelser i 19 kap. för det fall att riket är i krig.

Vissa gärningar som beskrivs i BrB 16, 17 och 19 kap. kan enligt 7 kap. 4 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen utgöra tryckfrihetsbrott. Vidare gäller enligt 7 kap. 3 § andra stycket nämnda förordning att vissa brott i 19 kap. BrB, däribland spioneri och grovt spioneri, bryter igenom det s. k. meddelarskyddet. Om ändringar sker i nyssnämnda kapitel i BrB, måste således sambandet mellan dessa kapitel och tryckfrihetsförordningen beaktas. Massmediautredningen har hållits underrättad om de förslag som läggs fram i detta betänkande och kommer att beakta dem vid fullgörande av sitt utredningsuppdrag. Särskilt förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen läggs därför inte fram i detta sammanhang.

1.2 Kort allmän historisk översikt över spioneribrottet och vissa andra stadganden om brott mot rikets säkerhet

1864 års strafflag (SL), i dess ursprungliga lydelse, saknade bestämmelser om spioneri i modern mening. SL (8 kap. 9–12 §§) upptog nämligen i huvudsak endast stadganden om s. k. krigsspioneri. I huvudbestämmelsen härvidlag, 9 §, kriminaliserades bl. a. att svensk eller norsk man i krig för fienden uppenbarade vissa hemligheter som kunde vara av betydelse för fiendens krigsföring oavsett om uppenbarandet skedde i förrädiskt syfte eller ej. Beträffande motsvarande verksamhet under fredstid saknades dock inte helt bestämmelser i SL. Sålunda upptog 8 kap. 18 och 19 §§ stadganden av ålderdomlig karaktär, vari kriminaliserades uppenbarandet av statshemligheter antingen från sådan persons sida, som fått sig dem anförtrödda, eller av annan, som ägt vetskap därom att de borde hållas hemliga.

Först genom lagstiftning av år 1913 blev spioneri i modern mening kriminaliserat. Nämnda år företogs dels vissa ändringar i 8 kap. SL, dels stiftades en särskild lag (1913: 48) innefattande vissa bestämmelser till skydd för hemligheter av betydelse för rikets försvar. Förutom för krigsspioneri stadgades nu i 8 kap. (20 §) straff för uppenbarande och utforskande av "sådana handlingar, avbildningar eller andra föremål eller sådana sakför-

hållanden, vilkas uppenbarande för främmande makt kan skada rikets försvar och som han vet böra hemliga hållas". Uppenbarandet skulle vara obehörigt. Subjektivt fordrades vetskap hos gärningsmannen om att det han uppenbarade eller utforskade borde hållas hemligt. Begicks brott enligt 8 kap. 20 § med direkt uppsåt att uppenbara hemligheter för främmande makt tillämpades en strängare straffskala. Genom lagstiftning 1936 och 1939 kompletterades bestämmelserna i 8 kap. med stadganden varigenom bl. a. ytterligare förfarandetyper straffbelades. Sålunda infördes 1936 ett stadgande, 21 a §, vari, efter ändring 1939, föreskrevs straff för den som i syfte att gå främmande makt tillhanda anskaffar eller låter anskaffa uppgifter angående förhållanden rörande riket eller annan makt, vilkas meddelande till främmande makt kan skada rikets försvar eller folkförsörjning eller dess vänskapliga förbindelser med främmande makt, eller i detta syfte tar befattning med sådana uppgifter. År 1939 tillkom även en bestämmelse, 8 kap. 21 b §, i vilken föreskrevs straff för den som åtar sig att gå främmande makt tillhanda på något av de sätt som angavs i 18, 20 och 21 a §§ av samma kapitel.

I förarbetena till senare lagstiftning har 1913 års lagstiftning betecknats som ett provisorium i avbidan på en fullständig omarbetning av SL 8 kap. 1936 och 1939 års lagstiftningsåtgärder utgjorde, som framgår av det föregående, endast påbyggnader på tidigare lagstiftning. 1940 genomfördes vissa ändringar på förevarande lagstiftningsområde. Den tidigare uppdelningen på krigsspioneri och på brott mot rikets säkerhet under fredstid liksom den tidigare uppsplittringen på en mängd olika stadganden bibehölls dock. I fråga om vissa förfaranden under fredstid kriminaliserades dels obehörigt besittningstagande eller anskaffande av upplysningar om sakförhållanden som borde hållas hemliga med hänsyn till bl. a. rikets försvar, dels obehörigt lämnande av sådana upplysningar (8 kap. 9 och 10 §§). Förövades gärning enligt 9 eller 10 § för att gå främmande makt tillhanda – alltså med direkt uppsåt – dömdes enligt 11 § efter en väsentligt strängare straffskala. Endast brott enligt 11 § hade beteckningen spioneri. I 14 § stadgades straff för den som i syfte att – alltså även här med direkt uppsåt – gå främmande makt tillhanda anskaffade uppgifter angående förhållanden, berörande riket eller annan makt, vilkas meddelande till främmande makt kunde skada rikets vänskapliga förbindelser med sådan makt, etc. I lagrummet stadgades även straff för den som inom riket eljest för främmande makts räkning bedrev hemlig underrättelseverksamhet i militärt eller politiskt syfte.

I den utredning som föregick 1940 års lagstiftning togs frågan om brottsbenämningen spioneri upp till särskilt övervägande. Sålunda uttalades, att benämningen spioneri eller krigsspioneri borde införas för förfarande som sker för främmande makts räkning. Brott som består endast i obehörigt utforskande utan syfte att bistå främmande makt borde däremot ej benämnas spioneri, eftersom sådant brott kunde vara av tämligen lindrig art (SOU 1940: 8, s. 49).

I sitt förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten (SOU 1944: 69) lade straffrättskommittén fram förslag som syftade till en total omredigering av de ifrågavarande straffbestämmelserna. I sakligt hänseende utmönstrades de särskilda bestämmelserna om krigsspioneri och för- enklades de övriga spioneribestämmelserna. Dessa senare sammanfördes i fyra paragrafer, utformade i enlighet med den systematik som föreslagits beträffande andra av kommittén omarbetade kapitel i SL. 1948 års lagstiftning om brott mot staten och allmänheten anslöt sig nära till straffrättskommitténs förslag.

Nu gällande lagstiftning om spioneri skiljer sig i endast ringa mån från den år 1948 antagna. Huvudbestämmelserna, spioneri och grovt spioneri. SL 8 kap. 4 resp. 5 § överfördes till brottsbalken (BrB) 19 kap. 5 resp. 6 § i stort sett utan annan ändring än att straffskalorna justerades. Likaledes överfördes "reservstadgandet" om obehörig befattning med hemlig uppgift i SL 8 kap. 6 § till BrB 19 kap. 7 § med endast redaktionella jämkningar.

Även de övriga bestämmelserna i BrB 19 kap. som har intresse i förevarande sammanhang har i huvudsak oförändrade övertagits från motsvarande stadganden i SL. De i SL 11 kap. 6 § upptagna bestämmelserna om samhällsfarlig ryktesspridning överfördes sålunda i den del bestämmelserna angår att någon bland allmänheten sprider falskt rykte eller annat osant påstående som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet till 19 kap. 8 § och sammanfördes där med ett stadgande, vari kriminaliseras att någon till främmande makt framför eller låter framkomma sådant falskt rykte eller osant påstående. Vad i övrigt stadgades i SL 11 kap. 6 § uppdelades på två andra, särskilda brott i BrB, nämligen samhällsfarlig ryktesspridning, 16 kap. 6 §, och beljugande av myndighet, 17 kap. 6 §. Bestämmelserna i SL om olovlig underrättelseverksamhet (8 kap. 7 §) och om tagande av utländskt understöd (8 kap. 10 §) överfördes oförändrade eller med endast redaktionella jämkningar till BrB 19 kap. 9 resp. 13 §.

Bestämmelserna i BrB 19 kap. angående spioneri och därtill hörande brottstyper ansluter sig i systematiskt hänseende till den i BrB i övrigt tillämpade inre systematiken. I ett huvudstadgande, 19 kap. 5 §, har rekvisiten för brottet angetts. En indelning efter svårhetsgrad har genomförts i 19 kap. 5 och 6 §§. Till det primära brottet ansluter ett reservstadgande, 19 kap. 7 §.

1.3 Vissa statistiska uppgifter

Nedanstående uppgifter är hämtade ur Sveriges officiella statistik. Kriminalstatistik Del 2, Domstols- och åklagarstatistik. (T. o. m. 1966 benämndes publikationen "Brottsligheten".)

Statistiken hänför sig till antalet dömda personer. Den fördelar sig inte på de särskilda brotten inom 8 kap. utan anger endast hur många personer som dömts enligt kapitlet som helhet. De återgivna siffrorna kan därför

även omfatta personer som dömts för andra brott enligt 8 kap. än spioneri och därtill anknyttande brott. Detta torde dock med hänsyn till arten av övriga brott som behandlades i SL 8 kap. sakna praktisk betydelse i förevarande sammanhang.

Samtliga siffror avser i första instans dömda personer. Siffrorna inom parentes anger antalet bötesdomar som ingår i totalsiffran.

1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	
40	116	77	83	116	53	21	2	
1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	
4	2	3	1	10	3 (1)	3 (2)	8 (1)	
1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
1	11 (2)	2	1	2	3	1	3	1

SL:s stadgande i 11 kap. 6 § om samhällsfarlig ryktesspridning – motsvarande stadgandena i BrB 16 kap. 6 §, 17 kap. 6 § och 19 kap. 8 § – vilket i statistiken redovisas särskilt, har enligt samma statistiska källa (från 1948 och till tiden för BrB) tillämpats endast en gång (bötesdom 1949).

Statistiken avseende BrB utvisar att nedan angivet antal personer dömts till påföljd enligt BrB 19 kap. 5–13 §§ resp. 16 kap. 6 § och 17 kap. 6 §.

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
19: 5	1	—	—	—	—	—	2	—
19: 6	—	—	—	—	—	—	—	—
19: 7	2	1	1	—	—	—	—	1
19: 8	—	—	—	—	—	—	—	—
19: 9	—	—	—	—	—	—	1	1
19: 12	—	—	—	—	—	—	—	—
19: 13	—	—	—	—	—	—	—	—
16: 6	3	1	—	1	—	—	—	—
17: 6	—	—	1	—	—	—	—	—

För tiden efter årsskiftet 1948–49, då den senaste materiellt betydelsefulla revisionen om spioneri och därtill anslutande brott trädde ikraft, har, bortsett från SvJT 1974 rf s. 84, något fall av här aktuella brottstyper ej refererats. Av de icke-refererade fallen avseende den aktuella perioden har utredningen haft tillgång till cirka 60 % av domarna. Av dessa rör 20 spioneri och grovt spioneri, 2 obehörig befattning med hemlig uppgift och 17 olovlig underrättelseverksamhet.

2 Spioneribrottet

2.1 Gällande bestämmelser och närmare om vissa förarbeten till dessa

Gällande bestämmelser i 19 kap. 5 och 6 §§ om spioneri resp. grovt spioneri har överförts nästan oförändrade från 1948 års lagstiftning i ämnet.

Denna byggde, som inledningsvis nämnts, på straffrättskommitténs år 1944 avgivna betänkande med förslag till ny lagstiftning rörande brott mot staten och allmänheten.

De olika slag av handlingar som omfattas av straffbestämmelsen är anskaffande, befordrande, lämnande och annat röjande. Föremålet för någon av dessa handlingar är uppgift, som rör försvarsverk, vapen, förråd, import, export eller annat förhållande och vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet. Handlingen skall ske obehörigen, dvs. den skall icke på grund av särskilda förhållanden vara tillåten. I subjektivt hänseende gäller, i överensstämmelse med vad i allmänhet gäller för brott enligt BrB, att brottets objektiva bestämmelser skall täckas av uppsåt från gärningsmannens sida och att detta uppsåt i och för sig ej behöver vara direkt utan att straffbarhet föreligger även i fall då endast s. k. indirekt eller eventuellt uppsåt föreligger. Därutöver gäller emellertid i subjektivt hänseende beträffande spioneribrottet att handlingen skall ske i uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Här är att märka att även i detta senare hänseende gäller att straffbarhet föreligger redan vid indirekt eller eventuellt uppsåt. I detta sammanhang är av intresse att ta del av vad under förarbetena till 1948 års straffstadgande uttalades i fråga om innebörden av uttrycket "uppsåt att gå främmande makt tillhanda". Straffrättskommittén yttrade sålunda (SOU 1944: 69 s. 132–133).

Något syfte att uppnå denna effekt (att gå främmande makt tillhanda) fordras icke i motsats till vad fallet är enligt gällande lag. Liksom i andra sammanhang har sålunda indirekt och eventuellt uppsåt funnits böra likställas med syfte. Som spion bör alltså enligt kommitténs åsikt även den kunna dömas, som väl ej åsyftar att gå främmande makt tillhanda men inser att hans gärning nödvändigtvis måste få detta till följd eller ock inser att den medför risk för en sådan effekt, i sistnämnda fall dock endast om det måste antagas att han icke skulle avstått från gärningen även om han varit säker på att den skulle medföra effekten. Exempel härpå erbjuda fall, där gärningsmannens syfte är att främja viss organisations verksamhet eller att hjälpa en anhörig eller annan gärningsmannen närstående person. Även sådana gärningar kunna enligt kommitténs mening vara av sådan farlighetsgrad, att spioneristraff är motiverat. Uppsåtet behöver icke vara förenat med önskan att gynna främmande makt. Den som anskaffar eller lämnar uppgift utan annan önskan än att få betalt kan vara att döma för spioneri, om han har åtminstone eventuellt uppsåt att därmed gå främmande makt tillhanda. Med tillhandagående avses icke blott hjälp i någon verksamhet, som främmande makt redan igångsatt eller planerat. Det är tillräckligt, att gärningen länder främmande makt till fördel. Sedan gammalt har uttrycket tillhandagå i SL 3: 9, i detta lagrumms lydelse före lagändringen den 12 juni 1942, ansetts äga denna vidsträckt innebörd, och även i nuvarande 8 kap. torde uttrycket böra tolkas på detta sätt. Ett tillhandagående av främmande makt kan anses föreligga även om gärningen närmast sker för en organisation som handlar i främmande makts intresse (jfr NJA II 1942 s. 672 f.

och 676). Gärningsmannen behöver icke ens ha uppsåt att föra en uppgift vidare. Även om han anskaffar denna med uppsåt att behålla den för sig själv men utnyttja den till främmande makts fördel, kan han vara att döma för spioneri. Såsom exempel härpå må anföras, att någon, i tanke att göra främmande makt en tjänst, skaffar sig kännedom om ett ammunitionsförråd med uppsåt att, utan att inviga någon i sina förehavanden, själv bringa ammunitionen att explodera. Å andra sidan fordras det för att tillhandagående av främmande makt skall föreligga icke att uppgiften länder främmande makt till verklig fördel, utan det är tillräckligt, att den är främmande makt till hjälp i något avseende vari denna önskar bistånd. Den som lämnar upplysning om en konstruktionsdetalj i ett vapen, vars tillverkningsätt främmande makt önskar lära känna, får anses ha tillhandagått den främmande makten, även om denna på grund av bristande kännedom om konstruktionen i övrigt ändock icke kan tillverka vapnet. Uppsåt att tillhandagå främmande makt föreligger emellertid icke, där oriktig uppgift lämnas för att vilseleda den främmande makten. Även i andra fall kan lämnande av medvetet sanningslösa uppgifter gå straffritt, emedan det saknas uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Det kan nämnas, att i hittillsvarande praxis i några fall ådömts ansvar för bedrägeri eller bedrägeriförsök, där någon erbjudit sig att gå främmande makt tillhanda med upplysningar men icke haft för avsikt att fullgöra sitt åtagande utan endast velat tillskansa sig penningar.

Vid remissbehandlingen anförde endast Sveriges advokatsamfund synpunkter i nu berörd del. Samfundet, som uppmärksammade att enligt kommitténs förslag, i motsats till vad då gällde, för straffbarhet inte fordrades något syfte (direkt uppsåt) att gå främmande makt tillhanda utan endast "vanligt" uppsåt, påpekade att något behov av skärpning i denna del inte syntes ha yppats. Samfundet hemställde därför, att för straffbarhet alltså måtte krävas syfte att gå främmande makt tillhanda (prop. 1948: 80 s. 122). Departementschefen anförde i anslutning härtill endast, att i subjektivt hänseende syntes, som kommittén föreslagit, böra gälla att straff skulle kunna inträda inte endast då det förelegat syfte att gå främmande makt tillhanda utan så snart vanligt uppsåt – även eventuellt uppsåt – att göra detta funnits (prop. 1948: 80 s. 124). I denna del föranledde förslaget ingen erinran från lagrådet. Ej heller vid riksdagsbehandlingen berördes lagförslaget härvidlag. Någon ändring i subjektivt hänseende gjordes ej vid övertagandet av spioneribestämmelsen i BrB.

2.2 Särskilt om de subjektiva rekvisiten

Utöver vad sålunda förekommit under förarbetena till 1948 års lagstiftning om spioneri må här – från en mera allmän utgångspunkt och för att ge en viss bakgrund till den debatt som förts om det subjektiva elementet i spioneribrottet under senare tid – något ytterligare sägas om subjektiva rekvisit av typen "uppsåt att gå främmande makt tillhanda". Beträffande just detta rekvisit har under förarbetena använts uttrycket "kvalificerat" uppsåt (SOU 1944: 69 s. 134). Uttrycket synes syfta på det förhållandet att

det regelmässigt som subjektivt betecknade rekvisitet är "fristående", dvs. ett moment som saknar sin motsvarighet i gärningsbeskrivningens objektiva sida. Ordet "kvalificerat" synes emellertid mindre väl lämpat i här avsett hänseende, eftersom det skulle kunna syfta på ett subjektivt moment som har till funktion att kvalificera en även i sin grundform kriminaliserad brottstyp.¹ Det fristående subjektiva momentet "uppsåt att gå främmande makt tillhanda" framstår emellertid i själva verket som konstitutivt för spioneri som brottstyp i samma mån som exempelvis rekvisitet tilläggelseuppsåt för stöldbrottet.

I nordisk doktrin används ej sällan beteckningen "subjektiva överskott" för subjektiva rekvisit som inte är knutna till något objektiva moment. Man kan i svensk rätt skilja mellan två olika typer av "subjektiva överskott". I de fall där direkt uppsåt krävs – avsiktsöverskott – kan man tala om fristående avsiktrekvisit, medan i de fall, där varje form av uppsåt räcker – uppsåtsöverskott – termen fristående uppsåtsrekvisit är adekvat.²

BrB ger flera exempel på fristående avsiktsrekvisit. Begränsar man sig till 19 kap. finner man tre fall. Straffbestämmelsen i 9 §, olovlig underrättelseverksamhet, riktar sig mot den som "här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter" av viss art. I 13 §, tagande av utländskt understöd, talas om den som av främmande makt mottager pengar "för att – – – påverka den allmänna meningen". Slutligen stadgas i 14 § bl. a. att "såsom stämpling till högförräderi skall även anses att träda i förbindelse med främmande makt för att förbereda, möjliggöra eller underlätta att sådant brott må förövas".

I flera fall ger BrB även exempel på fristående uppsåtsrekvisit. I 19 kap. ges flera exempel: 19:1 första stycket (högförräderi), "med uppsåt att riket – – – skall – – – läggas under främmande makt"; 19:1 andra stycket, "med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen – – – skall framtvingas eller hindras" samt 19:5 (spioneri) och 19:9 första och andra styckena (olovlig underrättelseverksamhet) "med uppsåt att gå främmande makt tillhanda".

Utöver uppsåt, direkt, indirekt eller eventuellt, som skall täcka brottets objektiva bestämmingar, krävs således enligt 19:5 att gärningsmannen haft uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Även detta senare uppsåt kan vara såväl direkt, indirekt som eventuellt men det saknar motsvarighet på brottets objektiva sida. Denna inkongruens mellan den subjektiva och den objektiva sidan är emellertid endast skenbar³, såtillvida som det subjektiva momentet regelmässigt äger sin motsvarighet i gärningsmannens yttre handlingssätt. Anledningen till att rekvisitet konstruerats som ett fristående

¹ Se Agge, Straffrättens allmänna del II, Stockholm 1961, s. 261.

² Se Jareborg, Handling och uppsåt, Stockholm 1969, s. 273.

³ Se Agge, a. a., s. 259.

de uppsåtsrekvisit synes vara att finna i att det är lagtekniskt svårt att i bestämmelsen närmare beskriva de yttre moment i vilka uppsåtet manifesterar sig.

2.3 Överväganden och förslag

I svensk straffrätt saknades länge bestämmelser rörande spioneri i nutida bemärkelse. Sådana infördes först genom lagstiftning år 1913. Först år 1940 infördes benämningen spioneri på det förfarande som motsvarar det moderna spioneribrottet och som kan äga rum även under fredstid. Det utmärkande för spioneribrottet som det beskrivs i BrB, dit bestämmelserna överförts i princip oförändrade från 1948 års lagstiftning om brott mot staten och allmänheten, är att någon uppsåtligen går främmande makt tillhanda och att själva agerandet – anskaffandet eller befordrandet, lämnandet eller annat rövande – avser uppgift angående förhållande – militärt eller annat – vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet.

I den mån äldre svensk rätt innehöll straffbestämmelser beträffande förfaranden som var riktade mot rikets säkerhet var dessa bestämmelser kopplade till regler som rörde landsförräderi och därmed sammanhängande brott. Sålunda finner man i 1734 års lag, missgärningsbalken fjärde kapitlet, en bestämmelse (5 §) om uppenbarande "af Konungens och rikets hemliga rådslag och slut, i de ärenden, som å rikets vård och säkerhet ligger". I överensstämmelse med romersk-rättslig åskådning torde spioneriet ha betraktats som ett meddelande till fienden i krig från en statsborgares sida av sådana hemligheter som var av betydelse för fiendens krigsföring. Brottet betraktades som en kränkning av en bestående trohetsplikt mot staten och utgjorde således en form av landsförräderi.¹ Om spioneri från utlännings sida kunde följaktligen inte heller bli fråga; någon trohetsplikt av nyss nämnt slag förelåg ju inte. Även om numera brotten högförräderi, landsförräderi och landssvek är klart skilda från spioneribrottet, torde i det allmänna medvetandet en viss koppling ske av spioneribrottet med de nyss nämnda brotten såtillvida att spioneri torde uppfattas som ett handlande i förrädisk avsikt eller syfte att gå främmande makt tillhanda. Som redovisats i det föregående (s. 14) hade också vid 1940 års lagstiftning brottsbenämningen spioneri på särskilt anförda grunder förbehållits det direkt uppsåtliga brottet. En sådan avgränsning av spioneribrottet gäller emellertid

¹ Uttrycken spion och spioneri är särskilt värdefullade. Säsom synonymer till ordet spion kan nämnas "hemlig agent", "hemlig kunskapare eller iakttagare" eller "förklädd iakttagare". Synonymer med spionera är bl. a. "hemligen ge akt på för att förråda", "i hemlighet eller i smyg iakttaga" eller "söka uppspära eller utlista eller lura av någon hemligheter". (Se Östergren, Nysvensk ordbok VI, Stockholm 1945, spalterna 1208 och 1209.) Av dessa olika betydelser av uttrycken spion och spionera framgår, att kopplingen med förräderi alljämt har språklig relevans. Spioneri får ej sällan i allmänt språkbruk en konnotation av svek och trolöshet. Spionerihandlingen uppfattas sålunda enligt vanligt språk som en handling med viss avsikt eller syfte.

inte juridiskt-tekniskt såsom gärningsbeskrivningen utformats i 1948 års lagstiftning och enligt nu gällande bestämmelser i BrB i övrigt, att i den mån annat inte föreskrivs straffbarhet inträder även i fall då endast indirekt eller eventuellt uppsåt föreligger.

En genomgång av praxis rörande spioneri, vilken genomgång utförts som ett led i denna utredning, har gett vid handen att uppsåtsfrågan i rätts-tillämpningen i regel varit juridiskt-tekniskt okomplicerad. I de flesta fall torde förekomsten av direkt uppsåt ha varit obestridd eller frågan om uppsåt ha behandlats som en ren bevisfråga. I ett fall har framkommit att domstolen använt sig av konstruktionen eventuellt uppsåt och i det s. k. IB-målet (SvJT 1974 rf. s. 84) har indirekt uppsåt ansetts tillfyllest. När så uppsåtsfrågan i det sistnämnda fallet kommit i centrum och det uttryckligen slagits fast att även annan form än direkt uppsåt räcker för straffbarhet, har en sådan bedömning – av den allmänna debatten i massmedia att döma – tett sig främmande och nära nog oförenlig med spioneribegreppet.

Genom BrB kom envar av lagens gärningsbeskrivningar att konsekvent motsvaras av en brottsbenämning. I och med BrB fullbordades därigenom ett arbete som pågått under de senaste reformerna av strafflagen. Systemet med brottsbenämning är ingen nödvändig konsekvens av BrB:s klassifikationsprincip. Det är emellertid förenat med flera fördelar att ha dylika benämningar. Föredragande departementschefen anförde särskilt en, nämligen att benämningarna bidrar till att hålla allmänheten underkunnig om vilka förfaranden som är kriminaliserade (prop. 1962: 10 s. B 44). Det är väl just i detta hänseende som en etikettering av gärningsbeskrivningarna, som i sig har uppenbara praktiska fördelar, kan medföra olägenheter. På grund av BrB:s utformning i systematiskt hänseende med dess relativt vida och abstrakt utformade gärningsbeskrivningar kan det vara en vanskelig uppgift att med en brottsbenämning på ett adekvat sätt täcka in de åsyftade gärningarna. Vissa av de valda brottsbenämningarna hör uppenbarligen hemma bland de mer belastande benämningar som med utgångspunkt i gärningsbeskrivningen kan tänkas stå till buds. Så t. ex. innefattas i begreppet mordbrand (13: 1) att någon anlägger brand som innebär fara för annans liv eller hälsa eller annans egendom. En handling kallas misshandel (3: 5) även om den förorsakar endast smärta. Beträffande spioneri täcker gärningsbeskrivningen enligt gällande rätt inte bara fall då gärningsmannen handlar i avsikt – direkt uppsåt – att gå främmande makt tillhanda utan också fall då denne insett att hans handlande med nödvändighet måste få denna effekt eller insett att risk förelegat för effektens inträde, dvs. att han skulle komma att gå främmande makt tillhanda. I det senare fallet förutsätts dock för att uppsåt skall föreligga jämväl att domstolen finner att det kan antagas att gärningsmannen skulle ha handlat som han gjort även om han insett att effekten skulle inträda.

Av vad nu sagts torde framgå att det kan antagas att kriminaliseringssektorn enligt gällande rätt är avsevärt vidare än vad som efter vanligt språk-

bruk innefattas under uttrycket spioneri. Detta förhållande är i sig otillfredsställande eftersom det motverkar det ovan angivna syftet med särskilda brottsbenämningar. Det bör vara en tumregel för lagstiftaren att brottsbenämningarna får en sådan utformning att de inte uppfattas som något mer omfattande eller mer ofördelaktigt än domstolarna konstaterat. Benämningen har ju rent faktiskt en icke ringa betydelse för hur gärningsmannen betraktar sig själv och hur han betraktas av andra.

Konstruktionen med indirekt och eventuellt uppsåt, som har hävd i svensk straffrätt måste – generellt sett – ses som ett behövligt komplement till det direkta uppsåtet. Den torde också som sådan vara godtagen i det allmänna rättsmedvetandet, i allt fall i fråga om brott där brottseffekten framstår såsom något konkret och påtagligt. Beträffande spioneribrottet kompliceras emellertid bilden genom att ett för brottet konstitutivt element utgörs av ett s. k. fristående uppsåtsrekvisit. När de allmänna reglerna om uppsåt tillämpas på det nämnda rekvisitet, synes sålunda det brottsliga i förfarandet te sig tämligen abstrakt som spioneri betraktat och det torde i det allmänna rättsmedvetandet vara än mer fjärmat från vad som vanligen förknippas med "spioneri". Föreligger sålunda risk för att den straffrättsliga benämningen hos allmänheten inte har full täckning för de fall då ansvar enligt stadgandet kan komma ifråga. Bör en jämkning av bestämmelserna ske. Därvid kan man välja antingen att gärningsbeskrivningen jämkas därhän att ansvar för spioneri inträder endast vid fall då direkt uppsåt föreligger eller att den nuvarande brottsbenämningen ersätts av en ny sådan som kan väntas bättre svara mot de olika fall som omfattas av det nuvarande stadgandet. Med hänsyn till att brottsbenämningen spioneri har stark hävd i svensk straffrätt och uppenbarligen är en adekvat brottsbenämning för det fall gärningen begås med direkt uppsåt och då en annan och allmännare och samtidigt träffande benämning inte torde stå att finna, synes den sist angivna utvägen, byte av brottsbenämning, inte böra väljas. I stället bör den lösningen väljas, att stadgandet ändras så, att det kommer att omfatta endast fall då direkt uppsåt föreligger. Jag vill därför föreslå en ändring av denna innebörd av bestämmelsen i 19: 5 om spioneri.

En omkonstruktion av spioneribrottet i enlighet med vad nu sagts medför att vissa förfaranden som sker utan direkt uppsåt antingen kommer att träffas av straffbestämmelsen i 19 kap. 7 § om obehörig befattning med hemlig uppgift eller kommer att falla utanför det straffbara området. Detta spörsmål tas upp i nästföljande avsnitt.

3 Obehörig befattning med hemlig uppgift

3.1 Gällande bestämmelser och närmare om vissa förarbeten till dessa

Den som utan uppsåt att gå främmande makt tillhanda men i övrigt uppsåtligen begår gärning, som till sina objektiva bestämningar överensstäm-

mer med gärningsbeskrivningen för spioneri med det undantaget att gärningen skall avse uppgift av hemlig natur, straffas enligt 19: 7 första stycket för obehörig befattningsman med hemlig uppgift.

Stadgandet skiljer sig således från spioneriparagrafen vad gäller gärningsbeskrivningen endast däri att det fristående uppsåtsrekvisitet utesluts samt att den uppgift gärningen avser skall vara hemlig. I viss mån kan bestämmelsen sägas vara en "uppsamlingsparagraf" såtillvida som i den kriminaliseras vissa förfaranden av spionerikaraktär som faller utanför spioneribrottet. Den har dock ett i jämförelse med sådana bestämmelser i BrB som egenmäktigt förfarande och motsvarande brott i 9 och 10 kap. en mer inskränkt betydelse i detta hänseende. Medan de sist berörda bestämmelserna är av typisk "uppsamlingskaraktär" och får anses omfatta ett stort antal disparata gärningstyper, är bestämmelsen i 19: 7 mera preciserat avgränsad – objektivt genom hänvisningen till 19: 5 och kravet på "förhållande av hemlig natur" samt subjektivt genom uteslutande av det fristående uppsåtsrekvisitet. Bestämmelsen torde snarast kunna betecknas som ett "reservstadgande".

Som nämnts i det föregående bibehölls i 1940 års lagstiftning angående spioneri den tidigare uppdelningen i krigs- och fredsspioneri. Gärningsbeskrivningarna återfanns i SL 8 kap. 8–10 §§. varav 8 § avsåg krigsspioneri. I 11 § stadgades dessutom att, om någon föröväde gärning som angavs i 9 eller 10 §, för att gå främmande makt tillhanda, skulle dömas för spioneri och enligt en högre straffskala. I och med 1948 års lagstiftning infördes en s. a. s. omvänd metod att presentera bestämmelserna. Först beskrevs vad som menades med spioneri (4 §) och grovt spioneri (5 §). Därefter gavs bestämmelser avseende brott där fristående uppsåtsrekvisit ej ingick i gärningsbeskrivningen men där gärningsmannen uppsåtligt eller av grov oaktsamhet förövat gärning som beskrevs i spioneribestämmelsen.

Bestämmelserna i BrB om obehörig befattningsman med hemlig uppgift har i princip överförts oförändrade från SL och härrör från 1948 års lagstiftning om brott mot staten och allmänheten. Beträffande stadgandets avgränsning i förhållande till spioneribrottet anförde straffrättskommittén bl. a. följande (SOU 1944: 69 s. 135).

Det torde sålunda icke böra stadgas straff för var och en som, låt vara uppsåtligt, under krig omtalar t. ex. huru stämningen är inom krigsmakten eller befolkningen. För att kriminaliseringen icke skall sträcka sig för vitt, måste förevarande paragraf, i vilken det ej uppställts krav på kvalificerat uppsåt, begränsas till uppgifter av sådan beskaffenhet, att deras anskaffande eller röjande innefattar en typisk fara så att det framstår såsom otillbörligt att anskaffa eller röja dem. I paragrafen har därför upptagits krav på att uppgiften skall vara av hemlig natur och att gärningen skall ske obehörigen.

Beträffande innebörden av uttrycket "förhållande av hemlig natur", summerade kommittén vissa synpunkter i det den anförde, att huruvida en

uppgift var av hemlig natur fick bedömas med ledning av sakliga överväganden (SOU 1944: 69 s. 136). Departementschefen utvecklade närmare vad som borde förstås med uttrycket (prop. 1948: 80 s. 126).

Anmärkas må att — på sätt kommittén även framhållit — det avgörande för frågan, huruvida en uppgift är av hemlig natur eller ej, icke är, om den åsatts s. k. hemligstämpel. Denna åtgärd kan ifrågakomma allenast beträffande vissa allmänna handlingar, medan de uppgifter om vilka här är fråga kunna avse även andra sakförhållanden än sådana som finnas återgivna i allmänna handlingar. Såsom kommittén framhållit bör alltså det avgörande vara, huruvida uppgiften sakligt sett är hemlig. Vad kommittén till utveckling härav anført i motiven synes dock kunna leda till en alltför vidsträckt tolkning av uttrycket "uppgift av hemlig natur". Härunder torde icke få ingripas annat än sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och icke heller redan blivit allmänt känt. För att ett visst förhållande skall kunna anses vara avsett att hemlighållas bör denna avsikt i regel ha kommit till uttryck på något sätt, såsom — fransett hemligstämpel — genom order till underlydande eller anslag om förbud för obehöriga att vinna tillträde o. d. I undantagsfall kan ett visst förhållande — t. ex. militära positioner under krig — vara sådant att det i och för sig framgår att förhållandet är av hemlig natur.

3.2 Överväganden och förslag

Obehörig befattning med hemlig uppgift, varom stadgas i BrB 19: 7 första stycket, innebär att någon, utan uppsåt att gå främmande makt tillhanda, begär gärning som anges i 19: 5 beträffande hemlig uppgift. I det föregående har föreslagits att för spioneri skall dömas endast i det fall då gärningsmannen haft syfte — direkt uppsåt — att gå främmande makt tillhanda. En omedelbar konsekvens härav blir att gärningsbeskrivningen beträffande obehörig befattning med hemlig uppgift bör ändras så, att gärningen skall ha begåtts "utan syfte att gå främmande makt tillhanda". Därmed kommer bl. a. gärningar som f. n. är att bedöma som spioneri och som avsett hemlig uppgift men som begåtts med indirekt eller eventuellt uppsåt att hänföras till obehörig befattning med hemlig uppgift. Sådana gärningar kan uppenbarligen medföra betydande men för rikets säkerhet och därför vara i hög grad straffvärda. Den nuvarande straffskalan i 19: 7 första stycket är dock inte bestämd med tanke på sådana brott: straffskalan omfattar böter eller fängelse i högst två år eller, om riket var i krig, böter eller fängelse i högst fyra år, medan straffet för spioneri är fängelse i högst sex år. Lämnas straffskalan för obehörig befattning med hemlig uppgift orubbad, kan sålunda brott som innefattar tillhandagående av främmande makt komma att bedömas efter en förhållandevis lindrig straffskala även om brottet i och för sig är av allvarlig natur. För att möta bl. a. denna situation bör som en ytterligare konsekvens av den föreslagna ändringen av spioneristadgandet införas en särskild straffskala för grova fall av obehörig befattning med hemlig uppgift. En sådan straffskala bör lämpligen kunna ansluta till vad

som f. n. gäller för det fall brottet begåtts när riket var i krig, eller till böter eller fängelse i högst fyra år.

I jämförelse med gällande rätt innebär vidare vad som föreslagits i fråga om spioneristadgandet en begränsning av det straffbara området. Enligt förslaget kommer nämligen gärningar som avser förhållanden av icke hemlig natur att, där direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda ej föreligger, falla utanför det straffbara området såväl enligt 19: 5 som 19: 7.

Som framgår av redogörelsen ovan för förarbetena till 19: 7 första stycket framhöll departementschefen, att uttrycket "förhållande av hemlig natur" icke borde ges en för vidsträckt tolkning. Under uttrycket skulle således ej avses annat än sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och inte blivit allmänt känt. Avsikten skulle explicit ha kommit till uttryck. Endast i undantagsfall skulle en "implicit" avsikt härvidlag vara tillfyllest.

Syftet med att införa det begränsande rekvisitet "förhållande av hemlig natur", var uppenbarligen att i frånvaron av det fristående uppsåtsrekvisitet så begränsa stadgandet, att det skulle komma att avse endast uppgifter av sådan beskaffenhet, att deras anskaffande eller röjande innefattade en typisk fara. Mot bakgrund av vad som förekommit under förarbetena till stadgandet synes utrymme inte finnas att genom praxis vidga innebörden av det nämnda rekvisitet och därmed i motsvarande mån krympa det straffria området, vilket blir en följd av att krav på direkt uppsåt skrivs in i 19: 5. För att nå ett sådant resultat synes en ändring i lagtexten erforderlig. Emellertid torde redan den nu gällande bestämmningen av det ifrågavarande rekvisitet täcka alla väsentliga fall då stadgandet kan ha en funktion att fylla. Rekvisitet bör därför enligt min mening kunna behållas oförändrat trots den föreslagna ändringen i 19: 5. De fall som på grund av denna ändring utmönstras från 19: 5 och som ej fångas upp av 19: 7 första stycket synes praktiskt sett vara så osannolika att de bör anses som försumbara vad avser kriminalisering i nu avsett hänseende.

4 Olovlig underrättelseverksamhet

4.1 Översikt över bestämmelsens tillkomst och utformning i senare lagstiftning

Genom lagändring år 1939 föreskrevs i SL 8: 21 a straff för den som med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda bl. a. anskaffade uppgifter angående annan makts förhållanden, vilkas meddelande till främmande makt kunde skada Sveriges vänskapliga förbindelse med främmande makt. I motiven (prop. 1939: 3 s. 9) framhölls bl. a. att erfarenheten visat, att ett land kunde vara operationsområde för utländska spioneri- eller underrättelseorganisationer, vilkas verksamhet icke avsåg det land där organisationen arbetade utan ett annat land, att svensk lag inte innehöll något mot sådan verksamhet riktat straffbud, att ur allmän ordningssynpunkt ävensom

med hänsyn till förhållandet till främmande makter, med vilka Sverige upprätthöll vänskapliga förbindelser, en sådan verksamhet inom svenskt område torde anses vara icke önskvärd samt att det på grund härav syntes vara förtjänt att överväga att straffbelägga sådan verksamhet.

Under det fortsatta lagstiftningsarbetet på området jämkades och kompletterades bestämmelsen genom lagstiftning 1940 samtidigt som den flyttades över till SL 8: 14. Till paragrafen fogades ett andra stycke i vilket föreskrevs straff för den som inom riket annars för främmande makts räkning bedrev hemlig underrättelseverksamhet i militärt eller politiskt syfte.

Genom lagstiftning år 1942 ändrades de ifrågavarande bestämmelserna (prop. 1942: 27). Med hänsyn till arten av de brott som enligt 8: 14 första stycket var att hänföra till spioneri skärptes straffet. Beträffande åter det i lagrummets andra stycke angivna brottet ansågs däremot en ändring i motsatt riktning motiverad, nämligen såtillvida som möjlighet gavs att, då synnerligen mildrande omständigheter förelåg, döma till böter. Under motivering att spioneri knappast var en träffande benämning på de brott som i allmänhet föll in under 14 § andra stycket, flyttades bestämmelsen till en ny §, 14 a, i vilken brottsbeskrivningen gjordes något mera utförlig. Brottet benämndes olovlig underrättelseverksamhet och stadgandet erhöll följande lydelse.

Den som, i annat fall än förut är sagt, inom riket för främmande makts räkning bedriver hemlig underrättelseverksamhet i militärt eller politiskt syfte, dömes för olovlig underrättelseverksamhet till fängelse eller straffarbete i högst två år. Äro omständigheterna synnerligen mildrande, må till böter dömas.

Med anledning av en vid 1944 års riksdag väckt motion (1944: I: 138) genomfördes, för att förebygga onödiga eller annars olämpliga åtal enligt 8: 14 a, den ändringen, att allmän åklagare inte utan Konungens medgivande skulle få väcka åtal för ifrågavarande brott. Åtalsfrågan skulle därvid prövas från politiska och andra förekommande synpunkter (ILU 1944: 23, rskr 1944: 231). Åtalsbegränsningen infördes genom lag år 1944.

Huvudsyftet med kriminaliseringen enligt 18: 14 a var att förhindra utländska spionerorganisationer att förlägga sin verksamhet till Sverige. Sådan verksamhet ansågs kunna, om den fick fortsätta ostörd, medföra icke önskvärda förvecklingar för det land där den bedrevs. Redan den omständigheten att spionerorganisationer för främmande makt är verksamma i Sverige ansågs innebära en fara för vårt land med hänsyn till att deras arbete när som helst kunde övergå i spioneri mot Sverige.

Kriminalisering av underrättelseverksamhet av berört slag föreskrevs efter 1948 års genomgripande ändringar i SL 8 kap. i 8: 7. Den då av riksdagen antagna lydelsen hade utformats i enlighet med ett av första lagutskottet framlagt förslag som i sina grunddrag överensstämmer med motsvarande bestämmelse i nu gällande lagstiftning. Riksdagen fann emellertid, att

frågan i vilken omfattning politisk och militär underrättelseverksamhet, som utan att rikta sig mot Sverige bedrivs här i riket, borde bestraffas, inte fått en slutlig lösning genom den då antagna lydelsen av förevarande bestämmelse. Riksdagen anhöll därför om skyndsam förnyad utredning i detta ämne (ILU 1948: 39, rskr 1948: 379). Sedan straffrättskommittén verkställt denna utredning erhöll bestämmelsen sin slutliga utformning år 1949 (prop. 1949: 198).

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

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

De år 1949 verkställda ändringarna i stadgandet innebar inskränkningar i det straffbara området i två hänseenden. Särskilda regler om straff vid medverkan infördes i bestämmelsen. Härigenom inskränktes det straffbara området i förhållande till vad annars skulle ha gällt enligt de allmänna medverkansreglerna. Vidare preciserades bestämmelsen angående "flyktspioneri" därhän, att den endast avsåg underrättelseverksamhet genom utforskande av enskilda personliga förhållanden.

Stadgandet har i sak oförändrat överförs till BrB 19: 9.

4.2 Överväganden och förslag

Det förfarande som enligt BrB 19: 9 första stycket kriminaliseras utgör en verksamhet. En enstaka åtgärd är inte tillfyllest. Verksamheten skall avse anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden. Liksom i 19: 5 krävs dessutom att ett men-rekvisit skall vara uppfyllt. Uppenbarandet av uppgifterna för främmande makt skall sålunda kunna medföra men för annan främmande makts säkerhet. En ytterligare inskränkning av det straffbara området ligger däri att tillämpningen av medverkansbestämmelsen i 23: 4 har begränsats genom en särskild medverkansregel i själva straffstadgandet.

Vid den slutliga utformningen år 1949 av vad som nu utgör 19: 9 tillades ett andra stycke, varigenom kriminaliserades ett på visst sätt utfört anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållanden. Även här erfordras att det rör sig om en verksamhet. Däremot krävs inte att uppenbarandet av uppgifterna kan medföra särskilt men. Stadgandets syfte är att bereda en-

skilda personer skydd mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande. Genom stadgandet erhåller således bl. a. flyktingar skydd mot registrering och annat "spionage" med hänsyn till politisk åskådning, ras, m. m. från främmande makts sida. Stadgandet är således inte påkallat främst av hänsyn till den svenska statens säkerhet. Av förarbetena framgår emellertid, att stadgandets placering i kapitlet om brott mot rikets säkerhet motiverats med att en verksamhet av detta slag även kan inrymma fara för den svenska staten, därigenom att verksamheten lätt kan läggas om till att avse spioneri mot denna.

I subjektivt hänseende krävs, förutom uppsåt, täckande samtliga objektiva rekvisit, att ett fristående uppsåtsrekvisit är för handen. Gärningsmannen skall ha haft uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Som närmare utvecklats i anslutning till spioneribrottet är härvidlag alla tre uppsåtsformer — direkt, indirekt och eventuellt uppsåt — tillfyllest. I detta hänseende utgjorde ej heller bestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet sådan den var utformad före 1948 och 1949 års lagändringar något avsteg. Uttrycket "hemlig underrättelseverksamhet i militärt eller politiskt syfte" i 8: 14 a innebar sålunda inte att gärningen var straffbar endast om den förövades med direkt uppsåt.

Som gärningsbeskrivningen i BrB 19: 9 första stycket utformats omfattar den i första hand i Sverige bedriven och för främmande makt avsedd agentverksamhet som är riktad mot annan främmande makt. Det ligger i sakens natur att en verksamhet av sådan beskaffenhet i allmänhet sker med direkt uppsåt och att sådant uppsåt i allmänhet kan styrkas utan större svårighet. Det torde också förhålla sig så, att endast gärningar begångna med direkt uppsåt i det allmänna rättsmedvetandet framstår som olovlig underrättelseverksamhet. Även språkligt torde den använda brottsbenämningen svara bäst mot fall då direkt uppsåt föreligger. Emellertid sträcker sig lagrummets tillämpningsområde längre i det att det täcker även situationer där endast indirekt eller eventuellt uppsåt att gå främmande makt tillhanda föreligger. Fall kan alltså tänkas, där syftet med verksamheten är något helt annat än att gå främmande makt tillhanda men där verksamheten i alla fall får denna effekt. Som exempel kan nämnas att syftet med viss verksamhet är att samla material som underlag för skapande av opinion inom landet mot en främmande makts agerande i visst sammanhang eller mot dess politiska handlande i allmänhet. En verksamhet av detta slag har givetvis mycket litet gemensamt med sådana förfaranden som sker med direkt uppsåt och som straffstadgandet primärt vill träffa.

Av tillgängliga domar rörande bestämmelsens första stycke har i intet fall i domsmotiveringen indirekt eller eventuellt uppsåt aktualiserats. Det förefaller också föga troligt att det ifrågavarande stadgandet kommer till tillämpning i andra fall än där direkt uppsåt är för handen.

Vad nu upptagits och vad i motsvarande hänseende i det föregående anförts beträffande spioneribrottet leder enligt min mening till att stadgandet

i 19:9 första stycket i överensstämmelse med vad som föreslagits beträffande spioneribrottet bör ändras så, att endast fall av direkt uppsåt kommer att omfattas av stadgandet.

En ändring av 19:9 första stycket i enlighet med det sagda kommer emellertid — i motsats till vad som i motsvarande situation gäller beträffande spioneribrottet — att genomgående leda till strafffrihet i de fall då endast indirekt eller eventuellt uppsåt föreligger. Till 19:9 första stycket ansluter nämligen inte någon bestämmelse motsvarande den som är upptagen i 19:7. Fråga uppkommer då om en kompletterande bestämmelse för de senast berörda fallen bör tillskapas. Som redan nämnts finns skäl antaga att antalet fall där en sådan bestämmelse skulle kunna bli tillämplig är ytterst begränsat. Något egentligt praktiskt behov av en kompletteringsbestämmelse synes således inte föreligga. Inte heller kan det intresse som det nuvarande straffstadgandet avser att skydda anses ha sådan styrka att en kompletterande bestämmelse kan anses motiverad oavsett att den praktiska nyttan av en sådan bestämmelse kan bedömas som mycket liten. Slutligen bör i sammanhanget beaktas att ingrepp med straffrättsliga åtgärder mot den som utan syfte att gå främmande makt tillhanda förfar på sätt som i övrigt beskrivs i 19:9 första stycket för mången skulle te sig främmande och obefogat. Uteslutet är ej heller att det skulle kunna uppfattas som en omotiverad inskränkning av rätten till fri opinionsbildning. Vad nu anförts innefattar enligt min mening bärande skäl att ej införa en kompletterande straffbestämmelse av det slag som här berörts.

Vidkommande straffstadgandet i 19:9 andra stycket skulle i princip samma synpunkter kunna anläggas på utformningen av rekvisitet "uppsåt att gå främmande makt tillhanda". Vid genomgång av tillgängliga domar rörande brott mot 19:9 har emellertid framkommit att omkring hälften avsett s. k. flyktingspionage och att i flera av de mål där dessa senare domar meddelats den tilltalade invänt att uppsåt saknats att gå främmande makt tillhanda. Om direkt uppsåt stipulerades även i fråga om brott enligt 19:9 andra stycket, skulle följaktligen det skydd för enskilda människors integritet, som stadgandet primärt är avsett att ge, kunna komma att betydligt minska i styrka. Vid sådant förhållande synes någon ändring av gärningsbeskrivningen ej böra komma i fråga. Däremot kan det förtjäna övervägas att ge brott enligt 19:9 andra stycket en särskild benämning. Redan som gärningsbeskrivningarna i första och andra styckena nu är utformade kan detta synas motiverat. Efter en ändring av gärningsbeskrivningen i första stycket i enlighet med vad som föreslagits i det föregående synes skälen för skilda brottsbenämningar än starkare. Benämningar som synes kunna tagas till övervägande är "olovligt utforskande", "olovligt anskaffande av personuppgifter" och "olovlig personspaning". Den förstnämnda benämningen anger visserligen att fråga är om något slag av verksamhet men den synes alltför allmän och saknar dessutom anknytning till det intresse som främst skyddas genom bestämmelsen, nämligen enskildas integritet. Den

andra benämningen, som också anger att fråga är om verksamhet, har visserligen viss anknytning till bestämmelsens skyddsobjekt men synes samtidigt kunna ge intryck av att vad som är avsett att skyddas har samband med offentligrättslig personregistrering. Den tredje benämningen, slutligen, är visserligen tämligen allmän men synes adekvat såtillvida att den ger antydning om såväl skyddsobjektet som att fråga är om en verksamhet. På grundval av nu redovisade överväganden och efter samråd med nämnden för svensk språkvård föreslås att brott som avses i BrB 19: 9 andra stycket ges benämningen "olovlig personspaning". Samtidigt bör stadgandet överföras till en särskild paragraf.

5 Ryktesspridning

5.1 Översikt över framväxten och utvecklingen av stadganden om brott angående ryktesspridning

Missgärningsbalken 6: 5 i 1734 års lag stadgade stränga straff för den, som i ont uppsåt diktade eller kring landet utspridde "lögnen och falska rykten, the ther röra Rikets säkerhet" eller som därmed kom "almänt buller och oväsande" åstad.¹ Ett i sak likalydande stadgande blev av Lagcommiteen genom dess år 1833 avgivna utlåtande upptaget i dess förslag till Straff-Balk (9: 9)². Commiteens förslag blev med oförändrad brottsbeskrivning upptaget i 1864 strafflag (8: 14), där det i oförändrat skick bestod till 1936.

Med förebild i utländsk strafflagstiftning föreslog Thyren³, att utspridande av lögnen och falska rykten skulle vara straffbart inte blott när rikets säkerhet sattes i fara utan även när fara för allmän ordning och frid framkallades.

Frågan togs upp till övervägande av den år 1933 tillkallade kommittén för utredning om åtgärder mot statsfientlig verksamhet (SOU 1935: 8, s. 119 f.). Kommitténs uppdrag var att verkställa en förutsättningslös utredning angående mot sådan av sammanslutningar eller enskilda bedriven verksamhet, som syftar till att med våld eller annars på olaglig väg omstörta eller förändra Sveriges stats- och rättsordning. Uppdraget synes böra ses mot bakgrunden av vissa företeelser i samband med de diktatursträvanden som med förebilder från andra håll i Europa under 1930-talet framträdde i vårt politiska liv.

¹ Ang. framväxten av brottet "ryktesspridning till fara för rikets säkerhet" i svensk rätt må hänvisas till framställningen hos Nelson, Rätt och ära Uppsala 1950 s. 315 ff.

² Se Utlåtande, i anledning af anmärkningar wid förslaget till allmän Criminallag, af Lagcommiteen (1833) 2. uppl. 1840 s. 109 och Förslag till Criminallag 2. uppl. 1839 s. 17.

³ Se Thyren, Förberedande utkast till strafflag. Speciella delen XI (Lund 1933), s. 10 (§ 15), s. 214.

Vid sin behandling av åtgärder för att stävja missbruk av yttrandefriheten upphåller sig kommittén först vid problem rörande yttrandefrihetens gränser. Samtidigt som yttrandefriheten framhålls som en av grundpelarna för den demokratiska samhällsordningen anförs (SOU 1935: 8 s. 99).

Den frihet den demokratiska samhällsordningen inrymmer för individen kan emellertid lika litet i detta hänseende som i något annat vara obegränsad. Den har sina gränser i hänsynen till andras frihet och samhällets bästa. En frihet, som tjänar till förevändning att använda moraliskt förkastliga medel och bryta samhällets lagar, kan icke åberopa sig på de demokratiska principerna. Friheten förutsättes utövad under ansvar och självdisciplin. Där dessa saknas och friheten urartar till självsvåld, kan den demokratiska ordningen och därmed allas frihet råka i fara. Faran hotar såväl från det håll, där självsvåldet uppträder, som från den reaktion, vilken självsvåldet kan framkalla. En sådan reaktion kan i sin iver att ställa till rätta lätt frestas att gå för långt. I den mån självsvåldet icke på annat sätt kan stävjjas, måste fråga uppstå om samhällets ingripande.

Under rubriken förutsättningarna för propagandans straffbarhet upphåller sig kommittén särskilt vid behandlingen av lögnaktiga uppgifter. Den ovan berörda bestämmelsen i SL 8: 14 är här av särskilt intresse. Bestämmelsen hade emellertid en ålderdomlig karaktär och blev på grund av dess vaga uttryckssätt knappast tillämpad. Enligt kommittén fanns det dock ett starkt behov av ett skydd mot samhällsfarlig ryktesspridning. Här om anförde kommittén (SOU 1935: 8 s. 126–127).

Någon meningsskiljaktighet kan ej råda därom att användande av ett sådant medel (lögnaktig propaganda) i den politiska striden måste fördömas. Användningen därav kan också, såsom erfarenheten visar, innebära särskilda faror för lugnet och ordningen. Osanna uppgifter och falska rykten ha visat sig särskilt ägnade att verka upphetsande och åstadkomma oro. En särskild form av medlets användning i de diktatursträvande krafternas tjänst är provokatoriska dåd, vilka tillskrivas motståndarna. Det bör icke råda någon tvekan om att med de skadliga verkningar sådana propagandametoder kunna ha, staten bör reagera mot dem genom straffstadgande. Svarigheterna för tillämpningen ur de angående hetspropaganda anförda synpunkterna föreligga här i avsevärt mindre omfattning, då det använda medlet ger en viss fasthet åt brottsbeskrivningen.

Den av kommittén föreslagna bestämmelsen avsåg, i anslutning till Thyréns förslag, utspridande av falska rykten och lögnaktiga uppgifter. Angående avgränsningen av det straffbara området anförde kommittén (SOU 1935: 8 s. 127).

Det ligger i sakens natur att det ej går att i den politiska debatten helt undvika oriktiga uppgifter, som lämnas i god tro, och även om det skulle förekomma att oriktiga uppgifter medvetet lämnas, torde det, huru motbjudande ett sådant tillvägagångssätt än är, vara praktiskt omöjligt att i varje fall ingripa. Verkan av en dylik uppgift är också helt visst i vanliga fall ej

färligare än att det kan vara nog med den allmänna opinionens dom och att i den fortsatta diskussionen uppgiften från annat håll rättas. Vad som bör drabbas äro de allvarliga fall, då det falska ryktet eller den lögnaktiga uppgiften är ägnad att väcka förakt för allmänt organ eller att framkalla fara för rikets säkerhet eller allmän ordning och frid och då däråt gives allmän spridning i sådant syfte.

Den av kommittén föreslagna bestämmelsen (8: 14) löd (SOU 1935: 8 s. 13).

Den, som uppsåtligen ger allmän spridning åt falska rykten eller lögnaktiga uppgifter, ägnade att väcka förakt för allmänt organ eller att framkalla fara för rikets säkerhet eller allmän ordning och frid, straffes, där ej handlingen särskilt är belagd med högre straff, med fängelse eller böter.

I det på grundval av kommitténs förslag och remissyttrandena däröver utarbetade departementsförslaget (prop. 1936: 234, s. 44 f.) återfanns kommitténs förslag väsentligen bibehållet (8: 29 a). Med anledning av anmärkningar från lagrådet, vilka dock icke i sak biträdades av departementschefen, företogs en uppdelning av det föreslagna stadgandet på 8 och 10 kap. SL. Därvid blev i den antagna lydelsen SL 8: 14 kvar men avsåg blott den, som ger allmän spridning åt falska rykten eller lögnaktiga uttalanden, ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet. Enligt 10: 14 a SL bestraffades sådan ryktesspridning, ägnad att framkalla fara för den allmänna ordningen eller väcka förakt för offentlig myndighet eller annat organ, som äger besluta i offentliga angelägenheter. Stadgandena avsåg uppenbarligen både utspridande och fortspridande.

Departementschefen anförde bl. a. att uttrycken "väcka förakt för allmänt organ" och "framkalla fara för rikets säkerhet eller allmän ordning och frid" var tämligen obestämda och svävande. Genom en närmare specificering skulle enligt departementschefens mening stadgandet dock kunna bli alltför begränsat. Vad gäller den allmänna ordningen påpekades, att det endast var fara för ordningsstörande av mera omfattande art som avsågs.

Som nyss nämnts framfördes i lagrådet erinringar mot förslaget i sak. Lagrådet (prop. 1936: 234 s. 62) anförde sålunda bl. a. att det då gällande stadgandet i SL 8: 14 knappast tillämpats och att det endast i ett eller annat enstaka fall hade tagits upp till övervägande av åtalsmyndighet. Lagrådet var också av den meningen att det föreslagna stadgandet skulle få ringa verkan. Lagrådet avstyrkte stadgandet i vad det avsåg straff för förfarande som var ägnat att "väcka förakt för offentlig myndighet eller annat organ, som äger besluta i offentliga angelägenheter". Härom anfördes bl. a. (prop. 1936: 234 s. 63-64).

Paragrafen innefattar jämväl stadgande om straff för där beskrivet förfarande, som är ägnat att "väcka förakt för offentlig myndighet eller annat organ som äger besluta i offentliga angelägenheter". Vad härmed åsyftas kan ej anses fullt tydligt och än mindre kan med ledning av lagtexten när-

mare bedömas i vad mån ett sådant stadgande kan träffa några fall, vilka utan att vara annorstädes i strafflagen behandlade äro av obestriddigt straffvärd beskaffenhet. En på osanna rykten och uttalanden stödd agitation, som har till mål att emot "offentlig myndighet" framkalla en stämning svarande emot det starka ordet "förakt", torde i sin framfärd endast sällan kunna undgå att genom faktiska angrepp å en eller flera för viss tjänsteåtgärd eller tjänsteverksamhet ansvariga personer hemfalla under redan nu gällande straffbud. Nära ligger ock antagandet, att en sådan förkunnelse under vissa omständigheter och i allt fall där den framträder i mer hotande form skall finnas innebära den fara för den allmänna ordningen, vilken redan förut i förevarande § angivits såsom grund för ingripande med straff. Att ett särskilt straffskydd skulle vara av nöden för de representativa församlingar och andra, vilka kunna vara hänförliga under den ganska mångtydiga och även eljest mindre tillfredsställande beteckningen "organ som äger besluta i offentliga angelägenheter", kan icke anses vara på övertygande sätt påvisat. Även om utöver vad nu sagts några fall skulle förekomma, i vilka befogad näpst icke kan ske på annan väg än den i förslaget anvisade, lär dock det praktiska tillämpningsområdet bliva synnerligen begränsat, och stadgandet måste antagas komma att mindre väl ägna sig för att utöva en i huvudsak allenast återhållande eller dämpande verkan. Ej heller bör förbises, att ett sådant stadgande genom sin i vissa hänseenden obestämda innebörd kan — synnerligast i upprörda lägen — inbjuda till försök att å ett parti, som sitter vid makten, bereda en icke i allo berättigad företrädesställning i den politiska striden, en möjlighet som tydligen är helt främmande för nu föreliggande förslags syfte och grunder. Att olägenheterna härav måste bara betydande ligga i öppen dag.

Genom den år 1940 vidtagna revisionen av SL 8 kap. skedde vissa förändringar avseende stadgandet om samhällsfarlig ryktesspridning. Detta stadgande (nu SL 8: 21) erhöll dels strängare straffsatser, dels föreskrevs särskilt straff för oaktsamhet vid krig eller krigsfara. Vid den år 1942 vidtagna förnyade revisionen av samma kapitel skedde ej annan ändring än den som betingades av regeln i SL 8: 29 a om straffskärpning beträffande brott, som förövas, då riket är i krig eller krigsfara. Dessa båda revisioner lämnade stadgandet i SL 10: 14 a utan ändring.

5.2 Vissa förarbeten till nuvarande bestämmelser

Straffrättskommittén tog upp de ifrågavarande stadgandena i SL 8: 21 och 10: 14 a till behandling. Kommittén fann det vara ändamålsenligt att föra samman de båda stadgandena till ett stadgande (11: 6), vilket bereddes plats bland brotten mot allmän ordning. Vid denna sammanslagning företogs också smärre justeringar i gärningsbeskrivningen. Sålunda skärptes kravet på osant innehåll. Däremot utvidgades stadgandet att gälla påståendet ägnat att framkalla fara för medborgerlig trygghet. Vidare behövde uttalandet icke längre vara ägnat att väcka förakt för myndighet utan blott undergräva aktningen för myndigheten. Eftersom kommittén fann det "vara

ett rimligt krav, att innan någon tager på sitt ansvar att bland allmänheten sprida ett meddelande av här ifrågavarande slag, han i någon mån söker kontrollera meddelandets riktighet". Föreslogs kriminalisering av de fall av oaktsamhet, då meddelaren "underlåtit skäliga mått och steg för att förvisa sig om dess osanning". Spridningsrekvisitet förändrades genom att uttrycket "bland allmänheten" infördes.

Vid remissbehandlingen mötte det föreslagna stadgandet kritik i de mest skilda riktningar (prop. 1948: 80 s. 191–192). Man syntes allmänt vara av den åsikten, att brottsbeskrivningen var alltför vag. Från systematisk synpunkt ifrågasatte justitiekanslersämbetet riktigheten av hela brottets hänförande till brotten mot allmän ordning. Sveriges advokatsamfund fann uttalanden ägnade att framkalla fara för medborgerlig trygghet vara att hänföra till brotten mot person. Föreningen Sveriges häradshövdingar liksom länsstyrelsen i Gävleborgs län gjorde den principiella erinran att uttrycket "påstående ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, allmän ordning eller medborgerlig trygghet" var ett exempel på en svävande brottsbeskrivning. Oaksamhetsstadgandet vann föga genklang, och Advokatsamfundet ifrågasatte och en ledamot av Göteborgs rådhusrätt bestred hela stadgandets lämplighet och nödvändighet. Nämnde ledamot anförde, att den föreslagna utsträckningen av kriminalisationen var ägnad att beskära den offentliga kritiken i allmänna angelägenheter och därför inte borde upptas i lagen. Samfundet anförde bl. a. (prop. 1948: 80 s. 192).

Även om det icke kunde bestridas att ryktesspridning stundom kunde innebära en viss samhällsfara, vore samfundet likväl av den uppfattningen att bästa medlet att förhindra sådan ryktesspridning eller förebygga de skadliga konsekvenserna därav icke vore straff utan vederhäftig upplysning. På grund härav ville samfundet förorda, att paragrafen upptoges till förnyat övervägande och att man därvid, i stället för att föreslå en utvidgning av det straffbara området, undersökte möjligheterna att avskaffa hela straffbestämmelsen eller väsentligt inskränka dess tillämplighetsområde. Skulle det emellertid befinnas erforderligt att bibehålla en straffbestämmelse i ämnet, syntes det under alla förhållanden oundgängligen erforderligt att giva brottsrekvisiten en mera distinkt och entydig utformning än som skett i förslaget. En så tänjbar paragraf som den föreslagna överensstämde icke med kravet på rättssäkerhet. Det straffbara området borde avsevärt inskränkas.

Hovrätten över Skåne och Blekinge fann däremot brottsbeskrivningen vara alltför snäv och föreslog skydd även för folkhushållningen.

Departementschefen (prop. 1948: 80 s. 192–193) tillbakavisade anmärkningen om brottets klassifikation men jämkade stadgandets lydelse till förhindrande av att det skulle kunna komma att tillämpas vid fara för enskild person. Stadgandet utsträcktes att gälla även folkförsörjningen. I likhet med Advokatsamfundet fann departementschefen det vara betänkligt att straffa i fall av oaktsamhet.

Departementschefen anförde bl. a.

Med hänsyn till de allvarliga skadeverkningar som, särskilt i orostider, kunna inträda till följd av osann ryktesspridning finner jag, att ett stadgande häremot alljämt bör upptagas i strafflagen. Jag biträder likaledes kommitténs förslag att utvidga skyddet för myndighet och annat organ med beslutanderätt i allmänna angelägenheter från att avse endast ryktesspridning ägnad att väcka förakt till att gälla all ryktesspridning som är ägnad att undergräva aktningen för myndigheten eller organet. — — — Utöver vad kommittén föreslagit finner jag vidare, att skydd mot osann ryktesspridning bör stadgas även för folkförsörjningen. På sätt hovrätten över Skåne och Blekinge framhållit bör nämligen beaktas, att exempelvis rykten om knapphet på viss vara lätt framkalla hamstringspanik och därigenom kunna allvarligt inverka på det allmänna försörjningsläget.

De nu behandlade straffbestämmelserna aktualiserades även i annat sammanhang, nämligen i samband med att 1944 års tryckfrihetssakkunniga lade fram förslag till tryckfrihetsförordning (SOU 1947: 60). I betänkandet framhölls att bestämmelserna om tryckfrihetsbrott borde hänvisa till motsvarande stadganden i allmän lag. En väsentlig del av dessa stadganden berördes av det då pågående arbetet med lagstiftning om brott mot staten och allmänheten. I de delar som berörde denna lagstiftning utgick de tryckfrihetssakkunniga i sitt förslag från det då föreliggande av justitiedepartementet upprättade förslaget till ändring i SL. De sakkunniga tog emellertid inte ståndpunkt till frågan om departementsförslaget uppfyllde de fordringar som ur tryckfrihetsrättslig synpunkt borde upprätthållas i fråga om yttrandefrihetens närmare reglering i den allmänna lagstiftningen. I betänkandet anmärktes dock, att bland de sakkunniga erinringar framställdes beträffande vissa av de i detta sammanhang relevanta gärningsbeskrivningarna i departementsförslaget. Det gjordes gällande att straffbuden fått en så obestämd avfattning att de därigenom kom att verka hämmande på tryckfrihetens utövning. Erinringarna avsåg främst brotten angående skymfande av myndighet och kränkande av främmande makt. Stark tvekan hade yppats om dessa straffbud över huvud taget borde upptas i SL (se SOU 1947: 60 s. 243).

Vid remissbehandlingen av de sakkunnigas förslag framkom stöd från flera håll för den uppfattning som vissa av de sakkunniga gett uttryck åt (prop. 1948: 80 s. 439–440). Sveriges advokatsamfund uttalade sålunda att bl. a. brottet samhällsfarlig ryktesspridning över huvud taget inte borde upptagas i SL. Landsorganisationen anmärkte att gärningstyper som samhällsfarlig ryktesspridning givits i påfallande grad en allmän och oklar beskrivning. Publicistklubben uttalade, att de brottsdefinitioner som upptagits från strafflagsförslaget kunde vålla ungefär hur många olyckor för tryckfriheten som helst. Beträffande vissa definitioner, bl. a. samhällsfarlig ryktesspridning, kunde dessa utan vidare användas till att undertrycka "fair comments on matters of public interest". Svenska journalistför-

eningen hyste farhågor beträffande vissa av de särskilda brotten i departementsförslaget. Föreningen framhöll att brottet samhällsfarlig ryktesspridning förutsatte att i rättstillämpningen strängt upprätthölls ett krav på att det ålåg åklagaren att styrka att ett utspritt rykte verkligen var falskt eller ett påstående osant.

Kritiken medförde vissa ändringar i den strafflagstext som antogs år 1948. Beträffande emellertid brottet samhällsfarlig ryktesspridning (11:6) framhöll departementschefen (prop. 1948: 80 s. 442).

I motsats till vad gäller de nu behandlade stadgandena, har jag icke i anledning av förslaget till tryckfrihetsförordning och de däröver avgivna yttrandena funnit tillräckliga skäl att vidtaga ändring i 11:6 eller 7 i strafflagsförslaget. I det förra lagrummet är förutsättning för straffbarhet att någon uppsåtligen sprider falskt rykte eller osant påstående av närmare angiven samhällsfarlig beskaffenhet. Det måste alltså bevisas, att den utspridda uppgiften var lögnaktig och att detta förhållande enligt vanliga regler täcktes av gärningsmannens uppsåt.

Stadgandet i SL 11:6 fick följande lydelse.

Den som bland allmänheten sprider falskt rykte eller annat osant påstående som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, folkförsörjningen eller allmän ordning och säkerhet eller att undergräva aktningen för myndighet eller annat organ vilket äger besluta i allmänna angelägenheter, straffes för samhällsfarlig ryktesspridning högst med straffarbete i två år.

I BrB har återigen en uppdelning av bestämmelsen i SL 11:6 på skilda kapitel ägt rum. I BrB 16:6 och 17:6 har upptagits motsvarigheter till SL 11:6 såvitt avser annat än fara för rikets säkerhet. Vad beträffar den samhällsfarliga ryktesspridningen för övrigt framhöll straffrättskommittén att den osanna propagandan enligt de erfarenheter som de senaste årtiondena givit visat sig spela en betydande roll vid förberedelse till och genomförande av handlingar av upprors- och högförräderikaraktär. Kommittén anförde vidare (SOU 1953: 14 s. 293).

Särskilt med hänsyn härtill synes skyddet mot den osanna propagandan icke vara helt tillfredsställande tillgodosett genom de till 17 kap. överförda bestämmelser som beröra sådan verksamhet, nämligen 5 och 6 §§ (SL 8:4 och 5) om spioneri och grovt spioneri, 7 § första stycket (SL 8:6 första stycket) om obehörig befattningsmed hemlig uppgift och 7 § andra stycket (SL 8:6 andra stycket) om vårdslöshet med hemlig uppgift samt genom de nuvarande bestämmelserna om samhällsfarlig ryktesspridning (SL 11:6). Spioneristraf drabbar enligt 17 kap. 5 § i förslaget den som med uppsåt att gå främmande makt tillhanda obehörigen anskaffar, befordrar eller lämnar sanna eller osanna uppgifter om vissa för riket betydelsefulla förhållanden. Genom 17 kap. 7 § första stycket (SL 8:6 första stycket) utvidgas det enligt spioneribestämmelserna straffbara området till lämnande av uppgifter av hemlig natur utan uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Om någon av grov oaktsamhet befordrar eller lämnar uppgift som avses i 17 kap. 5 §

(SL 8:4) och som rör förhållande av hemlig natur, följer straff enligt 17 kap. 7 § andra stycket (SL 8:6 andra stycket). Enligt nu berörda bestämmelser kan man alltså ej straffa den som, utan uppsåt att gå främmande makt tillhanda, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bringar till den främmande maktens kännedom falskt rykte eller annat osant påstående som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet men ej är av hemlig natur. I SL 11:6 avses endast utspridande av sådant rykte eller påstående bland allmänheten.

Kommittén framhöll att norsk och dansk strafflag innehöll bestämmelser som bättre tillgodosåg skyddet mot den osanna propagandan och ryktes-spridningen. Kommittén anförde som exempel (SOU 1953: 14 s. 293–294).

Om någon exempelvis lämnar främmande makt oriktiga upplysningar som äro ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, t. ex. genom att påstå att regeringen slutit militäravtal med annan makt eller åt sådan makt upplåtit baser på svenskt område, kan en sådan gärning straffas endast om de förutsättningar föreligga, om vilka stadgas i SL 8:4 eller 6. Samma är förhållandet om någon till främmande makt lämnar falska upplysningar om infiltration från annan makt sida eller om krav som sådan makt skulle ha ställt mot landets regering.

Kommittén föreslog kriminalisering av fall då någon till främmande makt framför eller låter framföra osant påstående som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet. Sådan gärning skulle vara straffbar även i fall då grov oaktsamhet förelåg.

Vid remissbehandlingen (prop. 1962: 10 del B s. 278–279) underströk kommittén för utredning om det psykologiska försvaret starkt behovet av att man effektivt ingriper mot den samhällsfarliga propagandan, bl. a. i form av straffbud. Kommittén anförde sålunda bl. a. följande.

Det skulle kunna vara motiverat att giva straffbudet en vidare formulering, så att det avser ej endast osanna påståenden. En sådan utvidgning kan vara påkallad med hänsyn till att en skicklig förledande propaganda mera sällan använder direkta lögner. Genom ensidiga, ofta starkt affektbetonade framställningar kan det eftersträfvade syftet nås lika väl, kanske rent av bättre än om direkta osanningar användes. Emellertid kan den invändningen göras, att en dylik utvidgning ej skulle stå i god överensstämmelse med yttrandefriheten och rätten till fri åsiktsbildning. Vilseledande propaganda får i stället mötas genom saklig upplysning. Kommittén vill därför ej föreslå någon ändring i förslaget i denna del.

Överbefälhavaren betonade, att stadgandet måste bedömas vara synnerligen betydelsefullt med hänsyn till rikets säkerhet.

Flera remissinstanser biträdde den föreslagna kriminaliseringen av oaktsamhetshandlingar, medan advokatsamfundet såsom tidigare avstyrkte i denna del. Departementschefen (prop. 1962: 10 del B s. 280) anslöt sig till samfundets avvisande ståndpunkt och framhöll.

Det bör alltså krävas uppsåt såväl i fråga om att påståendet är osant som att det är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet. Det må framhållas att kravet på uppsåt enligt allmänna grunder icke innebär fordran att gärningsmannen skall ha handlat med avsikt. Det är tillfyllest att han insett att påståendet är osant och att det är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, varjämte ansvar inträder jämväl om s. k. eventuellt uppsåt föreligger.

På hemställan av lagrådet (prop. 1962: 10 del B s. 465) innefattades även "falskt rykte" i brottsbeskrivningen.

5.3 Överväganden och förslag

5.3.1 Allmänna överväganden

Gemensamt för stadgandena om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (19:8), samhällsfarlig ryktesspridning (16:6) och bejugande av myndighet (17:6) är att med dem avses att skydda samhälleliga institutioner och funktioner mot den menliga verkan som kan följa av spridande av osanna påståenden. Det ligger i sakens natur att sådana bestämmelser lätt kan verka ingripande i eljest vedertagna principer om rätt för envar att fritt driva meningsutbyte och på annat sätt bilda opinion i samhälleliga frågor. Vad gäller stadgandenas lämplighet från principiell synpunkt har också meningarna brutit sig vid skilda tillfällen då de behandlats i lagstiftningssammanhang. Härtill kommer att dera praktiska nytta, i allt fall i vissa hänseenden, satts i fråga.

I direktiven har uppmärksamheten riktats på hithörande problem vad gäller stadgandet i 19:8. Som inledningsvis nämnts och som klart framgår av förarbetena till stadgandet om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet synes emellertid detta inte böra behandlas isolerat från parallellstadgandena i 16:6 och 17:6. I det följande tas därför till en början samtliga nu nämnda stadganden upp till övervägande vad gäller vissa övergripande synpunkter.

Som nämnts i det föregående kan det historiska ursprunget till nuvarande bestämmelser i BrB 19:8, 16:6 och 17:6 återfinnas i en bestämmelse i 1734 års missgärningsbalk i vilken föreskrevs straff för den som utspred **lögn och falska rykten** som rörde rikets säkerhet. En motsvarighet till denna bestämmelse upptogs i SL och bestod där ända fram till år 1936. Denna senare bestämmelse torde emellertid ej ha tillämpats. Det finns anledning förmoda att motsvarande stadganden som gällde fram till år 1949 kom till användning endast i mycket begränsad utsträckning. Enligt vad som redovisats ovan tillämpades det därefter gällande stadgandet, SL 11:6, endast vid ett tillfälle. Vilken del av stadgandet som därvid var aktuell har inte kunnat utrönas. Av de i BrB på skilda lagrum upptagna bestämmelserna har 19:8 ej någonsin kommit till tillämpning, medan 16:6 tillämpats i fem och 17:6 i ett fall. Att lagrummen tillämpats i så begränsad omfattning torde i

viss mån finna sin förklaring i det förhållandet att uppsåtet skulle täcka, utom annat, att ifrågakommet påstående är osant.¹

Av den tidigare lämnade redogörelsen framgår att nu gällande bestämmelser på förevarande område i allt väsentligt tillkom vid mitten av 1930-talet. Anledningen till att spridande av falskt rykte blev föremål för lagstiftarens intresse vid denna tid torde vara att söka i vissa extremistiska partiers verksamhet. Vissa yttringar av dessa partiers propaganda ansågs betänkliga. Vad man främst vände sig emot var propaganda som eggade till våld och användande av lögnaktiga och vilseledande uppgifter i syfte att förbereda en våldsam omstörtning. Enligt den år 1933 tillkallade kommittén för utredning om åtgärder mot statsfientlig verksamhet var det inte tillrådligt att låta förhållandena helt fritt utveckla sig. Visserligen framhölls att samhället i stor utsträckning måste lita till upplysning som ett medel att bekämpa vilseledande propaganda. Men då det gällde den offentliga propagandan fanns anledning att tillgripa lagstiftning. Vad man lagstiftningsvägen ville möta var vad som kunde anses som klara missbruk av yttrandefriheten. Endast falska rykten och lögnaktiga uppgifter som var ägnade att framkalla fara i vissa hänseenden skulle sålunda kunna föranleda ingripande från det allmänna.

Det torde svårligen kunna bestridas att spridande av lögnaktiga påståenden bland allmänheten under vissa omständigheter, särskilt under orostider, kan utgöra en samhällsfara. Emellertid kan inte enbart detta förhållande motivera att man från samhällets sida ingriper med straffsanktioner mot sådana företeelser och därmed inskränker eljest rådande yttrandefrihet.

Generellt låter det sig väl sägas att missbruk av yttrandefriheten bör stävjas. Men frågan vad som skall anses som missbruk och som därför bör beivras låter sig sällan entydigt besvaras. Uppfattningarna härom växlar med olika samhällssystem och från en tid till en annan. I vårt samhälle med allt större öppenhet och mångfald vad gäller debatt och information har man all anledning räkna med att "toleransnivån" i nyssnämnda hänseenden är hög. Därtill kommer att, även om man i sak är beredd att med hänsyn till motstående intressen godtaga en viss inskränkning i yttrandefriheten, gränsdragningen ofta är ytterst svår att klart ange i författningstext. Risk föreligger att brottsbeskrivningen blir allt för allmän, tänjbar och därigenom oklar och således kommer att, samtidigt som den illa uttrycker lagstiftarens intentioner, dåligt överensstämma med det övergripande kravet på rättssäkerhet. Förarbetena till de här behandlade stadgandena bär vittnesbörd om detta.

Av det sagda synes följa att stor försiktighet bör iakttagas när det gäller att genom straffrättsliga åtgärder söka möta spridande av osanna påståenden.

¹ Se i detta sammanhang det enda refererade rättsfall som i viss mån berör nu aktuellt stadgande, NJA 1942 s. 691. Fråga uppkom i målet huruvida den tilltalade insatt att ryktena var falska.

Uppenbarligen bör sådana åtgärder tillgripas endast när andra remedier inte står till buds. I jämförelse med de förhållanden som härvidlag rådde på 1930-talet är samhället i dag väsentligt bättre rustat att möta – och bemöta – falska rykten och andra osanna påståenden. Salunda har massmedierna i dag säkerligen en långt större och bredare genomslagskraft än tidigare. Möjligheterna att genom massmedia nå fram med beriktiganden och annan information är därför allmänt sett goda. Även de myndigheter och andra organ som har att svara för de samhällsfunktioner, vilka de ifrågavarande straffbestämmelserna ytterst är avsedda att skydda, har i dag ofta betydande resurser för information och upplysning till sitt förfogande.

Mot bakgrund av vad nu andragits kan, allmänt sett, ifrågasättas om det finns något behov av de här omhandlade straffstadgandena. I allt fall är ett sådant behov numera föga framträdande. Vid detta förhållande bör en avvägning mellan å ena sidan den praktiska nyttan av stadgandena och å andra sidan de olägenheter som de onekligen inrymmer främst vad gäller yttrandefriheten ge till resultat att stadgandena i princip bör kunna utmönstras. Emellertid måste innan frågan definitivt besvaras för ett vart av de särskilda straffstadgandena närmare övervägas om specifika intressen, knutna till de särskilda stadgandena, talar emot den nyss angivna slutsatsen.

5.3.2 Ryktesspridning till fara för rikets säkerhet

Gärningsbeskrivningen i BrB 19: 8 omfattar dels att någon bland allmänheten sprider falskt rykte eller annat osant påstående dels att någon till främmande makt framför eller låter framkomma falskt rykte eller annat osant påstående. I båda fallen fordras att gärningarna skall vara ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet.

Bestämmelsens andra led – framförande till främmande makt av falskt rykte – tillfogades i samband med BrB:s tillkomst och har direkt förebild i den norska strafflagen.

Den norska bestämmelsen, som återfinns i § 97 b i Straffeloven och som tillkom år 1950, lyder.

Med fengsel inntil 2 år staffes den som mot bedre vitende eller grovt uaktsomt utbrer offentlig eller meddeler til fremmed makt falske rykter eller uriktige opplysninger som om de vinner tiltro, er egnet til å sette rikets indre eller ytre sikkerhet eller forholdet til fremmede makter i fare, eller som medvirker hertil.

Det intresse som är avsett att skyddas genom straffstadgandet är rikets säkerhet. Att fara för denna kan uppkomma om osanna påståenden opåtalat får spridas bland allmänheten eller föras fram till främmande makt kan inte bestridas. Detta får anses gälla särskilt det förfarande som beskrivs i det senare ledet av stadgandet, nämligen att någon till främmande makt framför eller låter framkomma osant påstående. Här är också möjligheterna mycket små att med saklig upplysning och information möta de skade-

verkningar förfarandet kan ha. Emellertid torde dessa möjligheter vara begränsade även när det gäller de faror som är förenade med ryktesspridning bland allmänheten. Mot bakgrund av det nu sagda torde det därför i allt fall under orostider föreligga ett behov av det nu ifrågavarande straffstadgandet som ett komplement till bestämmelserna om spioneri och obehörig befattningsmed hemlig uppgift. Däremot kan det ifrågasättas om detta behov i vad avser annat än orostider har sådan styrka att det tar över de olägenheter, som enligt vad ovan anförts, allmänt sett är förknippade med ett stadgande av nu ifrågavarande slag. En avvägning härvidlag ger enligt min uppfattning till resultat att stadgandet bör kunna utmönstras vad avser mera normala förhållanden men bibehållas i vad avser tid då landet är i krig eller då av krig föranledda utomordentliga förhållanden råder. Detta bör i sin tur föranleda att stadgandet utmönstras ur 19 kap. och i stället införes i BrB 22 kap.

5.3.3 Samhällsfarlig ryktesspridning

Straffstadgandet i BrB 16: 6 om samhällsfarlig ryktesspridning upptar tre moment. Till en början skall gärningen avse ett spridande bland allmänheten. Detta rekvisit skall enligt förarbetena ej tolkas restriktivt. Något krav på att ett uttalande skall rikta sig omedelbart till en större krets har sålunda inte avsetts: en kampanj som bedrivs medelst antydningar vid samtal med enskilda kan vara minst lika farlig som en öppet bedriven propaganda, vilken lättare kan gendrivas. Gärningsmannens uppsåt skall omfatta att spridningen sker bland en obestämd krets. Vidare krävs att det som sprids skall vara ett falskt rykte eller annat osant påstående. Till skillnad från förtalsbrotten krävs sålunda att ryktet skall vara falskt eller påståendet osant. Sanningslösheten har gjorts till ett brottsrekvisit. Slutligen fordras, att spridandet varit ägnat att framkalla fara för folkförsörjningen eller allmän ordning och säkerhet. Av motiven framgår, att det väsentligaste skälet för införandet av skyddet för folkförsörjningen var att t. ex. rykten om knapphet på viss vara i orostider lätt framkallar hamstringspanik och därigenom kan allvarligt inverka på det allmänna försörjningsläget. Vad gäller allmän ordning och säkerhet avser detta sådant som ordningsmakten i det allmännas intresse har att upprätthålla. I överensstämmelse med vad som gäller beträffande den subjektiva värderingen av farerekvisitet i BrB krävs inte att gärningsmannen insett att fara förelåg utan endast att han ägt kännedom om de omständigheter vilka vid en objektiv bedömning grundlägger fara.

Vad här anförts om bestämmelsens objektiva och subjektiva sidor synes ge vid handen att stadgandet har ett användningsområde som i praktiken måste vara mycket begränsat. I tider då samhället präglas av lugn och stabilitet torde stadgandet knappast vara tillämpligt, eftersom sådan fara som bestämmelsen förutsätter då måste vara i allt fall mycket svår att styrka. Över huvud taget synes något behov av kriminalisering i det förevarande hänseendet inte föreligga under normala förhållanden. Snarare kan det an-

tagas att en tillämpning av bestämmelsen under sådana förhållanden skulle kunna motverka sitt syfte. I enlighet med det anförda synes stadgandet om samhällsfarlig ryktesspridning böra upphävas i allt fall vad avser annat än tid då landet är i krig eller då av krig föranledda utomordentliga förhållanden råder.

Vad därefter gäller tider av sådana extraordinära förhållanden som nyss sagts torde inte kunna bortses från att det kan föreligga ett visst behov av straffrättsligt skydd för de intressen som stadgandet är avsett att värna. Men även här gäller säkerligen att upplysning och information är det medel som i första hand bör komma i fråga: sådana åtgärder torde vara långt effektivare än straffrättsliga ingripanden. Vad som främst kan påkalla straffsanktion synes vara intresset att skydda folkförsörjningen. I det föregående har föreslagits att stadgandet i 19: 8 om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet skall upphävas men en motsvarande bestämmelse införs under 22 kap. att tillämpas i första hand under beredskapstillstånd eller då landet är i krig. Denna senare bestämmelse synes i och för sig tillämplig på ryktesspridning, som är ägnad framkalla fara för folkförsörjningen, i den mån ryktesspridningen också är ägnad att framkalla fara för rikets säkerhet. Det är antagligt att dessa farerekvisit ej sällan kan komma att sammanfalla, i allt fall när extraordinära förhållanden råder. Att men för folkförsörjningen kan, mera allmänt, innefatta men för rikets säkerhet förutsätts f. ö. i stadgandet i 19: 5 om spioneri. Till det sagda kommer att skydd för folkförsörjningen under krig eller krigsfara i vissa hänseenden även ges genom bestämmelserna i BrB 22: 1 om landsförräderi och landssvek.

Vad nu anförts ger enligt min mening vid handen att stadgandet i 16: 6 om samhällsfarlig ryktesspridning bör kunna utmönstras i sin helhet. I allt fall synes det praktiska behovet av ett särskilt stadgande av förevarande slag så ringa, att detta uppenbarligen bör få vika för de invändningar av mera principiell och övergripande natur som, enligt vad redovisats i det föregående, kan anföras mot ett stadgande av nu ifrågavarande art.

5.3.4 *Beljugande av myndighet*

I överensstämmelse med vad som gäller beträffande de två tidigare behandlade brotten fordras även enligt stadgandet i BrB 17: 6 om beljugande av myndighet att det rör sig om falskt rykte eller annat osant påstående som sprids bland allmänheten. Gärningsbeskrivningen i övrigt är här utformad så, att ryktesspridningen skall vara ägnad att undergräva aktningen för myndighet eller annat organ som äger besluta i allmänna angelägenheter. Givetvis krävs för fällande dom att dessa gärningsmoment är täckta av uppsåt. Att exempelvis sanningslöshetskravet skall vara täckt av gärningsmannens uppsåt medför naturligtvis att bestämmelsens användning i praktiken inskränks avsevärt.

Enligt motiven till stadgandet i dess ursprungliga lydelse förväntades

detta få praktisk betydelse för beivrandet inte blott av vissa yttringar av disciplinupplösande agitation inom försvarsväsendet utan även av sådan propaganda med vilken avsågs att undergräva förtroendet och väcka förakt för civila myndigheter m. fl. Genom lagändring 1948 utvidgades det straffbara området till att avse inte endast osanna uttalanden, ägnade att väcka förakt för myndighet eller organ, utan även sådana uttalanden som var ägnade att undergräva aktningen för myndigheten eller organet.

Det torde vara obestriddligt att sanningslösa rykten och påståenden kan medföra att tilltron till eller förtroendet för en myndighet försvagas i sådan grad att dess verksamhet försvåras. Som inledningsvis nämnts (5.3) är också grunden för stadgandet att söka i detta förhållande. Enligt lagrummets lydelse fordras emellertid inte att en sådan effekt inträtt eller att fara för sådan effekt kunnat uppkomma. Enligt ordalydelsen kan straff inträda redan när det osanna uttalandet kan undergräva aktningen för myndigheten eller organet. Därmed har straffstadgandet fått en utformning som närmast ger det karaktären av ett förtalsbrott, dock inte riktat mot enskild person utan mot en myndighet eller ett allmänt organ som sådant. Så synes också brottet av den under senare tid i massmedia förda debatten att döma ha uppfattats bland allmänheten. Att straffa någon enbart för det han förfar så, att aktningen för viss myndighet sätts i fara synes inte stå i överensstämmelse med nu rådande betraktelsesätt. I sammanhanget kan erinras om att i rättegångsbalken 9 kap. 5 § tidigare föreskrevs straff för den som i samband med rättegång kränkte "domstolens värdighet". Detta led i lagrummet utmönstrades emellertid genom lagstiftning år 1973 under hänvisning till att en bestämmelse som enligt sin ordalydelse syftade till att skydda domstolens värdighet knappast var i linje med modernt sätt att se på domstolars eller andra myndigheters funktion i samhället (prop. 1973: 30 s. 32).

Bibehålles ett straffstadgande om beljugande av myndighet, synes i enlighet med vad här anförts detta i allt fall böra ändras därhän att för straffansvar skall krävas, att det osanna uttalandet är ägnat att försvåra myndighetens eller organets verksamhet. Som nyss uttalats är det självfallet angeläget, att det allmännas organ åtnjuter sådant förtroende bland allmänheten att deras verksamhet inte äventyras. Den här relevanta frågan är emellertid huruvida straffsanktionering av spridande av osanna påståenden om myndigheter och andra organ behövs eller har någon meningsfull funktion när det gäller att upprätthålla detta förtroende.

Som jag inledningsvis anført beträffande brotten om ryktesspridning finns det risk, att man med ett stadgande av nu ifrågavarande slag inkräktar på den rätt till fri kritik av bl. a. myndigheter som så starkt hävdas – och utövas – i den allmänna debatten i dag. Att dra en gräns härvidlag är också förenat med stora svårigheter. Därtill kommer att ett ingripande med straffrättsliga åtgärder många gånger kan tänkas snarare försvaga än stärka förtroendet för den myndighet som varit utsatt för ryktesspridningen. Här torde, om någonsin, gälla att information eller upplysning är den adekvata

åtgärden när det gäller att motverka eller undanröja de skadeverkningar eller risker för sådana verkningar som kan bli följden av att osanna uttalanden sprids bland allmänheten. I grava fall, där påtagliga olägenheter för myndighetens verksamhet kan befaras, torde det f. ö. kunna hävdas att det är en plikt för den berörda myndigheten att – i enlighet med dess allmänna skyldighet att tillse att anförtrödda verksamhetsuppgifter effektivt fullgörs – på lämpligt sätt bemöta osanna rykten och påståenden. Att lagföring i sådant sammanhang skulle ha någon nämnvärd effekt eller ens vara lämplig kan på goda grunder starkt ifrågasättas.

Under hänvisning till vad jag nu och tidigare under det allmänna avsnittet anfört vill jag förorda, att straffstadgandet om beljugande av myndighet utmönstras. I anslutning härtill bör dock erinras om att i den mån beljugande av myndighet även innefattar förtal av enskild, vilket ej sällan torde vara fallet, personen i fråga givetvis kan utkräva ansvar för sådant brott. Erinras bör också att åtgärder i sådant fall kan vidtagas från det allmännas sida såtillvida att åtal kan utföras av åklagare, om brottet anges av målsäganden och åtal av särskilda skäl befinnes påkallat ur allmän synpunkt.¹

6 Tagande av utländskt understöd

6.1 Översikt över stadgandets framväxt och redogörelse för förarbetena till nu gällande bestämmelser

Brottet tagande av utländskt understöd infördes först i svensk rätt genom 1940 års lagstiftning beträffande SL 8 kap. I det betänkande som låg till grund för lagstiftningen (SOU 1940: 8 s. 65) framhöll de sakkunniga inledningsvis, att den för ett fritt statsskick erforderliga rätten till ett offentligt meningsutbyte inte kan vara obegränsad. Eftersom ett hänsynslöst utnyttjande av denna frihet från vissa riktningars och individers sida kan leda till inskränkning i andras frihet, är en viss kontroll från samhällets sida nödvändig. Särskilt anförde de sakkunniga, att det måste förebyggas, att den offentliga diskussionen urartar till att förbereda eller understödja brottslig verksamhet, vare sig denna omedelbart riktas mot samhället eller mot enskilda.

De sakkunniga uppmärksammade i särskild grad problem som rörde propaganda. Enligt dem mötte betänkligheter att lämna fritt spelrum åt propaganda som organiserades och finansierades av jämförelsevis begränsade men ekonomiskt starka företag och organisationer, i sista hand arbetande i privat vinstsyfte. I synnerhet var det farligt att det hemlighölls, varifrån de medel härrörde som möjliggjorde en propagandaverksamhet. Inom ramen för detta stora problemkomplex tog de sakkunniga upp till behandling politisk propaganda som finansieras från utlandet. De sakkunniga

¹ Jfr prop. 1975: 78 om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m. m. s. 152–154.

fann det framgå tydligt att denna kunde erbjuda betydande faror för den fria meningsbildningen i landet, faror som kunde utveckla sig därhän att de hotade rikets självbestämmanderätt och kanske dess säkerhet. De anförde härom vidare (SOU 1940: 8 s. 65–66).

I synnerhet äro sådana konsekvenser att frukta, om en propaganda finansieras av en främmande makt. Det torde däremot sällan kunna antagas, att denna inlåter sig härpå av osjälviska ideella motiv: fastmera måste man räkna med att den främmande makten med sitt understödjande av en propaganda asyftar att direkt eller indirekt befordra egna politiska intressen vilka alltför lätt kunna komma i strid med rikets sannskyldiga bästa och verkliga oberoende. Det är härför icke nödigt att den främmande makten använder 'köpta redskap' e. dyl. Det är mycket möjligt att den kan finna medhjälpare hos inländska medborgare, som mer eller mindre osjälviskt sympatisera med den främmande maktens strävanden och i viss mån oegennyttigt ställa sig till förfogande för att genom propagandaverksamhet här i landet befordra dem. I synnerhet i en tid då skilda staters maktpolitiska strävanden sammanvävas med försök att vinna anhängare åt bestämda ideologiska riktningar och ofta söka betäckning under sådana försök, är det ytterst angeläget att icke genom att lämna fritt spelrum åt en utifrån betald agitation av till synes endast ideologisk innebörd eller eljest av blott inrikespolitisk räckvidd i själva verket bereda väg för underminering inifrån av vart lands utrikespolitiska självständighet.

Att effektivt stävja ett sådant agitatoriskt undermineringsarbete från främmande maktas sida erbjöd uppenbarligen för strafflagstiftningen synnerliga svarigheter. De sakkunniga anmärkte först, att åtgärder av en främmande maktas egna organ i stort sett är oåtkomliga för bestraffning. Ytterligare anfördes, att de hjälpmedel för agitation som i detta sammanhang var aktuella i regel lämnades på hemliga vägar, som endast på enstaka punkter kunde blottläggas så att ett ingripande blev möjligt. Med hänsyn härtill och till att det generellt sett ofta var nödvändigt att, om en straffbestämmelse inte skulle bli betydelselös, straffbelägga vissa opåkallade förfaranden i något större omfattning än som motsvarar just vad man i det väsentliga vill förebygga, ansåg de sakkunniga att en kriminalisering i detta fall måste anknyttas till själva mottagandet av ekonomiska hjälpmedel för politisk agitation och att den inte kunde begränsas till sådana fall, i vilka det kunde bevisas att hjälpmedlen härrörde från främmande makt.

De sakkunniga föreslog en bestämmelse vars första stycke stadgade straff för den som av främmande makt mottager penningar eller annat för att här i riket bedriva viss politisk agitation. Vad man härigenom framför allt önskade förebygga var att främmande makt använde personer här i riket som redskap för en för rikets självständighet farlig agitation. Eftersom gränsen mellan vad som mottages under bestämda instruktioner och som understöd till en mer eller mindre självständig verksamhet i verkligheten kan vara flytande, ansåg de sakkunniga det inte möjligt att begränsa det straffbara förfarandet till ett mottagande av hjälpmedel som omedelbart

skulle användas i den främmande maktens tjänst. Därför syntes det oundgängligt att straffbelägga varje mottagande av ekonomiskt stöd för politisk agitation. Av stor betydelse var det naturligtvis att bestämma vilken propagandaverksamhet som skulle avses med understödet. Här om anförde de sakkunniga (SOU 1940: 8 s. 67–68).

Det kunde ifrågasättas att upptaga all propaganda i den främmande maktens intresse. Detta vore emellertid mindre lämpligt, ty å ena sidan finnes knappast anledning att medtaga agitation som helt öppet angiver sig företrädare den främmande maktens synpunkter på dess egna angelägenheter, t. ex. i ett krig eller eljest ett motsättningsförhållande till en annan främmande makt. Dylik "upplysningsverksamhet" är visserligen ofta högst ensidig eller på annat sätt snedvriden, men den är bl. a. på grund av sin öppna metod icke så farlig för den svenska staten. Ett inskridande däremot torde följaktligen böra kräva, att en sådan propagandaverksamhet tagit former som i och för sig innebära överträdande av särskilda straffbestämmelser i detta kapitel eller i tryckfrihetsförordningen. Å andra sidan skulle med den ovan antydda bestämningen av propagandans syfte riskeras att icke träffa organiserandet av den mest subtila och fördolda och därigenom kanske farligaste agitationen i utländskt intresse, nämligen den som föregiver sig angå endast allmänna ideologiska ståndpunkter eller rent inhemska angelägenheter. Till förebyggande härav föreslås att straffbelägga mottagande av understöd för propaganda som avser rikets styrelseskick eller åtgärder i dess inre eller yttre styrelse. Härunder inbegripes ideologisk agitation rörande politiska ämnen i den mån den tillägger sina satser allmängiltighet och följaktligen åtminstone bl. a. tillämplighet på svenska förhållanden: så är vanligen fallet. Naturligtvis omfattar formuleringen jämväl uttalanden, som mera speciellt äro inriktade på särskilda svenska angelägenheter. Meningsyttringar om aktuella eller eljest mera begränsade frågor i svensk politik, såsom förestående beslut eller val, inbegripas jämväl. Härvid har ansetts böra särskilt framhållas att ej blott utrikes- utan även inrikespolitiska ämnen avses; de senare erbjuda ofta möjlighet att på ett indirekt och mera försåtligt sätt främja utländska intressen.

Kriminaliseringen åsyftade endast sådan propaganda som avsåg att påverka den allmänna opinionen.

De sakkunniga ansåg nödvändigt att till bestämmelsen i första stycket foga ett andra stycke genom vilket även den skulle straffas som av främmande makts undersåte mottager penningar eller annat för det ändamål som anges i första stycket och ej utan dröjsmål anmäler det för Konungen eller den myndighet Konungen därtill förordnat. Detta krav på offentliggörande av utländska understöd till politisk agitation hade sin grund i svårigheten att erhålla tillfredsställande effekt åt bestämmelsen i första stycket så länge en förutsättning för straff var att det mottagna skulle bevisligen härröra från främmande makt. Straffbudet kunde ju lätt kringgåas genom att den främmande makten lämnade understöd utan att dess roll i sammanhanget framträdde. De sakkunniga ansåg det vara att gå för långt att med anledning härav utvidga ansvaret att gälla varje understöd från utländsk

källa. Som en lämplig medelväg föreslogs i stället möjligheten att införa krav på viss anmälningsskyldighet.

Departementschefen biträdde de sakkunnigas förslag i allt väsentligt. Be-
träffande emellertid det föreslagna andra stycket ansåg departementsche-
fen vissa betänkligheter möta mot att i SL införa bestämmelser om anmäl-
ningsskyldighet av den art som föreslagits. Det med stadgandet åsyftade
önskemålet skulle enligt departementschefen kunna tillgodoses genom att
bestämmelsen i första stycket utvidgades till att avse även den som motta-
ger penningar eller annat av någon som handlar i främmande makts intres-
se (prop. 1940: 217 s. 16–17).

SL 8: 22 erhöll följande lydelse.

Mottager någon av främmande makt penningar eller annat för att här i ri-
ket genom utgivande eller spridning av skrifter eller annorledes söka på-
verka den allmänna meningen om rikets styrelsekick eller om åtgärder i
dess inre eller yttre styrelse, straffes med fängelse.

Enligt SL 8: 29 skulle vad sålunda föreskrivits om främmande makt gälla
även den som handlar i främmande makts intresse.

Straffrättskommittén framhöll beträffande nu aktuellt brott, att erfaren-
heten då visade, att mera omfattande lagstiftningsåtgärder angående stöd-
jande av förtäckt utländsk propaganda skulle fylla ett kännbart behov.
Kommittén ansåg sig inte böra föreslå någon större saklig utvidgning av
bestämmelsen i fråga. Dock föreslog kommittén, som ansåg ämnet för pro-
pagandan vara för snävt angivet, att understödets ändamål skulle anges
som åtgärd avsedd att påverka den allmänna meningen om rikets politiska
angelägenheter (SOU 1944: 69 s. 150–151). Förslaget vann emellertid inte
gehör i denna del. Departementschefen fann det inte vara tillrådligt att ut-
sträcka tillämpligheten till att avse andra slag av agitation än sådan som
hänför sig till själva statsskicket eller åtgärder i rikets inre eller yttre styrel-
se (prop. 1948: 80 s. 138).

Vid remissbehandlingen ifrågasattes inte själva bestämmelsen utom så-
tillvida att länsstyrelsen i Gävleborgs län ansåg att stadgandet borde tagas
under förnyat övervägande. Vissa jämkningar företogs och straffbudet er-
höll den utformning det har för närvarande.

6.2 Överväganden och förslag

De överväganden som ligger bakom kriminaliseringen av tagande av ut-
ländskt understöd kan sammanfattas enligt följande.

Det ligger i sakens natur att brottslighet enligt 19 kap. mycket ofta äger
rum för någon främmande stats räkning. Verksamhet, inriktad på sådan
brottslighet, är inte sällan understödd från utlandet. Ett mottagande av
ekonomiskt understöd i detta fall kan naturligtvis vara kriminaliserat som
förberedelse (23: 2 jämfört med 19: 14). En verksamhet från utländsk sida

syftande till att underminera den svenska statens frihet och självbestämmanderätt behöver emellertid inte nödvändigtvis ta sig formen av understöd till förövande av särskilda brott. Undermineringsarbetet kan vara att hänföra till ett tidigare stadium än förberedelsestadiet. Här kommer en mer allmänt håller propaganda in i bilden. Framträder denna öppet som härrörande från utlandet, kan den visserligen vara farlig för landets säkerhet, men möjligheter finns att bekämpa den genom upplysning och offentlig diskussion. Betänkligare är propagandaverksamhet, som till skenet och kanske även i verkligheten har svenskt ursprung, men som helt eller delvis finansieras av en utländsk stat eller eljest från utlandet. För att förebygga sådan propagandaverksamhet, i den mån det är möjligt och icke skulle leda till alltför starkt intrång på meningsbildningens frihet, har förevarande stadgande om straff för tagande av utländskt understöd ansetts erforderligt.¹

Den brottsliga gärningen beskrivs i stadgandet som att i visst syfte mottaga penningar eller annan egendom av främmande makt eller någon som handlar i dess intresse. Vad gäller innebörden av uttrycket "mottaga penningar eller annan egendom" anges i förarbetena, att straffskyddet avser endast sådana fall där någon med bidrag från utlandet som verkligen kan betecknas som understöd bedriver i stadgandet avsedd propaganda. Den som exempelvis bara tar emot nyhetsmaterial borde inte drabbas av straff. Att ett visst politiskt tankeinnehåll härrör från utländska källor kan ju inte i och för sig få föranleda att dess utbredning förbjuds. Således kan inte generellt ett mottagande av tryckta skrifter eller annat för spridning avsett propagandamaterial i färdigt skick anses falla under stadgandet. Detta blir fallet endast om exempelvis en upplaga av en propagandaskrift kan sägas vara av någon ekonomisk betydelse.

Gärningen anses fullbordad i och med mottagandet.

Uttrycket "främmande makt eller någon som handlar i dess intresse" har ansetts böra ges en extensiv tolkning. Här avses sålunda inte bara självständiga stater, erkända eller icke erkända av Sverige, utan även exilregeringar och motstånds- eller upprorsrörelser i den mån dylika statliga bildningar och organisationer har en sådan faktisk maktsällning och en sådan politisk betydelse, att diplomatiska angelägenheter är möjliga i förhållandet mellan en dylik organisation och Sverige. Dessutom gäller att den som handlar i statens eller organisationens intresse inte behöver stå i något uppdragsförhållande till den främmande makten. Det är således möjligt att bidrag som nämns i stadgandet kan ges av en svensk, som av sympati för den främmande makten, såsom detta uttryck är att tolka enligt vad nyss sagts, ger bidrag för att gagna vad han anser vara dennas intresse.²

¹ Se Beckman m. fl., Kommentar till Brottsbalken II, 3 uppl., Stockholm 1973, s. 343–344.

² Beckman m. fl., a. a. s. 319 och 344.

Förutom uppsåt, som skall avse samtliga objektiva bestämmingar, kräver stadgandet att ett på visst sätt beskrivet direkt uppsåt skall föreligga hos mottagaren. Denne skall ha ett syfte som går ut på att driva viss i bestämmelsen angiven propaganda. I paragrafen anges denna avse "den allmänna meningen om statsskicket eller åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse". Mottagaren skall ha för avsikt att på visst sätt påverka den allmänna meningen härom. Lagtexten nämner särskilt att propagandan avses ske "genom utgivande eller spridande av skrifter". Även andra medel för propagandan antyds genom lagens ordalydelse. Enligt förarbetena behöver det inte endast röra sig om propaganda enbart här i riket. Även propagandaverksamhet i utlandet kan påverka den svenska opinionen. Självfallet rör dock stadgandet endast opinionen här i riket.

Ämnet för propagandan angavs redan i bestämmelsens ursprungliga lydelse vara rikets författning eller dess styrelse. Härigenom uteslöts vissa mera allmänna politiska ställningstaganden, som inte hänförde sig till särskilda styrelseåtgärder, såsom avgöranden genom val och dylikt. Inte heller domstolsavgöranden kunde föras in under lagens ord. Som ovan antytts, avses med statsskicket rikets författning. Propagandan kan gå ut på att öppet påyrka ändring i författningen. Den kan också inskränka sig till kritik av statsskickets sätt att fungera.¹ Med åtgärder i rikets styrelse förstås beslut av riksdagen eller regeringen, vilka beslut kan avse såväl inrikes- som utrikespolitiska ställningstaganden.

Den propaganda, avseende opinionen här i landet, som bestämmelsen åsyftar är en för rikets säkerhet farlig agitation. I och för sig kan sådan propaganda som är öppet understödd från utlandet vara farlig i angivet hänseende. En propagandaverksamhet, emellertid, som både till skenet och i verkligheten har svenskt ursprung, men som finansieras av främmande makt eller i dess intresse torde framstå som väsentligt mer betänkelig. Lagstiftarens avsikt synes också vara att söka komma tillrätta med denna förtäckt utländska propaganda, som inte lika lätt som den av det förra slaget av agitation låter sig bekämpa genom upplysning och offentlig diskussion.

En bestämmelse av detta slag måste med nödvändighet få en generell utformning. Stadgandet i 19: 13 har också getts en så allmän avfattning att det skulle kunna få en mycket vidsträckt tillämpning. Om exempelvis här i Sverige propageras mot svensk utrikespolitik gentemot viss motståndsrörelse och kritiken ekonomiskt understöds av en svensk person som sympatiserar med vederbörande motståndsrörelse, kan mycket väl förutsättningar föreligga för stadgandets tillämpning. Brottet skulle bestå i mottagande av understödet med avsikt att med kritiken "påverka den allmänna meningen" om det aktuella svenska utrikespolitiska ställningstagandet. Det behöver inte ens vara en aktuell åtgärd i "rikets inre eller yttre styrelse" utan det kan röra sig om ett ställningstagande som kan ifrågakomma.²

¹ Beckman m. fl., a. a. s. 345.

² Beckman m. fl., a. a. s. 345.

Utformningen av det subjektiva rekvisitet i 19: 13 gör emellertid att bestämmelsens tillämpningsområde i praktiken inskränks. I den mån över huvud taget mottagande av bidrag kan styrkas, aligger det dessutom åklagaren att styrka direkt uppsåt hos mottagaren. Som ovan redovisats synes ej heller enligt tillgänglig statistik stadgandet ha tillämpats efter BrB:s ikraftträdande. Av statistiken för tidigare år kan däremot inte utläsas om motsvarande bestämmelse i SL (8: 10) har tillämpats. Av de domar avseende SL 8 kap., som varit tillgängliga, har emellertid ingen avsett nu aktuell stadgande.

Vad som anförts inrymmer i sig starka skäl för det ifrågavarande stadgandets upphävande. Därtill kommer att det finns anledning förmoda, att i en demokratisk statsbildning, där ju demokratins bestånd är avhängig av ett fritt meningsutbyte, en utifran understödd och för landet farlig agitation bäst stävjas genom upplysning och offentlig diskussion. Anledning finns också att förmoda att propaganda av här aktuellt slag i sådan grad strider mot härskande uppfattning i landet om vilka medel som är tillåtna i samhällsdebatten, att just det förhållandet att viss propaganda understöds av främmande makt eller någon som handlar i dess intresse är ägnat att, om det kommer till allmänhetens kännedom, diskreditera propagandan. Allmänhetens fördömande av dylikt tagande av understöd synes här vara det väsentligaste. Det torde m. a. o. inte vara straffhotet enligt bestämmelsen i BrB 19: 13 utan risken för att det skall komma till allmänhetens kännedom att utländskt understöd förekommer som är den avhållande faktorn härvidlag. Den som mottagit sådant understöd är sålunda "dömd" genom allmänhetens förkastelsedom långt innan han dömts av domstol.

Mot bakgrund av vad som anförts föreslår jag att stadgandet i BrB 19: 13 om tagande av utländskt understöd upphävs.

I detta sammanhang bör slutligen erinras, att mutansvarighetskommitténs förslag till ändring av BrB:s regler angående mutansvar som konsekvens har bl. a. att gärning som går in under beskrivningen i 19: 13 kan bli att betrakta som "tagande av muta eller av otillbörlig belöning" enligt lagförslaget.¹

7 Gemensam straffskärpningsregel

I direktiven framhålls bl. a. att vad gäller straffskalorna i kapitlet det kan förtjäna övervägas om inte det i samband med vissa brott i BrB 19 kap. särskilt omnämnda fallet att riket är i krig bör behandlas i en för dessa brott gemensam straffskärpningsregel. I anslutning härtill skulle de nu gällande straffskalorna för samma brott justeras med hänsyn därtill.

¹ Se SOU 1974: 37 s. 8 och 113.

Straffskärpning "om riket är i krig" stadgas i 19 kap. i följande fall:

19: 4 första st. (straffskärpning från max. 2 till max. 4 år)

19: 4 andra st. (straffskärpning från latituden 1–6 år till 4–10 år eller livstid)

19: 7 första st. (straffskärpning från max. 2 till max. 4 år)

19: 7 andra st. (straffskärpning från max. 6 mån. till max. 2 år)

19: 12 (straffskärpning från max. 6 mån. till max. 2 år)

Straffskärpningsgrunden "om riket är i krig" förekommer således i fem fall i kapitlet. Dessa innefattar tre olika latitudvarianter. Utanför 19 kap. återfinns samma grund i 18: 6, som upptar straffstadgande om svikande av försvarspflicht. I detta senare stadgande återfinns en fjärde strafflatitud.

Beträffande BrB i övrigt finns ett stort antal straffskärpningsregler av olika utformning. Här må nämnas, att i 21 kap., vari behandlas brott av krigsmän, har straffskärpningsregler för det fall riket var i krig på flera ställen upptagits i ett särskilt stycke av respektive bestämmelse. Detta gäller 2, 3, 7, 11, 12 och 13 §§.

Straffskärpningsregler av generell art, motsvarande vad direktiven synes åsyfta, förekommer i BrB, men i mycket begränsad omfattning. Här kan nämnas 18: 2, innefattande straffskärpningsregel om gärning enligt BrB 3–5 kap. innebär förgripelse mot Konungen och 19: 11 innefattande straffskärpningsregel avseende 3 och 4 kap. Av större intresse i detta sammanhang synes dock vara den konstruktion som använts i BrB 20: 5, som reglerar de s. k. osjälvständiga ämbetsbrotten. Stadgandet lyder:

Finnes ämbetsman hava genom gärning, som är belagd med straff annorstädes än i 1–4 §§, åsidosatt sin tjänsteplikt, må fängelse i högst två år ådömas, ändå att så svårt straff eljest ej kunnat följa.

Bestämmelsen upptar således en generell höjning i straffsatserna för allmänna brott. I det fall straffskalan är högre än som i paragrafen omnämnas har det ansetts att det förhållande att gärningen innefattar brott mot tjänsteplikt kan beaktas inom ramen för straffskalan. Beträffande lägre straffskalor skulle det verka förryckande på dem, om dessa allmänt höjdes för att tillgodose en mer avlägsen möjlighet att brottet förövades i samband med offentlig tjänst. Det är mot denna bakgrund man får se stadgandet i 20: 5.

Den generella straffskärpningsregeln i 20: 5 fyller således lagtekniskt en väsentlig funktion. En motsvarande regel för här aktuella stadganden i 19 kap. synes emellertid inte kunna motiveras annat än såsom innebärande en förenkling av ett eljest mindre överskådligt angivande av påföljderna. Med hänsyn till att flera latitudvarianter förekommer i de få stadganden där straffskärpning ifrågakommer, förfaller det i hög grad tveksamt om en ge-

mensam straffskärpningsregel skulle medföra fördelar. Det i det föregående framlagda förslaget beträffande 19: 7 första stycket innebär att den där upptagna straffskärpningsregeln utgår. De fyra övriga aktuella stadgandena i 19 kap. representerar då tre latitudvarianter. Det synes därför tvärtom sannolikt att ett sammanförande av samtliga straffskärpningsregler för det fall "riket är i krig" i en särskild paragraf skulle utan att medföra påtagliga fördelar medverka till att kapitlet lagtekniskt blev mer överskådligt. Jag finner mig därför ej böra föreslå en straffskärpningsregel av i direktiven angiven art.

Det kan i sammanhanget nämnas, att genom lagstiftning år 1942 (se prop. 1942: 27 s. 5 och 16 ff.) infördes i SL 8 kap. ett gemensamt straffskärpningsstadgande, 8: 29 a. Utformningen av detta synes inte mana till efterföljd.

8 Specialmotivering

I den allmänna delen har grunderna för de framlagda förslagen angetts särskilt för varje berört lagrum i den mån det ej är fråga om detaljändringar eller ändringar av utpräglad lagteknisk art.

8.1 Brottsbalken

19: 5

Kravet på direkt uppsåt anges med uttrycket "för att", vilket uttryck i motsvarande situation används på andra ställen i BrB.

Enligt 1913 års lagstiftning rörande spioneribrotten skildes mellan att obehörigt uppenbara samt obehörigt sätta sig i besittning av hemliga handlingar. I SL 8: 18 kriminaliserades det obehöriga uppenbarandet, medan obehörigt besittningstagande av hemlighet som närmare beskrevs i 8: 18 straffbelades i 8: 20. 1940 års lagstiftning på ifrågavarande område bibehöll i princip denna systematik. Sålunda kriminaliserades anskaffande av hemlig upplysning i SL 8: 9, medan röjande bedömdes efter SL 8: 10.

Genom den lagtekniska förenkling som ägde rum i och med 1948 års lagstiftning hänfördes båda dessa gärningsbeskrivningar till en och samma bestämmelse, SL 8: 4. Där beskrevs gärningen som så, att någon "anskaffar, befordrar eller lämnar uppgift". Det torde stå klart, att var och en av dessa handlingar var tillfyllest för att ett fullbordat brott skulle föreligga. I straffrättskommitténs förslag till BrB återfinnes denna handlingsbeskrivning ordagrant. Först efter remissbehandlingen tillkom uttrycket "eller eljest röjer". Ändringen föranleddes av ett påpekande vad gällde utformningen av oakttsamhetsdeliktet i BrB 19: 7 andra stycket, vars handlingsbeskrivning föreslagits utformad såsom i 19: 5 utom såtillvida att "anskaffar" ej medtagits. Vid remissbehandlingen påpekade överbefälhavaren att det

fallet att någon förvarar hemlig handling oaktsamt språkligt sett inte gick in under denna beskrivning. Han ifrågasatte om inte en ändring borde företas, så att ordalagen gav vid handen att det icke enbart var fråga om ett aktivt handlande utan även en underlåtenhet att taga något i förvar. Även lagrådet ansåg på berörda skäl önskvärt att handlingsbeskrivningen förtydligades. I konsekvens härmed ändrades motsvarande beskrivning i 19: 5 och erhöll nu gällande avfattning (se härom prop. 1962: 10 s. B 277–278 och 465 samt C 204).

Av förarbetena framgår sålades klart att det endast rörde sig om ett "redaktionellt" förtydligande och inte om en förändring i sak. Emellertid har under senare tid viss osäkerhet framkommit angående den rätta tolkningen av här ifrågavarande uttryck. För att gärningsbeskrivningen skall språkligt sett bättre överensstämma med lagstiftarens intentioner har uttrycket "obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller eljest röjer" ersatts med "obehörigen anskaffar eller befordrar eller obehörigen lämnar eller eljest röjer".

19: 7

Med hänsyn till att gärning som är att hänföra till obehörig befattning med hemlig uppgift stundom kan vara endast i ringa mån straffvärd, har nuvarande straffskalan för brottet ansetts böra behållas. Med hänsyn till att grova fall av brottet föreslås särskilt kriminaliserade har straffskärpningsregeln för det fall riket var i krig utmönstrats. Den berörda situationen uppmärksammas i stället i nästföljande paragraf.

19: 8

På skäl som ovan anförts i den allmänna delen har straffet för de grova fallen av obehörig befattning med hemlig uppgift bestämts efter en vidare straffskala än den som f. n. gäller för brottet i allmänhet. Endast fängelse har ansetts böra ingå. Som brottsbenämning användes "grov obehörig befattning med hemlig uppgift". Stadgandet har införts i det efter upphävande av bestämmelsen om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet ledigblivna lagrummet, 19: 8. Paragrafen har utformats efter direkt mönster från stadgandet angående grovt spioneri.

19: 9

Oaktsambetsbestämmelsen i nuvarande 19: 7 andra stycket har förts över till en särskild paragraf, 19: 9. Ändringen som gjorts är av redaktionell art. I denna del hänvisas f. ö. till vad i motsvarande hänseende anförts under 19: 5.

19: 10

I denna paragraf upptogs ursprungligen en bestämmelse om straff för skymfande av utländsk rikssymbol. Detta stadgande upphävdes år 1970

(1970: 225). Den föreslagna nya paragrafen motsvarar nuvarande 19: 9 första stycket, dock med den skillnaden att, i enlighet med vad som föreslagits beträffande 19: 5, krav på direkt uppsåt skrivits in i gärningsbeskrivningen.

19: 11

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 19: 9 andra stycket. Av skäl som redovisats i den allmänna delen har stadgandet brutits ut till en särskild paragraf och getts en egen brottsbenämning.

19: 12 och 13

Dessa paragrafer motsvarar nuvarande 19: 11 respektive 12 och har oförändrade förts över till de nya lagrummen.

19: 14 och 15

I 19: 14 och 15 upptas bestämmelser om försök, förberedelse och stämpling respektive viss form av medverkan i vad avser vissa brott enligt 19 kap. Med utgångspunkt i det som i den allmänna delen anförts om spioneribrottets förhållande till brottet obehörig befattning med hemlig uppgift och om behovet av särskilt stadgande för grova fall av sistnämnda brott har det ansetts befogat att låta bestämmelserna i 19: 14 och 15 gälla grov obehörig befattning med hemlig uppgift i samma mån som de är tillämpliga på spioneri. 19: 14 och 15 har ändrats i enlighet med det sagda.

I anledning av uppdelningen av det nuvarande stadgandet om olovlig underrättelseverksamhet på två särskilda brott har i 14 § jämte olovlig underrättelseverksamhet upptagits olovlig personspaning.

19: 16

Enligt 19: 16 får åklagare inte åtala för – utom annat -- olovlig underrättelseverksamhet utan regeringens medgivande. Denna regel är förestavad av önskemålet att frågan om åtal bör prövas även från politiska och andra liknande synpunkter. Behovet av en sådan prövning synes främst knyta an till den form av olovlig underrättelseverksamhet som avses i nuvarande 19: 9 första stycket. Vad gäller brott enligt andra stycket föreligger, som framhållits i den allmänna delen, främst ett till sin typ annat skyddsintresse, nämligen enskilda människors integritet. Vid sådant förhållande och då detta senare brott f. ö. brutits ut till en särskild paragraf och getts en egen benämning, har det inte ansetts föreligga anledning att bibehålla nuvarande åtalsbegränsning beträffande det nu ifrågavarande brottet. 19: 16 första stycket har därför lämnats oförändrad. Den ändring som gjorts i andra stycket är av enbart teknisk art.

22: 2 a

Paragrafen motsvarar nuvarande BrB 19: 8. I sak har det tillägget gjorts att, i överensstämmelse med vad i övrigt genomgående eller för visst brott

tillämpas i 22 kap., i gärningsbeskrivningen angetts att straffansvar inträder endast när gärningen begåtts under beredskapstillstånd eller då riket är i krig. Av 22: 16 följer att stadgandets tillämpningsområde under vissa förutsättningar kan vidgas till att avse även annan tid. I övrigt hänvisas till vad som i den allmänna delen anförts beträffande nuvarande 16:6 och 19:8.

8.2 Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

De föreslagna ändringarna i BrB 19 kap. innebär bl. a. att till bestämmelsen i nuvarande 19:7 första stycket anknyts ett nytt stadgande om grov obehörig befattning med hemlig uppgift, att stadgandet i nuvarande 19:9 delas upp på två bestämmelser samt att nuvarande 19:13 upphör att gälla. I konsekvens härmed föreslås ändring i 1 § tredje stycket tvångsmedelslagen.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i brottsbalken	2
Utdrag av regeringsprotokollet	7
1 Inledning	7
2 Betänkandet	8
3 Remissyttrandena	9
3.1 Spioneribrottet	9
3.2 Obehörig befattning med hemlig uppgift	11
3.3 Olovlig underrättelseverksamhet	13
3.4 Ryktesspridning	14
3.5 Tagande av utländskt understöd	16
4 Föredraganden	17
4.1 Inledning	17
4.2 Spioneribrottet	19
4.3 Obehörig befattning med hemlig uppgift	21
4.4 Olovlig underrättelseverksamhet	24
4.5 Ryktesspridning	26
4.6 Tagande av utländskt understöd	28
4.7 Gemensam straffskärpningsregel	30
4.8 Övriga frågor	31
5 Upprättat lagförslag	32
6 Specialmotivering till lagförslaget	33
7 Hemställan	34
8 Beslut	34
<i>Bilaga</i> Ds Ju 1975: 16 Spioneribrottet m. m.	35

