

Regeringens proposition

1979/80: 176

om ändring i brottsbalken (spioneri m. m.)

beslutad den 30 april 1980

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

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

HÅKAN WINBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i brottsbalkens bestämmelse om spioneri. Genom ändringarna utvidgas spioneribestämmelsens tillämpningsområde till att omfatta totalförsvaret i dess helhet. Vidare klargörs att bestämmelsen under vissa förhållanden är tillämplig även på s. k. politiskt spionage, liksom på industrispionage och annat ekonomiskt spionage. Vissa följdändringar föreslås i bestämmelserna om obehörig befattning och vårdslöshet med hemlig uppgift i syfte att behålla det nuvarande tillämpningsområdet för dessa bestämmelser.

Brottsbalken innehöll t. o. m. utgången av år 1977 en bestämmelse om straff för den som av främmande makt eller någon som handlar i dess intresse mottar ekonomiskt understöd för att i Sverige driva politisk propaganda. Bestämmelsen upphävdes genom ett beslut av riksdagen år 1976. I propositionen föreslås att en bestämmelse mot tagande av utländskt understöd införs på nytt. Den föreslagna bestämmelsen har ett mera begränsat tillämpningsområde än den som gällde tidigare. Sålunda föreslås att straff skall inträda endast när understödet bevisligen har kommit från en främmande makt eller från utlandet av någon som handlar för att gå en främmande makt tillhanda. Vidare riktar sig den föreslagna bestämmelsen endast mot propaganda som rör grunderna för rikets statsskick eller något förhållande av betydelse för rikets säkerhet. Åtal för tagande av utländskt understöd förutsätter enligt förslaget regeringens förordnande.

Förslag till

Lag om ändring av brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 19 kap. 5, 7, 9 och 16 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i balken skall införas en ny paragraf, 19 kap. 13 §, av nedan
angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

5 §¹

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.

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

7 §²

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.

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

¹ Senaste lydelse 1976: 509.

² Senaste lydelse 1976: 509.

9 §³

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.

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

13 §⁴

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

16 §⁵

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

³ Senaste lydelse 1976: 509.

⁴ Förutvarande 13 § upphävd genom 1976: 509.

⁵ Senaste lydelse 1974: 565.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-03-13

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Mundebo, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelsohn, Danell, Petri

Föredragande: statsrådet Winberg

Lagrådsremiss om ändring i brottsbalken

1 Inledning

På grundval av betänkandet (Ds Ju 1975: 16) Spioneribrottet m. m. lades under 1975/76 års riksmöte fram förslag till ändringar i brottsbalkens bestämmelser om spioneri och vissa andra brott mot rikets säkerhet samt samhällsfarlig ryktesspridning och beljugande av myndighet (prop. 1975/76: 174). Förslaget innebar i huvudsak att straffansvaret vid spioneri begränsades till fall där gärningsmannen har direkt uppsåt att gå främmande makt till handa samt att bestämmelserna om samhällsfarlig ryktesspridning, beljugande av myndighet och tagande av utländskt understöd upphävdes. Enligt förslaget upphävdes vidare för frestid straffansvaret för ryktesspridning till fara för rikets säkerhet.

Det i proposition framlagda förslaget till ändrad lagstiftning bifölls i dessa delar av riksdagen (Ju 1975/76: 46, rskr 1975/76: 393). Samtidigt gav riksdagen regeringen till känna att ytterligare utredning borde ske i vissa hänseenden. Denna utredning borde ta sikte på straffskyddet mot spionageformer med politisk eller ekonomisk (inkl. industriell) inriktning. Vidare borde på nytt övervägas om hänsynen till rikets säkerhet motiverar kriminalisering av spridande av falska rykten.

Med anledning av riksdagens beslut tillkallades en kommitté¹ för att företa den utredning som riksdagen hade begärt. Med hänsyn bl. a. till att meningsskiljaktigheter hade rått vid riksdagsbehandlingen i fråga om slo-

¹ Justitierådet Carl Holmberg (ordförande), riksdagsledamöterna Allan Hernelius, Anna-Greta Leijon, Yngve Nyqvist och Ake Polstam samt chefredaktören Per Hilding.

pandet av bestämmelsen om tagande av utländskt understöd erhöll kommittén också i uppdrag att överväga behovet av lagstiftning mot propaganda som finansieras från utlandet och som kan medföra fara för den fria meningsbildningen i landet.

Kommittén, som antog namnet spionbrottsutredningen, avlämnade i april 1979 sitt betänkande (Ds Ju 1979: 6) Översyn av spioneribrottet m. m. Betänkandet innehåller förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen samt i 19 och 22 kap. brottsbalken (BrB). Kommitténs sammanfattning av sitt förslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. I samma bilaga bör även intas de reservationer mot förslaget som har avgetts i olika frågor. Kommitténs lagförslag bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En inom justitiedepartementet upprättad sammanställning över remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 3*.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Spioneri m. m.

Fram till år 1939 skyddade spionerilagstiftningen främst uppgifter som gällde det militära försvaret. Nämda år vidtogs emellertid ändringar i lagstiftningen så till vida att det straffbelagda området utvidgades att omfatta inte bara verksamhet som kunde skada rikets försvar utan också verksamhet som kunde skada rikets folkförsörjning (prop. 1939: 3, 2 Särsk. U 1939: 9, rskr 1939: 20). Ytterligare ändringar med avseende på spioneribrottets objektiva rekvisit gjordes genom lagstiftning år 1948 (prop. 1948: 80 och 144, 1LU 1948: 39, rskr 1948: 379). Därvid hänfördes till det straffbelagda området också sådan verksamhet som kan medföra annat men för rikets säkerhet än skada för försvaret och folkförsörjningen.

Gällande bestämmelser i 19 kap. 5 och 6 §§ BrB om spioneri resp. grovt spioneri återgår, såvitt gäller den objektiva brottsbestämningen, i allt väsentligt på den utformning som brottsbeskrivningen erhöll genom 1948 års lagstiftning. För spioneri eller grovt spioneri döms enligt BrB den som går främmande makt till handa genom att obehörigen anskaffa, befordra, lämna eller eljest röja uppgift vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen i krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller annars för rikets säkerhet. Som exempel på uppgifter vilka kan vara skyddade genom de ifrågavarande straffbestämmelserna anges i 19 kap. 5 § uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import och export.

I fråga om det subjektiva rekvisitet erhöll spioneribestämmelserna sin nuvarande lydelse genom den i inledningen nämnda lagändringen år 1976. För att ansvar för spioneri eller grovt spioneri skall inträda krävs numera

att gärningsmannen har handlat med avsikt att gå främmande makt till handa, s. k. direkt uppsåt.

Utformningen av spioneribestämmelsen med den direkta hänvisningen till rikets försvar och till folkförsörjningen i krig samt med de i paragrafen angivna exemplen på skyddade uppgifter kan leda tankarna främst till spionage som riktar sig mot det militära eller ekonomiska försvaret. Bestämmelsens tillämpningsområde är dock inte begränsat till spionage med sådan inriktning. Det avgörande för om en verksamhet skall vara straffbar som spioneri är nämligen i vad man den kan medföra men för rikets säkerhet, inte dess inriktning mot en viss sektor av samhället. Som exempel på uppgifter vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet har sålunda under förarbetena nämnts uppgifter om beslut av regeringen eller om underhandlingar med främmande makt genom vilka vårt lands utrikespolitiska läge väsentligt försämras utan att de likväl angår rikets försvar (SOU 1944: 69 s. 128 ff).

Som framgår av vad jag anförde inledningsvis har spionbrottsutredningen i enlighet med riksdagens begäran haft till uppdrag att särskilt belysa frågan om straffansvaret för spionageformer med politisk eller ekonomisk inriktning. Vid riksdagsbehandlingen hänvisades i denna del till rikspolisstyrelsens remissyttrande över 1975 års betänkande. I yttrandet hävdade rikspolisstyrelsen att den underrättelseverksamhet som bedrivs av olika makter under senare tid har ändrat inriktning och att intresset har flyttats till andra områden än det militära. Den politiska sektorn i svenskt samhällsliv är sålunda enligt styrelsens erfarenhet föremål för livlig uppmärksamhet och återkommande närmanden från främmande underrättelsetjänsters sida. Vidare har styrelsen ansett sig kunna konstatera ett ökat intresse från främmande underrättelsetjänst för hemlig information om förhållanden som rör också annan industri än den rena försvarsindustrin. Rikspolisstyrelsen efterlyste med hänvisning till det anförda klarläggande bestämmelser eller uttalanden om spioneri mot politiska och ekonomiska förhållanden av betydelse för rikets säkerhet.

Utredningen har i enlighet härmed närmare analyserat frågan vad begreppet men för rikets säkerhet kan anses innefatta. Vad som kan innebära men för försvaret och för folkförsörjningen i krig torde därvid enligt utredningen normalt inte vålla svårigheter att bestämma. Främst är det naturligtvis uppgifter av rent militär natur som skyddas enligt bestämmelsen, uppgifter om militära förbands organisation, utrustning, prestanda, krigsuppgifter och liknande, vidare förekomsten av fasta försvarsanläggningar och deras utformning. Även den civila sidan av krigsplanläggningen är emellertid skyddad av hänsyn till folkförsörjningen. Således torde omfattningen och förläggningen av våra beredskapslager av bl. a. drivmedel och livsmedel vara skyddade liksom de avtal mellan staten och enskilda företag om leveranser och utförande av arbeten under krigstid som träffas redan i fred. Att det industrispionage omfattas av lagen som har som mål

att röja prestanda hos vårt lands krigsmateriel är enligt utredningen också klart.

Enligt utredningens mening får lagen emellertid även anses skydda sådana svenska industriella hemligheter och övriga hemliga forskningsrön som kan tänkas få betydelse vid framställningen av ny svensk krigsmateriel. Utredningen påpekar att detta inte innebär att den rena grundforskningen skyddas, men så fort dess tillämpning på krigsmaterielproduktion är påtaglig blir ett skydd aktuellt. Även i detta fall är det emellertid fråga om men för försvaret och inte rikets säkerhet i övrigt. Röjandet av industriella hemligheter som inte har betydelse för försvaret torde däremot i praktiken knappast kunna komma att omfattas av bestämmelsen. Rent teoretiskt kan det emellertid enligt utredningen tänkas att bevarandet av en svensk industriell hemlighet skulle kunna ha en sådan ekonomisk betydelse att ett röjande av den skulle kunna äventyra rikets oberoende eller bestånd.

När det gäller politiskt spionage, som inte har anknytning till försvaret eller folkförsörjningen i krig, torde enligt utredningen förfarandet kunna medföra men för rikets säkerhet i särpräglade fall. Det skulle kunna gälla sådana hemliga förhandlingar eller överenskommelser med annat land vars röjande kan medföra att Sverige får svårare att förhålla sig neutralt i ett eventuellt krig utanför våra gränser. Det är också tänkbart, anser utredningen, att utforskande av svenska förhandlingsdirektiv inför en gränsförhandling med en främmande nation skulle kunna innebära men för rikets säkerhet.

Utredningen pekar avslutningsvis på att man med begreppet men för rikets säkerhet har avsett att ange att det röjda måste vara något verkligt betydelsefullt. Undantag kan enligt utredningen föreligga så till vida att röjandet av ett stort antal uppgifter, som var för sig har liten betydelse eller ingen betydelse alls, kan innebära men för rikets säkerhet genom den samlade bild som uppgifterna ger.

Enligt utredningen bör spioneriparagrafen utformas så att det klart framgår att den omfattar en del kvalificerade former av industrispionage och politiskt spionage. För att föra in industrispionage under den uppräkningsavskyddade intressen som görs i paragrafen har utredningen valt uttrycket tillverkningssätt. Det politiska spionagets föremål representeras av uttrycken underhandlingar och beslut, som också föreslås ingå i uppräkningsavskyddet. För att man skall undvika att uppräkningsavskyddet blir alltför otympligt, föreslår utredningen att begreppet förråd utesluts.

Enligt min mening har utredningen gjort en värdefull analys av den nuvarande spioneribestämmelsens innebörd, och jag anser mig liksom remissinstanserna kunna utgå från att utredningens beskrivning av gällande rätt är riktig. Som jag senare skall redovisa har emellertid flera remissinstanser den uppfattningen att bestämmelsen f. n. har alltför begränsad räckvidd.

Innan jag går närmare in på utredningens förslag, vill jag emellertid ta upp en särskild fråga som enligt min mening har betydelse för den fortsatta framställningen, nämligen spörsmålet om vad som vid spioneribestämmelsens tolkning skall läggas in i begreppet "rikets försvar". Vad som i denna del har anförts i förarbetena till bestämmelsen tar närmast sikte på rent militära förhållanden, och även utredningens uttalanden leder tankarna i den riktningen. Detta stämmer i så fall överens med den terminologi som tillämpades vid bestämmelsens tillkomst, då "försvar" ofta i författningstext användes synonymt med det väpnade försvaret (jfr SOU 1979: 75 s. 70). Med dagens synsätt ter det sig främmande att tala om rikets försvar i en sådan snäv mening, eftersom den nuvarande planeringen utgår från begreppet *totalförsvar*, dvs. landets samlade försvarsåtgärder. Totalförsvaret delas in i det militära försvaret, civilförsvaret, det ekonomiska försvaret, det psykologiska försvaret och övrigt totalförsvar (se närmare 1977 års försvarspolitiska beslut, prop. 1976/77: 74, FöU 1976/77: 13, rskr 1976/77: 311). I spioneribestämmelsen nämns visserligen "folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden", något som det är en väsentlig uppgift för det ekonomiska försvaret att slå vakt om. Just det förhållandet att denna del av det ekonomiska försvarets verksamhet nämns som ett skyddat intresse vid sidan av rikets försvar ger emellertid stöd för uppfattningen att sistnämnda begrepp tar sikte på endast det militära försvaret.

Begreppet totalförsvar omfattar ett vidare fält än det militära försvaret och folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden. Det finns anledning att i detta hänseende särskilt beröra *det ekonomiska försvaret*. Dess huvuduppgift är att trygga försörjningen för det svenska samhället, om vi helt eller delvis blir hänvisade till egna försörjningsresurser. Bland de olika huvudprogram som ligger till grund för det ekonomiska försvarets verksamhet kan nämnas dem som gäller livsmedel, energi, övriga försörjningsviktiga varor (kemiska produkter, metaller m. m.), transporter samt tjänster (arbetskraft, penningmedel, betalförmedling och postal kommunikation m. m.).

Det är viktigt att observera att man vid den nuvarande planeringen av det ekonomiska försvaret riktar uppmärksamheten inte bara mot läget vid en väpnad konflikt som berör vårt land eller dess omgivning utan också på andra typer av avspärrningssituationer. Med en avspärrningssituation jämföras vid planeringen en situation där kriser eller konflikter föranleder medvetna åtgärder, selektivt riktade mot Sverige med syfte att uppnå politiska fördelar gentemot oss (ekonomisk krigföring). Under senare år har emellertid verksamheten inom det ekonomiska försvaret i ökande omfattning inriktats på att förstärka vår beredskap även mot s. k. fredskriser (jfr prop 1976/77: 74 bil. 1 s. 51 och bil. 2 s. 158–160). Med fredskris förstås en av främmande staters militära eller politiska agerande framkallad situation som kännetecknas av att normal fredsstandard inte kan upp-

rätthållas i produktion, sysselsättning, export eller konsumtion på grund av exempelvis importbortfall av en eller flera försörjningsviktiga varor utan att det är krig eller krigsfara i landet eller vår nära omvärld. En fredskris kan orsakas av en lokalt bunden väpnad konflikt vilken inte som sådan berör Sverige men också av vissa länders medvetna agerande (genom att t. ex. begränsa utbudet av varor) för att förbättra sin position antingen i det globala handelsutbytet eller i något annat politiskt avseende som inte direkt berör oss. Från fredskriser måste emellertid skiljas sådana knapphetssituationer, konkurrenssituationer eller handelsstrukturomvandlingar som är ständigt återkommande i det internationella handelsutbytet. Planeringen för sådana lägen utgör ingen uppgift vare sig för det ekonomiska försvaret eller för totalförsvaret i övrigt.

Såvitt gäller det *psykologiska försvaret* bör särskilt nämnas Sveriges Radios beredskap samt planläggningen för press och övrig informationsöverföring samt för folkrörelserna. Till gruppen *övrigt totalförsvär* hör en rad viktiga grenar såsom exempelvis polisens och sjukvårdens verksamhet.

Det är enligt min mening inte tillfredsställande att uttrycket "rikets försvar" i spioneribestämmelsen anses ha en så snäv betydelse att endast det militära försvaret inbegrips, eftersom det torde stå klart att totalförsvarets övriga grenar är i lika hög grad i behov av skydd mot spioneri och liknande förfaranden. Jag förordar att orden "rikets försvar" byts ut mot ordet "totalförsvaret". Härigenom blir det överflödigt och närmast missvisande att särskilt nämna den del av det ekonomiska försvarets verksamhet som avser folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden. Denna del av brottsbeskrivningen bör därför utgå.

I enlighet härmed kommer spioneribestämmelsen att ta sikte på röjande av uppgifter vars uppenbärande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet. Jag vill framhålla att, när men för totalförsvaret uppstår, detta i allmänhet innebär att men uppkommer även för landets säkerhet men att så inte alltid behöver vara förhållandet. I den mån det i ett särskilt fall står klart att röjandet av en uppgift kan medföra men för totalförsvaret blir emellertid spioneribestämmelsen tillämplig utan att det därför behöver bevisas att men kan uppstå även för rikets säkerhet.

Vid tolkningen av begreppet totalförsvär bör självfallet ledning kunna hämtas från statsmakternas regelbundet återkommande beslut om totalförsvarets utveckling och inriktning. Dessa beslut fattas efter ingående studier av de hot av olika slag som kan uppkomma mot Sveriges frihet och oberoende.

Den utvidgning av spioneribestämmelsens räckvidd som jag här har föreslagit får konsekvenser även i fråga om tillämpningsområdet för bestämmelsen i 19 kap. 7 § om obehörig befattning med hemlig uppgift. Detta brott består nämligen i att någon i fråga om en hemlig uppgift begår en

sådan gärning som avses i spioneriparagrafen utan syfte att gå främmande makt till handa. Hänvisningen till spioneriparagrafen kommer i fortsättningen att avse denna paragraf i dess ändrade lydelse. Att även 19 kap. 7 § i enlighet härmed kommer att bereda ett skydd mot verksamhet till men för totalförsvaret i allmänhet är enligt min mening befogat. Den av mig förordade utvidgningen kan emellertid knappast i praktiken antas påverka tillämpningsområdet för bestämmelsen i 19 kap. 8 § om grov obehörig befattning med hemlig uppgift.

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

För att man skall undvika att spioneribestämmelsen – med de föreslagna tilläggen om tillverkningssätt, underhandlingar och beslut – blir alltför otymplig, har utredningen som nämnts föreslagit att begreppet förråd skall uteslutas ur uppräknningen av skyddade föremål. Flera remissinstanser har motsatt sig detta. Jag menar också för egen del att ordet förråd bör kvarstå särskilt med tanke på att det, enligt vad överstyrelsen för ekonomiskt försvar påpekat i sitt remissyttrande, av allt att döma finns ett visst obehörigt intresse för hemliga uppgifter om en del förråds- och beredskapslagars storlek och sammansättning.

Som framgår av vad jag förut har nämnt har utredningen funnit att sådan främmande underrättelseverksamhet som riktar sig mot politiska och ekonomiska förhållanden till stor del faller utanför spioneribestämmelsen. Utredningen har därför haft anledning överväga en komplettering av straffskyddet. Därvid har delade meningar uppkommit inom utredningen. Utredningens majoritet har stannat för att inte lägga fram något förslag i detta hänseende. Två av utredningens ledamöter har emellertid ställt sig

bakom ett förslag till straffbestämmelse mot annan främmande underrättelseverksamhet än sådan som omfattas av nu gällande spioneribestämmelse. Enligt minoritetens förslag skall den som, för att gå främmande makt till handa, hemligen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande svenska förhållanden, vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets intressen, kunna straffas för olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 10 § BrB, när inte gärningen är straffbar som spioneri. Åtal för detta brott skall enligt förslaget kunna väntas först efter regeringens förordnande.

För egen del har jag förståelse för minoritetens uppfattning i fråga om behovet av ytterligare straffskydd mot sådan underrättelseverksamhet från andra länders sida som kan allvarligt skada svenska samhällsintressen. Det behov av ett sådant straffskydd som minoriteten har pekat på tillgodoses visserligen till en del om mitt förslag att utvidga spioneribestämmelsen till att gälla skydd för totalförsvaret i dess helhet genomförs. Det kan emellertid otvivelaktigt finnas skäl som talar för att man bör straffbelägga otillbörlig underrättelseverksamhet, som visserligen inte hotar totalförsvaret eller säkerheten men som är ägnad att exempelvis leda till störningar i den svenska samhällsekonomin eller minska förtroendet för vårt land i internationella sammanhang. Industrispionage som röjer viktiga svenska företags-hemligheter och därmed försämrar det enskilda företags konkurrensförmåga och utvecklingsbetingelser kan i allvarliga fall tänkas få återverkningar på den svenska samhällsekonomin i stort. Samhällsekonomisk eller utrikespolitisk skada torde också kunna vållas genom att främmande makt genom sin underrättelseverksamhet på förhand får kännedom om den svenska statsledningens överväganden och beslut i t. ex. finans- och valutapolitiska frågor eller om hemliga direktiv i samband med förhandlingar om handelstraktater och andra internationella överenskommelser.

Det är samtidigt uppenbart att man här ställs inför betydande avgränsningssvårigheter. Spioneri och olovlig underrättelseverksamhet är allvarliga brott. Det kan inte komma i fråga att till dessa hänföra andra gärningar än sådana som är ägnade att vålla allvarlig skada för svenska samhällsintressen. En alltför allmänt hållen bestämmelse riskerar att drabba också sådan verksamhet som bedrivs av främmande makt i överensstämmelse med diplomatisk sedvänja. Även pressens, särskilt de utländska korrespondenternas, legitima arbete med att skaffa in uppgifter om svenska förhållanden skulle kunna lida skada. Åtskilliga remissinstanser har också riktat kritik mot den av minoriteten föreslagna bestämmelsen med hänvisning till att dess tillämpningsområde skulle bli vagt och osäkert.

Vad särskilt gäller industrispionage har utredningens majoritet hänvisat till att en bestämmelse, som avser att bereda skydd för rikets intressen i allmänhet, blir så vag att den inte är lämplig som skydd mot ifrågavarande gärningar. Gränsen skulle enligt majoritetens mening bli så osäker att tillämpningen skulle kunna leda till ingripande mot allt industrispionage

som har någon nämnvärd ekonomisk betydelse. De överväganden som fordras för införande av sådana bestämmelser kan enligt majoriteten knappast begränsas till spionage för utländska intressen.

Jag har förståelse för denna ståndpunkt. Bl. a. uppstår frågan hur straffbestämmelser av sådant slag som nu har diskuterats skall avgränsas mot bestämmelserna i lagstiftningen mot illojal konkurrens. Enligt regeringens bemyndigande den 30 augusti 1979 har min företrädare tillkallat en särskild utredare (Ju 1979: 09) med uppdrag att utreda frågor om skyddet för företagshemligheter m. m. Enligt sina direktiv skall utredaren beakta det skydd för allmänna svenska intressen som särskilda straffbestämmelser på området kan ge. Med hänsyn till den utredning i frågan som sålunda pågår f. n. och till de avgränsningssvårigheter som enligt vad som förut har anförts möter om man vill föra in en bestämmelse i ämnet i 19 kap. BrB är jag inte beredd att på det underlag som f. n. står till buds föreslå en sådan bestämmelse med sikte på industrispionage.

Vad beträffar politiskt spionage har utredningens majoritet som stöd för sin ståndpunkt att inte föreslå någon utvidgning av spioneribestämmelserna hänvisat till att främmande underrättelseverksamhet mot politiska förhållanden oftast innefattar handlingar som är straffbelagda på annat sätt. Därvid har i första hand åsyftats det ansvar som kan följa på brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § BrB) och mot bestämmelserna om handlingssekretess i sekretesslagen (1937: 249).

Straffbestämmelserna i sistnämnda lag kommer enligt det förslag till ny sekretesslag som har lagts fram i prop. 1979/80: 2 att ersättas av den nämnda bestämmelsen i BrB, som har böter eller fängelse i högst ett år i straffskalan. Förslaget till sekretesslag innebär att handlingssekretess och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet förs samman till gemensam reglering.

Som utredningen har påpekat synes anledning saknas att ens överväga ett straffrättsligt skydd genom bestämmelserna om spioneri och olovlig underrättelseverksamhet beträffande andra uppgifter om politiska förhållanden än sådana vars hemlighållande har bedömts vara så viktiga att de skyddas med sekretess. Exempel på sekretessbestämmelser i den föreslagna sekretesslagen av särskilt intresse i detta sammanhang erbjuder 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 §, som behandlar den sekretess som har ansetts böra gälla med hänsyn främst till rikets förhållande till andra stater resp. dess centrala finans-, penning- och valutapolitik. BrB:s bestämmelse om brott mot tystnadsplikt riktar sig mot fall då någon röjer vad han till följd av lag eller annan författning är skyldig att hålla hemligt eller olovligen utnyttjar en sådan hemlighet. Bestämmelsen ger därmed otvivelaktigt ett skydd även mot politiskt spionage i sådana former som närmast har varit föremål för uppmärksamhet i sammanhanget. Som Sveriges domareförbund har påpekat kan det visserligen sägas att den för brott mot tystnadsplikt gällande straffskalan knappast är avpassad för de allvarligaste tänkbara formerna av

sådant spionage. Det mest väsentliga är dock att underlag finns för ett rättsligt ingripande i fall då det är motiverat.

Det lagförslag som minoriteten inom utredningen har lagt fram har också avsetts att i första hand fylla en annan funktion, nämligen att ge underlag för ingripande mot s. k. kontaktmän med anställning vid främmande diplomatiska beskickningar. Dessa kontaktmän, vilka åtnjuter diplomatisk immunitet, skulle med stöd av bestämmelsen kunna förklaras inte önskvärda i landet. Någon uttrycklig straffbestämmelse är emellertid inte nödvändig för en s. k. non grata-förklaring mot en medlem av en främmande beskicknings diplomatiska personal när denne bedriver eller medverkar till underrättelseverksamhet som riktar sig mot viktiga svenska intressen och som sker i former vilka strider mot diplomatisk sedvänja. Enligt 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser behöver f. ö. inte ens något skäl för en sådan förklaring lämnas. För det ändamål som har angetts nyss kan den ifrågasatta straffbestämmelsen sålunda inte anses vara erforderlig.

Rikspolisstyrelsen, som har tillstyrkt minoritetens förslag till straffbestämmelse, har hänvisat till att flertalet av de spioneriutredningar som sedan 1950-talet har lett till åtal visar att gärningsmännen i ett mycket tidigt skede har bedrivit någon form av underrättelseverksamhet utan att rättsliga åtgärder då har kunnat vidtas mot dem. Styrelsen har påpekat att det i de främmande underrättelsetjänsternas metoder ingår att binda uppgiftslämnare så fast till verksamheten att dessa inte har någon möjlighet att själva avbryta kontakterna utan att bli komprometterade. Om sådan främmande underrättelseverksamhet som bedrivs obehörigt eller hemligt och med konspirativa metoder straffbeläggs, skulle man enligt styrelsen få möjlighet att ingripa redan innan en alltför besvärande situation har uppstått för den enskilde och uppgiftslämnandet nått därhän att men för rikets säkerhet har uppstått.

Det är naturligtvis ytterligt väsentligt att man från polisens sida kan på ett så tidigt stadium som möjligt ingripa när misstanke föreligger om att någon har etablerat en kontakt med främmande underrättelsetjänst som har utvecklats eller kan komma att utvecklas till spioneri. Så som jag har uppfattat rikspolisstyrelsens ståndpunkt hänför sig de problem som i praktiken kan möta till det förhållandet att det kan vara känt för polisen att någon i hemlighet har trätt i förbindelse med företrädare för främmande makt men att man från polisens sida inte anser sig kunna bevisa vilka uppgifter som därvid har lämnats. Det är emellertid svårt att se att ett genomförande av minoritetens förslag skulle innebära någon egentlig lösning på detta problem. Även enligt detta förslag ställs ett beviskrav beträffande uppgifternas art, låt vara att detta reduceras till att avse att uppgifternas utlämnande kan medföra men för svenska intressen. För att fylla en praktisk funktion från de av rikspolisstyrelsen åberopade synpunkterna skulle straffbestämmelsen behöva innebära ett mer eller mindre generellt förbud mot att i hemlighet träda i förbindelse med sådan företrädare för

främmande makt som kan misstänkas ägna sig åt underrättelseverksamhet. Tillräckligt underlag för att införa en sådan bestämmelse kan emellertid inte anses föreligga f. n.

Av det anförda följer att jag anser att inte heller de av rikspolisstyrelsen åberopade skälen med tillräcklig styrka talar för att den av utredningens minoritet föreslagna straffbestämmelsen bör införas. Jag vill emellertid understryka att, i den mån polisen får kännedom om att en person med tillgång till säkerhetskänslig information har förbindelse med företrädare för främmande makt som kan misstänkas för underrättelseverksamhet, det givetvis är ett utomordentligt angeläget önskemål av hänsyn både till landet och till den enskilde att man på allt sätt söker motverka att kontakten utvecklas till spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet. Detta synes ofta kunna ske genom direkt information från polisens sida till den berörde, något som måste anses falla inom ramen för polisens brottsförebyggande och säkerhetsskyddande verksamhet. Utredningen har framhållit att en sådan kontakt från polisens sida inte får utgöra någon otillbörlig inblandning i den enskildes liv och att det bör eftersträvas att den inte heller uppfattas så. Detta är naturligtvis i och för sig önskvärt, men landets säkerhet måste här beaktas i främsta rummet. Det kan därför enligt min mening inte riktas någon erinran mot polisen om den på detta område följer principen att hellre informera en gång för mycket än en gång för litet.

Mina överväganden har lett mig till den slutsatsen att det lagförslag som minoriteten har lagt fram inte har så påtagliga fördelar att de uppväger de betänkligheter som från skilda synpunkter kan anföras mot förslaget. Sammanfattningsvis innebär sålunda mitt ställningstagande att i fråga om industrispionage resultatet av det pågående utredningsarbetet bör avvaktas samt att spioneribestämmelsen nu ändras i de hänseenden som jag förut har angett. Någon ändring föreslås inte i bestämmelserna om olovlig underrättelseverksamhet.

2.2 Ryktesspridning

I brottsbalken fanns från början tre olika straffstadganden om brott angående ryktesspridning. Enligt 19 kap. 8 § kunde för ryktesspridning till fara för rikets säkerhet straffas den som bland allmänheten spred eller till främmande makt framförde eller lät framkomma falskt rykte eller annat osant påstående som var ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet. För samhällsfarlig ryktesspridning kunde vidare enligt 16 kap. 6 § straffas den som bland allmänheten spred falskt rykte eller annat osant påstående som var ägnat att framkalla fara för folkförsörjningen eller för allmän ordning och säkerhet. Enligt 17 kap. 6 § var det slutligen straffbart som bejugande av myndighet att bland allmänheten sprida falskt rykte eller annat osant påstående ägnat att undergräva aktningen för myndighet eller annat organ som äger besluta i allmänna angelägenheter.

Som jag nämnde inledningsvis upptogs brotten om ryktesspridning till behandling i samband med 1976 års lagstiftning om spioneri. Riksdagen fattade därvid beslut om att upphäva bestämmelserna om samhällsfarlig ryktesspridning och beljugande av myndighet. Samtidigt begränsades kriminaliseringen av ryktesspridning till fara för rikets säkerhet i princip till tid då riket är i krig eller då beredskapstillstånd råder. Som en följd härav överfördes bestämmelsen om brottet till ett nytt stadgande bland krigsartiklarna, 22 kap. 2 a §. I konsekvens med dessa ändringar i brottsbalken fattades också beslut om ändring i tryckfrihetsförordningen. Riksdagens beslut var inte enhälligt. En betydande minoritet av riksdagens ledamöter ansåg sålunda att de aktuella straffbestämmelserna borde behållas.

Gällande rätt innebär sålunda att det enligt 22 kap. 2 a § BrB är straffbart att under beredskapstillstånd eller då riket är i krig sprida eller till främmande makt framföra eller låta framkomma ett falskt rykte eller ett annat osant påstående som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet. Straffet för brottet, som benämns ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, är böter eller fängelse i högst två år. Det bör anmärkas att bestämmelsen kan bli tillämplig även i annat fall än om riket är i krig eller beredskapstillstånd råder. Enligt 22 kap. 16 § första stycket BrB kan nämligen regeringen, i den mån det är påkallat med hänsyn till krigsfara vari riket befinner sig eller till andra utomordentliga förhållanden föranledda av krig, förordna att vad som bl. a. enligt 22 kap. BrB gäller för det fall att riket är i krig skall gälla även beträffande ett brott som har begåtts under annan tid.

Spionbrottsutredningen, som nu har behandlat ryktesspridningsbrotten på nytt, har inte funnit anledning att överväga förnyad kriminalisering av samhällsfarlig ryktesspridning och beljugande av myndighet. I utredningens betänkande redovisas sålunda närmare överväganden endast angående brottet ryktesspridning till fara för rikets säkerhet. När det gäller detta brott har utredningens majoritet föreslagit sådan ändring i brottsbalken och i tryckfrihetsförordningen att straff skall kunna inträda inte bara under krig eller beredskapstillstånd eller med stöd av 22 kap. 16 § BrB utan också under annat allvarligt orostillstånd. En minoritet inom utredningen har motsatt sig denna utvidgning av brottsbeskrivningen och ansett att ingen lagändring behövs.

Utredningens uttalande att det nu saknas anledning att överväga att återinföra bestämmelserna om samhällsfarlig ryktesspridning och beljugande av myndighet har lämnats oemotsagt av remissinstanserna, med något undantag. Själv har jag i denna fråga inte något att invända mot utredningens bedömning.

När det gäller den säkerhetshotande ryktesspridningen har utredningsmajoritetens förslag tillstyrkts bl. a. av JK, överbefälhavaren och överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Svea hovrätt och Sveriges domareförbund förordar att man går längre än utredningsmajoriteten har föreslagit och återinför en generell bestämmelse mot säkerhetshotande ryktesspridning.

Bland de remissinstanser som avstyrker förslaget och alltså i likhet med minoriteten inom utredningen inte anser att någon lagändring bör göras märks RÅ, rikspolisstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvär, Sveriges advokatsamfund, yttrandefrihetsutredningen, Sveriges författarförbund och pressens samarbetsnämnd.

De meningsskiljaktigheter som har gjort sig gällande i såväl det tidigare lagstiftningsärendet som inom den nu aktuella utredningen och under remissbehandlingen av betänkandet avser framför allt två frågor. Skilda meningar har för det första kommit till uttryck när det gäller frågan huruvida en straffbestämmelse mot ryktesspridning till fara för rikets säkerhet kan anses otillbörligt inkräkta på yttrandefriheten. För det andra har framkommit olika uppfattningar rörande behovet av en sådan straffbestämmelse mot bakgrund av de möjligheter samhället har att på annat sätt begränsa skadeverkningarna av en propaganda inom områden som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet.

När det först gäller frågan om förhållandet mellan en lagstiftning mot spridande av falska rykten och yttrandefriheten vill jag för egen del framhålla följande. En vidsträckt yttrandefrihet utgör en obestridad grundsten i vårt samhällsskick. Dess ändamål är att garantera den fria meningsbildning som är en förutsättning för att ett demokratiskt samhälle skall fungera. I 2 kap. 13 § första stycket regeringsformen har emellertid uttryckligen angetts att yttrandefriheten kan begränsas bl. a. med hänsyn till rikets säkerhet. En straffbestämmelse mot falsk ryktesspridning m. m. till fara för rikets säkerhet även under andra omständigheter än då landet är i krig eller då beredskapstillstånd eller likartade förhållanden råder skulle principiellt sett knappast strida mot yttrandefrihetens ändamål, sådant det nyss har angetts. Tvärtom skulle bestämmelsen med fog kunna sägas tjäna som ett värn för den fria meningsbildningen så till vida som den skulle öppna möjlighet att ingripa mot förfaranden, varigenom den allmänna opinionen på ett svikligt sätt förses med oriktigt underlag för sitt ställningstagande i viktiga politiska frågor. Jag anser därför att det inte föreligger någon principiell konflikt mellan yttrandefriheten med den däri ingående fria kritikrätten och en utvidgad lagstiftning som stadgar straff för den som uppsåtligen sprider oriktiga uppgifter genom en till allmänheten riktad propaganda vilken har sådan innebörd och genomslagskraft att den kan hota rikets säkerhet. Å andra sidan kan man inte helt bortse från risken att en sådan straffbestämmelse i praktiken skulle avhålla enskilda från att i debatten föra fram påståenden som de anser riktiga men som de – med eller utan fog – befarar att företrädare för det allmänna skulle stämpla som osanna.

Vad härefter beträffar behovet av en utvidgad straffbestämmelse torde det vara ovedersägligt att falska rykten och lögnaktig propaganda kan få allvarliga konsekvenser för ett lands politiska situation. En ryktesspridning som riktar sig mot vårt lands säkerhet ligger ingalunda utom ramen för

vad som är tänkbart. Härav följer naturligtvis inte i och för sig att en straffbestämmelse mot sådan ryktesspridning skulle vara oundgänglig. Jag delar sålunda självfallet den uppfattning som har framförts från flera håll att falsk ryktesspridning bäst förhindras eller motverkas genom öppen debatt samt genom upplysning och saklig information i massmedierna. Jag är också övertygad om att det under normala förhållanden finns tillräckliga möjligheter att med erforderlig genomslagskraft nå ut till allmänheten med sådana beriktiganden och sådan information att eventuella skadeverkningar från en rykteskampanj kan hävas. Svårare är det att ha en bestämd uppfattning i frågan om tillräckliga informationsmöjligheter alltid kan antas föreligga i sådana situationer som av utredningen betecknats som annat allvarligt orostillstånd än krig och beredskapstillstånd. I den mån som en tveksamhet beträffande informationsmöjligheterna under allvarliga orostillstånd är befogad, finns det enligt min mening också skäl som talar för att straffbestämmelsen om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet utvidgas i enlighet med vad utredningsmajoriteten har föreslagit. Under sådana förhållanden kan nämligen en straffbestämmelse ha ett värde som komplement till andra motåtgärder. Jag menar således att man inte får bortse från att möjligheten till rättsliga ingripanden mot säkerhetshotande falsk propaganda kan ge viss effekt, inte minst av preventiv art.

Av vad jag hittills har sagt framgår att enligt min mening vissa sakliga skäl talar för en lagändring i linje med utredningens förslag. Då jag likväl anser mig böra avstå från att förorda en sådan lösning, är det främst av följande skäl. Utredningens förslag föranleder ändring i grundlag, något som i fall där en bred enighet inte kan uppnås bör förutsätta starka skäl. Av reservationerna i betänkandet och utfallet av remissbehandlingen torde framgå att någon allmän enighet om en grundlagsändring i nyss angivet syfte inte kan påräknas. När det gäller att bedöma styrkan hos de skäl som ändå kan tala för en sådan ändring anser jag mig böra fästa avseende bl. a. vid det förhållandet att utredningens förslag har avstyrkts även av beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, vilken är den instans som bl. a. har till uppgift att skapa förutsättningar för massmedierna att verka under krig och beredskap så att en fri och effektiv nyhetsförmedling med snabb och saklig information då kan upprätthållas. Till grund för nämndens avstyrkande bör, såvitt jag kan förstå, ha legat den bedömningen att informationsmöjligheterna under sådana allvarliga orostillstånd som avsetts med utredningsförslaget i allmänhet kan antas vara tillräckliga för att möta säkerhetshotande propaganda. Nämndens bedömning i detta hänseende väger självfallet tungt med hänsyn till den sakkunskap som nämnden företräder. Jag anser bl. a. med hänsyn härtill att jag bör utgå från att det inte föreligger ett så påtagligt behov av en utvidgad straffbestämmelse att en grundlagsändring i enlighet med utredningens förslag bör genomföras i nuvarande läge. Jag lägger följaktligen inte heller fram något förslag till ändring i brottsbalkens regler om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet.

2.3 Tagande av utländskt understöd

En bestämmelse med förbud mot att ta emot utländskt understöd för att bedriva politisk propaganda intogs i strafflagen år 1940. Bestämmelsen överfördes i huvudsak oförändrad till brottsbalken där den fick plats i 19 kap. 13 §. Enligt nämnda lagrum var det straffbart att av främmande makt eller någon som handlade i dess intresse ta emot penningar eller annan egendom för att genom att ge ut eller sprida skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen om statsskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse.

Som framgår av vad jag nämnde inledningsvis föreslogs i prop. 1975/76:174 att bestämmelsen skulle upphävas. I propositionen erinrade dåvarande chefen för justitiedepartementet om att ett genomförande av förslaget inte skulle innebära att alla bidrag från utlandet till propaganda här i landet blev tillåtna. Han påpekade därvid att 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.

Sedan propositionen hade remitterats till justitieutskottet för behandling, inhämtade utskottet lagrådets yttrande. Lagrådet, som fann att departementschefens motivering för lagrummets avskaffande inte till alla delar kunde anses bärkraftig, förordade att bestämmelsen inte upphävdes men att lagrummet omarbetades i syfte att åstadkomma en tillfredsställande begränsning av det straffbara området. Utskottet fann i sitt betänkande (JuU 1975/76:46) att en bestämmelse om tagande av utländskt understöd även framgent borde finnas i BrB. Utskottet var nämligen inte övertygat om bärkraften av de i propositionen redovisade motiven för en avkriminalisering utan anslöt sig till den kritik som lagrådet hade framfört. Utskottet konstaterade emellertid att bestämmelsen hade en alltför vidsträckt avfattning. För att den skulle få en striktare avgränsning borde den därför bli föremål för förnyade överväganden. En minoritet inom utskottet förordade emellertid bifall till propositionen även i denna del.

Efter lottnings på grund av lika röstetal biföll riksdagen reservationen, vilken alltså innebar att propositionens förslag godtogs (rskr 1975/76:393). I enlighet härmed har bestämmelsen om tagande av utländskt understöd upphävts med verkan fr. o. m. den 1 januari 1978.

Det förtjänar i sammanhanget att anmärkas att Island år 1978 har antagit en ny lagstiftning som generellt förbjuder politiska partier att ta emot finansiellt stöd från utlandet. Med hänvisning härtill väcktes samma år inom Nordiska rådet ett medlemsförslag med yrkande att rådet skulle rekommendera nordiska ministerrådet att undersöka möjligheterna att införa motsvarande förbud i övriga nordiska länder. Sedan medlemsförslaget remissbehandlats, beslöt majoriteten inom Nordiska rådet i mars 1980 under rådets 28:e session att medlemsförslaget inte skulle föranleda vidare åtgärder

Som jag berörde inledningsvis fick spionbrottsutredningen till uppgift att i sitt arbete även ta upp till behandling frågan om behovet av lagstiftning mot propaganda som finansieras från utlandet och som kan medföra fara för den fria meningsbildningen i landet. Även i denna del har skilda meningar uppkommit inom utredningen.

Majoriteten inom utredningen har kommit till uppfattningen att någon bestämmelse mot tagande av utländskt understöd inte bör införas. Till stöd för denna uppfattning har åberopats att en allmän bestämmelse i ämnet skulle få alltför stor räckvidd och att sådana gärningar i stället bör bekämpas med andra medel än straffbestämmelser. Enligt utredningens mening bör sålunda en utifrån stödd och för landet farlig agitation i första hand stävjas genom upplysning och offentlig diskussion. Därvid framhålls bl. a. att samhället säkert är väsentligt bättre rustat härför nu än då en bestämmelse om tagande av utländskt understöd först infördes. Även utan straffbestämmelser föreligger en så påtaglig risk för att ett utländskt understöd som skulle kunna vara farligt kommer till allmänhetens kännedom, att denna risk enligt majoritetens uppfattning måste i betydande mån verka avhållande på en främmande makt. I den mån understödet blir allmänt bekant, torde det ofta leda till att den främmande propagandan blir verkningslös.

Minoriteten har för sin del hävdats att man även med hjälp av straffbestämmelser bör söka bekämpa en från utlandet finansierad propaganda i främmande makts intresse rörande svenskt statsskick eller åtgärder i rikets inre och yttre styrelse. Till stöd för denna uppfattning har bl. a. framhållits att det blir betydligt lättare att hemlighålla utländskt understöd om det inte är en uppgift för polis- och åklagarmyndigheter att beivra tagande av sådant understöd. Om trots detta ett rykte skulle uppstå om att sådant stöd har lämnats, är det för de inblandade givetvis angeläget att förneka och dementera sådant rykte. Uppgift kommer då att stå mot uppgift och klarhet inte någonsin att vinnas. Det ter sig enligt minoriteten över huvud taget motbjudande att en verksamhet av aktuellt slag inte på något sätt skulle vara kriminaliserad.

Minoriteten framhåller emellertid att enighet råder om att den avskaffade bestämmelsen om tagande av utländskt understöd var alltför vidsträckt. I den mån understödet ges av en svensk, som i överensstämmelse med sin egen politiska uppfattning försöker påverka opinionen, skulle det vara direkt stötande att kriminalisera mottagande av understödet. Men bestämmelsen blir rimlig om tillämpningsområdet inskränks till fall där understödet bevisligen kommer från utlandet och ges i främmande makts intresse. Minoriteten förordar därför en modifierad bestämmelse. Den föreslås få det innehållet att den som av främmande makt eller eljest från utlandet av någon som handlar i främmande makts intresse tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen om statsskicket eller om åtgärder i

rikets inre eller yttre styrelse kan dömas för tagande av utländskt understöd till fängelse i högst två år.

Remissopinionen är splittrad även i detta avseende. Till utredningsmajoritetens ståndpunkt ansluter sig bl. a. JK, RÅ, TCO, yttrandefrihetsutredningen, pressens samarbetsnämnd och Sveriges författarförbund. Bland de instanser som tillstyrker minoritetens förslag märks Svea hovrätt, överbefälhavaren, Sveriges domareförbund och Sveriges industriförbund. Det har dock bland denna grupp instanser framhållits att utformningen av en bestämmelse i ämnet förtjänar att övervägas ytterligare.

För egen del vill jag först framhålla att jag självfallet ansluter mig till uppfattningen att det viktigaste remediet mot en utlandsstödd propaganda-verksamhet är upplysning och offentlig diskussion. Detta gäller emellertid oavsett om en straffbestämmelse återinförs eller ej och synes inte i och för sig vara något hållbart argument mot den ifrågasatta kriminaliseringen. Företeelser av det slag som den tidigare straffbestämmelsen riktade sig emot har lyckligtvis inte varit vanliga i vårt land, och det torde stå klart att en ny bestämmelse i ämnet lika litet som den tidigare gällande kan antas komma att tillämpas särskilt ofta. Den förebyggande betydelsen av en bestämmelse som förmedlare av en norm på området skall emellertid inte underskattas. Frånvaron av varje förbud mot tagande av utländskt understöd kan otvivelaktigt ge upphov till situationer där det skulle vara för den allmänna rättskänslan stötande och från allmänpreventiv synpunkt betänkligt, om inte något ingripande kan ske. Detta gäller i synnerhet sedan tidigare gällande bestämmelser om ryktesspridning och beljugande av myndighet har upphävts. Som justitieutskottet konstaterade i det tidigare lagstiftningsärendet innebär nuvarande ordning att fältet straffrättsligt sett lämnas helt fritt för en främmande makt att finansiera en kampanj för spridning av falska uppgifter i syfte att exempelvis undergräva förtroendet för de högsta statsorganen. Det kan enligt min mening inte vara godtagbart att behålla ett sådant rättsläge. Jag finner därför i likhet med minoriteten att en bestämmelse som för vissa fall straffbelägger tagande av understöd från utlandet bör införas.

Vad jag har anfört nu får emellertid inte förstås som att jag i alla avseenden tar avstånd från den kritik som riktades mot det tidigare gällande straffstadgandet. Tvärtom menar jag att flera av de skäl som åberopades mot den dåvarande utformningen av kriminaliseringen var vägande. Jag finner det angeläget att en ny bestämmelse mot utländsk propaganda utformas så att den inte kan tillämpas i fråga om andra gärningar än sådana där straffvärdet är odiskutabelt. Hit hör enligt min mening sådan av främmande makt finansierad propaganda som genom sin omfattning och inriktning är ägnad att inkräkta på den fria meningsbildningen inom landet i politiska frågor som rör statsskickets grunder eller som är av betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt.

I särskilt ett avseende torde det föreligga allmän enighet om att den

tidigare gällande straffbestämmelsen hade en alltför vidsträckt avfattning, nämligen så till vida som den inte uppställde krav på att det mottagna understödet skulle ha utländskt ursprung. Det anmärktes således i det tidigare lagstiftningsärendet att straff formellt sett kunde komma i fråga om någon i Sverige skulle propagera för en ändring av den svenska utrikespolitiken till förmån för en viss motståndsrörelse i ett annat land med ekonomiskt understöd från en svensk person som sympatiserade med motståndsrörelsen. Det angivna exemplet ger enligt min uppfattning uppenbart vid handen att kriminaliseringen tidigare var alltför långtgående och att den gav formellt utrymme för rättsligt ingripande i vissa situationer då det skulle framstå som opåkallat eller t. o. m. direkt stötande för den allmänna rättsuppfattningen. Jag menar därför liksom spionbrottsutredningens minoritet att en ny straffbestämmelse bör avgränsas på ett sådant sätt att den får tillämpning endast i de fall där understödet bevisligen härrör från utlandet.

Enligt minoritetens förslag skall för straffbarhet fordras att understödet lämnas antingen av främmande makt eller också från utlandet av någon som handlar i främmande makts intresse. Såvitt gäller fall där understödet lämnas av främmande makt ansluter jag mig till minoritetens uppfattning. Mera tveksamt finner jag det vara om den omständigheten att understödet härrör från någon som i utlandet handlar i främmande makts intresse skall vara en tillräcklig förutsättning för straffbarhet när det gäller understödets ursprung. Man torde inte kunna bortse från det förhållandet att en person som medverkar i politisk propagandaverksamhet i regel har sin egen politiska övertygelse som huvudsaklig drivkraft för sitt handlande. Det kan vara honom likgiltigt om hans åsikter står i överensstämmelse med en främmande makts intressen, och det kan också i vissa situationer vara svårt att avgöra i vad mån så är förhållandet eller inte. Härtill kommer att själva begreppet främmande makts intresse knappast är lättolkat. Enligt min mening skulle det föra för långt att generellt straffbelägga fall då någon tar emot understöd från utlandet så snart de syften som ligger till grund för att understödet lämnas i ett eller annat avseende kan sägas sammanfalla med en främmande makts intresse. Om man vill ha garantier för att en ny straffbestämmelse skall kunna tillämpas bara i verkligt straffvärda fall, synes det nödvändigt att gå något längre när det gäller att avgränsa det straffbara området.

Närmast till hands ligger det därvid att anknyta till den konstruktion i fråga om uppsåtet som bestämmelserna i 19 kap. 5 och 10 §§ numera har erhållit och såsom en förutsättning för straffbarhet ställa upp det kravet att den som har lämnat understödet har haft till syfte – s. k. direkt uppsåt – att därigenom gå främmande makt till handa. När det gäller mottagaren av understödet bör det emellertid i överensstämmelse med vanliga principer i fråga om uppsåt vara tillräckligt för straffbarhet att han har varit medveten om syftet med understödet eller att han åtminstone har insett möjligheten

av att understödet lämnats av någon som avsåg att gå främmande makt till handa och att det kan antas att han skulle ha handlat på samma sätt om han hade varit medveten härom (s. k. eventuellt uppsåt).

I enlighet med de överväganden som nu har redovisats förordar jag att den aktuella bestämmelsen utformas på det sättet att det för straffbarhet förutsätts att understödet har lämnats antingen av främmande makt eller också från utlandet av någon som har handlat för att gå främmande makt till handa.

Enligt den tidigare straffbestämmelsen om tagande av utländskt understöd krävdes att propagandaverksamheten skulle drivas i visst syfte för att den skulle kunna föranleda straff. Mottagaren av understödet skulle sålunda ha för avsikt att påverka den allmänna meningen om statsskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse. Med rikets styrelse skulle därvid förstås beslut av riksdagen eller regeringen, såväl redan meddelade som föreslagna eller sådana som annars kunde komma i fråga. Däremot innefattades inte i detta begrepp politiska avgöranden genom val och ej heller domstolsavgöranden.

Jag har förut uttalat att en lagstiftning mot utländskt understöd bör begränsas till gärningar med ett odiskutabelt straffvärde, nämligen sådana genom vilka främmande makt låter påverka den allmänna opinionen i politiska frågor som rör statsskicket, totalförsvaret eller rikets säkerhet. Enligt min mening framstår tillämpningsområdet för den tidigare straffbestämmelsen vad beträffar kravet på propagandans inriktning som alltför vidsträckt. Bestämningen åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse omfattar ju också sådana åtgärder som inte har någon som helst anknytning till den svenska författningen eller säkerhetspolitiken.

Det skulle kunna hävdas att redan det av mig nyss förordade kravet att understödet skall ha lämnats av främmande makt eller av någon som har handlat för att gå främmande makt till handa avgränsar bestämmelsens tillämpningsområde tillräckligt. Har en främmande makt ett sådant intresse av en politisk fråga i vårt land att den finansierar en propaganda till förmån för viss lösning, kan frågan i allmänhet antas ha betydelse för vårt lands utrikespolitiska ställning och därmed ofta också för rikets säkerhet. Detta behöver emellertid inte alltid vara fallet. Det förekommer nämligen att enskilda stater av humanitära eller andra ideella skäl lämnar ekonomiskt stöd till sådan opinionsbildning på det internationella planet i olika frågor av etisk, ekonomisk eller social karaktär som kan syfta till ändring av andra staters lagstiftning. Som exempel kan anges den internationella opinionen mot dödsstraffet, mot rasförtryck eller till förmån för jämställdhet mellan män och kvinnor. Ser man till svenska förhållanden, kan det inte uteslutas att åtskilliga inslag i vårt samhälle kan strida mot livsåskådningar eller samhällsuppfattningar som är förhärskande på annat håll i världen. Det är därför inte orimligt att tänka sig att någon som i Sverige förespråkar viss lagändring eller förvaltningsåtgärd kan utverka ekono-

miskt stöd från främmande makt även när frågan saknar säkerhetspolitiskt intresse. Sådana fall bör enligt min mening inte lämpligen omfattas av en straffbestämmelse mot tagande av utländskt understöd. Självfallet finns det anledning att ta avstånd från varje inblandning från främmande makter och utländskt kapital i vårt lands politiska angelägenheter. För fall då fråga inte är om propaganda som gäller vår författning eller åtgärder av betydelse för totalförsvaret eller annars för vår säkerhet synes det dock lämpligare att gärningar av aktuellt slag motverkas på annat sätt än genom strafflagstiftning.

I enlighet med vad jag har anfört nu föreslår jag att en ny bestämmelse om tagande av utländskt understöd kompletteras i förhållande till den tidigare gällande så att det i bestämmelsen angivna syftet med propagandan skall vara att påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller rikets grundlagar eller någon angelägenhet som har betydelse för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om. Inom det straffbara området faller därmed t. ex. en för främmande makts räkning bedriven propaganda som går ut på att Sverige skall överge neutralitetspolitiken eller ingå i försvarspakt med andra länder eller som angår vår politik i internationella nedrustningsfrågor. Detsamma gäller naturligtvis om propagandan rör utrikes- eller handelspolitiska avgöranden av betydelse för vårt totalförsvaret eller vår säkerhet. Däremot kommer i allmänhet en propaganda för eller mot någon motståndsrörelse i ett annat land – i vart fall när detta inte ligger alltför nära våra gränser – att falla utanför straffbestämmelsen. Inte heller kommer straffbestämmelsen som regel att omfatta från utlandet finansierad propaganda i frågor om t. ex. miljövården eller kulturutbytet med utlandet.

Vad beträffar de övriga brottsföreskrifterna i den tidigare gällande straffbestämmelsen föreslår jag ingen ändring. Det innebär att det understöd från utlandet som konstituerar den straffbelagda gärningen skall utgöras av pengar eller annan egendom. Förarbetena till den tidigare bestämmelsen bör i tillämpliga delar fortfarande vara vägledande.

Som brottsbeteckning bör "tagande av utländskt understöd" alltså kunna användas. Straffet för tagande av utländskt understöd bör – liksom enligt den tidigare straffbestämmelsen – vara fängelse i högst två år.

En bestämmelse om tagande av utländskt understöd med den konstruktion som jag här har förordat kan lika lite som den tidigare bestämmelsen sägas inkräkta på yttrande- eller tryckfriheten. Den förbjuder sålunda inte något visst slag av propagandaverksamhet eller meningsyttringar i övrigt utan riktar sig enbart mot propagandans ekonomiska bakgrund. Inte heller kan bestämmelsen anses innebära någon begränsning av föreningsfriheten. Det är visserligen att märka att straffbestämmelsen som regel blir tillämplig, om exempelvis ett politiskt parti skulle ha tagit emot understöd för sin allmänna opinionsbildande verksamhet från en främmande makt eller annars från utlandet av någon som handlar för att gå främmande makt

tillhanda. Detta gäller under förutsättning att det i partiets verksamhet ingår att påverka den allmänna meningen i någon angelägenhet som det ankommer på statsmakterna att besluta om och som rör grundlagarna eller har betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt, något som regelmässigt torde vara fallet. Det förhållande att den aktuella bestämmelsen sålunda kan tänkas träffa en politiskt verksam organisation innebär emellertid inte att föreningsfriheten kränks, eftersom bestämmelsen riktar sig till envar, oavsett om han handlar ensam eller tillsammans med andra (jfr prop. 1975/76: 209 s. 113 och 154).

Man kan emellertid inte bortse från att utredningar rörande det aktuella brottet i praktiken kan beröra just politiska organisationer eller massmedieorgan, dvs. institutioner som det av hänsyn till yttrandefriheten är särskilt angeläget att skydda från opåkallade rättsliga ingrepp. Det torde bl. a. därför vara motiverat att frågan om lämpligheten av ett åtal skall vara underkastad en särskild prövning. Nära till hands skulle ligga att föreskriva att ett åtal för tagande av utländskt understöd inte skall få väckas av åklagare utan regeringens förordnande (jfr lagrådets yttrande i 1976 års lagstiftningsärende, JuU 1975/76: 46 s. 47–48). En sådan regel gäller enligt 19 kap. 16 § BrB i fråga om olovlig underrättelseverksamhet och olovlig värvning samt försök, förberedelse och stämpling till olovlig underrättelseverksamhet. Med hänsyn till den särskilda karaktären av brottet tagande av utländskt understöd bör emellertid lämpligen åtalsprövningen ankomma på ett organ som är fristående i förhållande till regeringen. Jag föreslår att prövningen anförtros åt riksåklagaren. En föreskrift härom bör tas in i 19 kap. 16 §.

Den nu förordade åtalsbestämmelsen innefattar inte någon inskränkning i polis- eller åklagarmyndigheternas befogenhet att inleda eller verkställa förundersökning. Det ligger emellertid i sakens natur att fråga om förundersökning ändå måste handhas med urskillning i fall där det inte från början står klart att tillstånd till åtal skall komma att lämnas. Detta gäller naturligtvis i synnerhet när fråga om tvångsmedel aktualiseras. Enligt min uppfattning finns det inte tillräckliga skäl att låta det aktuella brottet omfattas av den särreglering i fråga om bl. a. möjligheterna till telefonavlyssning som gäller för vissa brott mot rikets säkerhet enligt lagen (1952: 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.

Sammanfattningsvis förordar jag att en ny 13 § införs i 19 kap. BrB. I denna bör föreskrivas att den som av en främmande makt eller från utlandet av någon som handlar för att gå en främmande makt tillhanda tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som rör rikets grundlagar eller i någon angelägenhet som har betydelse för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om, skall dömas till fängelse i högst två år för tagande av utländskt understöd. Vidare innebär förslaget att 19

kap. 16 § BrB ändras på det sättet att åtal för sådant brott skall få väckas endast efter riksåklagarens förordnande.

Med hänsyn till att en näraliggande fråga som nämnts nyligen har varit föremål för diskussion inom Nordiska rådet har jag ansett mig kunna avstå från att före förslagets framläggande föranstalta om ytterligare nordiska överläggningar i ämnet. Dettas speciella karaktär medför f. ö. att skillnader i de olika nordiska ländernas reglering på området kan föreligga utan olägenheter för den nordiska rättsgemenskapen.

De lagändringar som jag här har förordat bör träda i kraft den 1 januari 1981.

3 Hemställan

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats ett förslag till ändring i brottsbalken. Förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över lagförslaget.

4 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

*Bilaga I***Sammanfattning av betänkandet****(Ds Ju 1979: 6) översyn av spioneribrottet m. m.**

Riksdagen antog i maj 1976 i samband med beslut angående ändring av bestämmelserna om spioneri ett uttalande att det beträffande sådana spionageformer, som har politisk eller ekonomisk inriktning men samtidigt faller utanför den nuvarande brottsbeskrivningen för spioneribrottet, erfordras närmare överväganden. Vid samma tillfälle beslöt riksdagen upphävande av bestämmelserna mot beljugande av myndighet, samhällsfarlig ryktesspridning och tagande av utländskt understöd. Beslutet innebar vidare bland annat att brottet ryktesspridning till fara för rikets säkerhet skulle begränsas till att i princip gälla endast då krig eller beredskapstillstånd råder. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1978. Riksdagen uttalade i detta sammanhang att, med hänsyn till de meningsmotsättningar som yppats i fråga om i vilken utsträckning de s. k. ryktesspridningsbrotten bör vara kriminaliserade, dessa borde bli föremål för förnyade överväganden.

Regeringen tillsatte i januari 1977 spionbrottsutredningen för att se över de bestämmelser som riksdagen angivit. Utredningen skulle även ta upp frågan om behovet av en lagstiftning mot propaganda som finansieras från utlandet.

Spioneri och annan underrättelseverksamhet

Utredningen har funnit att det finns mycket som talar för att den främmande underrättelseverksamheten under de senaste decennierna alltmer inriktats på politiska, ekonomiska och industriella förhållanden. Nuvarande bestämmelse om spioneri avser förhållanden vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets säkerhet. Bestämmelsen kan endast i speciella fall bli tillämplig på sådant spionage som inte har direkt militär anknytning eller rör folkförsörjningen i krig. Utredningen har emellertid inte funnit skäl att föreslå bestämmelser med särskild tillämpning på politiskt eller ekonomiskt spionage.

Beträffande politiskt spionage finner utredningen inte anledning att skydda andra uppgifter än sådana som skall hållas hemliga. Utredningen utgår från att en ny sekretesslagstiftning i sin tur kommer att erbjuda ett tillräckligt skydd mot sådan verksamhet.

Beträffande industrispionage och annat ekonomiskt spionage har utredningen övervägt en bestämmelse med särskild inriktning på de fall då industrispionage skulle kunna skada rikets intressen. En sådan bestämmelse skulle emellertid bli alltför vag och lämna utrymme för skönsmässiga bedömningar. För införande av mer generella bestämmelser mot industri-

spionage erfordras överväganden av annat slag än dem utredningen haft att göra.

Under utredningsarbetet har framförts tanken på en bestämmelse riktad mot själva bedrivandet av hemlig underrättelseverksamhet för främmande makt. Utredningen har emellertid funnit att behovet av en sådan bestämmelse inte är särskilt framträdande och att det inte skulle gå att på ett helt tillfredsställande sätt avgränsa bestämmelsen.

I fråga om spioneri föreslår utredningen den ändringen att lagtexten i spioneriparagrafen förtydligas så att det klart framgår att bestämmelsen kan tillämpas på politiskt och ekonomiskt spionage.

Två ledamöter har reserverat sig och föreslagit införande av en bestämmelse mot att bedriva hemlig underrättelseverksamhet.

Ryktesspridningsbrotten

Utredningen har inte funnit anledning att beträffande ryktesspridningsbrotten föreslå annan ändring än som motiveras av hänsynen till rikets säkerhet. Gällande lag har i detta hänseende alltför begränsat tillämpningsområde. Det finns behov av en bestämmelse mot ryktesspridning även i en del "skymningslägen" mellan krig och fred. Emellertid torde det förhålla sig så att det endast är i mycket särpräglade situationer, såsom under krig eller allvarliga orostillstånd, som ett rykte eller en osann uppgift kan framkalla fara för rikets säkerhet. Utredningen föreslår därför att det åter införs en generell bestämmelse mot ryktesspridning till fara för rikets säkerhet. Det föreslagna stadgandet innebär att det blir straffbart att sprida falskt rykte eller annat osant påstående, som med hänsyn till krig eller annat allvarligt orostillstånd är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet. Med orostillstånd menas då inte bara våldsamma oroligheter utan också betydelsefulla utrikespolitiska förändringar i vårt lands närhet. Då farlig ryktesspridning kan antas ske även genom tryckt skrift, föreslår utredningen vidare att en bestämmelse av motsvarande innehåll införs i tryckfrihetsförordningen (TF).

Tre ledamöter har reserverat sig mot en utvidgning av bestämmelserna mot falsk ryktesspridning.

Tagande av utländskt understöd

Utredningen anser det självklart, att främmande makt, internationella organisationer eller internationellt kapital inte bör få påverka opinionsbildningen i politiska frågor i vårt land genom ett dolt ekonomiskt understöd. Emellertid skulle en bestämmelse mot att mottaga utländskt understöd bli föga effektiv. Den skulle därtill bli tillämplig på en del fall, som det knappast finns anledning att lagstifta mot. Med hänsyn härtill och till att behovet av en bestämmelse även i övrigt framstår som föga angeläget, anser utredningen att den inte bör föreslå någon bestämmelse. En för

landet farlig agitation torde istället böra stävjas genom upplysning och offentlig diskussion.

Tre av utredningens ledamöter har reserverat sig i denna del och föreslagit införande av en bestämmelse mot tagande av utländskt understöd.

RESERVATIONER OCH SÄRSKILT YTTRANDE

Reservationer av

a) *Allan Hernelius och Åke Polstam mot utredningens ställningstagande i fråga om ändring av spioneribestämmelserna.*

Det torde vara ställt utom varje tvivel att vårt land är föremål för en omfattande underrättelseverksamhet från andra länders sida. Denna verksamhet riktar sig för närvarande mot praktiskt taget alla samhällsfunktioner i Sverige. Det rent militära intresseområdet är sedan gammalt föremål för uppmärksamhet. Samhällsutvecklingen i Sverige och utomlands har emellertid medfört att även områdena för teknik, industri, vetenskap och politik utsatts för en alltmera intensiv uppmärksamhet från utlandet. I verksamheten använder man också alltmera avancerade tekniska hjälpmedel och förfinade metoder.

Genom den nu gällande spionerilagstiftningen skyddas genom straff för utlämnande endast uppgifter, vilkas röjande kan medföra men för rikets säkerhet. Det innebär att i praktiken ansvar för spioneri endast blir aktuellt, när underrättelseverksamheten rör militära förhållanden. Spionerimål är också numera sällan förekommande. Det är således tydligt att en betydande del av den underrättelseverksamhet som bedrives inte är kriminaliserad eller på grund av bevissvårigheter inte blir beivrad.

Härav följer inte nödvändigtvis att det skulle föreligga ett starkt behov av utvidgningar av gällande straffbestämmelser. En betydande del av den främmande underrättelseverksamheten torde ske i godtagbara former och gälla förhållanden, som det inte ligger i vårt lands intresse att dölja. En viktig uppgift för en diplomatisk beskickning är just att införskaffa information om det land där beskickningen vistas.

Dock förekommer utanför spioneribestämmelsens tillämpningsområde främmande underrättelseverksamhet som bedrives i hemlighet och som avser såväl militära som industriella, ekonomiska och politiska förhållanden, vilka det ligger i svenskt intresse att skydda. Vi anser att det inte bör möta några större betänkligheter att ingripa med straffbestämmelser mot viss sådan verksamhet. Man bör därvid särskilt beakta att även den som lämnar ut uppgifter, som i dag inte är straffskyddade, till en främmande underrättelsetjänst därigenom gradvis kan komma i en beroendeställning till främmande makt. Ett från början oskyldigt uppgiftslämnande kan leda till spioneri i brottsbalkens mening.

Vi anser därför att det bör införas en bestämmelse, som utvidgar straffbarheten beträffande hemlig underrättelseverksamhet åt främmande makt.

En sådan bestämmelse skulle kunna intas som ett tredje stycke i BrB 19: 10 och ha följande lydelse.

För olovlig underrättelseverksamhet skall likaledes dömas den som i annat fall än förut i detta kapitel är sagt, för att gå främmande makt tillhanda, hemligen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande svenska förhållanden, vilkas uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets intressen, eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej allenast är tillfällig.

Den straffbara handlingen föreslås bestå i att bedriva verksamhet för att anskaffa uppgifter rörande svenska förhållanden. I uttrycket verksamhet ligger ett krav på att det skall föreligga en följd av handlingar, vilka tidsmässigt eller på annat sätt står i sådant sammanhang att de kan uppfattas som delar i en verksamhet. Den straffbara gärningen bör därvid kännetecknas av ett visst mått av planmässighet och organisation. Anskaffande av enstaka uppgifter straffbelägges inte i denna bestämmelse.

I förslaget uppställs vidare krav på att verksamheten skall ske hemligen. Detta rekvisit anser vi uppfyllt om regelmässigt ett konspiratoriskt beteende iakttas. Hemligt kan ett förfarande också vara, om det sker utan sådana försiktighetsmått som kan betecknas som konspiratoriska, men kontrahenterna utgått från att de meddelade uppgifterna var förtroliga och det av tillvägagångssättet i övrigt framgår att vederbörande förstått att deras handlingssätt var otillbörligt.

För att inte helt bagatellartade uppgifter skall straffskyddas, har i förslaget uppställts den ytterligare förutsättningen att uppenbarande av uppgifterna för främmande makt skall kunna medföra skada för rikets intressen. Med rikets intresse menar vi ett allmänt intresse av inte obetydlig omfattning. Även industrispionage mot ett enskilt svenskt företag bör kunna falla under bestämmelsen, om spionaget kan påverka landets ekonomi.

Rekvisitet "men för rikets intressen" är vidsträckt och den närmare innebörden därav är svårbestämd. Genom att kravet på att verksamheten skall ske med direkt uppsåt att gå främmande makt till handa, får bestämmelsen ändå nöjaktig avgränsning.

Den föreslagna bestämmelsen kommer i första hand att kunna tillämpas på dem som i mera betydande omfattning ägnar sig åt underrättelseverksamhet, de s. k. kontaktmännen. Dessa, som ofta är anställda vid en främmande diplomatisk beskickning och åtnjuter diplomatisk immunitet, kommer i förekommande fall att kunna förklaras inte önskvärda i landet. Därutöver kan finnas anledning att straffbelägga de fall där någon lämnar medverkan till sådan verksamhet och medverkan inte är enbart tillfällig. För straffbarhet i dessa fall erfordras emellertid att gärningsmannen är medveten om att hans handlingar ingår som en del i en underrättelseverksamhet av det slag som nu är i fråga.

Med hänsyn till att den nu föreslagna bestämmelsen har som syfte att förhindra spioneri och att den endast straffbelägger handlingar, som utföres i direkt uppsåt att gå främmande makt till handa, torde den inte stå i strid med regeringsformens regler om informationsfrihet. Bestämmelsen är

därtill genom de begränsande rekvisiten så klart avgränsad att den endast omfattar sådana fall där ett otvetydigt intresse av kriminalisering föreligger.

Åtal för underrättelseverksamhet kan i vissa fall tänkas få utrikespolitiska följder av oönskat slag. Vi anser därför att åtal bör kunna väckas först efter förordnande av regeringen.

b) Per Hilding, Anna-Greta Leijon och Yngve Nyquist mot utredningens förslag om ändring av bestämmelsen angående ryktesspridning till fara för rikets säkerhet.

Genom riksdagsbeslut 1976, som trätt i kraft den 1 januari 1978, avskaffades straffbestämmelserna mot beljugande av myndighet och samhällsfarlig ryktesspridning. Vidare överfördes brottet ryktesspridning till fara för rikets säkerhet till krigsartiklarna och inskränktes till att gälla under krig eller beredskapstillstånd.

Ändringarna var grundade på ett utredningsförslag som fått bred anslutning vid remissbehandlingen. Riksdagsbeslutet togs med stor majoritet och såvitt angick ändringarna i TF på grundval av ett enhälligt betänkande av konstitutionsutskottet.

Utredningens majoritet föreslår nu att brottet ryktesspridning till fara för rikets säkerhet utvidgas och på nytt införes i 19 kap. BrB samt att en vidgning av tillämpningsområdet görs i TF för att möjliggöra motsvarande inskränkning i tryckfriheten. Innebörden av majoritetsförslaget är att kriminaliseringen utsträcks till att gälla också under allvarligt orostillstånd.

Utredningen delar enhälligt det synsätt som låg till grund för 1976 års riksdagsbeslut, nämligen att ryktesspridning i första hand motverkas genom upplysning genom massmedia och med andra medel. Utredningsmajoriteten har emellertid funnit att det i en del fall kan möta svårigheter att nå ut till allmänheten med en riktig information. Vad som tydligen främst föresvävar majoriteten är situationer med våldsamma inre oroligheter. Till detta vill vi göra den kommentaren att i sådana situationer förefaller en kriminalisering vara av föga värde. Under krig eller i varje fall under beredskapstillstånd är det ju förutsatt att samhällsförhållandena skall vara ordnade, varför en kriminalisering kan ha en viss preventiv effekt.

Utredningsmajoriteten framhåller själv att en utvidgning av bestämmelsen till att omfatta fall då allvarligt orostillstånd råder medför att den blir vag och inte lämnar mycken ledning för rättstillämpningen. Den precisering som sker genom kravet på samband mellan faran för rikets säkerhet och krig eller annat allvarligt orostillstånd innebär enligt vår mening inte att den kritiken bortfaller. Det är särskilt allvarligt att inskränkningar föreslås i tryckfriheten på grundval av så vagt utformade rekvisit.

Sammanfattningsvis anser vi att det under utredningsarbetet inte framkommit sådana skäl att det nu finns anledning att föreslå ändringar i den reglering av ryktesspridningsbrotten som trädde i kraft så sent som den 1 januari 1978.

c) *Allan Hernelius, Per Hilding och Åke Polstam mot utredningens ställningstagande i fråga om tagande av utländskt understöd.*

I likhet med spionbrottsutredningens majoritet anser vi att en från utlandet finansierad propaganda i främmande makts intresse rörande svenskt statsskick eller åtgärder i rikets inre och yttre styrelse innebär betydande faror för den fria meningsbildningen i landet. Till skillnad från samma majoritet anser vi emellertid att sådana gärningar bör bekämpas *även* med straffbestämmelser.

Majoriteten åberopar som skäl för sin ståndpunkt att för samhällets försvar kräves i första hand att kunskap vinnes och sprides om det främmande understödet. Det låter säga sig. Men, som lagrådet på sin tid framhöll, såväl den främmande makten som mottagare av stödet har uppenbarligen klar för sig betydelsen från opinionsbildningssynpunkt av att understödet och dess ursprung icke kommer till allmänhetens kännedom. Självfallet blir det betydligt lättare att hemlighålla utländskt understöd om det inte längre blir en uppgift för polis- och åklagarmyndighet att beivra tagande av sådant understöd. Om trots detta rykte skulle uppstå om sådant stöd, är det för de inblandade givetvis angeläget att förneka och dementera sådant rykte. Uppgift kommer då att stå mot uppgift och klarhet icke någonsin att vinnas.

Över huvud taget ter det sig motbjudande att en verksamhet av detta slag – givande och tagande av utländskt stöd i antytt syfte – icke på något sätt skulle kriminaliseras. Verksamheten skulle därmed bli straffrättsligt helt fri. Redan därav följer att möjligheten att värva medarbetare i Sverige för ändamålet skulle underlättas. Verksamheten skulle ju vara fri från straff enligt BrB.

Majoriteten anser vidare att tagande av utländskt understöd normalt icke kan klarläggas utan ett tidsödande utredningsarbete. Det kan i vissa fall – långt ifrån alltid – vara sant. Det är emellertid ett argument utan bärkraft och det gäller i fråga om många brott, t. ex. narkotikabrott; under alla förhållanden måste man nämligen beakta strafflagstiftningens preventiva effekt. Det får inte heller föranleda en lagstiftarnas hjälplöshet inför uppgiften att även på detta område söka värna den fria meningsbildningen och den allmänna opinionens frihet. Stora penningbelopp, insatta för att påverka den allmänna meningen, från främmande makt, eller från statsbolag eller från multinationella företag, vilka handlar i denna makts intresse, kan skickligt användas i något av nutidens massmedia. Därvid kan de, som utländskt exempel visar, antingen genom ryktesspridning eller genom försåtlig propaganda påverka opinionen på ett sätt som kan bli till allvarlig risk för landets egna säkerhetsintressen.

Att utländskt understöd även efter andra världskriget lämnats till svenska rörelser eller organisationer torde vara känt. Det kan ha lämnats i olika former. Möjligheterna är många, subsidier via tryckeripressen från statsbolag, genom stora tryckeribeställningar eller på annat sätt. Ändå torde

lagbestämmelserna ha haft en starkt återhållande effekt. Om dessa icke införes på nytt, eller om intresset för Sverige ökar, kan läget snabbt ändras. Samhället bör då icke stå utan medel att möta sådana försök till påverkan.

Enighet torde råda om att den avskaffade bestämmelsen om tagande av utländskt understöd var alltför vidsträckt. En person i Sverige kan tänkas mottaga understöd för att bedriva propaganda i främmande makts intresse utan att understödet behöver ha utländskt ursprung och utan att givaren behöver stå i förbindelse med främmande makt. I den mån understödet ges av en svensk, som i överensstämmelse med sin egen politiska uppfattning försöker påverka opinionen, skulle det vara direkt stötande att kriminalisera mottagande av understödet. Men bestämmelsen blir rimlig om tillämpningsområdet inskränkes till fall, där understödet bevisligen kommer från utlandet och ges i främmande makts intresse. En på så sätt modifierad bestämmelse skulle kunna ha följande lydelse:

Den som av främmande makt eller eljest från utlandet av någon som handlar i främmande makts intresse mottager penningar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller annorledes påverka den allmänna meningen om statsskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse, dömes för tagande av utländskt understöd till fängelse i högst två år.

Vi förordar införandet av en sådan bestämmelse.

Särskilt yttrande av Olof Frånstedt.

Jag ansluter mig till reservationerna ovan under a) och c).

Bilaga 2
(Utredningens lagförslag)

Förslag till**lag om ändring i tryckfrihetsförordningen**

Enligt riksdagens beslut föreskrives att 7 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 kap.

4 §

Med beaktande av det i 1 kap. angivna syftet med en allmän tryckfrihet skall såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan enligt lag straffbar framställning som innefattar:

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi;

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

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

försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror;

4. landsförräderi eller landssvek, i vad därigenom, då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga tillämpning, någon förleder krigsfolk hörande till rikets eller med riket förbunden stats krigsmakt eller andra som äro verksamma för försvaret av riket till myteri, trolöshet eller modlöshet eller genom osann framställning sprider misströstan bland allmänheten eller begår annan dylik förrädisk gärning som är till men för försvaret eller för folkförsörjningen eller, om riket är helt eller delvis ockuperat av främmande makt utan att militärt motstånd förekommer, för motståndssverksamheten;

försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek;

5. landsskadlig vårdslöshet, i vad därigenom någon av oaktsamhet begår gärning som avses under 4;

6. uppvigling, varigenom någon söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet;

7. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom, *då riket är i krig eller eljest i lag meddelade bestämmelser om sådant brott äga*

7. ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, varigenom någon sprider falskt rykte eller annat osant påstående, *som med hänsyn*

Nuvarande lydelse

tillämpning, någon sprider falskt rykte eller annat osant påstående, som är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådant rykte eller påstående;

8. hot mot eller missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse;

9. förtal, varigenom någon utpekar annan såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, dock ej om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den;

10. förtal av avliden, om gärning som avses under 9 är sårande för de efterlevande eller eljest kan anses kränka den frid, som bör tillkomma den avlidne; eller

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

Föreslagen lydelse

till krig eller annat allvarligt orostillstånd är ägnat att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt låter framkomma sådant rykte eller påstående;

Förslag till**Lag om ändring av brottsbalken**

Enligt riksdagens beslut föreskrives i fråga om brottsbalken

dels att 22 kap. 2 a § skall upphöra att gälla,

dels att 19 kap. 5 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas en ny paragraf, 19 kap. 13 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

19 kap.

5 §

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

Föreslagen lydelse

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller eljest röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, import, export, *tillverkningssätt, underhandlingar, beslut* 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

Nuvarande lydelse

tager befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

Föreslagen lydelse

syfte som nu sagts obehörigen framställer eller tager befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift.

13 §

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

*Bilaga 3***Sammanställning av remissyttrandena över betänkandet (Ds Ju 1979: 6) Översyn av spioneribrottet m. m.***Remissinstanser*

Remissyttranden har inkommit från justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, länsstyrelsen i Stockholms län, yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977: 10), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges åklagare, Pressens samarbetsnämnd, Sveriges författarförbund och Sveriges industriförbund.

RÅ har till sitt yttrande fogat yttranden från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt länsåklagarna i Värmlands län och Norrbottens län. Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) har som svar på remissen återopat det av Sveriges industriförbund avgivna yttrandet.

*Remissyttrandena***1 Spioneri**

Utredningens uttalanden om innebörden av gällande straffbestämmelse mot spioneri föranleder inte erinringar från någon remissinstans. Flertalet av de remissinstanser som uttalat sig i frågan delar också utredningens uppfattning att spioneribestämmelsen behöver förtydligas så att det bättre framgår att den äger tillämpning i fråga om kvalificerade former av industrispionage och politiskt spionage mot rikets säkerhet.

Annan mening än utredningens i fråga om behovet av förtydligande av spioneribestämmelsen uttalas dock av *Sveriges författarförbund*. Enligt förbundet kräver givetvis rikets säkerhet att vissa förhållanden hålls hemliga och att hemlighållandet kringgärdas med straffskydd. Samtidigt är det dock nödvändigt, att dessa förhållanden så långt möjligt kan bli föremål för politisk debatt och kontroll i vid mening. Eftersom det i praxis fastslagits att information och debatt i massmedia konstituerar indirekt uppsåt att gå främmande makt tillhanda, är det av yttersta vikt att de förhållanden som måste hemlighållas blir så snävt angivna att den legitima informationsverksamheten inte äventyras. Utredningen hävdar att dess förslag till omformulering av 19 kap. 5 § BrB icke innefattar någon lagändring i sak utan endast ett förtydligande av vad som redan gäller. Det är möjligt att så är

fallet. Varje textändring i en lag måste emellertid ha *någon* innebörd. Det är inte alltid möjligt att antecipera vilka vägar som öppnas genom ändringar eller omformuleringar av lagtext. Detta gäller även när det uttryckligen förutsatts att ändring i sak ej är avsedd. På ett område som berör grundlagsfästa fri- och rättigheter bör man vara särskilt försiktig med opåkallade textändringar vilkas konsekvenser man inte till fullo kan överblicka. *Pressens samarbetsnämnd* vill för sin del ifrågasätta om det är nödvändigt att i förtydligande syfte göra den av utredningen föreslagna kompletteringen av spioneriparagrafen, eftersom den inte ändrar bestämmelsens räckvidd, medan *yttrandefrihetsutredningen* är tveksam till om ändringen ger så stora vinster i fråga om bestämmelsens klarhet att den är befogad.

När det gäller den närmare utformningen av 19 kap. 5 § BrB uttalar *länsåklagaren i Norrbottens län* tveksamhet mot att markera bestämmelsens tillämplighet i fråga om industrispionage genom att införa ordet "tillverkningsätt". Enligt länsåklagarens mening är kapacitetsfrågor av väsentligt större betydelse för rikets säkerhet och i valet mellan exemplifieringen framstår "industriell kapacitet" som lämpligare, särskilt som det i dag icke är ovanligt att tillverkningsätt i olika sammanhang säljs till utlandet i samband med uppförande av hela fabriksanläggningar. *Överbefälhavaren* riktar kritik mot uttrycken "import och export". Det kan inte uteslutas att föremålen för spionage kan gälla andra uppgifter och förhållanden än vad de traditionella import- och exportbegreppen representerar och som är av betydelse att skydda av hänsyn till folkförsörjningen i krig. *Överbefälhavaren* föreslår därför att uttrycket ersätts med "förhållanden av ekonomisk art". Vidare menar *överbefälhavaren* att uttrycket "förråd" bör kvarstå. *Överstyrelsen för ekonomiskt försvar* finner det inte acceptabelt att begreppet "förråd" utesluts. Tvärtom borde enligt överstyrelsens mening ett förtydligande göras genom att inskjuta "beredskapslager och andra" före ordet förråd. Som ett argument för sin ståndpunkt nämner överstyrelsen att det vid några tillfällen i skrivelser från privatpersoner till andra myndigheter förekommit uppgifter om vissa förråds storlek och sammansättning. Hur dessa hemliga uppgifter kommit till ifrågavarande personers kännedom är ej utrett. Även *JK, RÅ, överåklagaren i Göteborg, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Sveriges domareförbund* och *Föreningen Sveriges åklagare* motsätter sig att ordet "förråd" utmönstras ur lagtexten.

När det gäller frågan om det behövs ytterligare kriminalisering av spionage och annan underrättelseverksamhet med politisk eller ekonomisk inriktning är meningarna starkt delade bland remissinstanserna.

Till utredningsmajoritetens ståndpunkt att sådan ytterligare kriminalisering inte erfordras ansluter sig *Svea hovrätt, länsåklagaren i Värmlands län, yttrandefrihetsutredningen* (majoriteten), *TCO* och *Föreningen Sveriges åklagare*. Samma mening kommer till uttryck i yttrandet från *pressens samarbetsnämnd*, som anför.

Samarbetsnämnden delar majoritetens uppfattning att skäl inte finns för att föreslå bestämmelser med särskild tillämpning på politiskt och ekonomiskt spionage. Den argumentering som två reservanter anför för sitt förslag på denna punkt visar enligt samarbetsnämndens uppfattning vilka utomordentliga svårigheter som uppstår vid tillämpningen av en lag som i fredstid kriminaliserar icke militär underrättelseverksamhet vad gäller industriella, ekonomiska och politiska förhållanden. Övervakningen av en sådan lagstiftning skulle kunna tänkas medföra att polisens uppmärksamhet riktades mot insamlandet av uppgifter om ekonomiska och politiska förhållanden som massmedia kan vilja insamla som underlag för sina opinionsbildande reportage.

Även RÅ säger sig dela den mening som redovisas av utredningens majoritet att en utvidgning av spioneribestämmelsen till att avse andra intressen än men för rikets säkerhet skulle leda till att gränsen för stadgandets tillämplighet blir vag och osäker. *Länsåklagaren i Norrbottens län* framhåller att han, i likhet med utredningens majoritet, anser att "men för rikets intresse" är en alltför vag begränsning för att läggas till grund för en kriminalisering. Rikets intresse kan ju växla högst avsevärt från tid till annan och fråga måste även ställas vem som i så fall skall göra det auktoritativa uttalandet om vad som innefattas i "men för rikets intresse". Anledning kan finnas tro att begreppet skulle kunna bli föremål för stora meningsskilljaktigheter. Bakom utredningsmajoritetens ståndpunkt ställer sig vidare *Malmö tingsrätt* och *överåklagaren i Malmö*, vilka båda remissinstanser dock framhåller att det beträffande industrispionage behövs andra överväganden än dem utredningen haft att företa och att det med hänsyn till angelägenheten av att svenska intressen på detta område bereds ett bättre skydd än för närvarande är erforderligt med ytterligare utredning. *Stockholms tingsrätt* anför att, när det gäller politiskt spionage som inte orsakar men för rikets säkerhet men väl skadar rikets intressen, tingsrätten delar utredningsmajoritetens uppfattning att i annat sammanhang föreslagna bestämmelser rörande tystnadsplikt och handlingssekretess är till fyllest och ger ett tillräckligt skydd. Vad beträffar industrispionage anser tingsrätten dock att frågan bör utredas närmare.

Rikspolisstyrelsen, som ger uttryck för annan mening än utredningens majoritet, hänvisar i sitt yttrande till den hemställan om översyn av spionerilagstiftningen som styrelsen gjorde hos regeringen den 30 september 1975 samt anför: Enbart det av utredningen föreslagna förtydligandet av spioneriparagrafen ger inte tillräckligt skydd mot skadlig underrättelseverksamhet mot riket. Flertalet av de spioneriutredningar som sedan 1950-talet lett till åtal visar, att gärningsmännen redan i ett mycket tidigt skede bedrivit någon form av underrättelseverksamhet utan att rättsliga åtgärder då kunnat vidtagas mot dem. I de främmande underrättelsetjänsternas arbetsmetoder ingår att metodiskt och gradvis binda uppgiftslämnare så fast till verksamheten att dessa inte har någon möjlighet att själva avbryta kontakterna utan att bli komprometterade. Härigenom har ett ogenom-

trängligt mönster för den fortsatta och för rikets säkerhet menliga verksamheten tillskapats. Det kan tilläggas att i underrättelsetjänst också sker ett hänsynslöst utnyttjande av uppgiftslämnarens rädsla för repressalier mot anhöriga i andra länder ävensom hot om sådana åtgärder. Om sådan främmande underrättelseverksamhet som bedrivs obehörigt eller hemligt och med konspirativa metoder straffbeläggs, får man möjlighet att ingripa redan innan en alltför besvärande situation uppkommit för den enskilde och uppgiftslämnandet nått därhän att men för rikets säkerhet uppstått. Styrelsen har den bestämda uppfattningen att det för att effektivt bekämpa mot riket skadlig underrättelseverksamhet är erforderligt att själva bedrivandet av hemlig sådan verksamhet kriminaliseras som spioneri.

Även *JK* hänvisar i sitt yttrande till rikspolisstyrelsens hemställan hos regeringen samt anför: Rikspolisstyrelsen får förutsättas mer än någon annan myndighet besitta erfarenheter och kunskaper om hur och i vilken omfattning underrättelseverksamhet bedrivs mot vårt land och måste därför förutsättas vara väl skickad att bedöma om gällande bestämmelser medger ett effektivt bekämpande av underrättelseverksamhet i moderna former. Jag fäster därför stor vikt vid rikspolisstyrelsens uppfattning i saken. Ett konstaterat behov utgör enligt min uppfattning ett så starkt skäl för ändring att man bör avstå endast om motskälen väger mycket tungt. Huruvida det konstaterade behovet är större eller mindre liksom ovisshet om behovets storlek anser jag vara av underordnad betydelse i sammanhanget. Skulle det visa sig att behovet är obetydligt eller skulle det rent av visa sig att något behov inte föreligger, blir följden av en utvidgad kriminalisering endast att denna sällan eller inte alls kommer till tillämpning. Att om eller när behov aktualiseras stå utan möjlighet till straffrättsligt ingripande vore däremot olyckligt. Fråga är ju om verksamhet som skadar för riket viktiga intressen. Svårigheterna att åstadkomma en skarp avgränsning av det straffbara området är helt visst stora men bör inte få föranleda att man avstår, särskilt som den möjligheten står till buds att för åtal föreskriva regeringens förordnande. Det nu anförda föranleder mig att tillstyrka ändring av spioneribestämmelserna, och jag kan därvid i huvudsak ansluta mig till vad som anförs i reservationen mot utredningens ställningstagande i denna del.

Överåklagaren i Stockholm anser att det förslag utredningens majoritet lämnat inte är tillräckligt för att komma till rätta med problemen med politiskt och industriellt spionage. Han hänvisar därvid bl. a. till att det för åklagare och domstolar uppstår stora svårigheter när frågan om straffbarhet för industriellt spionage beror av hypotetiska framtidsbedömningar om vilken betydelse industriella hemligheter och andra hemliga forskningsrön kan tänkas få vid framställningen av ny svensk krigsmateriel, särskilt som det ankommer på åklagaren att styrka insikt hos den misstänkte om den framtida militära användningen. Samma sak gäller rekvisitet "men för rikets säkerhet". Åklagaren måste visa att detta rekvisit omfattas av den

misstänktes uppsåt, dvs. att fråga varit om politiskt eller industriellt förhållande av sådan dignitet att det kunnat medföra men för rikets säkerhet om ett röjande skett till främmande makt. Överåklagaren anser därför, i likhet med utredningens reservanter, att en generell bestämmelse som straffbelägger hemlig underrättelseverksamhet av politisk, ekonomisk och industriell natur bör införas i 19 kap. 10 § BrB.

Reservanternas förslag till ändring av straffbestämmelsen om olovlig underrättelseverksamhet i 19 kap. 10 § BrB biträds också av *överåklagaren i Göteborg, överbefälhavaren, en ledamot av yttrandefrihetsutredningen samt Sveriges industriförbund.*

Sveriges domareförbund tar i sitt yttrande upp det i promemorian redovisade s. k. Guillaume-fallet i Förbundsrepubliken Tyskland samt anför: Förbundet anser i motsats till utredningen att det behövs ytterligare kriminalisering av politiskt spionage. Det framstår enligt förbundets mening som ytterligt otillfredsställande om en agentverksamhet åt främmande makt av det slag som bedrivits av Guillaume inte kan bestraffas annat än som brott mot tystnadsplikt. Straffskalan för nämnda brott är inte alls adekvat för sådan verksamhet. Förbundet menar vidare att det inte finns anledning bortse från möjligheten av att ett parallellfall till Guillaume-fallet kan inträffa i Sverige — dvs. att främmande makt anlitar en agent som är placerad på en nyckelpost i samhället. Visserligen har i nuvarande läge det känsliga förhållandet mellan de båda tyska staterna ingen motsvarighet i vårt lands förhållande till främmande makter. Lagstiftningen måste emellertid utformas också med tanke på att situationen i framtiden kan drastiskt förändras så att rikets internationella ställning blir mera sårbar och främmande makters intressen för hemlig information om politiska och ekonomiska förhållanden mera framträdande. Förbundet menar också att utredningen överdrivit de lagtekniska svårigheterna. En lagstiftning mot politiskt spionage kan förslagsvis inriktas direkt på de fall som i allmänhet torde vara allvarligast, nämligen då någon som är ålagd tystnadsplikt med direkt uppsåt att gå främmande makt tillhanda röjer sådan uppgift som skall hållas hemlig enligt de stadganden i nya sekretesslagen som tar sikte på Sveriges förbindelser med annan stat eller på rikets centrala finanspolitik, penningpolitik och valutapolitik. En straffbestämmelse med sådan innebörd torde kunna inarbetas i stadgandena om obehörig befattning med hemlig uppgift, BrB 19: 7–8. Förbundet menar vidare att ytterligare överväganden kan behövas i fråga om kriminaliseringen av industrispionage samt av sådan underrättelseverksamhet som kan komma att utvecklas till spioneri och som enligt reservanternas förslag skulle straffbeläggas enligt 19 kap. 10 § BrB.

När det gäller spioneribestämmelsen tar *RÅ* slutligen upp frågan om skärpta straff för s. k. flyktingspionage. *RÅ* hänvisar till att en ökande invandring av utländska medborgare under senare år ägt rum från olika länder, där politisk och social oro råder. Många av dessa invandrare har

uppgett sig vara utsatta för förföljelse i sina hemländer. Avslöjanden av dessa människors personliga förhållanden kan orsaka oöverskådlig skada inte bara för dem själva utan även för närstående i hemlandet. På grund härav anser RÅ att det finns skäl att ytterligare överväga en straffskärpning för denna form av olovlig underrättelseverksamhet.

2 Ryktesspridning

Utredningsmajoritetens förslag att genom bestämmelse i 19 kap. 13 § BrB återinföra ett straffstadgande mot ryktesspridning till fara för rikets säkerhet tillstyrks av *JK, Malmö tingsrätt, överåklagarna i Stockholm och Göteborg, överbefälhavaren, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, en ledamot av yttrandefrihetsutredningen samt Föreningen Sveriges åklagare.*

Överbefälhavaren tillägger följande. Det är viktigt att understryka att i första hand skall falsk ryktesspridning som är till fara för rikets säkerhet motverkas med saklig upplysning och information. Det kan emellertid, som utredningen anser, finnas sådana situationer då anledning föreligger att med andra medel söka motverka skadlig ryktesspridning. Avfattningen av det utvidgade förslaget kan tyckas vagt formulerat genom att bestämmelsen omfattar fall då allvarligt orostillstånd råder. Men genom att en precisering sker i och med att ett krav införs på samband mellan faran för rikets säkerhet och krig eller annat allvarligt orostillstånd så är stadgandets tillämpning begränsat till vissa bestämda förutsättningar och detta är till ledning för rättstillämpningen.

JK framhåller att den av utredningens majoritet förordade utvidgningen av det nuvarande straffstadgandet är helt obetydlig och knappast kan inge betänkligheter med hänsyn till tryckfriheten och yttrandefriheten. *Föreningen Sveriges åklagare* menar att det synes föreligga behov av den föreslagna bestämmelsen, men att uttrycket "allvarligt orostillstånd" är vagt och bör förtydligas i lagstiftningsärendet.

Svea hovrätt, överåklagaren i Malmö och Sveriges domareförbund förordar i sina yttranden en mera långtgående kriminalisering av falsk ryktes-spridning än vad utredningsmajoritetens förslag innebär. *Svea hovrätt* hänvisar till det yttrande som avgavs av hovrätten i anslutning till lagändringen år 1976 där hovrätten bl. a. anförde, att det förefaller vanskligt att helt lita till den fria debatten och massmedias vilja och förmåga att medverka till erforderliga tillrättlägganden, och därför avstyrkte förslaget att upphäva straffstadgandena mot samhällsfarlig ryktesspridning, beljugande av myndighet och ryktesspridning till fara för rikets säkerhet. Hovrätten framhåller vidare att vad som härefter förekommit inte ger hovrätten anledning frånga sin tidigare uppfattning om behovet att lagbestämmelser mot uppsåtligt spridande av osanna uppgifter. Vad beträffar det av utredningsmajoriteten framlagda förslaget till lagstiftning anser hovrätten att

uttrycket "allvarligt orostillstånd" är vagt och svårt att avgränsa eller närmare definiera. Den nu gällande avgränsningen till krig och beredskapstillstånd är klar och otvetydig, men när råder "allvarligt orostillstånd"? Bestämmelsen är därför med den föreslagna lydelsen svår att tillämpa. Hovrätten föreslår i stället den lösningen att en generell bestämmelse återinförs mot säkerhetshotande ryktesspridning. Bestämmelsen kan lämpligen byggas på stadgandena i 16 kap. 6 § och 19 kap. 8 § BrB innan lagrummen ändrades genom 1976 års lag. Enligt *Sveriges domareförbund* blir det straffvärda området för ifrågavarande brott tillräckligt avgränsat genom kravet att ryktesspridningen skall vara ägnad att framkalla fara för rikets säkerhet. Det ligger i sakens natur att det företrädesvis är under krig, beredskapstillstånd eller andra allvarliga orostillstånd som falska rykten kan framföras med sådan genomslagskraft att rikets säkerhet kan komma i fara. Däremot är det mindre troligt att sådan fara kan uppkomma under mera stabila förhållanden då allmänhetens förtroende för den politiska ledningen och för rikets myndigheter är orubbat och då falska uppgifter lätt kan vederläggas i en öppen samhällsdebatt. Skulle emellertid undantagsvis under sådana förhållanden kunna konstateras att falska rykten hotar rikets säkerhet framstår kriminalisering av ryktesspridningen enligt förbundets mening lika påkallad som under krig eller andra allvarliga orostillstånd. Särskilt otillfredsställande är det att en falsk ryktesspridning inte enligt utredningens förslag — liksom enligt nuvarande lag — kan bestraffas när den framträder under sådana politiskt labila förhållanden som inte rymms under rekvisitet "annat allvarligt orostillstånd", trots att den kanske verkamt bidrar till att riket råkar i krig eller i sådan konflikt med främmande makt att krigsfara föreligger. Förbundet förordar således att den förelagda ändringen gällande straffbestämmelsen mot ryktesspridning till fara för rikets säkerhet återinförs. *Överåklagaren i Malmö* anför för sin del: Påståendet att ryktesspridning motverkas med information och upplysning genom massmedia och andra medel låter sig väl sägas. Sedan ryktesspridningen åstadkommit skada gagnar ett kanske svårframtvingat tillrättaläggande genom massmedia föga. Kriminalisering av spridande av medvetet sanningslösa påståenden rörande myndigheters agerande kan inte anses inkräkta på den fria kritikrätten eller på annat gott uppsåt varför jag vill föreslå den utvidgning av utredningens förslag att en bestämmelse lik tidigare 17:6 BrB om beljugande av myndighet ånyo införes.

Utredningsmajoritetens förslag att i 19 kap. BrB återinföra en bestämmelse mot falsk ryktesspridning avstyrks av *RÅ*, *länsåklagarna i Värmlands län och Norrbottens län*, *rikspolisstyrelsen*, *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar*, *Stockholms tingsrätt*, *ytrandefrihetsutredningen* (majoriteten), *TCO*, *Sveriges advokatsamfund*, *pressens samarbetsnämnd* och *Sveriges författarförbund*. Sistnämnda remissinstans anför bl. a.

De föreslagna formuleringarna rymmer många problem berörande ytt-

randefriheten som inte blir tillräckligt belysta i betänkandet. Redan bestämmelserna "falskt" och "osant" inbjuder till tvekan. Utredningen utgår givetvis från att straff endast kan komma ifråga, när full bevisning föreligger om att ryktet var falskt eller påståendet osant. Men bestämmelsen "fungerar" ju långt innan bevisningen blivit prövad av domstol. Även för legala myndigheter kan sanningen ibland vara besvärande och det finns tyvärr ett icke ringa antal exempel på att företrädare för det allmänna eller för politiska instanser såsom osanna stämplat pressuppgifter, vilka sedermera visat sig vara riktiga. I detta hänseende går ingen stat fri, ej heller vårt eget land. Självfallet finns det en uppenbar risk att den officiella ståndpunkten i sådana fall på förundersökningsstadiet tillerkännes vitsord framför enskildas. Även om, som man hoppas, "sanningen till sist seggar", kan alltså en bestämmelse av föreslagen typ användas för ingripanden som utan att leda till rättgång får ödesdigra effekter på yttrandefriheten. Som utredningen säger torde det råda allmän enighet om att falsk ryktesspridning kan få allvarliga konsekvenser under krig. Givetvis finns då också de angivna riskerna för missbruk men i ett så allvarligt läge får yttrandefrihetsaspekten vika. Men därifrån är steget långt till att acceptera dessa risker i fredstid. Utredningen understryker visserligen att bestämmelsen inte får göras vidare än vad som oundgängligen krävs och att det skall finnas ett "samband mellan faran (för rikets säkerhet) och krig eller annat orostillstånd": utredningen talar om "skymningslägena" mellan krig och fred som prototypiska för vad som avses. Emellertid pekar utredningen också på många andra situationer som ansetts kräva en straffbestämelse av förevarande art. Det talas om "tider av politisk oro, då en bestämmelse kan ha ett betydande värde" eller att rikets säkerhet äventyras "vid våldsamma inre oroligheter eller då statsmakternas auktoritet är så undergrävd att ett falskt rykte kan tänkas medföra fara för sådan orolighet". Utredningen menar att ryktesspridning i första hand skall motverkas genom upplysning men anser att statsmakterna måste ha ett kraftigt verkande medel till sitt förfogande, eftersom "samhällsorganens trovärdighet genom inträffade händelser (kan) vara allvarligt ifrågasatt och möjligheterna att motverka ryktesspridningen därför vara begränsad". Det torde således finnas situationer, säger utredningen, då man inte kan räkna med att kunna genom upplysning i massmedia eller på annat sätt undanröja den fara för rikets säkerhet som en osann uppgift eller ett falskt rykte skapat; därför finns det anledning att söka motverka ryktesspridning genom att tillämpningsområdet för nuvarande straffstadgande utvidgas.

Utredningens förslag är mot bakgrund av angivna motivuttalanden ägnat att inge oro. Tanken att man skulle sätta denna strafflagstiftning i händerna på samhällsorgan, vilkas trovärdighet är allvarligt ifrågasatt, eller på en statsmakt, vars auktoritet är undergrävd, ger ett antal icke behagliga associationer. En statsmakt som har förlorat sin auktoritet och en förvaltningsapparat vars trovärdighet kan ifrågasättas brukar normalt anses ha förlorat sin legitimitet. Ändå föreslås nu att man till dess förfogande i fredstid ställer ett legalt instrument för att med den makt och det våld, som en strafflagstiftning ger rätt till, återupprätta den egna prestige. Inte minst i detta stycke finns det anledning att betrakta utländska "förebilder" som borde skrämja från efterföljd.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar hänvisar i sitt yttrande till att nämnden i sin egenskap av central myndighet för den psykologiska

försvarsberedskapen har att vidta förberedelser för att press, radio, TV och övriga publicitetsorgan utan andra begränsningar än dem som följer av hänsyn till rikets säkerhet och enskild person kan verka under beredskap och krig. Målet blir då – liksom under fredsförhållanden – att främja en fri och effektiv nyhetsförmedling samt en snabb och saklig information. I sitt yttrande över betänkandet (Ds Ju 1975: 16) Spioneribrottet m. m. har beredskapsnämnden anfört, att stadganden av denna art inte bör gälla i fredstid. Beredskapsnämnden understryker att ryktesspridning i första hand bör motverkas genom upplysning genom massmedier och med andra medel. I betänkandet medges att ett återinförande av bestämmelsen till att omfatta fall, då allvarligt orostillstånd råder, medför att den blir vag och inte lämnar mycket ledning för rättstillämpningen. Det kan tilläggas att det är särskilt allvarligt att inskränkningar föreslås i tryckfriheten på grundval av så vagt utformade rekvisit.

RÅ ifrågasätter om det finns behov av den av utredningsmajoriteten föreslagna lagändringen. *RÅ* pekar på att den föreslagna bestämmelsen har även utformats så vagt att dess lämplighet från rättsäkerhetssynpunkt kan ifrågasättas. Begreppet "annat allvarligt orostillstånd" kommer att erbjuda stora tolkningssvårigheter. Dessa torde inte bli mindre av det i lagtexten angivna sambandet med framkallande av fara för rikets säkerhet. Vidare anser *RÅ* det vara tveksamt om en kriminalisering av ryktesspridning i förevarande fall har någon preventiv effekt. Slutligen framhåller *RÅ* att beträffande den lagstiftning, varom här är fråga, det inte bör införas mer vittgående bestämmelser än som krävs med hänsyn till tidsförhållandena. Först i ett krisläge kan det vara aktuellt att överväga lagändringar i detta hänseende. På grund av vad ovan anförts vill jag därför avstyrka den föreslagna ändringen.

Yttrandefrihetsutredningen (majoriteten) menar att det föreslagna rekvisitet "annat allvarligt orostillstånd" är alltför vagt och att redan osäkerheten om bestämmelsens räckvidd är ett tillräckligt skäl att från yttrandefrihetssynpunkt avstå från lagändringen. Huvudinvändningen mot förslaget är emellertid en annan. *Yttrandefrihetsutredningen* anser att det är en i grunden felaktig metod att med straffhot söka värna om en vacklande trovärdighet i tider av oro. Trovärdigheten kan man vinna eller återställa bara genom att uppträda trovärdigt. En fällande dom för ryktesspridning är inte något verkningsfullt argument när uppfattning står mot uppfattning. Den kan möjligen tysta oppositionen men knappast ryktet. I sin uppgift att klara ut vad som är ett falskt rykte och ett sant påstående tvingas domstolen kanske att förlita sig på uppgifter från de samhällsorgan som i det tänkta exemplet har förlorat sin trovärdighet. Den föreslagna bestämmelsen skulle medföra en betydande fara för att viktiga ämnesområden mörkläggas och undandras kritisk granskning i sådana lägen där demokratin är som mest beroende av en fungerande yttrandefrihet.

3 Tagande av utländskt understöd

Utredningsmajoritetens ståndpunkt, att en straffbestämmelse mot tagande av utländskt understöd inte bör återinföras, vinner stöd av JK, RÅ, överåklagaren i Stockholm, länsåklagaren i Norrbottens län, rikspolisstyrelsen, Stockholms tingsrätt, en reservant i Malmö tingsrätt, yttrandefrihetsutredningen (majoriteten), TCO, Föreningen Sveriges åklagare, PresSENS samarbetsnämnd och Sveriges Författarförbund.

JK hänvisar till sitt yttrande i anslutning till lagändringen år 1976, i vilket han uttalade att den av utredningsmannen anförda motiveringen för avkriminalisering av tagande av utländskt understöd i allt väsentligt syntes hållbar. Ingenting har härefter framkommit som gett JK anledning att ändra ståndpunkt. Också rikspolisstyrelsen erinrar om sitt i det tidigare lagstiftningsärendet avgivna yttrande. Styrelsen anförde däri vissa betänkligheter mot att bestämmelsen om tagande av utländskt understöd slopades och ansåg att frågan borde ytterligare utredas. Med hänsyn till utvecklingen därefter och den bearbetning av olika frågeställningar som redovisats av utredningen godtar styrelsen uppfattningen att ett återinförande av straffstadgandet i angivet hänseende inte är påkallat. RÅ påpekar att tagande av utländskt understöd för finansiering av politisk propaganda i vissa fall redan nu är straffbart som förberedelse till andra brott i 19 kap. BrB och i vissa fall som tagande av muta. RÅ biträder utredningsmajoritetens mening med hänsyn till att riksdagen nyligen upphävt straffbestämmelsen mot tagande av utländskt understöd och intet nytt därefter förekommit, som påkallar en förnyad kriminalisering. Överåklagaren i Stockholm menar att den preventiva verkan av en straffbestämmelse mot tagande av utländskt understöd torde vara begränsat med hänsyn till den låga upptäcktsrisken. Den skiljaktige ledamoten av Malmö tingsrätt anför följande till utveckling av sin mening.

Här är det inte fråga om ryktesspridning utan om den normala opinionsbildningen. Denna präglas av ganska långsamma skiftningar och ändringar. Argumentering för en svag sak hjälps på längre sikt knappast av ekonomiskt stöd. Utredningens reservanter har ingen större tilltro till omdömesförmågan hos folk i allmänhet. Reservanterna är av den åsikten att man genom den föreslagna kriminaliseringen skulle "värna den fria meningsbildningen och den allmänna opinionens frihet". Men genom kriminaliseringen sätter man enbart en sorts tullmur kring den lilla skaran av opinionsbildare med garanterat svenskt kapital bakom sig. "Främmande makts intresse" torde väl oftast sammanfalla med en större eller mindre svensk minoritets önskemål och kanske någon gång med vad majoriteten av folket på goda grunder anser vara lämpligt. Vad är den avgörande skillnaden mellan att en svensk eller utlänning med svenska pengar försöker påverka den allmänna meningen i Sverige i främmande makts intresse och att en svensk eller utlänning gör samma försök med utländska pengar?

Det i reservation till betänkandet framlagda förslaget att återinföra en straffbestämmelse mot tagande av utländskt understöd biträds av *Svea hovrätt*, *Malmö tingsrätt* (majoriteten), *överåklagarna i Göteborg och Malmö*, *länsåklagaren i Värmlands län*, *överbefälhavaren*, *en ledamot av yttrandefrihetsutredningen*, *Sveriges domareförbund* och *Sveriges industriförbund*.

Sveriges industriförbund hävdar att det är klart otillfredsställande att samhället helt avsäger sig möjligheten att ingripa mot den som mot betalning på uppdrag av främmande makt och för att tjäna dess syften påverkar den allmänna meningen på ett sätt som kan utgöra en allvarlig risk för svenska säkerhetsintressen. *Malmö tingsrätt* anser att det är självklart att främmande makt, internationella organisationer eller internationellt kapital inte bör få påverka opinionsbildningen i grundläggande politiska frågor i vårt land genom dolt ekonomiskt understöd. Tingrätten delar utredningens uppfattning att från utlandet stödd propaganda i första hand bör motverkas genom upplysning och offentlig debatt. Emellertid anser tingsrätten att det också bör finnas en bestämmelse som straffbelägger mottagandet av sådant understöd som bevisligen härrör från utlandet och som ges i främmande makts intresse. Möjligheter måste finnas för polis och åklagarmyndighet att ingripa mot angiven verksamhet. Man bör inte heller bortse från bestämmelsens preventiva effekt. *Länsåklagaren i Värmlands län* fäster särskilt avseende vid den preventiva effekt som en sådan straffbestämmelse kan antas få. De synpunkter som lagrådet anförde i JuU 1975/76: 46 s. 45–47 – till vilka justitieutskottets majoritet anslöt sig – väger enligt länsåklagarens mening tungt. Som lagrådet anförde där gäller det dock att åstadkomma en tillfredsställande begränsning av det kriminaliserade området. Om en bestämmelse mot tagande av utländskt understöd införs – vilket länsåklagaren förordar – bör utformningen övervägas ytterligare.

Svea hovrätt, *överbefälhavaren* och *Sveriges domareförbund* hänvisar till de yttranden som av dessa remissinstanser avgavs i samband med lagändringen år 1976.

Bilaga 4
(Det remitterade förslaget)

Förslag till**Lag om ändring av brottsbalken**

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 19 kap. 5 och 16 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

dels att i balken skall införas en ny paragraf, 19 kap. 13 §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

19 kap.

5 §¹

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.

Den som, för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller eljest röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut eller förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret 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.

13 §²

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

¹ Senaste lydelse 1976: 509.

² Förutvarande 13 § upphävd genom 1976: 509.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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

16 §

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

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

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1981.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1980-04-08

Närvarande: f. d. justitierådet Petrén, regeringsrådet Hilding, justitierådet Vängby.

Enligt lagrådet den 19 mars 1980 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 1980 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för justitiedepartementet Winberg beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring av brottsbalken.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Jan Alvå.

Förslaget föranleder följande yttranden:

Ingressen*Lagrådet:*

Vid bifall till vad lagrådet föreslår under 19 kap. 5 § skall i ingressens första *dels*-sats upptagas även 19 kap. 7 och 9 §§.

19 kap.

5 §

Lagrådet:

Förslaget att utvidga spioneribestämmelsen i brottsbalken till att omfatta skydd för totalförsvaret har tillkommit under departementsbehandlingen. Det har sålunda inte blivit föremål för överväganden i den parlamentariskt sammansatta utredningen och inte heller för remissbehandling. Det tillämpade förfaringssättet har medfört att en i och för sig önskvärd genomlysning saknas.

Genom vad departementschefen anför har emellertid givits en klagörande redogörelse för vad som ingår under begreppet totalförsvaret. Innebörden av vad som är till men för totalförsvaret måste dock anses vara mera obestämd. Bl. a. måste det utrikespolitiska läget inverka därpå. Så kan i ett läge röjandet av ett visst sakförhållande sakna betydelse ur totalförsvarets synpunkt medan i ett annat läge röjandet av samma sakförhållande kan innebära allvarligt men för samma försvar. Vid lagstiftning på ett område som det förevarande torde det vara ofrånkomligt att obestämdhet av den art som nu antytts komma att vidlåda de bestämmelser som meddelas. Genom att bestämmelsen men för totalförsvaret i viss mån sammanbindes med men för rikets säkerhet får stadgandet anses ge uttryck för att skadan för totalförsvaret — särskilt såvitt gäller det område till

vilket det genom föreliggande reform utsträcker – inte kan vara hur obetydlig som helst för att men skall anses vara för handen. Vid bedömning om utvidgningen till att gälla hela totalförsvaret är ur rättssäkerhetssynpunkt godtagbar är vidare att beakta kravet på direkt uppsåt hos gärningsmannen att gå främmande makt tillhanda. Detta utgör i sin mån en garanti för att förfaranden, som icke är straffvärda, ej faller in under stadgandet. På grund av det anförda får det anses godtagbart att området för brottet spioneri utsträcktes till hela totalförsvaret.

Någon erinran föranleder ej förslaget att bland de särskilt angivna områdena upptaga även tillverkningssätt, underhandlingar och beslut.

Utformningen av 19 kap. 5 § bestämmer, med den lydelse 7–9 §§ i samma kapitel har, gränsen även för det enligt dessa paragrafer straffbara området. Och detsamma torde gälla innebörden av 7 kap. 5 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen, enligt vilket stadgande såsom otillåtet offentliggörande i tryckt skrift skall anses sådan enligt lag straffbar gärning som innefattar bl. a. offentliggörande av uppgifter rörande förhållanden, vilkas röjande skulle enligt lag innefatta brott mot rikets säkerhet. Dessa konsekvenser har i remissen såvitt angår 19 kap. 7 § brottsbalken berörts bara i förbigående, genom att departementschefen uttalar att det enligt hans mening är befogat att även nämnda bestämmelse kommer att bereda skydd mot verksamhet till men för totalförsvaret i allmänhet, medan tryckfrihetsförordningen inte alls är berörd.

För tillämpligheten av bestämmelserna i 19 kap. 7–9 §§ och däremot svarande tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 5 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen förutsätts att det skall vara fråga om förhållande "av hemlig natur". Härunder torde enligt gällande rätt inte få inbegripas annat än sådant som verkligen är avsett att hemlighållas och som inte heller redan har 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 – frånsett hemligstämpel – genom order till underlydande eller anslag om förbud för obehöriga att vinna inträde o. dyl. 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. (Prop. 1948: 80 s. 126).

Beträffande innebörden av uttrycket "förhållande av hemlig natur" i bestämmelserna om obehörig befattning med hemlig uppgift eller vårdslöshet med hemlig uppgift uttalas i förarbetena till den nyligen av riksdagen antagna sekretesslagen att vad som i fortsättningen skall förstås med detta uttryck givetvis måste bedömas utifrån reglerna i sekretesslagen och att en uppgift således kan röra förhållande av hemlig natur bara om sekretess gäller för uppgiften (prop. 1979/80: 2 s. 134).

När det gäller skydd för folkförsörjningen eller för totalförsvaret kan dragas i tvivelsmål om det gjorda uttalandet verkligen är till alla delar hållbart. Totalförsvaret är en hela folkets angelägenhet. Under en fredskris

torde också enskilda företag få anses indragna i denna verksamhet. För dem gäller inte sekretesslagen. Särskilda tystnadspliktregler torde ofta saknas, eftersom de förhållanden vars röjande kan medföra skada för totalförsvaret tillika ofta torde vara yrkeshemligheter som det ligger i företagets eget intresse att bevara. Därjämte finns allmänna straffsanktioner mot röjande av yrkeshemligheter i lagen (1931: 152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens. Slutligen erinras om att enligt gällande rätt i vissa mycket klara fall ett förhållande anses kunna vara sådant att det i och för sig framgår att förhållandet är av hemlig natur. Översatt till privat verksamhet skulle det kunna hävdas att ett visst förhållande kan vara av hemlig natur, ehuru sekretessbestämmelser saknas. Om exempelvis en råvaruproducerande makt hotar med leveransblockad mot ett land som importerar en försörjningsviktig vara från ett annat råvaruproducerande land, kan det tänkas att uppgiften om att ett enskilt företag verkligen importerar varan från sistnämnda land anses röra förhållande av hemlig natur, åtminstone om som i den angivna situationen ofta torde vara fallet förhållandet är det importerande företagets yrkeshemlighet (typexemplet är olja vars hantering av mellanhänder kan göra ursprunget svårt att spåra).

Utvidgningen av spioneriparagrafen till att omfatta även skydd för totalförsvaret har sålunda gjort innebörden av uttrycket "förhållande av hemlig natur" mera svårgripbar än tidigare. Denna fråga har inte alls blivit belyst i remissen.

Det måste slutligen mot bakgrund av det förut i olika hänseenden anförda ifrågasättas, om i en fredskris hänsyn till totalförsvarets intressen i alla situationer bör få ta över yttrandefriheten och informationsfriheten ens när det gäller förhållanden av hemlig natur. Som exempel kan tas regeringsöverläggningar under pågående fredskris, vilkas yppande skulle kunna medföra en viss, men inte alltför allvarlig skada för totalförsvaret, t. ex. på så sätt att importen av en försörjningsviktig vara faller bort från ett land som svarar för bara en mindre del av vårt behov av den varan. Det torde, även om det ej är helt säkert, kunna antas att uppgifter om dessa överläggningar för framtiden anses vara sekretessbelagda enligt den nya sekretesslagen och alltså rör förhållanden av hemlig natur. Trots skadan för landet skulle det kunna hävdas att en tidning vars journalister fått del av uppgifterna bör ha rätt att publicera dem utan risk att drabbas av ansvar för tryckfrihetsbrott bestående i obehörig befattning med hemlig uppgift, om det behövs för att t. ex. belysa regeringens hantering av krisen. Att sådana värderingar inte är uteslutna framgår av att meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen inte bryts av tystnadsplikten enligt 2 kap. 2 § nya sekretesslagen. Att ingen får röja hemliga uppgifter vars uppenbarande för främmande makt kan skada rikets försvar, i betydelsen krigsmakten, eller folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden torde stå klart för envar. Om motsvarande värdering på bekostnad av yttrandefriheten och informationsfriheten bör gälla

även med avseende på något så relativt obestämt som totalförsvaret under en fredskris är mera ovisst. Något underlag för denna avvägning ges inte i remissen.

Med hänsyn till vad nu anförts anser lagrådet att i ärendet icke har förebragts sådan utredning att tillräcklig grund finns för ett bedömande huruvida 19 kap. 7–9 §§ brottsbalken bör utsträckas att omfatta hela det område som täckes av totalförsvaret och huruvida de verkningar en sådan ändring torde ha för 7 kap. 5 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen är godtagbara. Den i det föregående godtagna utsträckningen av 19 kap. 5 § brottsbalken bör begränsas till denna och 6 § i samma kapitel. Detta kan uppnås genom att 19 kap. 7 och 9 §§ brottsbalken ges förslagsvis följande lydelse:

”7 §. Den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller eljest röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningssätt, underhandlingar, beslut 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, om uppgiften rör förhållande av hemlig natur men oavsett om den är riktig eller ej, för *obehörig befattnings med hemlig uppgift* till böter eller fängelse i högst två år.”

”9 §. Den som av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller eljest röjer uppgift, som avses i 7 §, 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.”

Hilding är skiljaktig och anför:

Totalförsvaret är ett vidsträckt begrepp och omfattar, förutom det militära försvaret och civilförsvaret, även det psykologiska försvaret, det ekonomiska försvaret och gruppen övrigt totalförsvaret. I sistnämnda grupp ingår bl. a. polisverksamheten och hälso- och sjukvården. Det ekonomiska försvaret innefattar i sin tur bl. a. livsmedelsförsörjningen, industriproduktionen, energiförsörjningen och transporterna (se prop. 1972: 75 angående försvarets fortsatta inriktning m. m., s. 123). I nämnda proposition fastslås att totalförsvaret bör vara så uppbyggt och organiserat att det är en hela folkets angelägenhet (s. 109).

I lagrådsremissen hänvisas beträffande tolkningen av begreppet totalförsvaret till statsmakternas regelbundet återkommande beslut om totalförsvarets utveckling och inriktning (avsnitt 2.1.). Den senaste propositionen i ämnet, efter 1972 års proposition, är prop. 1976/77: 74 om inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling. I fråga om begreppet totalförsvaret innehåller den nya propositionen ingen ändring i förhållande till vad som anfördes år 1972. Beträffande det ekonomiska försvaret sägs ytterligare i 1976/77 års proposition, att det i allt väsentligt bygger på det fredstida samhället. Det ekonomiska försvaret, heter det vidare,

innefattar alla de personella och materiella resurser samt all den verksamhet i övrigt som krävs för att uppnå en tillfredsställande försörjningsberedskap. Sålunda ingår beredskapsåtgärder som bl. a. berör råvaruproduktion, industriell förädling, handel, försörjning med energi och arbetskraft, transportverksamhet, väghållning, post- och bankväsende m. m. (Bil. 2 s. 1 till prop.)

Av det sagda framgår att det är ett brett spektrum av skilda aktiviteter som enligt det remitterade förslaget kommer att beröras av straffbestämmelsen i 19 kap. 5 §. Begreppet totalförsvaret synes inte heller för de lagstiftande myndigheterna vara helt entydigt. I förfogandelagen (1978: 262) talas i 2 § första stycket punkten 2 och i 4 § om totalförsvaret eller folkförsörjningen. I kommentaren härtill säger departementschefen (prop. 1977/78: 72 s. 87): "Utredningen har ansett att totalförsvaret inbegriper bl. a. landets försörjning med förnödenheter och tjänster varför det inte är nödvändigt att särskilt ange folkförsörjningen. För tydlighetens skull anser jag dock att folkförsörjningen uttryckligen bör nämnas." Enligt den nu föreliggande lagrådsremissen bör emellertid den del av det ekonomiska försvarets verksamhet, som avser folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden, inte nämnas särskilt.

Såsom majoriteten anför har förslaget att utvidga spioneribestämmelsen i 19 kap. 5 § brottsbalken till att omfatta skydd för totalförsvaret tillkommit under departementsbehandlingen. Förslaget har således inte blivit föremål för övervägande i den parlamentariskt sammansatta utredningen och inte heller för remissbehandling. Det kan hävdas att begreppet totalförsvaret inte skulle ha blivit klarare åskådliggjort genom ett sådant förfarande. Den ifrågasatta utvidgningen av bestämmelsen hade dock härigenom kommit att bli föremål för en debatt, där bl. a. konsekvenserna för yttrandefriheten och informationsfriheten kunnat bli ytterligare belysta. I synnerhet gäller detta återverkningarna på bestämmelserna i 19 kap. 7 § (obehörig befattning med hemlig uppgift) och 19 kap. 9 § (vårdslöshet med hemlig uppgift). I vad avser 19 kap. 7 § föreligger – i motsats till vad som sedan den 1 januari 1978 gäller i fråga om spioneri enligt 19 kap. 5 § – inget krav på direkt uppsåt för att straffbestämmelsen skall träda i funktion.

Spioneribestämmelsen i 19 kap. 5 § brottsbalken och de därefter följande paragraferna i samma kapitel står i ett nära lagtekniskt samband med varandra (jfr förarbetena till 1948 års lagstiftning). Detta samband bör inte brytas utan tungt vägande skäl. Även om utvidgningen av 19 kap. 5 §, med hänsyn till kravet i denna paragraf på direkt uppsåt, kan anses möta mindre betänkligheter än de åtföljande verkningarna för 19 kap. 7 och 9 §§, föreligger enligt min mening redan på grund av det nämnda sambandet mellan bestämmelserna skäl att låta ändringen i 19 kap. 5 § anstå, i vart fall tills frågan ytterligare utretts.

På grund av det anförda finner jag mig inte kunna tillstyrka förslaget om en utvidgning av straffbestämmelsen i 19 kap. 5 § brottsbalken till att avse

totalförsvaret. Skulle emellertid förslaget ändå genomföras, finner jag i likhet med lagrådets övriga ledamöter, att det lagtekniska sambandet mellan 19 kap. 5 § och följande paragrafer bör brytas och 19 kap. 7 och 9 §§ få den lydelse dessa ledamöter föreslagit.

Mot det remitterade förslaget i vad det avser att bland de särskilt angivna områdena i 19 kap. 5 § upptaga även tillverkningssätt, underhandlingar och beslut har jag i likhet med majoriteten ingen erinran.

13 §

Lagrådet:

Det framstår i och för sig som ett intresse av betydelse att motverka att främmande makt eller utländska organisationer genom dolt ekonomiskt stöd söker påverka opinionsbildningen i politiska frågor. Meningarna har varit delade om för ändamålet erfordras en straffbestämmelse. När den tidigare bestämmelsen i ämnet upphävdes 1976 synes enighet ha rått om att den i vart fall var alltför omfattande. I det nu framlagda förslaget begränsas stadgandet till att gälla understöd från främmande makt eller understöd från utlandet från någon som handlar för att gå en främmande makt tillhanda.

Som framhållits av spionbrottsutredningen blir en bestämmelse som begränsas till fall när understödet kommer från utlandet föga effektiv. Möjlighet kommer att finnas för främmande makt att lämna understödet genom svenska bulvaner. I de fall då bulvaner används kommer avsevärda svårigheter att uppstå att bevisa dels varifrån understödet kommer och dels att mottagaren ägt kunskap om ursprunget. Den tidigare bestämmelsen om tagande av utländskt understöd synes före sitt upphävande inte ha tillämpats sedan år 1946. Uppställs krav på bevisning om att understödet härrör från utlandet — ett krav som från andra synpunkter är väl motiverat — lär brott enligt den nya bestämmelsen kunna styrkas än mer sällan.

Å andra sidan lär det ej sällan kunna finnas befogad anledning att inleda spaning eller förundersökning för att utröna om brott om bestämmelsen föreligger. Departementschefen kommenterar den i lagrådsremissen föreslagna straffbestämmelsen så, att denna som regel blir tillämplig, om exempelvis ett politiskt parti skulle ha tagit emot understöd för sin allmänna opinionsbildande verksamhet från en främmande makt, nämligen om det i partiets verksamhet ingår att påverka den allmänna meningen i någon angelägenhet som det ankommer på statsmakterna att besluta om och som rör grundlagarna eller har betydelse för totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt. I remissen tilläggs med all rätt, att detta regelmässigt torde vara fallet. Kommentaren torde i sina huvuddrag äga tillämpning, även om bestämmelsens tillämplighetsområde på sätt lagrådet kommer att förorda i det följande inskränks i fråga om de områden som opinionsbildningen skall avse.

Om den föreslagna straffbestämmelsen införs – även med ytterligare begränsat tillämpningsområde – uppkommer i enlighet med det förut anförda en avsevärd risk för att spaning och förundersökning inleds mot politiska organisationer, tidningar och tidskrifter samt mot kulturella och religiösa minoritetsgrupperingar med utländskt ursprung, utan att likväl brott kommer att kunna styrkas utom möjligen i något sällsynt undantagsfall. Kommer utredningsverksamheten, som lätt kan hända, till allmän kännedom utan att den leder till fällande dom, motverkar den – om de misstänkta i verkligheten skulle vara skyldiga – närmast sitt syfte, eftersom de då framstår som orättvist förföljda. Viktigare är, från de synpunkter lagrådet har att beakta, att om de misstänkta är oskyldiga utredningsverksamheten föranleder betänkligheter med hänsyn till yttrandefriheten, informationsfriheten och föreningsfriheten.

På grund av det anförda ställer sig lagrådet tveksamt till förslaget att i brottsbalken återinföra en bestämmelse som straffbelägger tagande av utländskt understöd. Skulle emellertid en sådan bestämmelse ändå införas, bör den enligt lagrådets mening erhålla en avfattning som mera strikt begränsar de områden som opinionsbildningen skall avse.

Enligt förslaget skall avsikten med mottagandet av understödet vara att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller rikets grundlagar eller i någon angelägenhet som har betydelse för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om. Av departementschefens uttalande framgår att den åsyftade propagandan skall kunna gälla – förutom totalförsvaret och säkerhetsfrågor – statsskicket eller författningen. Avsikten torde vara att det straffbara området skall begränsas till statsskicksfrågor av ej alltför obetydligt art. I lagtexten har ifrågavarande område angivits genom uttrycket "en fråga som gäller rikets grundlagar". I grundlagarna upptages emellertid på åtskilliga områden regler av skälig detaljmässig natur. Med stadgandets utformning enligt det remitterade förslaget kommer understöd för propaganda för en mindre jämkning i en sådan detaljregel att omfattas av straffbestämmelsen. Detta synes knappast ha varit avsikten. Det framstår därför som lämpligare att i stället för det nyss citerade uttrycket införa orden "en fråga som gäller någon av grunderna för rikets statsskick". Mot uttrycket kan självfallet invändas att det är relativt vagt och att det kan ge anledning till skilda tolkningar. På det rättsområde som behandlas i remissen synes det dock i högre grad än på andra vara ofrånkomligt att arbeta med uttryck och begrepp vars innehåll ej låter sig bestämma med absolut säkerhet.

Som framgår av vad som i anslutning till 19 kap. 5 § anförts såväl av departementschefen som i det föregående av lagrådet har begreppet "totalförsvaret" en vidsträckt innebörd. Det är därför oklart, vad opinionsbildning "i någon angelägenhet som har betydelse för totalförsvaret" kan – även med den föreslagna begränsningen till frågor som det ankommer på

riksdagen eller regeringen att besluta om – anses omfatta. Lagrådet förordar att bestämmelsen i denna del begränsas till att avse opinionsbildning i angelägenheter som har betydelse för rikets säkerhet. Bestämmelsen kommer då att innefatta skydd för bl. a. såväl det militära försvaret som totalförsvaret i övrigt, men bara om det gäller frågor som är verkligt betydelsefulla.

På grund av det anförda föreslår lagrådet att, om en bestämmelse motsvarande den tidigare 19 kap. 13 § brottsbalken skall införas, den ges följande lydelse: "Den som av en främmande makt eller från utlandet av någon som handlar för att gå en främmande makt tillhanda tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för rikets statsskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om, döms för *tagande av utländskt understöd* till fängelse i högst två år."

Petrén är av skiljaktig mening såvitt framgår av detta yttrande:

Det framstår som ett intresse av betydelse att motverka att främmande makt eller utländska organisationer genom dolt ekonomiskt stöd söker påverka opinionsbildningen i politiska frågor. Meningarna har varit delade om för ändamålet erfordras en straffbestämmelse. När den tidigare bestämmelsen i ämnet upphävdes 1976 synes enighet ha rått om att den i vart fall var alltför omfattande. I det nu framlagda förslaget begränsas stadgandet till att gälla understöd från främmande makt eller understöd från utlandet från någon som handlar för att gå en främmande makt tillhanda. Härigenom har det straffbara området såvitt gäller ursprunget av mottagna medel begränsats på sådant sätt att det ej rimligen kan antagas att annat än straffvärda fall omfattats av stadgandet. En annan sak är att det på grund av bevisvärigheter kan vara svårt fastställa att understödet stammar från utlandet eller att den som från utlandet tillhandahåller understödet handlar för att gå främmande makt tillhanda. Det finns därför anledning räkna med att den föreslagna lagregelns effekt måhända blir begränsad. Frågan huruvida det sist angivna förhållandet och de verkningar som kan följa därav är av beskaffenhet att föranleda att man bör avstå från att införa en straffbestämmelse i ämnet är av sådan natur att det knappast ankommer på lagrådet att taga ståndpunkt till den.

Jag instämmer i majoritetens förslag att den med stödet avsedda propagandan skall gälla "en fråga som gäller någon av grunderna för rikets statsskick eller någon angelägenhet som har betydelse för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om".

16 §

Lagrådet:

I avsikt att skydda politiska organisationer och massmedieorgan från opåkallade rättsliga ingrepp enligt den föreslagna straffbestämmelsen i 19 kap. 13 § föreslås i lagrådsremissen krav på särskild åtalsprövning av riksåklagaren. I remissen har angetts att prövningen skall avse "lämpligheten" av ett åtal. Däremot berörs ej alls på vilka grunder en sådan prövning skall ske. Att ange några sådana grunder synes också vara svårt. Närmast torde det bli fråga om rent allmänpolitiska bedömningar. Det bör därför – trots att avgörandet kan vara ur partipolitisk synpunkt känsligt – ankomma på regeringen att pröva åtalsfrågan.

Om förslaget till straffbestämmelse mot tagande av utländskt understöd genomförs, bör således första stycket av förevarande paragraf ges följande lydelse: "Olovlig underrättelseverksamhet, tagande av utländskt understöd eller olovlig värvning eller försök, förberedelse eller stämpling till olovlig underrättelseverksamhet får inte utan regeringens förordnande åtalas av åklagare."

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regerings-
sammanträde
1980-04-30

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Mundebo, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelsohn, Danell, Petri

Föredragande: statsrådet Winberg

Proposition om ändring i brottsbalken (spioneri m. m.)

1 Anmälan om lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

1.1 Spioneri m. m.

Det remitterade förslaget till ändring i 19 kap. 5 § brottsbalken (BrB) innebär att orden "rikets försvar" byts ut mot "totalförsvaret". Förslaget har i denna del motiverats med att det inte är tillfredsställande att uttrycket "rikets försvar" i spioneribestämmelsen anses ha en så snäv betydelse att endast det militära försvaret inbegrips, eftersom det torde stå klart att totalförsvarets övriga grenar är i lika hög grad i behov av skydd mot spioneri och liknande förfaranden. Då det enligt vad jag uttalade i remissprotokollet med denna lösning blir överflödigt och närmast missvisande att särskilt nämna den del av det ekonomiska försvarets verksamhet som avser "folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden", har denna del av den nuvarande brottsbeskrivningen föreslagits utgå.

Lagrådet (majoriteten) har ansett det godtagbart att området för brottet spioneri på angivet sätt utsträcks till hela totalförsvaret. Med hänvisning till att utformningen av 19 kap. 5 § bestämmer gränsen även för det enligt

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde 1980-03-13.

7–9 §§ samma kapitel straffbara området och till att enligt lagrådets uppfattning tillräcklig grund inte f. n. finns för ett bedömande, huruvida dessa bestämmelser bör utsträckas att omfatta hela det område som täcks av totalförsvaret och huruvida de verkningar en sådan ändring torde ha för 7 kap. 5 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen är godtagbara, har lagrådet emellertid förordat att utsträckningen av det straffbara området begränsas till 19 kap. 5 och 6 §§. För detta ändamål har lagrådet föreslagit att 7 och 9 §§ i kapitlet erhåller ändrad lydelse. En ledamot har avstyrkt förslaget till ändring i 19 kap. 5 §.

Lagrådet har i sitt yttrande något berört ärendets förberedande behandling. I denna del förtjänar det erinras om att frågan om utformningen av bestämmelserna om brott mot rikets säkerhet under de senaste åren har varit föremål för offentlig utredning och remissbehandling vid två tillfällen samt därvid fått en ingående belysning. Det samlade material för den aktuella lagstiftningsfrågans bedömning som därigenom föreligger har enligt min uppfattning klart gett vid handen att den avgränsning som spioneribestämmelsen har f. n. är alltför snäv. Som framgår av lagrådsremissen har också ett betydande antal instanser vid remissbehandlingen av betänkan- det (Ds Ju 1979: 6) Översyn av spioneribrottet m. m. tillstyrkt det förslag till ny straffbestämmelse mot olovlig underrättelseverksamhet som har lagts fram av spionbrotsutredningens minoritet och som innebär en betydligt längre gående kriminalisering än den nu aktuella. Mot denna bakgrund finner jag för egen del att det knappast skulle ha varit ändamålsenligt att, såsom lagrådet synes ifrågasätta, föranstalta om ett ytterligare remissför- farande i ärendet.

Såvitt gäller spioneribestämmelsen har lagrådet uttalat att denna med den i remissen föreslagna utformningen får anses ge uttryck för att skadan för totalförsvaret inte kan vara hur obetydlig som helst för att men skall anses vara för handen. Mot detta uttalande har jag ingen erinran. Vidare är, som lagrådet också har påpekat, att beakta kravet på direkt uppsåt – avsikt – hos gärningsmannen att gå främmande makt tillhanda. Härtill kommer att brottets övriga objektiva bestämningar måste omfattas av gärningsmannens uppsåt, däribland den omständigheten att röjandet för en främmande makt av det förhållande som är aktuellt skall – med hänsyn till det utrikespolitiska läget eller av annat skäl – kunna medföra men för totalförsvaret eller annars för vår säkerhet. Med hänsyn till detta är det enligt min mening uppenbart att spioneribestämmelsen i remissförslagets lydelse inte kommer att omfatta annat än verkligt straffvärda gärningar av allvarlig natur. Jag finner mig i denna del därför böra vidhålla förslaget, vilket som nämnts också har godtagits av lagrådets majoritet.

Lagrådet har inte riktat någon erinran mot förslaget att bland spioneri- paragrafens exempel på förhållanden vars röjande kan medföra men för totalförsvaret eller annars för rikets säkerhet ta upp även tillverkningssätt, underhandlingar och beslut.

Som nyss har berörts återverkar utformningen av 19 kap. 5 § på räckvidden av straffbestämmelserna i 7–9 §§ samma kapitel. Bestämmelsen i 7 § (obehörig befattning med hemlig uppgift) omfattar fall då beträffande en uppgift som rör förhållande av hemlig natur en gärning som avses i 5 § förövas utan syfte att gå främmande makt tillhanda. I 8 § straffbeläggs grova sådana fall, och 9 § (vårdslöshet med hemlig uppgift) omfattar fall då någon av grov oaktsamhet befordrar, lämnar eller annars röjer en uppgift som avses i 5 § och som rör ett förhållande av hemlig natur.

För att någon av bestämmelserna i 19 kap. 7–9 §§ skall bli tillämplig förutsätts således enligt gällande rätt liksom enligt förslaget att fråga är om "förhållande av hemlig natur". Enligt lagrådet blir innebörden av detta uttryck mera svärgripbar än tidigare, om det remitterade förslaget genomförs. Till belysning av sin uppfattning i denna del har lagrådet pekat på ett uttalande i ämnet av min företrädare i motiven till den nya sekretesslagen (prop. 1979/80: 2 del A s. 134). Där sägs att vad som efter den nya sekretesslagens tillkomst skall förstås med uttrycket "förhållande av hemlig natur" i de aktuella bestämmelserna måste bedömas utifrån reglerna i sekretesslagen och att en uppgift kan röra förhållande av hemlig natur bara om sekretess gäller för uppgiften. Lagrådet har ifrågasatt om detta uttalande är till alla delar hållbart när det gäller skydd för folkförsörjningen eller för totalförsvaret. Lagrådet har därvid hänvisat till att sekretesslagen inte gäller för enskilda företag och att vissa förhållanden vars röjande kan medföra skada för totalförsvaret torde vara yrkeshemligheter som det ligger i företagets eget intresse att bevara.

Enligt min mening skulle det emellertid gå för långt att i uttrycket "förhållande av hemlig natur" i de här aktuella paragraferna tolka in även sådana förhållanden som inte är hemliga på annan grund än att de utgör yrkeshemligheter eller annars anses böra hemlighållas till förmån för enskildas intressen. Som jag ser det måste för straffbarhet förutsättas att det är fråga om ett förhållande som omfattas av en sekretessbestämmelse vilken i sekretesslagen eller i någon annan lag eller författning har ställts upp till skydd för det allmänna. Eftersom sekretesslagen endast reglerar tystnadsplikt och handlingssekretess i det allmännas verksamhet, är det visserligen uppenbart att den som utan att vara offentlig funktionär exempelvis har kännedom om en sekretessbelagd uppgift som härrör från en myndighet och vidarebefordrar uppgiften på sätt som förutsätts i någon av 19 kap. 7–9 §§ skall dömas till ansvar, trots att han själv inte är underkastad sekretesslagens bestämmelser eller någon annan föreskrift om tystnadsplikt. Men för att förfarandet skall vara straffbart får alltså krävas att den uppgift som det gäller i och för sig är underkastad en författningsbestämd sekretess i det allmännas intresse. I förarbetena till 19 kap. 7 § BrB har som lagrådet påpekat uttalats att ett visst förhållande – t. ex. militära positioner under krig – kan vara sådant att det utan hemligstämpel e. d. framgår att det är av hemlig natur. Även förhållanden av denna art omfat-

tas emellertid av den nya sekretesslagen (jfr 2 kap. 2 §). På grund av vad som har sagts nu har jag svårt att se att det remitterade förslaget skulle göra innebörden av uttrycket "av hemlig natur" nämnvärt mera svårgripbar än tidigare. Med hänsyn till detta och till de krav på uppsåt resp. grov oaktsamhet som uppställs i 19 kap. 7–9 §§ torde risken för att någon av dessa straffbestämmelser skulle komma att träffa andra än straffvärda gärningar om förslaget genomförs få betraktas som mycket ringa. Det finns sålunda skäl som talar för att det remitterade förslaget vidhålls även i denna del.

Lagrådet har emellertid som nämnts också fäst uppmärksamheten på de aktuella bestämmelsernas betydelse för innebörden av vad som enligt 7 kap. 5 § punkt 1 tryckfrihetsförordningen är otillåtet offentliggörande i tryckt skrift. Lagrådet har därvid ifrågasatt om i en fredskris hänsyn till totalförsvarets intressen i alla situationer bör få ta över yttrandefriheten och informationsfriheten ens när det gäller förhållanden av hemlig natur. Det kan anmärkas att förslaget teoretiskt sett även skulle kunna påverka omfattningen av den tryckfrihetsrättsliga meddelarfriheten (se 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena och 7 kap. 3 § första stycket punkt 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen, jämförda med 19 kap. 8 § BrB). Det följer visserligen bl. a. av vad jag redan har anfört att jag bedömer möjligheten av att det remitterade förslaget i praktiken skulle leda till obefogade ingrepp i tryckfriheten som mycket liten. Med hänsyn till den grundläggande betydelsen av att ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning garanteras inte minst under kris eller orostider förutsätter emellertid varje lagändring som skulle kunna tänkas för vissa fall begränsa tryckfriheten på det område som här är aktuellt särskilt starka skäl. Vad som har framstått som angeläget att reglera är främst spioneribestämmelsens tillämpningsområde, och de skäl som talar för en motsvarande utvidgning beträffande de i 19 kap. 7–9 §§ avsedda gärningarna har inte samma styrka. Jag anser mig därför böra godta lagrådets ståndpunkt.

Detta ställningstagande innebär att 19 kap. 7 och 9 §§ bör ändras på ett sådant sätt att de även efter den ändring som föreslås beträffande 5 § får samma tillämpningsområde som f. n. Detta resultat uppnås genom lagrådets förslag till omformulering av de båda förstnämnda bestämmelserna. Jag godtar i princip dessa förslag men anser att 7 § bör redaktionellt förenklas genom att man utesluter den från 5 § hämtade uppräkningsav exempel på skyddade uppgifter.

2.2 Tagande av utländskt understöd

Lagrådet (majoriteten) har på anförda skäl ställt sig tveksamt till förslaget att på nytt införa en bestämmelse mot tagande av utländskt understöd. En ledamot har varit av skiljaktig mening och uttalat att denna fråga är av sådan natur att det knappast ankommer på lagrådet att ta ställning till den.

Till grund för det remitterade förslaget ligger den av lagrådet i och för sig accepterade uppfattningen att det är ett intresse av betydelse att motverka att främmande makter eller andra som går deras ärenden genom ekonomiskt stöd söker påverka den svenska opinionsbildningen i politiska frågor. Som framgår av remissprotokollet har jag för egen del uppfattningen att det viktigaste remediet mot en utlandsstödd propagandaverksamhet är upplysning och offentlig diskussion. Jag framhöll emellertid samtidigt att betydelsen av en straffbestämmelse som förmedlare av en norm på området inte borde underskattas samt att frånvaron av varje förbud mot tagande av utländskt understöd kan ge upphov till situationer där det skulle vara stötande för den allmänna rättskänslan och betänkligt från allmänpreventiv synpunkt, om inte något ingripande kan ske.

Självfallet är jag medveten om att det finns olika meningar i frågan om en bestämmelse mot tagande av utländskt understöd bör införas på nytt. Hur uppfattningarna om detta kan skifta belyses bl. a. av att två ledamöter av lagrådet nu har funnit frågan tveksam, medan lagrådet i dess helhet vid behandlingen av 1976 års lagstiftningsärende bestämt avstyrkte det då framlagda förslaget om att den tidigare bestämmelsen i ämnet skulle upphävas (JuU 1975/76: 46 s. 47).

Lagrådets majoritet har i sitt nu aktuella yttrande bl. a. hänvisat till att utredningsverksamhet vid misstanke om tagande av utländskt understöd från olika synpunkter föranleder betänkligheter, särskilt för det fall att de misstänkta skulle vara oskyldiga. Enligt min mening är emellertid lagrådets farhågor för att resultatlös spaning och förundersökning skall inledas för att utröna om brott mot bestämmelsen föreligger överdrivna. Vidare är att märka att varje brottsutredning mot den som sedermera visar sig vara oskyldig kan vålla olägenheter av skilda slag. Det är f. ö. inte givet att en utredning rörande tagande av utländskt understöd i alla situationer är till övervägande nackdel för den som är oskyldigt misstänkt. En sådan misstanke kan lätt ha kommit till allmän kännedom, och om det inte ankommer på polis- och åklagarmyndigheter att utreda förteelser av aktuellt slag, kan — som spionbrottsutredningens minoritet har framhållit — uppgift komma att stå mot uppgift och klarhet aldrig någonsin vinnas.

Med hänvisning till vad som har anförts nu och till den diskussion i övrigt av skälen för och emot en bestämmelse om tagande av utländskt understöd som fördes i lagrådsremissen anser jag mig inte ha anledning att frångå resultatet av den avvägning som gjordes i remissen.

För det fall att en bestämmelse mot tagande av utländskt understöd införs har lagrådet i fråga om 19 kap. 13 § BrB förordat att det i remissförslaget använda uttrycket "en fråga som gäller rikets grundlagar", byts ut mot "en fråga som gäller någon av grunderna för rikets statsskick" och att ordet "totalförsvaret" utgår. Beträffande 19 kap. 16 § BrB har lagrådet föreslagit att den särskilda åtalsprövningen anförtros åt regeringen i stället

för åt riksåklagaren. Även om vissa skäl talar även för remissförslagets lösningar i de angivna hänseendena, anser jag mig inte ha anledning att på dessa punkter motsätta mig lagrådets förslag.

2 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga det av lagrådet granskade förslaget till lag om ändring i brottsbalken med vidtagna ändringar.

3 Beslut

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

