

Nr 33.

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i strafflagen, dels ock en i ämnet väckt motion.

Genom en den 8 april 1949 dagtecknad, till lagutskott hänvisad proposition, nr 198, vilken behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll föreslagit riksdagen att antaga ett vid propositionen fogat förslag till lag om ändring i strafflagen.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehaft en i anledning av densamma inom första kammaren av herr *Holmbäck* väckt motion, nr 314, vari denne föreslår,

»att riksdagen med godkännande i övrigt av vad Kungl. Maj:t föreslagit i propositionen nr 198 ville besluta att 8 kap. 7 § strafflagen skall erhålla följande lydelse:

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda i militärt eller politiskt avseende, här i riket bedriver hemlig underrättelseverksamhet rörande förhållanden i riket eller samfärdseln mellan Sverige och utlandet eller ock därtill lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig, dömes för olovlig underrättelseverksamhet högst till straffarbete i två år. Samma lag vare, om någon eljest, med uppsåt som nu är sagt, här organiserar eller leder hemlig underrättelseverksamhet eller ock efter åtagande eller mot ersättning stadigvarande medverkar därtill.

Där någon här i riket obehörigen anskaffar, befordrar eller lämnar uppgift om annans personliga förhållande, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra fara för dennes eller någon närståendes liv eller säkerhet, straffes, om det sker med uppsåt att gå den främmande makten tillhanda, såsom i första stycket sägs;

att det av Kungl. Maj:t framställda förslaget till ny lydelse av 8 kap. 11 § strafflagen måtte i samband därmed avslås samt

att övergångsbestämmelsen till ändringarna i strafflagen skall erhålla denna lydelse:

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1949, såvitt angår 8 kap. 7 §, och i övrigt dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkom från trycket i Svensk författningssamling.»

Beträffande de i propositionen och motionen anförda skäl, för vilka redogörelse icke lämnas här nedan, får utskottet hänvisa till propositionen och motionen.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

Samtidigt med att riksdagen år 1948 antog den bestämmelse om straff för olovlig underrättelseverksamhet, som återfinnes i 8 kap. 7 § strafflagen, anhöll riksdagen om skyndsamt utredning i vilken omfattning politisk och militär underrättelseverksamhet, som utan att rikta sig mot Sverige bedrevs här i riket, borde bestraffas. Sedan den sålunda begärda utredningen verkställdes, har inom justitiedepartementet upprättats ett förslag till ny straffbestämmelse i detta ämne, vilket förslag framlägges i denna proposition.

Förslaget skiljer mellan två olika slag av underrättelseverksamhet, dels sådan som riktar sig mot främmande makt och dels sådan som går ut på att anskaffa uppgifter om annans personliga förhållande. I förstnämnda hänseende överensstämmer förslaget i stort sett med gällande lag och stadgar sålunda straff för den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. I fråga om verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande innebär förslaget, att straffbarhet skall inträda om verksamheten bedrivs hemligen eller med användande av svikliga medel, varjämte fordras uppsåt att gå främmande makt tillhanda. I båda fallen upprätthålles krav på att det skall vara fråga om en verksamhet, d. v. s. en serie av sammanhängande åtgärder, och icke allenast en eller annan enstaka gärning.

Jämväl försök och förberedelse till sådan underrättelseverksamhet som nu sagts föreslås kriminaliserade.

Liksom hittills skall det ankomma på Kungl. Maj:t att pröva frågan om åtal för hithörande brott.

I samband med de sålunda föreslagna ändringarna i strafflagen föreslås i propositionen jämväl några andra smärre jämkningar i samma lag på grund av ett inom finansdepartementet utarbetat förslag till vissa ändringar i gällande författningar om tjänstepension.

Olovlig underrättelseverksamhet.

Behandlingen av 8 kap. 7 § strafflagen vid 1948 års riksdag.

I proposition nr 80 till 1948 års riksdag föreslogs, att i 8 kap. 7 § strafflagen skulle intagas ett stadgande, enligt vilket den, som med uppsåt att gå främmande makt tillhanda efter åtagande eller mot ersättning bedrive verksamhet för anskaffande av uppgifter som rörde annan främmande makts militära förhållanden av hemlig natur skulle för militärt spionage mot främmande makt dömas högst till straffarbete i två år. För åtal enligt nämnda paragraf skulle jämlikt 8 kap. 13 § strafflagen erfordras Kungl. Maj:ts tillstånd. Försök och förberedelse till sådant brott var ej straffbelagt.

Vid behandlingen av propositionen fann första lagutskottet i sitt utlåtande nr 39, att vad däri föreslagits icke innefattade ett tillräckligt straffskydd i de hänseenden, varom vore fråga.

Utskottet anförde:

Då utskottet gått att taga ställning till frågan om den straffrättsliga behandlingen av sådan underrättelseverksamhet för främmande makts räkning, som icke riktar sig mot Sverige utan mot annan främmande makt, har utskottet haft att beakta, att de skäl som tala för en kriminalisering av sådan verksamhet äro av två slag. Å ena sidan kan verksamhetens bedrivande här i landet lätt medföra att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter, och å andra sidan kan redan den blotta omständigheten att utländska spionericentraler äro verksamma på svensk botten såtillvida innebära en fara för Sverige som deras arbete när som helst kan inriktas även på svenska förhållanden. Icke minst i dagens läge tala dessa båda synpunkter enligt utskottets mening bestämt för att sådan verksamhet varom nu är fråga icke lämnas ostraffad. Då det gäller att närmare bestämma det straffbara området finner utskottet vidare, att detta måste anses ha blivit alltför snävt angivet i propositionen. Kärnområdet för de förfaranden, mot vilka lagstiftningen här måste inskrida, utgöres visserligen av verksamhet för anskaffande av uppgifter om militära förhållanden, men med hänsyn till det moderna krigets totala karaktär kan också en här i riket bedriven verksamhet för anskaffande av uppgifter om andra för krigföringen viktiga förhållanden utsätta vårt land för faran av allvarliga utrikespolitiska förvecklingar. Icke heller synes det utskottet, att en begränsning kan göras till verksamhet för anskaffande av uppgifter om förhållanden av hemlig natur. Sålunda bör till exempel även sammanställande av iakttagelser rörande sådant som fartygs avgångstider och beskaffenheten av deras last kunna falla under stadgandet, även om iakttagelserna utan svårighet kunna göras av envar som befinner sig på platsen. Utskottet finner det icke vara tillräckligt att, såsom departementschefen föreslagit, nu endast antaga en uteslutande för mera fredliga förhållanden avpassad lagstiftning för att först sedermera i händelse av behov skärpa denna. Tvärtom synes det utskottet önskvärt, att även i förevarande avseende den lag som nu antages blir så utformad, att den kan utgöra ett tillräckligt skydd, även om vårt land ånyo skulle utsättas för utrikespolitiska påfrestningar till följd av konflikter mellan andra stater. I detta sammanhang må erinras om att en del av kritiken mot de nuvarande bestämmelserna i 8 kap. tagit till utgångspunkt just att de blivit uppfattade som improvisationer, tillkomna under intryck av krigsläget 1940 och 1942. Även ur synpunkten av lagens förankring i det allmänna rättsmedvetandet vill det därför te sig som en fördel, om den framkommit som resultatet av överväganden, gjorda under mera normala tidsförhållanden. Att märka är också, att utvecklingen kan förlöpa så snabbt, att en erforderlig komplettering av lagen icke hinner vidtagas innan skadeverkningar av dess ofullständighet redan uppstått.

Däremot anser utskottet i likhet med departementschefen, att beträffande underrättelseverksamhet av nu ifrågavarande typ straffbarheten icke bör betingas av någon sådan förutsättning som att verksamhetens bedrivande här i riket är oförenligt med det vänskapliga förhållandet till främmande makt. Med beaktande av det förut anförda finner utskottet, att en mera tillfredsställande bestämning av det straffbara området skulle erhållas, om förevarande paragraf avfattades i viss anslutning till huvudstadgandet om spioneribrottet i 8 kap. 4 § i propositionen. Sistnämnda straffbud riktar sig mot den som, med uppsåt att gå främmande makt till handa, obehörigen

anskaffar, befordrar eller lämnar uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export eller förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för försvaret eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet. Under hänvisning härtill vill utskottet förorda, att såsom olovlig underrättelseverksamhet straffbelägges att någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. En viktig begränsning av det straffbara området i förhållande till 8 kap. 4 § föreligger genom kravet på att det här skall vara fråga om en verksamhet, varemot 8 kap. 4 § straffar även isolerade handlingar. Däremot finner utskottet ej skäl att vid underrättelseverksamhet av nu förevarande slag, såsom i propositionen, göra straffbarhetens inträde beroende av att gärningsmannen handlar efter åtagande eller mot ersättning. Man måste nämligen enligt utskottets mening räkna med möjligheten av att en ur svensk synpunkt farlig verksamhet av den art varom nu är fråga kan komma att bedrivas även av personer, som handla av ideella bevekelsegrunder. Anmärkas må för övrigt, att den praktiska betydelsen av att rekvisitet »efter åtagande eller mot ersättning» utgår icke förefaller att vara så stor, om kravet på att det skall vara fråga om en verklig underrättelseverksamhet upprätthålles. Den som bedriver en sådan verksamhet får nämligen i regel antagas redan på ett ganska tidigt stadium komma i det förhållande till mottagaren av de insamlade uppgifterna, att det dem emellan på ett eller annat sätt avtalas eller tyst underförstås att verksamheten skall fortgå; därmed lär ett åtagande få anses föreligga.

Ett stadgande om olovlig underrättelseverksamhet av det nu angivna innehåll har emellertid icke syntts utskottet vara till fyllest, när det gäller underrättelseverksamhet, som bedrives i politiskt syfte. En sådan verksamhet kan nämligen ur svensk synpunkt te sig förkastlig, även om den icke skulle vara av beskaffenhet att kunna medföra men för främmande makts säkerhet. Om personer, vilka icke åtnjuta skydd av någon främmande statsmakt, t. ex. statslösa flyktingar, i Sverige skulle utsättas för politiskt spionage från främmande makts sida, böra de tydligen kunna skyddas häremot. På samma sätt bör det även finnas möjligheter att inskrida mot ett politiskt spionage som riktar sig mot svenska medborgare, t. ex. mot att sådana för främmande makts räkning registreras efter rastillhörighet eller politisk åskådning. En straffbestämmelse mot sådan underrättelseverksamhet, varom nu är fråga, är icke påkallad främst av hänsyn till den svenska statens säkerhet utan har till syfte att skydda enskilda människor mot fara för framtida förföljelse och dylikt. Det skulle därför måhända ur strängt systematisk synpunkt vara riktigare, om stadgandet icke upptoges i 8 kap. utan i något av kapitlen om brott mot enskild person. Å andra sidan må framhållas, att en verksamhet av nu ifrågavarande slag innebär att en främmande makts underrättelsetjänst arbetar här i riket. Detta förhållande rymmer i och för sig också en fara för den svenska staten, eftersom verksamheten kan omläggas till att avse spioneri mot denna. På grund härav finner utskottet det motiverat att i nu förevarande sammanhang upptaga en bestämmelse i ämnet. Vid utformandet av denna är att beakta, att icke varje politisk kunskaparverksamhet för främmande makts räkning bör drabbas av straff. Utskottet anser sig sålunda endast vilja föreslå, att till olovlig underrättelseverksamhet skall räknas sådan politisk underrättelseverksamhet, som någon, under förutsättning av uppsåt att gå främmande makt till handa, hemligen eller med användande av svikliga medel bedriver här i ri-

ket. Ett stadgande av detta innehåll skulle exempelvis icke träffa en fullt öppet arbetande medarbetare i en utländsk tidning men däremot den som under uppgivande av falska personalia insmyger sig i ett läger för flyktingar i syfte att utspana dessas förhållanden.

Hela stadgandet om straff för olovlig underrättelseverksamhet bör enligt utskottets mening, liksom för närvarande är fallet, kompletteras av en föreskrift om särskild åtalsprövning, varigenom en icke önskvärd tillämpning av stadgandet kan förebyggas. Detta kommer i propositionen att uppnås genom att nu förevarande paragraf omfattas av bestämmelsen om åtalsprövning i 8 kap. 13 §. Utskottet anser även det lämpligaste vara att, såsom enligt propositionen, åtalsprövningen skall ankomma på Konungen. Likaledes i överensstämmelse med propositionen har utskottet icke funnit anledning att straffbelägga olovlig underrättelseverksamhet även på förberedelsestadiet. Straffmättet för brottet synes böra bestämmas till högst straffarbete i två år, vilket kommer att för lindriga fall medgiva även användning av bötesstraff. Någon regel om särskild straffskärpning vid krig finner utskottet ej erforderlig.

På grund av vad sålunda anförts föreslog utskottet den avfattning av förevarande lagrum, som detta för närvarande äger.

I samband med antagande av lagen anhöll emellertid riksdagen i skrivelse nr 379 till Kungl. Maj:t den 26 juni 1948 om skyndsamt utredning »i vilken omfattning politisk och militär underrättelseverksamhet, som utan att rikta sig mot Sverige bedrivs här i riket, bör bestraffas» samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kunde föranleda.

Straffrättskommitténs förslag.

I anledning av nyssnämnda riksdagsskrivelse anmodade Kungl. Maj:t straffrättskommittén att verkställa den begärda utredningen. Kommittén har den 21 oktober 1948 överlämnat en *promemoria med förslag till lag om ändrad lydelse av 8 kap. 7 § strafflagen*. Kommitténs förslag till förevarande paragraf hade följande lydelse:

Den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda i militärt eller politiskt avseende, här i riket bedriver hemlig underrättelseverksamhet rörande förhållanden i riket eller samfärdseln mellan Sverige och utlandet eller ock därtill lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig, dömes för olovlig underrättelseverksamhet högst till straffarbete i två år. Samma lag vare, om någon eljest, med uppsåt som nu är sagt, här organiserar eller leder hemlig underrättelseverksamhet eller ock efter åtagande eller mot ersättning stadigvarande medverkar därtill.

Där någon här i riket obehörigen anskaffar, befordrar eller lämnar uppgift om annans personliga förhållande, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra fara för dennes eller någon närståendes liv eller säkerhet, straffes, om det sker med uppsåt att gå den främmande makten tillhanda, såsom i första stycket sägs.

Kommittén har ansett, att frågan om en inskränkning av brottsområdet rationellt kunde lösas endast efter en mera genomgripande omläggning av lagstiftningen. Här om anför kommittén följande.

I detta hänseende synes motiverat att skilja mellan å ena sidan underrättelseverksamhet, som avser förmedling enbart av uppgifter om förhållanden i utlandet, och å den andra sådan verksamhet som rör svenska förhållanden. Om den förra kan med fog sägas, att den främmande staten har att själv bereda skydd mot obehörigt utforskande av förhållanden inom dess maktområde och att för vårt vidkommande ej behöver föreligga någon obetingad skyldighet att hindra vidarebefordran av uppgifter som likväl åtkommits och hit överförts för att bringas till annan stats kännedom. I denna del bör följaktligen vara möjligt att genomföra en viss begränsning av det straffbara området.

Läget är ett annat, då verksamheten avser förhållanden i riket. I många fall torde endast av omständigheterna och eventuella uppdragsgivares direktiv bero, om en dylik verksamhet får karaktären av spioneri mot Sverige eller inskränker sig till annan underrättelseverksamhet. Med hänsyn till den fara som sålunda föreligger att verksamheten när som helst kan övergå till spioneri, synes en vidsträckt kriminalisering i detta fall ofrånkomlig. Att närmare bestämma det straffbara området är, som redan antytts, förenat med svårighet. Under överläggningarna inom kommittén har gränsen i hudsak ansetts böra fastställas så, att straff skall inträda för den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda i militärt eller politiskt avseende, här i riket bedriver hemlig underrättelseverksamhet rörande förhållanden i riket eller samfärdseln mellan Sverige och utlandet.

En bestämmelse av sålunda angiven innebörd har införts i första stycket första punkten av kommitténs förslag.

I fortsättningen av promemorian heter det beträffande första stycket andra punkten i kommittéförslagets lagtext.

Ehuru en förmedling av uppgifter rörande förhållanden i utlandet enligt vad nyss anförts kunde i princip tänkas undantagen från det straffbara området, får dock beaktas att även en verksamhet av detta slag kan utgöra en allvarlig fara, såvitt den här bedrivs av agenter för främmande makt. Även i sådant fall är uppenbarligen att räkna med att verksamheten lätt kan övergå i spioneri mot Sverige. Det bör därför finnas möjlighet att ingripa mot en organiserad verksamhet av dylik art. Utöver vad förut sagts bör alltså stadgas straff för den som eljest, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda i militärt eller politiskt avseende, här organiserar eller leder hemlig underrättelseverksamhet eller ock efter åtagande eller mot ersättning stadigvarande medverkar därtill. Ett sålunda utformat stadgande skulle bl. a. innebära, att utländska flyktingar, som till främmande makts representant lämna uppgifter om förhållanden i hemlandet, skulle gå fria från straff, såframt de ej kunna anses som agenter för främmande makt.

Dessa bestämmelser i första stycket skulle omfatta även politiskt spionage mot flyktingar och svenska medborgare. Liksom enligt gällande regler förutsätter kommittén, att därvid skall vara fråga om en *verksamhet*, d. v. s. en serie av handlingar, ej blott någon enstaka handling. Om det gäller förmedling av uppgifter rörande någons personliga förhållanden, vilkas uppenbarande för främmande makt kan utsätta vederbörande eller någon honom närstående för fara till liv eller säkerhet, kan emellertid enligt kommitténs mening icke anses försvarligt att åtnöja sig med ett sålunda begränsat straffskydd. För dylika fall bör straff stadgas även när gärningen ej har

karaktären av en verksamhet i nyss angiven betydelse. I denna del fordras alltså en särskild tilläggsbestämmelse, vilken kommittén infört som ett andra stycke till paragrafen.

Yttranden över straffrättskommitténs förslag.

Efter remiss ha *yttranden* över förslaget inkommit från riksåklagarämbetet, Svea hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Västra Sverige, hovrätten för Övre Norrland, chefen för försvarsstaben, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Norrbottens län ävensom rådhusrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt från Sveriges advokatsamfund.

Överståthållarämbetet har jämväl överlämnat yttranden från polismästaren och förste stadsfiskalen i Stockholm. Länsstyrelsen i Malmöhus län har bifogat ett yttrande av landsfogden i länet samt länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län ett yttrande av landsfogden i sistnämnda län.

Tillfälle att yttra sig har dessutom beretts föreningen Sveriges häradshövdingar, som emellertid ej inkommit med svar.

I vissa yttranden har ifrågasatts huruvida icke själva begreppet *underrättelseverksamhet* borde närmare definieras. Sålunda har *länsstyrelsen i Malmöhus län* anmärkt, att det väl ej vore alldeles otvetydigt vilka handlingsmoment (t. ex. anskaffande, befordrande eller överbringande av uppgifter) som fölle under nämnda begrepp och att ett närmare förtydligande av begreppet skulle stå i överensstämmelse med det sätt, på vilket spinonagebrottet i 8 kapitlets 4 § beskrivits. Samma anmärkning har framställts av *förste stadsfiskalen i Stockholm*, som i olika hänseenden underkastat förslaget en ingående granskning. Han anför rörande nu ifrågavarande spörsmål följande.

Av uttrycket *underrättelseverksamhet* framgår väl, att syftet med verksamheten skall vara att inhämta underrättelser av visst slag men däremot giver själva ordet »underrättelseverksamhet» icke i och för sig något svar på frågan, om det för straffbarhet räcker, att verksamheten *avser* införskaffande resp. lämnande av underrättelser eller om det skall fordras, att verksamheten faktiskt *innebär* ett sådant förfarande. I förra fallet torde själva planläggandet av verksamheten, exempelvis uppbyggandet och organiserandet av ett agentnät, få anses konstituera straffbarhet; i senare fallet åter inträder straffbarhet först å det senare stadium, då man börjat anskaffa själva uppgifterna eller taga befattning med dessa. Frågan har under hittills gällande lagstiftning haft mindre betydelse, då ju hittills förberedelse i stor utsträckning varit straffbar, men får efter ett eventuellt genomförande av förslaget, som ju ej alls bestraffar förberedelse, en långt större praktisk vikt. Ur ren effektivitetssynpunkt är det givetvis av stort intresse, att termen *underrättelseverksamhet* gives den tolkning, enligt vilken även vissa förberedande åtgärder, framför allt då planläggning och organisation av en agentverksamhet, inbegripas däri; i motsatt fall torde nämligen av skäl, vartill jag återkommer i samband med frågan om straff för förbere-

delse, polisens möjligheter att ingripa starkt reduceras. Hittills tillämpad praxis torde väl närmast få anses luta åt den åsikten, att en verksamhet, som ej inneburit uppgifters anskaffande eller befattning därmed, ansetts utgöra allenast förberedelse, men jag har intet minne av att frågan någonsin satts på sin spets inför domstol. Remitterade förslaget innehåller, såvitt jag kunnat finna, intet uttalande härom. En viss passus i förslaget, nämligen orden »organisera eller leda» i första stycket andra punkten, tyder, såvitt jag kan finna, närmast på att avsikten härvidlag varit att straffa även planläggningsåtgärder på ett förberedande stadium, ty för organisatoriska åtgärder lär väl det utmärkande just vara, att de innebära ett planläggande och uppbyggande av en ännu ej börjad verksamhet, och det finns väl ur allmänna synpunkter ej heller någon anledning att göra skillnad mellan det fall, att de organisatoriska åtgärderna vidtagas före eller efter det själva den egentliga verksamheten kommit i gång. Det skulle enligt min mening framstå såsom stötande för den allmänna rättsuppfattningen, om exempelvis i ett sådant, under det senaste kriget ej sällan förekommande fall, då en person här i Sverige för utländsk makts räkning låtit på ett flertal platser anbringa och iordningställa ett stort antal radiosändare, avsedda att framdeles användas i underrättelseverksamhet, eller genom att vidtala olika personer anordnat ett nät av agenter över hela Sverige för framtida bruk, förfarandet skulle anses vara straffritt. Det ligger även i öppen dag, att ett sådant resultat måste anses ytterst otillfredsställande med hänsyn till faran för att sålunda vidtagna anordningar när som helst kunna komma tagas i bruk för rent spioneri av natur, som avses i 8 kap. 4 § eller 5 §.

Det är uppenbarligen önskvärt, att innebörden av ordet underrättelseverksamhet ur den synpunkt, varom nu varit fråga, kunde närmare klarläggas om icke i lagtexten så dock genom ett uttalande i motiven.

Departementschefen.

Föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg, har rörande bestraffandet av olovlig underrättelseverksamhet anfört bl. a. följande.

»Såsom första lagutskottet och straffrättskommittén närmare utvecklade, äro de skäl som tala för en kriminalisering av dylik verksamhet av två slag, nämligen dels att verksamhetens bedrivande här i landet lätt kan medföra att Sverige invecklas i utrikespolitiska svårigheter och dels att redan den omständigheten att spionericentraler för främmande makt äro verksamma på svensk botten innebär en fara för vårt land med hänsyn till att deras arbete när som helst kan övergå i spioneri mot Sverige. Jag är ense med första lagutskottet därom att dessa båda synpunkter tala för att sådana handlingar varom nu är fråga icke lämnas ostraffade. Jag vidhåller emellertid min tidigare ståndpunkt, att man strikt bör upprätthålla ett krav på att det skall vara fråga om en verksamhet, det vill säga en serie av sammanhängande åtgärder. Jag gör detta, trots att jag i och för sig givetvis måste vitsorda riktigheten av de i vissa remissyttranden gjorda påpekandena, att en eller annan enstaka gärning kan avse en uppgift av mycket större saklig betydelse än de uppgifter, som kunna bli resultatet av en systematiskt bedriven underrättelseverksamhet. — — — Om man, vilket i ock för sig vore tänkbart, kriminaliserade jämväl en enstaka gärning som avsåg uppgifter av synnerlig betydelse skulle det sålunda säkerligen ställa sig myc-

ket svårt att i rättstillämpningen avgöra när en uppgift kunde anses vara så kvalificerad, att bestämmelsen bleve tillämplig. Emellertid må i detta sammanhang beaktas, att även ett systematiskt utforskande av en enda uppgift kan bli att hänföra under begreppet verksamhet.»

Rörande lagbudets närmare utformning har departementschefen vidare anfört:

»Då det gäller att närmare bestämma det straffbara området, finner jag icke tillräckliga skäl föreligga för att, såsom straffrättskommittén föreslagit, skilja mellan å ena sidan underrättelseverksamhet som avser förmedling enbart av uppgifter om förhållanden i utlandet och å andra sidan verksamhet som rör svenska förhållanden, låt vara icke med inriktning mot Sverige. I stället vill jag i likhet med första lagutskottet förorda, att förevarande bestämmelse avfattas i viss anslutning till huvudstadgandet om spioneri mot Sverige i 8 kap. 4 § strafflagen. Sistnämnda straffbud riktar sig mot den som, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar eller lämnar uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export eller förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för försvaret eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet. Under hänvisning härtill synes det mig lämpligt att — i enlighet med vad som skett i gällande lag — såsom olovlig underrättelseverksamhet straffbelägga att någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet. Sistnämnda rekvisit bör kunna bedömas i analogi med motsvarande förutsättning för spioneribrott mot Sverige; någon närmare analys av den främmande maktens förhållanden synes alltså icke erforderlig.»

Till motivering av stadgandet i andra stycket av propositionens förslag till 8 kap. 7 § strafflagen rörande straff för sådant politiskt spionage från främmande makts sida, som riktar sig mot flyktingar, ävensom mot svenska medborgare riktad underrättelseverksamhet i syfte att registrera dessa efter exempelvis politisk åskådning eller rastillhörighet har departementschefen uttalat i huvudsak följande.

Bestämmelser i ämnet torde böra avse allenast en verksamhet i förut angiven mening, icke en eller annan enstaka gärning. Jag kan följaktligen icke biträda straffrättskommitténs förslag att i förevarande sammanhang jämväl kriminalisera en enstaka handling. Visserligen är det tydligt, att även en enstaka gärning kan medföra allvarlig fara för människors liv och säkerhet, men ett stadgande om straff för enstaka handlingar av dylikt slag, vilka icke ingå som led i en för främmande makts räkning bedriven verksamhet, lär knappast kunna anses ha sin plats i förevarande kapitel. Det vore i så fall lämpligare att i något av de kapitel som avhandla brott mot enskild person upptaga en bestämmelse om straff för den, som uppsåtligt framkallar allvarlig fara för annans död eller kroppsskada.

I likhet med första lagutskottet anser jag, att icke varje sådan politisk kunskaparverksamhet för främmande makts räkning varom nu är fråga

bör drabbas av straff. Jag vill sålunda föreslå, att under straffbestämmelsen hänföres allenast sådan verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande, som bedrivs hemligen eller med användande av svikliga medel, allt under förutsättning av uppsåt att gå främmande makt tillhanda. Genom denna begränsning skulle stadgandet exempelvis icke träffa en person som, låt vara i nyss angivet uppsåt, fullt öppet är verksam för att registrera här bosatta personer efter nationalitet, yrke eller politisk åskådning. Det skulle knappast stå i god överensstämmelse med demokratiska rättsprinciper att kriminalisera en verksamhet av sistnämnda slag, så mycket mindre som en dylik registrering ju mycket väl kan vara dikterad av fullt hedervärda motiv. Det synes icke lämpligt att i straffbudet uppställa ett krav på att uppgifternas uppenbarande för främmande makt skulle kunna medföra fara för viss persons liv eller säkerhet. I praktiken skulle det nämligen med all säkerhet erbjuda betydande svårigheter att föra bevisning om att ett sådant krav i det enskilda fallet verkligen vore uppfyllt, särskilt som vederbörande främmande makt själv givetvis komme att med indignation tillbakavisa varje påstående att uppgifterna kunde ha dylik verkan.

Beräffande medverkan samt försök och förberedelse till sådan underrättelseverksamhet som sist berörts har departementschefen ansett, att samma synpunkter borde anläggas som i fråga om underrättelseverksamhet till men för främmande makts säkerhet. Hårtill återkommer utskottet i det följande.

Medverkan.

I gällande rätt saknas särskilda regler om medverkan vid olovlig underrättelseverksamhet.

Straffrättskommittén framhöll, att för straff vid fullbordat brott förutsettes en verksamhet, d. v. s. en serie av handlingar och ej blott någon enstaka handling. Även då det gällde medverkan till brott, som omförmäldes i första punkten enligt kommitténs förslag, borde straff inträda endast under liknande betingelser. Särskild föreskrift därom fann kommittén erforderlig, enär vanliga regler i 3 kap. 4 och 5 §§ strafflagen eljest kunde föranleda, att den som, med insikt att olovlig underrättelseverksamhet bedrevs, främjat sådan gärning, dömdes till ansvar, även om hans medverkan inskränkt sig till ett enstaka tillfälle. Det valda uttrycket »medverkan som ej är allenast tillfällig» borde tolkas så, att straff skulle inträda, när medverkan ägt rum i den omfattning som fordrades för att en ensam gärningsman skulle anses ha utövat en verksamhet.

Som exempel på sådan medverkan nämnde kommittén, att någon brukade upplåta lokal för sammanträffande mellan gärningsmännen eller tillfälle, att meddelanden sändes under hans adress för att sedermera hämtas av den verkliga mottagaren.

Förste stadsfiskalen i Stockholm ifrågasatte, om ej förslaget på denna punkt gått alltför långt i sin begränsning av straffbarheten. Starka skäl, särskilt ur effektivitetssynpunkt, talade för att ej generellt fordra, att medverkan skulle vara stadigvarande, utan att i sådana fall, då vederbörande genom att i förväg åtaga sig att stadigvarande medverka i en brottslig verk-

samhet och kanske även genom att i vinningssyfte i förskott uppbära ersättning härför klart dokumenterat sin vilja att ingå i de fasta agenternas krets, låta straff inträda redan vid ett senare utfört enstaka uppdrag.

Överståthållarämbetet har uttalat, att de av förste stadsfiskalen sålunda framförda erinringarna borde beaktas. Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* har ifrågasatt, huruvida icke den som medverkar till vad han vet utgöra olovlig underrättelseverksamhet borde straffas även om hans medverkan endast är tillfällig. Angelägenheten av att, med hänsyn till faran för utrikespolitiska förvecklingar, undvika att inom landet bedreves underrättelseverksamhet riktad mot främmande makt, syntes påkalla straff. Jämväl ur synpunkten av att dylik verksamhet lätt kunde övergå i spionage mot vårt eget land, torde straffskydd vara påkallat. I varje fall syntes det ur psykologisk synpunkt ej lyckligt att i lagtexten så direkt och otvetydigt angiva att tillfälliga medverkare skola vara undantagna från straff. Lagen kunde därigenom bli till hjälp för en person, som dreve olovlig underrättelseverksamhet, i det att denne i fråga om personer, som tvekade lämna medhjälp, kunde peka på lagens klara uttalande om det ofarliga i en tillfällig medverkan.

Vad särskilt beträffar rekvisitet »stadigvarande» har *riksåklagarämbetet* ansett det kunna ifrågasättas, om icke detta rekvisit innebure alltför stränga krav i fråga om uppdragets varaktighet. Det straffbara området syntes bli tillräckligt begränsat, om i stadgandet utsades, att medverkan ej finge vara blott tillfällig. *Landsfogden i Malmöhus län* har — med instämmande av *länsstyrelsen* i länet — gått ett steg längre och yrkat, att ordet »stadigvarande» måtte utgå ur lagtexten. Han framhåller därvid, att betydande bevisvärigheter torde möta framför allt då det gäller att visa, att vederbörandes verksamhet haft karaktär av stadigvarande. Mycket ofta torde bevismaterialet icke förslå till täckandet av detta brottsrekvisit, även om omständigheterna antyda, att fråga är om annat än ett tillfälligt förfarande. Därtill kommer, att uttrycket »stadigvarande» i sig självt är åtskilligt obestämt och lämnar rum för skilda tolkningar.

Departementschefen har i denna fråga uttalat följande:

Såsom förut understrukits skall med verksamhet förstås en serie av handlingar, ej blott någon enstaka gärning. Även då det gäller medverkan till brott varom nu är fråga bör, enligt vad straffrättskommittén framhållit, straff inträda endast under liknande betingelser. På skäl som kommittén anfört måste en särskild föreskrift härom anses erforderlig. Härvid synes man lämpligen böra använda det av kommittén i första stycket andra punkten av dess förslag valda uttrycket »stadigvarande». Detta uttryck bör tolkas så, att straff skall inträda, när medverkan ägt rum i den omfattning som fordras för att en ensam gärningsman skall anses ha utövat en verksamhet. Straff för medverkan bör inträda, även om själva organisationen är förlagd utom riket, förutsatt att en mera regelbunden medverkan till någon del försiggår i Sverige. För att i lagtexten markera denna avsikt torde ordet »därtill» i kommitténs förslag lämpligen böra ersättas med »till dylik verksamhet».

Inom *lagrådet* anförde justitierådet Lech på denna punkt följande:

Enligt motiven till 8 kap. 7 § i förslaget skall straff för medverkan inträda endast när sådan ägt rum i den omfattning som fordras för att en ensam gärningsman skall anses ha utövat verksamhet, med vilket uttryck skall förstås en serie av handlingar i motsats till någon enstaka gärning. För att utmärka berörda förutsättningar har i den föreslagna lagtexten använts bestämningen stadigvarande. Det förefaller dock, som om området för den straffbara medverkan därigenom skulle bli snävare begränsat än som är avsett. Uttrycket stadigvarande antyder nämligen en kontinuitet, som ej behöver vara för handen för att en verksamhet i förslagets mening skall föreligga.

Med hänsyn till det anförda synes uttrycket »stadigvarande medverkar» i såväl första som andra stycket böra ersättas med ett mera adekvat uttryck. Det kan ifrågasättas, om ej det av straffrättskommittén föreslagna uttrycket »lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig» bättre skulle svara mot vad som åsyftas.

Försök och förberedelse.

Enligt gällande rätt äro försök och förberedelse till olovlig underrättelseverksamhet ej straffbelagda. *Straffrättskommitténs* förslag innebar icke någon ändring därutinnan.

Kommitténs ståndpunkt i denna del har föranlett kritik i vissa yttranden. Sålunda har *riksåklagarämbetet* anført:

De praktiska verkningarna av kommitténs ståndpunkt torde till väsentlig del få anses beroende av den betydelse som kan inläggas i stadgandet i första styckets andra punkt om straff för den som *organiserar* hemlig underrättelseverksamhet. Om, såsom ordalydelsen synes giva vid handen, stadgandet innebär möjlighet att inskrida med straff mot den som vidtagit erforderliga åtgärder för att en organiserad verksamhet på given anledning skall kunna träda i funktion utan att någon förmedling av upplysningar ännu kommit till stånd, torde behov av straff för försök eller förberedelse knappast kunna anses föreligga. Skulle däremot, såsom straffrättskommitténs motivering synes antyda, för straffansvar förutsättas att verksamheten kommit i gång torde — särskilt med beaktande av den under lagstiftningsärendets behandling anförda synpunkten att här i riket organiserad eller bedriven underrättelseverksamhet när som helst kan övergå till spioneri — stadgande om straff för försök och förberedelseverksamhet åtminstone i händelse av krig eller krigsfara icke kunna undvaras.

Vad beträffar det förhållandet, att försök och förberedelse till olovlig underrättelseverksamhet ej äro straffbara enligt kommittéförslaget, har jämväl *förste stadsfiskalen i Stockholm* framhållit, att frågan i vad mån nämnda förhållande vore ägnat att återverka på myndigheternas möjligheter att bekämpa landsskadlig verksamhet av ifrågavarande natur i viss omfattning bleve beroende av tolkningen av begreppet underrättelseverksamhet enligt förslaget. Han tillägger:

Om detta begrepp är avsett att allenast omfatta sådan verksamhet, som innebär insamlande av eller befattning med uppgifter, torde från straffbarhet komma att undantagas åtskilliga förfaranden, vilka synas väl förtjänta av straff och dessutom även äro av den natur, att en underlåtenhet att in-

gripa däremot kan vara ägnad att verka allvarligt hindrande på myndigheternas möjligheter att stävja för rikets säkerhet skadlig verksamhet. Jag får härvidlag hänvisa till vad jag redan tidigare anfört. Men även om begreppet underrättelseverksamhet fattas så, att därunder inbegripes även sådan förberedande verksamhet som exempelvis planläggning och organisation av uppgifternas insamlande, måste avsaknaden av varje straff för förberedelse antagas komma att i betydande grad verka hämmande på myndigheternas ifrågavarande arbete.

Detta torde spela mindre roll under fredstid, då myndigheternas insatser på detta arbetsfält kan och ofta lämpligen bör begränsas till att följa den i riket bedrivna samhällsfarliga verksamheten, men så mycket allvarligare blir den påtalade bristen i tider av utrikespolitisk oro och framför allt då krig hotar riket. Av motiven till förslaget framgår, att det icke är avsikten att i händelse av krigsfara genom ny lagstiftning utvidga det straffbara området i fråga om brott mot rikets säkerhet utan att meningen är, att det föreliggande förslaget skall i princip gälla även under krigstid. Jag anser mig icke kunna underlåta att ur de synpunkter jag närmast kan anses ha att företräda, nämligen hänsyn till lagstiftningens effektivitet, framföra vissa betänkligheter mot att i ett sådant tidsläge förberedelse till olovlig underrättelseverksamhet skall vara helt straffri. Olägenheterna härav äro i stort sett följande.

Erfarenheterna från det sista kriget ha visat, att det i åtskilliga fall genom myndigheternas undersökningar kunnat konstateras, att en viss förbindelse i spionagesyfte existerade mellan en misstänkt person och en representant för främmande makt men att det visat sig omöjligt att klarlägga vare sig arten av och syftet med denna förbindelse eller hur långt den avancerat. Det har sålunda varit ovisst, om förbindelsen inneburit spioneri eller allenast olovlig underrättelseverksamhet och likaså, huruvida den ännu passerat gränsen till fullbordat brott eller alltjämt rört sig på förberedelsestadiet. Ett exempel må anföras: Det har konstaterats, att en person under konspirativa former upprepade gånger sammanträffat med en utlänning, som sedan länge är känd såsom ledare av statsfientlig verksamhet i Sverige. Det har måhända även kunnat fastslås, att pengar överlämnats till förstnämnde person av utlänningen. Polisen skrider till aktion och griper den misstänkte personen. Under den fortsatta undersökningen kan emellertid endast klarläggas, att syftet med den misstänktes kontakt med utlänningen varit, att för den sistnämndes räkning utföra viss otillåten kunskapsverksamhet, vilken emellertid ännu ej fortskridit så långt, att uppgifter börjat insamlas eller lämnas; arten av uppgifterna kan ej heller utredas. Fall av denna natur ha ej varit sällsynta under det senaste kriget. Ofta har därvid polisen på goda grunder misstänkt, att förberedelse till spioneri förelegat, ehuru bindande bevisning härom ej kunnat förebringas. På grund av straffet för förberedelse i 8 kap. 26 § strafflagen i dess intill den 1 januari 1949 gällande lydelse har dock åtal kunnat ske mot den misstänkte och denne fällas till ansvar för förberedelse till olovlig underrättelseverksamhet. Enligt förslaget däremot skulle ett dylikt förfarande bliva straffritt. Detta är förenat med stora olägenheter i olika avseenden. Polisen har sålunda genom att ingripa nödgats i otid röja sina misstankar, och den med den ifrågavarande verksamheten sysslände organisationen, som regelmässigt inrymmer flera medlemmar, blir varnad och får tillfälle undanröja bevis i saken och lägga om verksamheten efter andra linjer, vilket medför, att det för framtiden blir avsevärt svårare för myndigheterna att följa organisationens verksamhet. Ett kanske både långvarigt och intensivt polisarbete kan härigenom göras helt fruktlöst.

Men ej nog härmed. Vid krigiska konflikter mellan stormakter, därvid Sverige är neutralt, följas de svenska myndigheternas handlande på ifrågasvarande verksamhetsfält med stort intresse av alla stridande parter. Ett ingripande mot en krigförande stats underrättelseväsende i Sverige brukar ej sällan åtföljas av demarcher eller liknande åtgärder från den främmande statens diplomatiska representation i Sverige. Det är givetvis lättare att från svensk sida bemöta sådana demarcher, om ingripandet föranlett uppdragandet av en straffbar verksamhet, som kan föranleda åtal och fällande dom, än om så ej är fallet. Ett misslyckat polisingripande får lätt den följen, att från den främmande statens sida till vederbörande svenska myndigheter framföras protester mot det olämpliga i att polisen utan grund ingriper mot och trakasserar medborgare i eller sympatisörer med en vänskapligt sinnad nation, i samband varmed från den främmande maktens sida uttalas en förhoppning om att sådana misstag från polisens sida för framtiden undvikas. Till dylika framställningar kunna de svenska myndigheterna ej alltid underlåta att taga viss hänsyn. Följden härav blir, att polisen i fortsättningen måste gå fram med än större försiktighet än tidigare och därvid ej sällan ställes inför valet att i en kritisk situation antingen ingripa med risk att aktionen helt misslyckas eller ock att underlåta att ingripa och därvid riskera, att en för Sverige farlig, kanske rentav mot viktiga svenska militära eller andra hemligheter riktad verksamhet får obehindrat fortgå. Erfarenheten får slutligen anses ha visat, att om i fråga om en viss statsfientlig verksamhet straffbarheten begränsas till allenast visst skede därav, detta omedelbart inses av personer, sysselsatta med sådan verksamhet, och att dessa personer vid ett eventuellt polisförhör, antingen de därtill instruerats eller ej, nogsam undvika att göra sådana medgivanden eller överhuvud lämna sådana uppgifter, som kunna anses innefatta bevis om att de medverkat i det straffbara skedet, utan framställa saken så som om de endast tagit del i vad som ej är straffbart. En dylik ståndpunkt försvårar uppenbarligen polisens utredningsarbete.

Med stöd av vad sålunda anförts anser jag skäl föreligga att till fortsatt övervägande upptaga frågan, huruvida icke försök och förberedelse till olovlig underrättelseverksamhet böra, åtminstone i viss omfattning och i varje fall under krig eller i tider av stark utrikespolitisk spänning, vara straffbara.

I anledning av detta yttrande har *överståthållarämbetet* anført, att den av förste stadsfiskalen i Stockholm nu berörda begränsningen av straffskyddet i vissa lägen kunde allvarligt försvåra polisens möjligheter att på ett tidigt stadium ingripa mot hemlig verksamhet, vars syftning ej kunnat helt klargöras men som mycket väl kunde vara riktad mot Sverige. Att från straffbarhet undantaga förberedelse eller försök till hemlig underrättelseverksamhet syntes således innebära en i nuvarande läge icke tillräddlig minskning av landets beredskap å ett för dess säkerhet betydelsefullt område. I likhet med förste stadsfiskalen ansåge *överståthållarämbetet* därför, att till förnyat övervägande borde upptagas frågan om och i vilken utsträckning försök och förberedelse till hemlig underrättelseverksamhet bör beläggas med straff.

Departementschefen framhåller, att uppbyggandet och organiserandet av ett agentnät är att hänföra under begreppet »verksamhet för anskaffande av

uppgifter», även om några uppgifter ännu icke hunnit insamlas. Redan på detta stadium kan det med andra ord vara fråga om fullbordat brott och icke allenast om försök. Däremot kan det enligt departementschefen icke anses föreligga fullbordat brott, om någon endast förövat en eller annan enstaka handling, låt vara att han avsett att denna handling skulle ingå såsom ett led i en framtida av honom bedriven underrättelseverksamhet. Med denna tolkning av begreppet verksamhet, vilken icke alltid torde ha stått klar i rättstillämpningen, syntes det departementschefen ur de synpunkter, som motiverade en straffbestämmelse på förevarande område, vara ofrånkomligt att jämväl försök och förberedelse till olovlig underrättelseverksamhet kriminaliserades. Eljest skulle följden bliva, att man icke skulle kunna in-skrida, trots att det konstaterats att en systematisk underrättelseverksamhet inletts, utan först sedan verksamheten tillåtits fortgå så länge, att en serie av handlingar företagits.

Lagrådet anmärkte, att då även försök och förberedelse till olovlig underrättelseverksamhet kriminaliserades, bestämmelserna i 13 § om åtalsprövning borde utvidgas att omfatta även försök och förberedelse till ifrågavarande brott.

Departementschefen har i det slutliga förslaget beaktat denna lagrådets erinran.

Bortfall av pension vid avsättning.

I *proposition nr 193* till innevarande riksdag föreslås upphävande av de bestämmelser i pensionsreglementena för statstjänstemän m. fl., enligt vilka ämbetsstraff samt skiljande från anställningen i administrativ ordning på grund av fel eller försummelse föranleda att vederbörande ej må åtnjuta pension, ehuru förutsättningar därför eljest föreligga, och att han endast blir berättigad uppbära en reducerad livränta. Vidare föreslås, att redan uppkomna verkningar av diskvalifikationsbestämmelserna skola för framtiden undanröjas. Bestämmelserna, som utgöra en kvarleva från en äldre rättsuppfattning, anses icke överensstämna vare sig med moderna pensionsringsprinciper eller med numera vedertagen straffrättslig uppfattning.

Dessa förslag medföra behov av ändringar jämväl i strafflagen, vilket beaktats i förevarande proposition nr 198. *Föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg*, har med anledning av ändringarna i pensionsreglementena förordat, att föreskriften i 25 kap. 6 § första stycket sista punkten strafflagen om att även i fall, då den dömde ej längre innehar tjänst, det likväl skall i domen utsättas, att han förskyllt avsättning, måtte utgå. Vidare föreslås, att lydelsen av 2 kap. 15 § strafflagen, vilket lagrum innehåller bestämmelser om de särskilda ämbetsstraffen avsättning och suspension, undergår en jämkning av huvudsakligen formell art till tydligt ut-

märkande av att, om suspensionstiden avbrytes på grund av tjänstemannens avgång ur tjänsten, den i lagrummet meddelade bestämmelsen icke sträcker sina verkningar till tiden efter avgången ur tjänsten och sålunda icke inverkar på den rätt till pension, som enligt vederbörliga pensionsförfattningar må tillkomma den avgångne.

Utskottet.

Den väsentliga frågan i förevarande proposition gäller i vilken utsträckning underrättelseverksamhet skall betecknas såsom olovlig och kriminaliseras. Det stadgande i ämnet, som antogs vid 1948 års riksdag och finnes infört i 8 kap. 7 § strafflagen, fick karaktären av ett provisorium i avvaktan på att en närmare utredning av frågan kunde komma till stånd. Sedan denna nu verkställts, har proposition förelagts riksdagen med förslag till vissa ändringar i lagrummet.

De föreslagna ändringarna i 8 kap. strafflagen innebära i förhållande till gällande rätt förändringar i det straffbara området i tre hänseenden, inskränkningar på två punkter och utvidgning i ett avseende. Den ena begränsningen består däri, att i paragrafens första punkt enligt gällande lydelse — liksom i det nya andra stycket — införes en särskild regel om straff vid medverkan. Genom detta specialstadgande avses det straffbara området vid delaktighet skola minskas i förhållande till vad för närvarande gäller enligt de allmänna reglerna i 3 kap. strafflagen. Den andra inskränkningen består däri, att den nuvarande ganska obestämda regeln i paragrafens andra punkt skall preciseras på sådant sätt, att den endast kommer att gälla underrättelseverksamhet genom utforskande av enskilda personliga förhållanden. Den utvidgning som föreslås går ut på att, till skillnad mot vad nu gäller, även försök och förberedelse till olovlig underrättelseverksamhet skola kriminaliseras.

Propositionen bygger i princip på gällande rätt, sådan den vid fjolårets riksdag antogs på initiativ av utskottet. I motionen I: 314 har påyrkats, att riksdagen i stället skulle antaga det förslag till lydelse av ifrågavarande paragraf, som framlagts av straffrättskommittén. Av den kritik, som under remissbehandlingen riktats mot kommitténs förslag, framgår emellertid, att detta icke lämpligen kan läggas till grund för lagstiftning i ämnet, därest man önskar tillgodose det numera av alla omfattade önskemålet att på förevarande område skapa en lagstiftning, som i väsentliga delar skall kunna tillgodose behovet av straffskydd även under krigstid eller eljest under spända utrikespolitiska förhållanden.

Beträffande kommitténs förslag kan vidare anmärkas, att själva brottsbeskrivningen bygger på uttrycket underrättelseverksamhet, vilket icke närmare förklaras. Det straffbara området torde angivas betydligt klarare genom det i gällande rätt begagnade uttryckssättet verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära och vissa andra förhållanden.

Den systematiskt bärande grunden för kommittéförslaget första stycke är uppdelningen av underrättelseverksamhet på sådan, som rör svenska förhållanden, och sådan, som blott gäller främmande länders förhållanden. I senare fallet är straffskyddet svagare utformat än i det förra. Kommittén har knappast anfört övertygande skäl för denna gränsdragning. Fastmera torde det vara ett svenskt intresse att man i de situationer, då paragrafen särskilt kan väntas få betydelse, kan ingripa och förhindra underrättelseverksamhet, oavsett om de uppgifter, om vilkas anskaffande är fråga, gälla Sverige eller främmande länder. Denna synpunkt är av desto större vikt som en av de två legislativa grunderna för gärningens kriminalisering är risken för utrikespolitiska förvecklingar. Sådana få nämligen befaras lättare kunna uppstå, om underrättelseverksamheten avser utländska makters förhållanden, än om den är inriktad på svenska förhållanden.

I fråga om den allmänna uppbyggnaden av straffstadgandet anser utskottet på nu anförda skäl propositionens förslag vara att föredraga framför straffrättskommitténs. Utskottet får med hänsyn härtill avstyrka motionen I: 314, så vitt avser paragrafens första stycke.

Utskottet skall härefter närmare ingå på de i propositionen föreslagna ändringarna i 8 kap. strafflagen.

För straffbarhet vid delaktighet skall enligt propositionen krävas, att den medverkande i samma mån som den, som gjort sig skyldig till fullbordat brott, har förövat en serie handlingar på sådant sätt, att man kan anse en verksamhet föreligga. Utskottet har funnit den av departementschefen förordade lagändringen i sak lämplig. Det synes nämligen i förevarande fall icke rimligt, att den delaktige skall kunna straffas redan för enstaka handlingar, medan det för huvudbrottslingens bestraffande kräves, att denne gjort sig skyldig till en serie gärningar. Emellertid är utskottet av den mening att den avfattning, paragrafen i denna del erhållit i propositionen, kan giva anledning till feltolkningar. I likhet med vad en ledamot av lagrådet framhållit anser utskottet, att man genom användning av uttrycket »stadigvarande medverkar» ger sken av att ha uppställt vissa krav på kontinuitet i medverkan, något som enligt vad framgår av departementschefens uttalande icke är avsett. Det bör enligt utskottets uppfattning här väljas ett uttryckssätt, som i språkligt hänseende mera adekvat återger vad man önskar utsäga. Utskottet vill därför förorda, att man på denna punkt återgår till straffrättskommitténs förslag och utbyter uttrycket »stadigvarande medverkar» mot »lämnar medverkan, som ej är allenast tillfällig».

Då utskottet vid fjolårets riksdag föreslog det i andra punkten av paragrafen enligt nuvarande lydelse intagna stadgandet om straff för den, som i annat fall än i första stycket sagts, med uppsåt att gå främmande makt till handa, hemligen eller med användande av svikliga medel bedriver politisk underrättelseverksamhet här i riket, åsyftade utskottet kunskapande som avsåg enskildas personliga förhållanden. Utskottet ville genom stadgandet be-

reda flyktingar och även svenska medborgare skydd mot registrering och annat spionage med hänsyn till politisk åskådning, ras m. m. från främmande makters sida. Utskottet har för den skull icke något att erinra mot den precisering av lagrummet som föreslås i propositionen.

I motionen I: 314 föreslås att man även på denna punkt skulle giva företräde åt straffrättskommitténs förslag. Mot detta kan emellertid invändas, att själva gärningsbeskrivningen leder till att i ett aktuellt fall svensk domstol kan nödgas uttala sig om rättssäkerheten i en viss främmande stat, vilket i sin tur kan medföra utrikespolitiska förvecklingar för vårt land. Kommitténs förslag kan antagas endast i begränsad omfattning giva skydd åt svenska medborgare. För övrigt straffbeläggas enligt detta även enstaka handlingar, medan i övrigt kravet på verksamhet upprätthållits såsom villkor för straffbarhet vid olovlig underrättelseverksamhet. På dessa grunder kan utskottet icke tillstyrka kommitténs förslag i denna del.

Utskottet har icke funnit något att erinra mot att stadgandet rörande sådan olovlig underrättelseverksamhet, varom nu är fråga, fogas som ett andra stycke till 8 kap. 7 § strafflagen. Med stöd av det anförda får utskottet med avstyrkande av motionen I: 314 tillstyrka propositionens förslag på denna punkt, dock med den förut angivna ändringen beträffande medverkan.

I propositionen föreslås vidare att bestämmelserna i 8 kap. 11 § om straff för försök och förberedelse till brott, som finnas beskrivna i detta kapitel, ändras på sådant sätt, att även olovlig underrättelseverksamhet hänföres till de brott, vilka äro straffbara redan på försöks- och förberedelsestadierna.

De skäl, som framkommo under remissbehandlingen av straffrättskommitténs förslag för en sådan utvidgning av det straffbara området, och vad som anföres av departementschefen till stöd för förslaget synes utskottet övertygande. För den händelse lagstiftningen skall kunna göra tjänst även under krigstid eller vid försämring av det utrikespolitiska läget, torde vara ofrånkomligt att myndigheterna få möjlighet att ingripa redan mot försök och förberedelse till olovlig underrättelseverksamhet för att hindra dylik verksamhet på ett så tidigt stadium som möjligt. Bestämmelserna kunna även eliminera några av de svagheter, som äro förenade med att som förutsättning för straffbarhet för olovlig underrättelseverksamhet genomgående uppställts fordran att en verksamhet skall föreligga. Är exempelvis en straffbar verksamhet åsyftad av gärningsmannen, kan en enstaka handling, som utgör det första ledet i en dylik tilltänkt serie av handlingar, bliva att betrakta såsom försöksbrott. Om inte den föreslagna utvidgningen antages, skulle polismyndigheten bliva nödsakad att, innan den kan ingripa, avvakta huru de brottsliga förberedelserna fortskrida, till dess en verksamhet kan anses föreligga.

Utskottet får därför med avstyrkande av motionens yrkande tillstyrka propositionens förslag till ändringar i 8 kap. 11 och 13 §§ strafflagen.

Av departementschefens anförande vid lagrådsremissen liksom av den till lagrådet remitterade lagtexten framgår, att samtliga ändringar i 8 kap. äro avsedda att träda i kraft den 1 juli 1949. För tillgodoseende av detta önskemål, för vilket även motionären synes ha gjort sig till tolk, torde en jämkning i propositionens förslag till slutstadgande vara erforderlig.

Den andra i propositionen behandlade frågan gäller vissa smärre jämknin-
ningar i strafflagen, som föranletts av att i propositionen nr 193 föreslås,
att förlust av pension icke vidare skall vara en följd av avsättning. Utskottet
uttalade redan i sitt utlåtande nr 39 till fjolårets riksdag sin anslutning till
tanken, att avsatta befattningshavare skulle kunna bevaras vid intjänade pen-
sionsförmåner. Utskottet får därför, sedan ifrågavarande proposition nr 193
tillstyrkts av bankoutskottet, förorda jämväl de föreslagna ändringarna i
strafflagen.

På nu anförda skäl och då propositionen i övrigt icke givit anledning till
erinran, får utskottet hemställa,

att riksdagen — med förklaring, att riksdagen funnit
vissa ändringar höra vidtagas i det genom propositionen
framlagda lagförslaget, och med avslag å motionen I: 314 —
måtte för sin del antaga följande förslag till

L a g

om ändring i strafflagen.

Häri genom förordnas, att 2 kap. 15 §, 8 kap. 7, 11 och 13 §§ samt 25 kap.
6 § strafflagen¹ skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Kungl. Maj:ts förslag:)

(Utskottets förslag:)

2 KAP.

15 §.

Särskilt straff — — — — — 2) Suspension.

Suspension innebär mistning av befattning för viss tid, ej under en månad
eller över ett år, och medför under den tid den dömden på grund av domen
är skild från befattningens utövning förlust av de rättigheter och förmåner
som följa med befattningen. Suspension må ej verkställas medan den dömden
undergår frihetsstraff.

8 KAP.

7 §.

8 KAP.

7 §.

Den som, med uppsåt att gå främ-
mande makt tillhanda, här i riket be-
driver verksamhet för anskaffande
av uppgifter rörande militära eller
andra förhållanden, vilkas uppenba-
rande för den främmande makten kan
medföra men för annan främmande
makts säkerhet, eller här i riket *sta-*

Den som, med uppsåt att gå främ-
mande makt tillhanda, här i riket be-
driver verksamhet för anskaffande
av uppgifter rörande militära eller
andra förhållanden, vilkas uppenba-
rande för den främmande makten kan
medföra men för annan främmande
makts säkerhet, eller här i riket till

¹ Senaste lydelse, se SFS 1948: 448.

(Kungl. Maj:ts förslag:)

(Utskottets förslag:)

digvarande medverkar till dylik verksamhet, dömes för olovlig underrättelseverksamhet högst till straffarbete i två år.

Vad i första stycket stadgas skall ock gälla, om någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller *stadigvarande medverkar* till dylik verksamhet.

dylik verksamhet *lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig*, dömes för olovlig underrättelseverksamhet högst till straffarbete i två år.

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

11 §.

Försök eller förberedelse till brott som i 1, 2, 4 eller 5 § eller 6 § första stycket eller 7 § sägs så ock underlåtenhet att avslöja brott som avses i 1, 2, 4 eller 5 § straffes efter ty i 3 kap. stadgas; dock må för försök dömas till straffarbete på livstid, där sådant straff kunnat följa på det fullbordade brottet. Såsom förberedelse till brott som avses i 1, 2, 4, 5 eller 7 § anses ock stämpling.

13 §.

Allmän åklagare må ej utan Konungens lov väcka åtal för brott som avses i 7—9 §§, ej heller för försök eller förberedelse till brott mot 7 §.

25 KAP.

6 §.

Innehar den som enligt bestämmelserna i 1—4 §§ förskyllt avsättning eller suspension från viss tjänst ej längre samma tjänst, men har han i dess ställe erhållit annan befattning med likartade arbetsuppgifter, skall dömas till avsättning eller suspension från den befattningen. Har han ej i tjänstens ställe erhållit annan befattning varom nu sagts, skall allmänt straff som i 1—4 §§ stadgas ådömas enbart och vid straffets bestämmande hänsyn tagas till att han förskyllt avsättning eller suspension; om han eljest ej förskyllt frihetsstraff, må varje straff bortfalla.

Där den — — — — — suspension därifrån.

Dömes någon — — — — — motsvarande tillämpning.

(Kungl. Maj:ts förslag:)

(Utskottets förslag:)

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1949, så vitt angår 8 kap. 11 och 13 §§, samt i övrigt dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkom från trycket i Svensk författningssamling.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1949, så vitt angår 8 kap. 7, 11 och 13 §§, samt i övrigt dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkom från trycket i Svensk författningssamling.

Stockholm den 11 maj 1949.

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Lodenius, Olofsson, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Lindgren, Löthner, Georg Pettersson och Göransson;

från andra kammaren: herrar Rylander, Olsson i Mellerud, Werner, Landgren, Ljungberg, Andersson i Mölndal, fröken Öberg och fru Johansson i Skövde.
