

Juristen 1994.154-169

Påvirkningsagenter. Om spionageparagraffer mv.

Af *Jørn Vestergaard*

På baggrund af nogle forlydender om forskellige former for kontakt mellem bl.a. fremstående danskere og KGB drøftes rækkevidden af den 'milde spionageparagraf' i strfl. § 108. Der redegøres for, at anvendelsen af bestemmelsen forudsætter ulovlig efterretningsvirksomhed til fordel for et udenlandsk efterretningsvæsen. Det påvises, at lovgivningsmagten i 1952 afviste at kriminalisere forhold, der består i at virke som 'påvirkningsagent' med udenlandsk støtte. Modtagelse af penge er ikke afgørende for den strafferetlige bedømmelse efter spionagebestemmelserne. I artiklen redegøres der desuden for svenske og norske bestemmelser om sådanne forhold.

Indledning

For nylig har offentligheden fået præsenteret en række oplysninger om mere eller mindre kendte danskeres angivelige kontakter med det tidligere sovjetiske efterretningsvæsen, KGB, forhold som i hovedsagen skal have fundet sted fra midten af halvfjerdserne til midt i firserne. I en del af pressen er visse af de beskrevne kontakter blevet betegnet som strafbare efter straffelovens spionageparagraffer. Som der vil blive redegjort for i det følgende, er der ikke i de fremlagte oplysninger stof til et anklageskrift.

Oplysningerne er fremkommet som led i en omfattende kampagneserie i Ekstra Bladet med den i 1985 til Vesten afhoppede Oleg Gordijevskij som hovedkilde. Denne tidligere KGB- oberst og dobbelt-agent bor nu i England, hvorfra han driver skribentvirksomhed beregnet på at afdække KGB's virksomhed gennem tiderne. Hans situation og baggrund samt karakteren af hans oplysninger tilsiger ikke ligefrem en formodning for, at det vil falde ham let at optræde som sandhedsvidne.

De alvorligste beskyldninger er blevet rettet mod en fremtrædende udenrigsredaktør, der er blevet hængt ud som agent og spion for KGB. Redaktøren har angiveligt både modtaget og udført ordrer og spredt. Det er blevet påstået, at han 'fik store summer udbetalt ved hemmelige møder', samtidig med at han sad i den danske regerings sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg, SNU. Der er bragt - anonyme - påstande fra et andet tidligere medlem af udvalget om, at redaktøren ligefrem skulle have været 'advokat' for Sovjetunionens interesser i SNU.

Ud fra en meget frimodig fortolkning af nogle diffuse udtalelser fra en medarbejder ved politiets efterretningstjeneste, PET, hævdede Ekstra Bladet, at det beroede på en politisk afgørelse, at der ikke var blevet rejst spionagesag mod den

nævnte redaktør. Dagbladet Information kunne dog oplyse, at en række forhenværende justitsministre ikke kendte til en sådan sag. Chefen for PET oplyste i TV, at hun ikke havde set oplysninger, der kunne begrunde en efterforskning. Pressenævnet udtalte i kendelse af 2.2.1992 en alvorlig misbilligelse af, at Ekstra Bladet ikke havde forelagt sit offer de graverende sigtelser inden offentliggørelsen.

Redaktøren har anlagt injuriersag mod Ekstra Bladet. Han har i en pressemeddelelse vedkendt sig talrige kontakter med ambassader, herunder den sovjetiske, men benægtet at have været agent for KGB og at have modtaget penge fra nogen efterretningstjeneste

Ekstra Bladet kunne i øvrigt oplyse, at 'indflydelsesagenten' præsenterede KGB's idéer i en meget udspekuleret sammenhæng. Hans artikler var nemlig ikke 'primitive propagandabrøl', men lyste af, at han var 'utroligt velinformeret, og han refererede synspunkter alle steder fra', så det var 'umuligt for læserne at opdage, hvorfra han havde de ting, KGB puttede i hovedet på ham'. Når 'indflydelsesagenten' ind imellem skrev kritisk om Sovjetunionen, var dette angiveligt også vand på KGB's mølle. Det var 'en del af raffinementet, og det højnede troværdigheden'.

Kampagnen i Ekstra Bladet startede med et udfald mod en kendt fotograf, som siden halvfjerdsene har fået megen opmærksomhed omkring sine lysbilledshows og en fotobog om amerikanske forhold. Han skulle ligeledes mod betaling have fungeret som indflydelsesagent for KGB. Angiveligt skulle der også for fotografens vedkommende være blevet truffet en politisk beslutning om ikke at rejse straffesag.

Den pågældende oplyste i en avisartikel, at han på et tidspunkt havde haft kontakter med KGB-folk, som gav ham 10.000 kr beregnet til dækning af udgifter ved udsendelse af hans bog med amerikanske billeder til en række kendte mennesker efter en liste produceret af den sovjetiske kontakt. Fotografen sendte ikke bogen til personerne på listen, men afleverede heller ikke pengene, som han i lighed med dele af en betydelig indtjening fra sin publiceringsvirksomhed lod gå til idealistiske formål. Hans redegørelse giver indtryk af, at han udnyttede - eller forsøgte at udnytte - sovjetkontakterne til sine egne projekter uden at give dem noget til gengæld.

Ekstra Bladets kampagne har i øvrigt været rettet mod personer fra et temmelig bredt spektrum af det politiske liv, herunder tidligere kommunister, medlemmer af Socialistisk Folkeparti og af Det radikale Venstre.

I det følgende vil der blive redegjort for spionagebestemmelsernes rækkevidde i visse henseender, særligt med henblik på såkaldte påvirknings-/indflydelses-/meningsagenters virke. I gennemgangen vil reglernes tilblivelseshistorie blive

omtalt. Tillige vil de nyere svenske bestemmelser på området blive belyst, bl.a. med henblik på at fremhæve disses noget højere grad af præcision.

Spionage

Straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed indeholder to paragraffer om ulovlig efterretningsvirksomhed samt et par bestemmelser om anden videregivelse og omgang med hemmelige oplysninger mv. Desuden fore kommer der i straffeloven samt i militær straffelov og en række andre særlove flere bestemmelser, som efter omstændighederne kan anvendes på ulovlige efterretningsaktiviteter.

Straffelovens alvorligste bestemmelse om spionage er § 107, der kan siges at handle om 'kvalificeret efterretningsvirksomhed'. Første stk. af § 107 lyder således:

Den, som i fremmed magts eller organisations tjeneste eller til brug for personer, der virker i sådan tjeneste, udforsker eller giver meddelelse om forhold, som af hensyn til danske stats- eller samfundsinteresser skal holdes hemmelige, straffes, hvadenten meddelelsen er rigtig eller ej, for spionage med fængsel i indtil 16 år.

Kærneområdet for denne paragraf er spionage i egentlig forstand, altså videregivelse til et fremmed efterretningsvæsen af oplysninger, der af hensyn til statens sikkerhed skal holdes hemmelige. De klassificerede oplysninger kan være af militær eller politisk beskaffenhed, men kan også vedrøre økonomiske forhold, og bestemmelsen er særdeles ubestemt med hensyn til karakteren af de oplysninger, som ifølge 'forholdets natur' (Straffelovskommentaren) er omhandlet. Begrebet danske stats- eller samfundsinteresser er overordentlig vidt. Ligesom for de øvrige bestemmelser i strfl. kap. 12 er det nødvendigt at indlægge en vis begrænsning under iagttagelse af, at de er placeret under en overskrift, der angiver, at den grundlæggende beskyttelsesinteresse er statens selvstændighed og sikkerhed. Efter paragraffens placering og forhistorien, som omtales nærmere nedenfor, må det antages, at den langt fra dækker enhver oplysning, som er omfattet af de almindelige bestemmelser om offentlig ansattes tavshedspligt.

Kravet om hemmeligholdelse bidrager ikke synderligt til at præcisere gerningsindholdet. Det springende punkt er ikke, om oplysningerne formelt er klassificerede, men om de af hensyn til statens sikkerhed *skal holdes hemmelige* over for et givet fremmed efterretningsvæsen. Ved den konkrete vurdering heraf må det for mig at se være et rimeligt krav, at der lægges afgørende vægt på arten og alvorligheden af de eventuelle sikkerhedspolitiske skadevirkninger ved en åbenbarelse samt på graden af risiko for, at sådanne skadevirkninger vil indtræde. De standarder, som vil kunne anlægges ved en sådan bedømmelse, vil i høj grad kunne bero på usikre formodninger og personlige overbevisninger, hvilket tilsiger

tilbageholdenhed i bestemmelsens anvendelse, ikke mindst når det gælder oplysninger, der ikke har militær karakter.

Den strafbare virksomhed behøver ikke at foregå på nogen hemmelig måde, sådan som det klassiske spionagedelikt forudsatte.

Tilregnelserkravet er forsæt, hvilket indebærer, at gerningsmanden skal have indset, at de eventuelle skadevirkninger af en åbenbarelse vil være alvorlige, samt at risikoen for sådanne skadevirkningers indtræden er væsentlig. Hans egen personlige opfattelse af, om det under de givne omstændigheder må betragtes som rimeligt at efterkomme kravet om hemmeligholdelse, er ikke afgørende for pådragelse af ansvar.

Ekstra Bladets påstande om den omtalte udenrigsredaktørs forhold indeholder ikke direkte beskyldninger om overtrædelse af denne bestemmelse, men de ikke-underbyggede antydninger om sådan virksomhed har ikke været til at misforstå, især ikke da bladet i overskrifter betegnede ham som 'spion'. I agenthistorien inddrog bladet som nævnt journalistens medlemskab af regeringens sikkerheds- og nedrustningsudvalg, SNU, og læserens fantasi blev behændigt sporet i retning af, at vedkommende så nok har lækket fortrolige statshemmeligheder. Andre blade modtog stafetten og gik straks i gang med at dyrke, om den pågældende faktisk kunne have været en rigtig top-spion.

Anden ulovlig efterretningsvirksomhed

Det er den såkaldte 'milde spion-paragraf', der aktuelt har påkaldt sig størst interesse, hvilket i øvrigt også gennem tiden har været tilfældet med hensyn til andre sager på området. Denne bestemmelse står i strfl. § 108. Første stykke lyder således:

Den, som, uden at forholdet falder ind under § 107, i øvrigt foretager noget, hvorved fremmed efterretningsvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område, straffes med fængsel indtil 6 år.

Bestemmelsen gør det efter sin ordlyd strafbart med forsæt at hjælpe et fremmed efterretningsvæsen til at virke i Danmark.

Den 28.8.1992 idømte retten i Gladsaxe en 38-årig ansat i kommunens folkeregister 8 måneders fængsel for overtrædelse af § 108, stk. 1, og § 155, 2. pkt., ved gennem to år dels skriftligt dels mundtligt at have udleveret såvel generelle som konkrete, ikke-klassificerede oplysninger til en russisk efterretningsagent. De generelle oplysninger vedrørte bl.a. folkeregistreringssystemet, praksis for udstedelse af personlige dokumenter, samt CPR-systemet, herunder dettes opbygning, søgekriterier, indholdet af skærbilleder, sikkerhedssystemer og adgangskoder samt hospitalers, præsters og kordegnes funktioner i systemet. Den russiske ambassade ville ved en officiel henvendelse have kunnet skaffe de samme oplysninger fra de respektive myndigheder. De konkrete oplysninger vedrørte en række enkeltpersoners, herunder russiskfødte danskeres, fulde navn og adresse og svarede til de oplysninger om en person, som kan indhentes mod et gebyr, hvis man på bestemte måder kan identificere den pågældende. Det formodes, at

personoplysningerne skulle anvendes til falske identiteter for russiske efterretningsfolk. Ifølge pressens oplysninger havde embedsmanden ikke modtaget betaling, men var alene blevet beværtet ved restaurantbesøg. Se svar fra justitsministeren til folketingets retsudvalg, AD bilag 142/1992, 424/1993 og 617/1993.

Ved ulovlig omgang med oplysninger behøver disse ikke at være klassificerede, og de beskyttede interesser behøver ikke nødvendigvis at være danske.

Det ses let, at den 'milde spion-paragraf' ville være utrolig vidtgående, hvis den fuldt ud blev anvendt efter pålydende. Nogen lader sig måske forlede til at tage bestemmelsen bogstaveligt efter overfladisk læsning af Kommenteret straffelov. Heraf fremgår det tilsyneladende, at det strafbare forhold blot kræver 'etablering af kontakt med fremmed efterretningsvæsen'. Kommentarens formulering om, at en sådan virksomhed udgør det 'grundlæggende gerningsindhold', er uheldig. Optagelse af en sådan kontakt er selvsagt et nødvendigt, men langt fra tilstrækkeligt led i forbrydelsen. I øvrigt er afgrænsningen af det strafbare område med Kommentarens - helt dækkende - udtryk 'uskarp'.

Bestemmelsen er nærmest et abstrakt faredelikt, som hverken forudsætter skade på eller konkret fare for de værnede samfundsinteresser, men efter forarbejderne alene, at forholdet *kan* være til skade. - Kommentaren bruger til og med udtrykket 'kan være til fare'.

Den 'milde spion-paragraf' omfatter bl.a. befatning med følsomme oplysninger om enkeltpersoner eller grupper af personer med ophold her i landet, f.eks. flygtninge eller asylansøgere.

I den såkaldte Blekingegade-sag blev én af de tiltalte dømt for forsøg på overtrædelse af § 108 ved med henblik på videregivelse til Folkefronten til Palæstinas Befrielse, PFLP, systematisk at have tilvejebragt og sammenstillet oplysninger om formodede jødiske personer, firmaer og organisationer, der har givet udtryk for proisraelske og zionistiske holdninger og standpunkter. Fire andre tiltalte blev af nævningerne frifundet for andel i hovedmandens forhold. Dommen blev afsagt af Østre landsret den 2.5.1991. Den for dette forhold domfældtes dom var ikke omfattet af den udmålingsanke, som fire andre domfældte fik behandlet ved højstret, jfr. U 1992.94 H.

Den domfældte, der var uddannet som bibliotekar, oplyste i retten, at han i 1982 havde fået en henvendelse om at udføre en opgave, som han mente i hovedsagen kunne løses på et bibliotek. Han skulle primært finde og afsløre agenter fra den israelske efterretningstjeneste Mossad i Danmark. I givet fald skulle han stille oplysningerne til rådighed for PFLP, hvis dette ønskedes. Desuden skulle han skaffe indblik i de politiske sider af zionismen i Danmark. Domfældte afleverede de indsamlede oplysninger til opdragsgiveren og havde siden materialet hos sig flere gange for at arbejde videre med det. Oplysningerne stammede i vidt omfang fra Det Kongelige Bibliotek og andre offentlige biblioteker. Domfældte samlede i ringbind navnene på forfattere af artikler samt hovedindholdet af artiklerne. Han mente ikke at have fundet frem til Mossad-agenter ved hjælp af oplysningerne, og på et tidspunkt fandt både han og opdragsgiveren opgaven udsigtsløs og mistede interessen for den.

I retsformandens retsbelæring blev det bl.a. fremhævet, at de indsamlede oplysninger ville kunne anvendes både her og i udlandet, og at de i særlig grad var egnet til anvendelse i Danmark.

I materialet indgik der oplysninger indsamlet af nogle af de i sagen øvrige tiltalte, som havde kendskab til hovedmandens aktiviteter. I retsbelæringen var der nærmest lagt op til en domfældelse, men som sagt var nævningernes afgørelse frifindende vedrørende disse forhold.

I 1982 frafaldt daværende justitsminister Ole Espersen tiltale mod en forfatter og oversætter, som havde været sigtet efter § 108. I en redegørelse for sagen lagde justitsministeriet til grund, at sovjetiske agenter i et antal tilfælde havde benyttet - eller havde forsøgt at benytte - den pågældende som mellemed til meningspåvirkning, bl.a. som forfatter af artikler og læserbreve. Desuden skulle han have videregivet sovjetisk materiale til den nordkoreanske ambassade med falsk angivelse af, at det var skrevet af en amerikansk journalist, hvilket havde til formål at bidrage til spænding mellem Nordkorea og Kina. Tillige skulle vedkommende ved flere lejligheder have afgivet oplysninger til den sovjetiske ambassade om forholdene på den danske venstrefløj og om såkaldt progressive journalister. Sagens processuelle aspekter er behandlet af Blume (1983).

Baggrunden for spionage-paragrafferne

Tidligere var spionage en forbrydelse, der ikke kunne forekomme i fredstid. Christian V's Danske Lov fra 1683 havde bestemmelsen 6-4-6, der omfattede civilister, som under 'fejdetid' gav fjenden 'anslag' dvs. oplysninger, og samme konges Krigsartikelbrev, også fra 1683, indeholdt vidtgående bestemmelser om spioner blandt hærens personel (Tamm, 1983). Straffeloven af 1866 fik en paragraf, der afløste bestemmelsen i DL, og også i straffelov af 1881 for krigsmagten blev der fastsat nye bestemmelser for 'spioneri'. Det strafbare gerningsindhold var ikke nærmere beskrevet i bestemmelserne, men blev taget for givet (Stevnsborg, 1992). I militær straffelov af 1937 blev definitioner hentet fra det internationale landkrigsreglement af 1907 om hemmelig tilvejebringelse af oplysninger på krigsmagtens operationsfelt i den hensigt at meddele dem til fjenden. I den militære straffelov af 1973 findes reglerne om spioneri i det væsentlige uændret i § 34, der efter omstændighederne kan omfatte både militærpersoner og civilister.

På baggrund af et konkret tilfælde blev der i 1908 påbegyndt overvejelser om kriminalisering af forskaffelse og røvelse af danske statshemmeligheder i fredstid. I Stevnsborgs afhandling er der redegjort for forløbet, som havde den forhistorie, at en engelsk vicekonsul tog ophold på et sted, hvorfra han til sit hjemlands efterretningsvæsen kunne rapportere om flådebevægelser i Lillebælt. De af generalstaben påtænkte gerningsindhold var - karakteristisk nok - angivet i vage vendinger for 'ikke at fremkalde en begrænsning gennem en specificering af forbrydelserne'.

Efter mobiliseringen i august 1914 blev der i hast gennemført et straffelovstillæg, som skulle værne Danmarks neutralitet. Den meget brede gerningsbeskrivelse kom til at dreje sig om bistand til, at 'fremmed militært efterretningsvæsen' blev sat i stand til at virke inden for den danske stats område. Denne lovgivning indgik senere i strfl. af 1930 som § 105, den bestemmelse, der var

forløber for de nugældende spionageparagraffer. Gerningsindholdet i 1914-loven var stort set beskrevet i de samme vendinger som dem, der nu bruges i § 108.

I 1939 blev der på den socialdemokratiske justitsminister Steinckes forslag gennemført en række skærper af straffeloven. Under indtryk af forholdene i Tyskland indebar 'Steinckes Revisionslov' bl.a. en udvidelse af spionagebestemmelsen til at omfatte bistand til 'en fremmed stats efterretningsvæsen'. I lighed med andre lande forlod man således den efterhånden forældede forudsætning om, at strafbar spionage var begrænset til virksomhed for et fremmed efterretningsvæsen af militær karakter. Med den ændrede formulering kom spionagebestemmelsen således også til at omfatte efterretningsvirksomhed med henblik på herværende udlændinges forhold. Den strafbare virksomhed kunne nu både være rettet mod Danmark, mod et andet land og mod herværende enkeltpersoner. Samtidig skærpede man strafferammen. Ved fremlæggelsen for folketinget bemærkede Steincke, at spioneri set i forhold til udlandets lovgivning nærmest havde syntes at blive betragtet 'som en art grov spøg' indtil den seneste tids foretelser havde vist, at sådanne forbrydelser burde tages lidt mere alvorligt. I Rigsdagen var der i øvrigt ingen særlig diskussion om denne del af justitsministerens forslag; det var andre indslag i dette, der optog sindene. Med hensyn til anvendelsen af den daværende spionageparagraf indeholder Stevnsborgs afhandling detaljerede, ikke tidligere publicerede oplysninger om en række sager fra perioden op til og under besættelsen samt fra retsopgøret.

I deres nuværende skikkelse stammer § 107 og § 108 fra den lov, hvormed Rigsdagen i 1952 reviderede straffelovens kapitler om statsforbrydelser. Efter svensk forbillede blev den hidtil gældende bestemmelse om spionage mv. opdelt i to selvstændige paragraffer.

Revisionen skete på baggrund af erfaringerne fra optakten til krigen samt - ikke mindst - besættelsen og retsopgøret. En række bestemmelser blev udformet under indtryk af værnemagerloven og landsforræderiloven. Begge disse love var vedtaget i 1945 som midlertidige tillæg til straffeloven, og sidstnævnte var på grundlag af en lovbetænkning blevet revideret allerede i 1946.

Også den kolde krig kom i høj grad til at sætte sit præg på debatten om værnet mod forræderi, spionage og femtekolonne aktiviteter.

Hovedansvaret for lovforberedelsen blev pålagt et udvalg, som under den socialdemokratiske regering i 1948 blev nedsat af justitsminister Busch-Jensen. Han havde allerede som repræsentant for modstandsbevægelsen og justitsminister i samlingsregeringen i 1945 taget spørgsmålet om revision op til overvejelse i justitsministeriet. På det tidspunkt besluttede man dog at afvente tilendebringelsen af retsopgøret.

Udvalget fik højesteretsdommer Colov som formand og omfattede alene jurister. Et af medlemmerne var professor i strafferet Stephan Hurwitz. Udvalget blev symbolsk nok nedsat på datoen den 9. april. Lige knap et år senere havde udvalget en betænkning færdig. Ved Dansk Kriminalistforenings årsmøde et halvt år senere redegjorde Hurwitz for udvalgets forslag.

Lovbetænkningens redegørelse for drøftelserne vedrørende de enkelte gerningsindhold blev temmelig kortfattet, idet spørgsmålet om dødsstraf og andre sanktionsspørgsmål kom til at stå i forgrunden.

Udvalget overvejede muligheden af at affatte bestemmelserne om statsforbrydelser bredt med meget omfattende gerningsbeskrivelser og rummelige strafferammer. På den måde ville man undgå igen at komme i den situation, at der opstod behov for at gennemføre straffelovgivning med tilbagevirkende kraft, hvilket der også fra politisk side var udtrykt klare ønsker om. I princippet tilstræbte man dog 'at udfærdige detaillerede regler med nøjagtige og præcist formulerede gerningsindhold'. Ved mødet i kriminalistforeningen filosoferede Hurwitz over årsagerne til vanskeligheden ved at opfylde denne målsætning. I betænkningen erkendte udvalget, at lovudkastet ikke med 'absolut skarphed' angav strafansvarets grænser, en forførende underdrivelse.

Justitsministeriets udvalg var helt på det rene med, at den bestemmelse, der senere indgik i straffeloven som § 108, var uden klare begrænsninger. Bestemmelsen var stort set affattet enslydende med den dagældende spionageparagraf. Udvalget konstaterede, at denne i det hele havde vist sig tilfredsstillende på grund af sin vide formulering, også selv om den under retsopgøret i enkelte tilfælde blev anvendt i sager, hvori der alene forelå bevis for, at der ved enkelte lejligheder af personer uden nærmere tilknytning til den tyske sikkerhedstjeneste var afgivet oplysninger af mere abstrakt karakter, f.eks. om landbrugets forhold. Noget sådant fandt man imidlertid forsvarligt med henvisning til en særlig påtaloregel om, at kun justitsministeren kan rejse tiltale, jfr. nu strfl. § 110 f. Således var påtalekompetencen tilrettelagt allerede i straffelovstillæget af 1914, hvor begrundelsen især var spionsagers udenrigspolitiske dimension.

Ved det nævnte møde i kriminalistforeningen fremkom Hartvig Jacobsen og von Eyben med kritik af lovteknikken, særligt med hensyn til de uklare gerningshold og brugen af udtryk som 'utilbørligt' og 'retsstridigt'. Bemærkningerne herom blev dog ikke specielt knyttet til de foreslåede spionagebestemmelser.

På grundlag af lovbetænkningen blev der fire gange fremsat lovforslag, på en række punkter med mere eller mindre væsentlige afvigelser fra lovudvalgets udkast. I 1950 og 1951 var forslagsstilleren påny den socialdemokratiske justitsminister Steincke. Efter regeringsskiftet i 1951 blev et tilsvarende forslag samme år og igen året efter fremsat af justitsminister Helga Pedersen fra Venstre. Ved sin fremlæggelse erkendte

sidstnævnte, at det strafbares område i visse af forslaget bestemmelser er noget vag (men hentede en vis trøst i den almindelige regel om, at tvivlen kommer den tiltalte tilgode). Hun understregede, at man med forslaget næppe var nået frem til formuleringer, som man burde blive stående ved, og fremførte gentagne gange under folketingets forhandlinger ønsket om en videre granskning og eventuel revision efter en vedtagelse.

De politiske drøftelser om lovkomplekset blev ganske indgående. De greb i høj grad tilbage i den forudgående udvikling, og de fortsatte sideløbende med det sagkyndige lovudvalgs arbejde, idet det konservative parti med et forslag til folketingsbeslutning allerede i oktober 1948 fik nedsat et folketingsudvalg vedrørende lovgivningen til værn mod statsforbrydelser. Forslagsstillerne blev ikke før ved førstebehandlingen klar over, at et juridisk udvalg under justitsministeriet i et stykke tid havde arbejdet med samme spørgsmål. Efter at dette var blevet meddelt, tilkendegav både forslagsstillerne og justitsministeren ønske om et samarbejde mellem det politiske og det juridiske udvalg. Folketingsudvalget nåede dog først at blive nedsat kort efter det sagkyndige lovudvalgs afgivelse af lovbetænkningen. Efter godt et halvt års arbejde afgav det politiske udvalg afgav en kortfattet betænkning, hvori man i det væsentlige kunne tiltræde det af det justitsministerielle udvalg udarbejdede udkast. Hvor lovudvalget i hovedsagen havde hentet vejledning i de svenske og - i begrænset omfang - norske regler, gjorde det politiske udvalg sig bekendt med den tilsvarende lovgivning i en række andre lande, dog uden at finde yderligere inspiration af synderlig interesse. Udvalget drøftede 'indgående' spionagereglerne. Til trods for betæneligheder, hvis beskaffenhed ikke nærmere udredes i udvalgets betænkning eller under de efterfølgende drøftelser, var der 'dog ... overvejende stemning' for at bevare en bestemmelse svarende til den hidtidige.

Udvalgsbehandlingen i forbindelse med gentagne fremsættelser af lovforslaget blev indgående og resulterede sluttelig i ikke mindre end 29 ændringsforslag fra et enigt udvalg. I første række blandt de drivende kræfter ved den politiske behandling var ved siden af de skiftende justitsministre de konservative folketingsmedlemmer Ole Bjørn Kraft og Knud Thestrup samt socialdemo kraten Hans Hækkerup.

Som ordfører for stillerne af det forslag til folketingsbeslutning, som i 1948 indledte den politiske behandling af statsforbrydernes revision fremhævede Ole Bjørn Kraft det som værende af den allerstørste betydning, at disse bestemmelser udformes på en sådan måde, at de er let forståelige:

"Formålet må nemlig efter min opfattelse ikke blot være det, at man bliver i stand til efter en eventuel ny besættelse at kunne straffe de personer, der har forbrudt sig mod det danske folk og den danske stat, men må måske først og fremmest være det at gøre befolkningen ganske klar over, hvorledes

retstilstanden er på dette område, hvad der er tilladt, og hvad der er forbudt for dermed også at give den almindelige mand klarhed over disse ting, således at han kan undgå ved uforsigtighed eller ved manglende dømmekraft at begå disse forbrydelser, at gå så vidt i arbejdet for et parti eller i arbejdet for en anskuelse, at han kommer indenfor det strafbares grænse."

Det forberedende folketingsudvalg havde Ole Bjørn Kraft som formand. Det var derfor ikke overraskende, at udvalget i sin betænkning var enig i, at beskrivelsen af de strafbare handlinger burde være så detailleret som muligt for ad den vej at give borgerne bedst mulig vejledning med hensyn til det strafbares område.

Forslaget til nye bestemmelser bragte ikke den efterstræbte klarhed, men tærsklen for, hvor høj en grad af ubestemthed, man ville lade passere, varierede en del mellem partierne.

Ved den første fremsættelse nævnte Steincke vanskeligheden ved at overskue alle de situationer, der kan indtræde og den med en detaljeret udformning af de strafbare forhold forbundne risiko for ikke at få alle strafværdige forhold med og den dermed forbundne nødvendighed af senere at udvide det strafbares område gennem en lov med tilbagevirkende kraft:

"Man er derfor ikke gået den vej at forsøge en nøje udpensling af forbrydelsernes gerningsindhold, og der kan følgelig ikke rettes den indvending mod bestemmelserne, at de rummer en fare for modsætningslutninger". (sic!)

Justitsministeren fremhævede dog, at man i et vist omfang havde søgt at give borgerne så megen vejledning som muligt gennem eksempler. Med hensyn til spionageparagrafferne gør noget sådant sig ikke gældende.

Professor Mogens Fog gjorde som tilknyttet og ordfører for kommunisterne ved førstebehandlingen i folketinget i 1950 opmærksom på, 'hvor tilfældigt loven vil kunne anvendes, og i hvor stor usikkerhed den lader landets borgere med hensyn til deres handlefrihed'. Han mente, at 'en lov i forslagets form til enhver tid vil være et våben i hænderne på de øjeblikkeligt styrende, et våben, som de vilkårligt kan bruge, når, i hvilken udstrækning og mod hvem de ønsker'. Han fremhævede yderligere, at 'enhver politisk virksomhed, organisatorisk, bladmæssig eller personlig, som ikke er i overensstemmelse med en regerings politik, specielt dens udenrigspolitik, vil stå i fare for at medføre straf'.

Ved førstebehandlingen af det i 1951 påny fremsatte forslag havde Aksel Larsen overtaget ordførerposten for kommunisterne. Han betegnede de foreslåede bestemmelser som 'en diktaturlov og ikke noget andet' og 'et frygtelig vilkårligt instrument i de til enhver tid herskende myndigheders hånd', der i tilfælde

af vedtagelse ville forvandle Danmark til 'en politi- og militærstat', 'slå demokratiet og retssikkerheden ihjel under påskud af at ville forsvare demokratiet'.

"Praktisk talt alt i dette lovforslag er netop så uklart, at ikke alene domstolene må være i tvivl og formodentlig desværre i de fleste tilfælde vil henholde sig til den siddende regerings autoritative fortolkning af loven udtrykt der igennem, at regeringen har rejst tiltale, men at det også er sådan, at den almindelige borger aldeles ikke kan vide, når han gør sig strafskyldig."

Efter datidens parlamentariske skik og brug var det kommunistiske parti ikke repræsenteret i de udvalg på 15 medlemmer, som folketinget hhv. landstinget nedsatte til drøftelse af lovforslaget.

Begrænsninger i rækkevidden af § 108

Uden begrænsninger i forhold til sin ordlyd er § 108 langtfra. Det er i den forbindelse af særlig vigtighed at være opmærksom på bemærkninger i de forarbejder, som Rigsdagen lagde til grund.

Lovudvalget, justitsministeriet og Rigsdagen opfattede helt klart forholdet således, at § 108 kun omfatter ulovlig *efterretningsvirksomhed*, jfr. paragraffens ordlyd. Det er også med denne etikette bestemmelsen betegnes i den strafferetlige litteratur. Dette betyder, at det er helt afgørende for den strafferetlige bedømmelse af en kontakt med et fremmed efterretningsvæsen, hvilken vej informationerne går.

Den milde spionparagraf retter sig alene mod videregivelse af oplysninger til udenlandske agent-organisationer. Til trods for sin vidtgående ordlyd omfatter bestemmelsen *ikke* modtagelse eller omgang med oplysninger, som sådanne organisationer måtte forsyne nogen med. Paragraffen påbyder så at sige ensretning af informationsstrømmen, og fornuftigt nok i den rigtige retning. Den er ikke tænkt som statssikkerhedens kinesiske mur eller - med det af Churchill i 1946 lancerede udtryk - 'jernetæppe' til forebyggelse af påvirkning udefra.

Denne fremstilling har tillige støtte i forarbejderne derved, at de eksempler, hvormed lovudvalget angav de typiske strafbare tilfælde, alene handler om *tilvejebringelse* (eller sammenstilling) af oplysninger, som kan benyttes på skadelig måde, ikke om modtagelse, videregivelse eller udbredelse.

Det er således uden egentlig strafferetlig betydning, om en 'meningsagent' modtager penge af sin hvervgiver. En del af pressens stillingtagen har tilsyneladende været forankret i den modsatte opfattelse. Selvsagt kan økonomisk vinding dog indgå som led i bevisgrundlaget og i øvrigt være af betydning for

bedømmelsen af en eventuel overtrædelses strafværdighed (således som det også har været tilfældet i sagen mod Arne Treholt, der blev dømt efter den norske straffelovs spionparagraf).

Der kan være grund til at påpege, at § 108 er en forsætsbestemmelse, der således også kræver forsæt til at hjælpe fremmed efterretningsvæsen.

Enkeltstående eller mere tilfældige udtalelser til repræsentanter for et fremmed efterretningsvæsen burde ifølge lovudvalget i almindelighed ikke give anledning til tiltalerejsning. Med denne begrænsning har udvalget formentlig ønsket at tage højde for en meget vid anvendelse i stil med ovennævnte praksis fra retsopgøret.

Lovudvalgets udkast nævnte i øvrigt udtrykkeligt, at efterretningsvirksomhed, som falder ind under 'sædvanlig journalistisk virksomhed, eller som tjener rent erhvervsmæssige interesser' ikke er strafbar. Denne del af bestemmelsen udgik af regeringsforslagene for at undgå 'misforståelser' med hensyn til ulovlig efterretningsvirksomhed, der drives under dække af journalistisk eller erhvervsmæssig virksomhed, men undtagelsen gælder rent faktisk, om end heller ikke den kan betegnes som synderlig præcis.

Af det foregående ses det, at der i høj grad er belæg for at anlægge en indskrænkende fortolkning på § 108. Herfor taler også et hidtil upåagtet forhold.

Loggivningsmagten afviste i 1952 at kriminalisere 'påvirkningsagenter' virke

I den senere tids debat har det tilsyneladende helt undgået opmærksomheden, at lovgivningsmagten *har* taget direkte stilling til det eventuelle behov for at kriminalisere den virksomhed, der måtte udøves af folk, der nu er kommet til at gå under betegnelser som 'meningsagenter' og 'påvirkningsagenter'. Lovgivningsmagten afviste faktisk en sådan kriminalisering i 1952.

De stærkeste brydninger i den politiske debat om udformningen af de enkelte statsforbrydelser opstod omkring forslaget til en sådan bestemmelse samt to andre foreslåede gerningsindhold.

Som følge af debatten herom kom strfl. § 103 om strafbar bistand til fjenden således ikke til at indeholde en kriminalisering af partideltagelse med sigte på samarbejde med fjenden under krig eller besættelse, og § 129 a, stk. 2, om bevidst usande ytringer om offentlige myndigheders aktiviteter kom til at forudsætte, at den urigtige oplysning er egnet til at skade landets interesser i forhold til udlandet.

I betænkningen fra justitsministeriets lovudvalg blev det efter svensk forbillede foreslået at indføre en bestemmelse, der skulle gøre det strafbart at virke hemmeligt som betalt meningsagent. Den foreslåede bestemmelse var lidt snævrere end den svenske ved kun at omfatte skjulte forhold. Til gengæld var den videre ved at omfatte

støtte til al politisk propagandavirksomhed, ikke kun til påvirkning af den offentlige mening med hensyn til forfatningen eller rigets styrelse. Lovudkastets § 101 lød således:

Den, som, uden at det er kendeligt for almenheden, fra fremmed magt eller fra nogen, der handler i dens interesse, modtager økonomisk støtte til udgivelse af politisk skrift eller til politisk propagandavirksomhed, straffes med hæfte eller fængsel indtil 2 år.

En lignende bestemmelse indgik også i det oprindelige lovforslag fra regeringen. Gerningsbeskrivelsen var nu strammet lidt op, således at fuldbyrdelsen ikke længere var rykket frem til modtagelsen af støtten, men knyttet til udgivelsen. Lovudvalgets mere ubestemte krav vedrørende tilkendegivelsen af at have modtaget støtte blev i lovforslaget skærpet, således at denne skulle ske i tilknytning til hver enkelt enkelt propagandaaktivitet. Paragraffen lød i lovforslaget således:

Den, som med økonomisk støtte fra fremmed magt eller fra nogen, der handler i fremmed magts interesse, udgiver eller udbreder politisk skrift eller udøver politisk propagandavirksomhed uden offentlig at oplyse, at sådan støtte modtages eller vil blive modtaget, straffes med hæfte eller fængsel indtil 2 år.

Stk. 2. Oplysningen skal, for så vidt angår skrifter, ske ved udtrykkelig tilkendegivelse i hvert skrift og i øvrigt på tydelig måde i forbindelse med hvert enkelt propagandaforetagende.

Ved rigsdagsbehandlingen mødte forslaget til en sådan kriminalisering stærk kritik.

I folketinget udtrykte Bertel Dahlgaard fra Det Radikale Venstre tvivl om en sådan bestemmelses effektivitet. Han betegnede det som 'en lille smule naivt' at stille krav om udtrykkelig tilkendegivelse i hvert skrift, da de berørte nok skulle finde ud af, at støtten ikke er anvendt netop til dette bestemte skrift. Også partifællen Johs. Christiansen fremhævede, at det formentlig ville være så godt som udelukket at føre bevis for, at støtte udefra forelå. Han lagde desuden vægt på, at et demokrati må kunne klare sig på anden måde end retsforfølgning mod politisk propaganda.

Det kommunistiske parti anlagde en helt anden synsvinkel på den foreslåede bestemmelse, som man i princippet - eller snarere på skrømt - erklærede sin støtte. I første omgang fremhævede Mogens Fog, at der kun er en gradsforskel mellem den omhandlede form for støtte udefra og 'den støtte, som politiske organisationer modtager fra store økonomiske indre særinteresser'. Senere under Aksel Larsens ordførerskab blev det en hårdt dreven pointe, at man ønskede bestemmelsen kontrolleret og håndhævet, idet man derved angiveligt ville ramme socialdemokraternes modtagelse af Marshall-penge og andre amerikanske midler.

Denne linie gav anledning til voldsomme og omfattende meningsudvekslinger mellem kommunistiske og socialdemokratiske medlemmer af begge ting.

Da det til drøftelse af lovforslaget nedsatte folketingsudvalg afgav betænkning i 1952, gik udvalget enstemmigt ind for at slette bestemmelsen. Begrundelsen var, at den 'næppe ville være et effektivt værn overfor propaganda, og at bestemmelsens virkninger ville være meget usikre'. Justitsministeren tilsluttede sig udvalgets indstilling. Ved folketingets afstemning var kun kommunisterne demonstrativt for gennemførelsen af bestemmelsen, mens stort set alle andre stemmer var imod.

Både i forhold til fjernelsen af lovforslagets § 101 og de øvrige ændringer foretaget af folketinget ønskede et flertal i landstinget i alt væsentligt at vende tilbage til regeringsforslagets formulering. For at undgå endnu en udskydelse af forslagens vedtagelse valgte flertallet i landstingsudvalget imidlertid at 'vise resignation ved at tiltræde forslaget i folketingets affattelse', idet man samtidig udtrykte ønske om fornyet behandling i den permanente straffelovskommission, forløberen for Straffelovrådet. Resignationen beroede dels på ønsket om at undgå endnu en udskydelse af lovkompleksets vedtagelse, dels ønsket om under den igangværende debat om to-kammersystemets fremtid at fremhæve, at landstinget indskrænkede sin opgave til kun at foreslå absolut nødvendige ændringer.

Bestemmelsen blev altså taget helt ud af lovkomplekset. Virksomhed, som ville have været omfattet af den foreslåede, men forkastede bestemmelse, kan naturligvis ikke uden videre behandles som ansvarspådragende ved, at man i stedet for den forkastede regel anvender gummiparagraffen i § 108.

Fraværet af et særligt forbud mod agitationsaktiviteter betalt med udenlandske midler indebærer ikke, at sådanne forhold under alle omstændigheder er straffri, idet de - eventuelt under inddragelse af reglerne om forsøg og medvirken - kan være ansvarspådragende som statsforbrydelser eller som andre overtrædelser, f.eks. bestikkelse. Bistand til fjenden under krig eller besættelse er kriminaliseret i strfl. § 102, der bl.a. omfatter propagandavirksomhed.

I nogle af vore nabolande har man bestemmelser om betalt indflydelsesvirksomhed. Fra en lovteknisk synsvinkel er forklaringen herpå netop, at sådanne forhold heller ikke dér ville være strafbare efter bestemmelserne om ulovlig efterretningsvirksomhed.

Retstilstanden i Sverige

I forhold til ovennævnte spørgsmål har de svenske regler om forbrydelser mod rigets sikkerhed interesse af en række grunde. Én af disse er, at man som nævnt også i Sverige har haft anledning til at tage direkte stilling til spørgsmålet vedrørende kriminalisering af virke som påvirkningsagent. Hertil kommer, at man ved forberedelsen af den danske lovreform efter krigen var bekendt med og i nogen grad

påvirket af de samtidige overvejelser i Sverige, hvor lovgivningen blev revideret både før, under og efter anden verdenskrig. Også senere er de svenske bestemmelser er blevet moderniseret, ikke mindst under indtryk af, at interessen for spionagevirksomhed i stigende grad er blevet flyttet fra rent militære forhold til politiske og økonomisk-industrielle forhold. De svenske regler er senest ændret i 1976 og 1981. Ændringerne skete på grundlag af betænkninger, den seneste afgivet af Spionbrottsutredningen i 1979. Heri er der også redegjort for den øvrige lovgivnings anvendelse ved angreb på statens sikkerhed, se herom tillige Jareborgs fremstilling. Tidligere ret er behandlet indgående i Flygheds afhandling om *Spioneri och sabotage i Sverige under andra världskriget*.

Som det vil ses i det følgende, er det kendetegnende, at de svenske bestemmelser er noget mere detaljerede end de danske. De bygger på klarere retssikkerhedsbetragtninger og er bl.a. båret af ønsker om at undgå en alt for vidtgående og ubestemt kriminalisering, om end også de svenske bestemmelser på mange punkter er vagt formuleret. På nogle punkter har de svenske bestemmelser et videre, på andre et snævrere anvendelsesområde end de danske. Ved en tiltrængt præcisering af de danske bestemmelser vil der igen kunne hentes nyttig inspiration fra Sverige, ikke mindst fordi man dér har fundet anledning til at beskæftige sig indgående med både de dogmatiske og de politiske aspekter af disse statsforbrydelser.

Svensk lovgivnings bestemmelser om spionage, '*spioneri*', findes i Brottsbalken 19 kap. 5 og 6 §§. Grunddeliktet findes i førstnævnte bestemmelse, der har et gerningsindhold, som i det væsentlige dækker samme typer af forhold som strfl. § 107. Strafferammen i bestemmelsen er den samme som i § 108, nemlig fængsel indtil 6 år. Med den følgende bestemmelse i Brottsbalken forhøjes strafferammen for '*grovt spioneri*' imidlertid til et minimum på fængsel i fire år og maksimum fængsel indtil på livstid. Grunddeliktet i BrB 19:5 er beskrevet således:

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

Forholdet vil typisk bestå i politisk spionage, men specielle tilfælde af industrispionage eller økonomisk spionage kan også være omfattet af bestemmelsen. Dennes opregning af oplysningstyper er ikke udtømmende, men dens anvendelse forudsætter ifølge forarbejderne, at det drejer sig om oplysninger vedrørende forhold

af en sådan virkelig betydningsfuld art (*'verkligt betydelsefulla ting'*), at åbenbarelse for en fremmed magt er egnet til at sætte statens sikkerhed på spil (*'ytterst måste röra rikets oberoende eller bestånd'*). Forvoldelse af konkret fare for statens sikkerhed kræves ikke, det er typen af oplysning, der er afgørende, hvilket Jareborg betegner som 'en beklagelig mulighed for vilkårlighed': "Der findes ingen naturlig eller accepteret typeinddeling at udgå fra, og selv om en sådan fandtes, ville alligevel aldeles harmløse oplysninger kunne anses at have spionagekarakter." Det er ligegyldigt, om oplysningerne er rigtige, og om de i forvejen er kendt af den fremmede magt. Karakteren af gerningsmandens motiv er ligegyldig.

I modsætning til strfl. § 107 kræver den svenske bestemmelse ikke, at oplysningerne vedrører forhold, der skal holdes hemmelige. Stemningsrapporter kan være omfattet, ligeså systematisk indsamlede oplysninger, som enkeltvis er harmløse, men som ved en sammenstilling kan blottlægge følsomme forhold. Oplysninger om forhold, som er alment kendte, er dog som udgangspunkt ikke omfattet, da omgang med sådanne ikke kan bevirke fare for statens sikkerhed.

Bestemmelsen kræver nu direkte forsæt, som må omfatte hensigt til at bistå og begunstige en fremmed magt, f.eks. for at tilfredsstille dennes ønske om information.

Før 1981 var en lavere grad af forsæt tilstrækkelig, hvilket havde betydning for, at journalisten Jan Guillou og forfatteren Peter Bratt i den såkaldte IB-sag kunne dømmes efter den strenge spionageparagraf på grundlag af 'indirekt uppsåt', jfr. SvJT 1974.84. De domfældte havde dels i tidsskriftet Folket i Bild Kulturfront, dels i en bog afsløret eksistensen af forsvarsstabens hemmelige efterretningstjeneste, IB, og beskrevet dens virksomhed. Domfældelsen vakte omfattende kritik, som medvirkede til indsnævringen af spionagebestemmelserne.

For den kvalificerede del af deliktet i dets tidligere udformning er i to sager en tidligere politimand, Stig Bergling, samt en tidligere oberst i det svenske luftvåben, Stig Wennerström, blevet dømt til fængsel på livstid.

Den næste bestemmelse i Brottsbalken kriminaliserer anden ulovlig efterretningsvirksomhed '*obehörig befatning med hemlig uppgift*'. Strafferammen i grunddeliktet er fængsel indtil to år. I de to følgende bestemmelser er der dels en forhøjelse af rammen for '*grov obehörig befatning med hemlig uppgift*' til fængsel indtil fire år, dels en nedsættelse til at omfatte bøder for groft uagtsomme forhold, '*vårdslöshet med hemlig uppgift*'. Grunddeliktet i BrB 19:7 er beskrevet således:

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

Denne bestemmelse adskiller sig fra bestemmelserne om spionage ved, at der ikke skal foreligge direkte forsæt til at yde bistand til en fremmed magt, og som sagt suppleres den af en bestemmelse om uagtsomme forhold. Derved har de tre sidstnævnte bestemmelser fået et væsentligt videre anvendelsesområde end strfl. § 108. Til gengæld vedrører de ligesom strfl § 107 kun 'oplysninger vedrørende forhold af hemmelig natur', hvilket dog skal ses i lyset af, at der i en efterfølgende bestemmelse er en særskilt kriminalisering af andre former for ulovlig efterretningsvirksomhed, '*olovlig underrättelsesverksamhet*'. Nævnte bestemmelse vedrører dels organiseret spionvirksomhed i Sverige med sigte på fordel for en fremmed magt og til fare for en anden fremmed magts sikkerhed, dels efterretningsvirksomhed rettet mod fremskaffelse af oplysninger om nogens personlige forhold. Sidstnævnte type af forhold er omfattet af andet stykke i BrB 19:10, der har en strafferamme på fængsel indtil to år, og som lyder således:

För olovlig underrättelsesverksamhet skal ock dömas, om någon, med uppsåt att gå främmande makt tillhanda, här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antigen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande eller till dylik verksamhet lämnar medverkan som ej är allenast tillfällig.

Kærneområdet for denne bestemmelse er politisk spionage med det formål at skaffe sig oplysninger om personers politiske eller racemæssige tilhørsforhold o.lign. Tidligere har bestemmelsen alene været anvendelig på virksomhed rettet mod flygtninge. Genstanden for virksomheden behøver ikke at være klassificerede oplysninger, men selve virksomheden bedrives hemmeligt eller svigagtigt. Det kræves ikke, at der opstår fare for nogen stats sikkerhed. De bagvedliggende beskyttelsesinteresser omfatter dog hensynet til at undgå fare for den svenske stats sikkerhed som følge af fremmed efterretningsvirksomhed. Bestemmelsen kræver forsæt, som må omfatte hensigt til at bistå og begunstige en fremmed magt. Kompetencen til at påtale efter denne bestemmelse ligger hos regeringen.

I tillæg til de nævnte bestemmelser indeholder svensk lovgivning en paragraf, der under visse forudsætninger gør det strafbart at virke som meningsagent, dvs. at modtage midler til propagandavirksomhed for i en fremmed magts interesse at

undergrave statens sikkerhed. Deliktet i BrB 19:13, som har en strafferamme på fængsel indtil to år, er beskrevet således:

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

Oprindeligt indførtes en sådan bestemmelse i 1940. Den blev i 1946 anvendt i to sager mod personer knyttet til dagblade, som under krigen havde modtaget tyske midler af betydeligt omfang. Den daværende bestemmelse havde et meget vidt anvendelsesområde. Den kunne f.eks. bringes i anvendelse, hvis nogen i Sverige agiterede for, at svensk udenrigspolitik skulle ændres til fordel for en bestemt modstandsbevægelse, og hvis propagandaen økonomisk blev understøttet af en svensk statsborger, der sympatiserede med bevægelsen.

I 1976 blev det dagældende forbud ophævet efter en del diskussion og divergerende meningstilkendegivelser vedrørende retshåndhævelse og informationsfrihed. Samtidig afskaffedes nogle bestemmelser om samfundsfarlig rygtespredning, om rygtespredning i fredstid til fare for statens sikkerhed samt om 'belyvning' af myndighed, bestemmelser der til dels dækkede samme type af forhold som den danske straffelovs § 100 og § 129 a. Et flertal i Spionbrotsutredningen foreslog i 1979 at genindføre et forbud mod rygtespredning, som med hensyn til krig eller anden alvorlig urotilstand er egnet til at fremkalde fare for statens sikkerhed, men fik ikke politisk tilslutning.

I 1981 blev bestemmelsen om modtagelse af udenlandsk støtte indført igen, dog med et betydeligt snævrere anvendelsesområde end tidligere. Begrundelsen for genindførelsen var præventive hensyn, der mentes at være blevet forstærket som følge af, at de nævnte afkriminaliseringer i 1976 havde gjort det helt lovligt for fremmede magter at finansiere propagandakampanjer med spredning af falske oplysninger for at undergrave tilliden til den højeste statsledelse o.lign. Beskyttelsesinteresserne bag bestemmelsen omfatter bl.a. hensynet til værnet af en fri meningsdannelse vedrørende grundlæggende samfundspolitiske spørgsmål. Det blev antaget, at det uden en kriminalisering og mulighed for efterforskning og retsforfølgning ville være lettere at hemmeligholde og benægte modtagelse af udenlandsk støtte.

Den blotte modtagelse af færdigt materiale til viderebefordring er ikke strafbar. Det er derimod modtagelse af materiale eller udstyr til anvendelse ved

udarbejdelse af propagandaskrifter. Det kræves, at den modtagne støtte stammer fra udlandet. Den kan enten komme fra en fremmed magt eller fra nogen, der tilsigter at bistå og begunstige en sådan. For modtageren rækker enhver form for forsæt i forhold til de nævnte gerningsbestanddele. Modtageren skal endvidere have til hensigt at drive en bestemt slags propagandavirksomhed. Denne skal være rettet mod påvirkning af den almene meningsdannelse i et spørgsmål vedrørende samfundsordenens grundlag eller i et anliggende af betydning for statens sikkerhed, som det tilkommer Rigsdagen eller regeringen at træffe afgørelse om. Propagandavirksomheden kan f.eks. drives ved hjælp af presseudtalelser, udbredelse af skrifter, mundtlige indlæg ved offentlige møder, offentlige filmforevisninger, spredning af information til nøglepersoner med henblik på videre udbredelse til almenheden.

Paragraffen omfatter f.eks. tilfælde, hvor der for en fremmed stats regning skal bedrives propaganda for væsentlige ændringer i forsvars- eller udenrigspolitikken. Bestemmelsen omfatter ikke propaganda for eller imod modstandsbevægelser i andre lande, i hvert fald ikke, hvis disse lande er fjernere beliggende. Heller ikke propaganda vedrørende miljø- eller kulturpolitiske spørgsmål er omfattet. Det samme gælder tilfælde, hvor en stat af humanitære eller andre ideelle grunde giver økonomisk støtte til en meningsdannelse på det internationale plan i spørgsmål af etisk, økonomisk eller social karakter, med sigte på en ændring i andre staters lovgivning.

Kompetencen til at påtale efter paragraffen om ulovlig modtagelse af udenlandsk støtte ligger hos regeringen. Så vidt vides, er det ikke forekommet, at sådan påtale er rejst.

Indførelsen af denne bestemmelse skete til trods for, at et flertal i Spionbrottsutredningen i 1979 havde frarådet noget sådant, hvilket skete med henvisning til, at et sådant forbud ikke ville kunne håndhæves effektivt, bl.a. med tanke på anvendelsen af stråmænd, samt at den ville blive anvendelig på en del tilfælde, som der næppe er behov for at lovgive imod. Det blev endvidere anført, at en sådan bestemmelse ville rette sig mod repræsentanter for politiske partier og derved skabe risiko for politimæssige undersøgelser, der ville betyde en utilbørlig indblanding i det politiske liv. Flertallets opfattelse var, at en for landet farlig agitation burde imødegås gennem oplysning og offentlig diskussion, og at det i sig selv virker dæmpende på udenlandske magters interesse i at yde støtte til subversiv agitation, at et sådant forhold let bliver kendt og propagandaen dermed virkningsløs (s. 89 ff.).

Spionutredningen 1979 diskuterede i øvrigt muligheden af at indføre en generel bestemmelse rettet mod selve det at bedrive hemmelig efterretningsvirksomhed for en fremmed magt. Et hovedformål med en sådan bestemmelse kunne være at forebygge udenlandske diplomaters virksomhed som 'kontaktmænd', der knytter venskabelige forbindelser med informanter,

der først afgiver oplysninger om uskyldige, senere om stadig mere betydningsfulde forhold. En kontaktmand ønsker, at kontakten foregår under hemmelighedsfulde, konspiratoriske former, og når han på et tidspunkt fordrer mere væsentlige oplysninger, henviser han til, at informanten efterhånden har sagt så meget, at vedkommende ikke kan trække sig ud. Et flertal af medlemmerne i utredningen fandt, at behovet for en sådan bestemmelse ikke var særlig fremtrædende, og at det ville være svært at afgrænse den på en tilfredsstillende måde:

Det är nämligen inte så att det går att generellt förbjuda all främmande underrättelseverksamhet. Underrättelseverksamhet angående vårt land bedrivs i en rad olika former. Så till exempel kan en stor del av den diplomatiska verksamheten sägas utgöra en form av underrättelseverksamhet. Annan underrättelseverksamhet kan, erhuru den inte bedrivs i lika accepterade former, ha till uppgift att skapa kunskap om förhållanden, som det inte är rimligt att skydda genom en straffbestämmelse. Från tillämpningsområdet måste därför avskiljas sådan underrättelseverksamhet som det inte finns anledning att skydda sig mot genom en straffbestämmelse. Avgörande vid en gränsdragning blir vilka uppgifter det av hänsyn till rikets intressen är befogat att skydda mot främmande underrättelseverksamhet. Gränsen blir ... oskarp och lämnar utrymme för en skönsässig bedömning. Behovet av en lagstiftning torde därtill ... inte vara särskilt framträdande... (s. 55).

Heller ikke en almindelig bestemmelse om industrispionage til fordel for fremmede interesser blev anset som hensigtsmæssig, idet grænserne for et sådant forbud ville blive meget usikre.

Retstilstanden i Norge

De norske regler om forbrydelser mod statens sikkerhed og selvstændighed har i hovedsagen stået i straffeloven siden dennes indførelse i 1902. Visse ændringer blev foretaget i 1950, men lige så lidt som de tilsvarende danske regler giver de norske indtryk af at være særlig tidssvarende. Bestemmelserne i §§ 90-91 hhv. § 91 a dækker i det væsentlige samme område som den danske strfl. § 107 hhv. § 108, om end sidstnævnte bestemmelse er mere vidtgående og ubestemt end den tilsvarende norske. Hertil kommer en særlig bestemmelse i den norske straffelovs § 94, der har sin baggrund i de meget specielle norske regler om medvirken og forsøg. I øvrigt indeholder den norske straffelov i § 97 b en bestemmelse svarende til den nu ophævede svenske bestemmelse om falsk rygtespredning til fare for statens sikkerhed. Se i øvrigt NOU 1993:3.

I nærværende sammenhæng er det af interesse, at den norske straffelov i 1950 fik en bestemmelse af samme art som den omtalte svenske bestemmelse om modtagelse af udenlandske midler til subversive påvirkningsaktiviteter. Bestemmelsen står i den norske straffelovs § 97 a og lyder således:

Norsk borger eller en i Norge hjemmehørende person som av fremmed makt eller av parti eller organisasjon som optrer i dens interesse, for seg eller for parti eller organisasjon her i landet tar imot økonomisk støtte for å påvirke

almenhetens mening om statens styreform eller utenrikspolitikk eller til partiformål, eller som medvirker hertil, straffes med hefte eller fengsel inntil 2 år.

I den norske straffelov finder man således også et eksempel på, hvordan et ønske om kriminalisering af påvirkningsagenters virke har krævet indførelse af en særskilt paragraf af en type, som ikke findes i dansk strafferet.

Afslutning

Som påvist besluttede lovgivningsmagten i 1952, at påvirkningsagenters virke ikke skulle kriminaliseres. Selv om § 108 er overordentlig rummelig, kan sådanne aktiviteter altså ikke henføres under denne bestemmelse. Noget andet er tilfældet i Norge og Sverige, hvor man har særlige bestemmelser om betalt indfyldelsesvirksomhed. Dette skyldes netop, at sådanne forhold ikke er omfattet af disse landes regler om ulovlig efterretningsvirksomhed. På dette punkt fortjener vore nabolandes ordninger næppe at blive efterlignet. Som omtalt er de forholdsvis nyskrevne svenske bestemmelser imidlertid mere generelt præget af bestræbelser på at undgå en meget ubestemt og vidtgående kriminalisering. De danske bestemmelser om spionage og anden ulovlig efterretningsvirksomhed trænger til en lignende modernisering.

Litteratur

Besvarelse af 12.11.1992 af spørgsmål nr. 368 og 369 fra Folketingets retsudvalg til justitsministeren (Alm. del - bilag 813).

Betænkning afgivet af det af justitsministeriet nedsatte udvalg til overvejelse af spørgsmålet om ændring af lovene af 1. juni 1945 om tillæg til borgerlig straffelov og til lov om rettens pleje angående forræderi og anden landsskadelig virksomhed. København, 1946.

Betænkning afgivet af det af justitsministeriet nedsatte udvalg til overvejelse af forslag til ændringer i Borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13. København, 1949.

Rigsdagstidende 1938/39 L 305, 326-332, 346-405, 406-450, 451, 923-964, 966-967, F 4663-4703, 5303-5306, 5412-5416, A 3739-3788, B 737-840, 1905-1908, C 301-318, 1565-1566.

Rigsdagstidende 1948/49 F 1773-1798, 4559-4565, A 2923-2924, B 1883- 1884, C 1773-1774.

Rigsdagstidende 1949/50 F 4326-4342, 4612-4552, A 7177-7204, B 17-20.

Rigsdagstidende 1950/51 F 361, 2669-2676, 2887-2934, A 5803-5818, B 257-266, 2505-2512.

Rigsdagstidende 1951/52 F 8, 291, 3163-3240, 3334-3353, L 782-834, 1287-1310, 1325-1326, A 2613-2628, B 257-266, 2505-2512, C 379.

Pressenævnets kendelse af 2.2.1992 vedrørende klage over Ekstra Bladet.

Berlingske Tidende, Ekstra Bladet, Information og Politiken siden januar 1992.

Andrew, Christopher & Oleg Gordievskij (1990): *KGB, The Inside Story of its Foreign Operations from Lenin to Gorbachev*. Udgivet på dansk 1990: *KGB, dets agenter og hemmelige virke*. Del 1 og 2. København: Forum.

Blume, Peter (1982): Tiltalefrafald. *Ugeskrift for Retsvæsen*, 116, 362-372.

Eyben, W.E.von (1968): *Thi kendes for ret. Retsopgøret efter besættelsen*. København: Juristforbundets Forlag.

Hagens, Chr. Vilh. (1951): Udkast til en "5-kolonne lov". *Ugeskrift for Retsvæsen* B. 190-196.

Hurwitz, Stephan (1950): Revision af lovgivningen om statsforbrydelser. *De nordiska Kriminalistföreningarnas Årsbok 1949-50*. 96-135 (m. diskussionsindlæg).

Hurwitz, Stephan (1969): *Den danske kriminalret. Speciel del*. København: G.E.C.Gads Forlag.

Krabbe, Oluf H. (1947): *Borgerlig straffelov. Udgivet med kommentarer*. Fjerde udgave (1. udg. 1931). København: G.E.C.Gads Forlag.

Lindegaard, Per (1988): Pp. 9-39 i Vagn Greve, Bent Unmack Larsen og Per Lindegaard: *Kommenteret straffelov. Speciel del*. 4. omarbejdede udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Militær straffe- og retsplejelovgivning. Kommenteret af L.F.Biering- Sørensen og V.E.Gyde (1988). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Victor Pürschel og G.Bent Pürschel (1963): *Militær straffelov og Militær retsplejelov*. Med noter og sagsregister. Femte reviderede udgave (1. udg. 1937). København.

Stevnsborg, Henrik (1992): *Politiet 1938-47. Bekæmpelsen af spionage, sabotage og nedbrydende virksomhed*. København: G.E.C.Gads Forlag (disputats).

Tamm, Ditlev (1983): Majestætsforbrydelsen i Danske Lov. Pp. 641-675 i samme (red.): *Danske og Norske Lov i 300 år*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Materiale om norske og svenske forhold

NOU 1993:3. *Strafferettslige regler i terroristbekjempelsen*. Utredning fra Sikkerhetsutvalget.

Andenæs, Johs (1988): Treholtsaken i tilbakeblikk. *Lov og Rett*, 10, 567-584 (temanummer i den omfattende Treholt-litteratur). Artiklen er tillige trykt pp. 140-157 i Andenæs, Johs. (1992): *Etter overveielse. Artikler i utvalg 1983-1992*. Oslo: Universitetsforlaget.

Eckhoff, Torstein (1986): Hva kan skade rikets sikkerhet? *Lov og Rett*, 2, 104-112.

DsJu 1975:16. *Spionbrottet m.m.* Betänkande avgivet av utredningen för översyn av brottsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet.

DsJu 1979:6. *Översyn av spionerbrottet m.m.* Betänkande avgivet av spionbrottsutredningen.

Prop 1975/76:174 om ändring i brottsbalken. [spioneri mm]

Prop 1979/80:176 om ändring i brottsbalken (spioneri mm).

SOU 1988:16. *Säkerhetspolisens inriktning och organisation.* Delbetänkande av SÄPO-kommittén.

SOU 1990:51. *Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet.* Slutbetänkande av SÄPO-kommittén.

Flyghed, Janne (1992): *Rättsstat i kris. Spioneri och sabotage i Sverige under andra världskriget.* Stockholm: Federativs förlag.

Holmberg, Carl (1990): Pp. 368-438 i *Kommentar till Brottsbalken II. Brotten mot allmänheten och staten m.m.* Sjätte upplagen ved Nils Beckmann, Carl Holmberg, Madeleine Löfmarck, Ivar Strahl & Suzanne Wennberg. Stockholm: Norstedts.

Jareborg, Nils (1986): *Brotten. Tredje häftet. Brotten mot allmänheten och staten.* Andra upplagen. Stockholm: Norstedts.

Töllborg, Dennis (1992): Parlamentarismen och rättsstaten. *Juridisk Tidsskrift vid Stockholms Universitet*, 4:1, 131-153.