



UTLÅTANDE

Advokaten Mauritz Grünberger har anhållit om mitt yttrande rörande den folkrättsliga bakgrunden till det lagförslag rörande rundradiosändning från internationellt vatten, som utarbetats inom kommunikationsdepartementet och efter lagrådets granskning framlagts för riksdagen (prop. 171/1962).

I anledning härav får jag anföra följande.

I det förslag, som lagts fram, har chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Skoglund, åberopat, att sändningar av ifrågavarande slag strida mot gällande internationella bestämmelser på telekommunikationernas område. I en vid det internationella radioreglementet av år 1959 fogad rekommendation hade nationella åtgärder anbefallts till förhindrande av dylika sändningar. Med hänsyn härtill ha mellan de nordiska teleförvaltningarna överläggningar om lämpliga åtgärder ägt rum. Nordiska rådet hade vid sin session den 17—23 mars 1962 hemställt om lämpliga åtgärder i syfte att trygga efterlevnaden av radioreglementet.

De åtgärder, som nu föreslagits, avse att förhindra rundradiosändningar från fartyg utanför de nordiska ländernas territorialvatten. I detta syfte har straffbelagts nyttjande av radioanläggning på öppna havet eller i luftrummet däröver för rundradiosändning, som orsakar hinder eller störning vid radiomottagning i Sverige, Danmark, Finland eller Norge eller, med hänsyn till frekvens, sändareffekt, plats för anläggningen eller andra omständigheter, kan medföra dylik störning. I § 2 straffas såsom medverkan till i § 1 angivet brott olika former av bistånd, transport till eller från fartyg eller anordning, deltagande i sändning, lämnande eller förmed-

lande av uppdrag för sändning ävensom rörelse med ändamål att annorledes främja sändningen. I § 3 åter igen kriminaliseras upprättande eller innehav här i riket av varje radioanläggning, som är avsedd att användas för rundradiosändning på öppna havet eller i luftrummet däröver. Vidare kriminaliseras yrkesmässigt förmedlande av uppdrag för sådan sändning samt drivande av rörelse med ändamål att annorledes främja sändningen.

Den föreslagna lagen inför straffansvar för såväl svenskar som utlänningar vid handlande i strid mot §§ 1 och 2. Ansvaret gäller, om gärningen begås inom svenskt territorium, däri inberäknat svenskt fartyg eller luftfartyg men ock om gärningen begås annorledes än å sådant svenskt territorium. Utlänning straffas sålunda, om han finnes här. För handlande i strid mot § 3 gäller åter igen, att ansvaret avser svensk och utlänning. Tydligt hänför sig brottet till inom riket begången gärning. För svensk kan dock gälla ansvar, även om gärningen begås utom riket, ävensom om han i betydande omfattning lämnar uppdrag för sändningen, vare sig detta sker inom eller utom riket.

Den föreslagna lagen avser sålunda att införa straffansvar för svenska medborgare för vissa sändningar och för medverkan till dylika sändningar från fartyg på internationellt vatten. För utländska medborgare stadgas motsvarande straffansvar, varav följer, att de kunna straffas enligt svensk rätt för gärning, som begås å främmande territorium, oavsett om den där är kriminaliserad eller icke. Vidare införes straffansvar för viss medverkan till varje rundradiosändning från fartyg på internationellt vatten.

Den föreslagna lagstiftningen är uppenbart vittgående i fråga om straffrättslig kompetens. Den bygger på en internationell maktutövning, som i viss mån synes gå utöver det vanliga. Lagen straffbelägger nämligen utländsk medborgares handlande utom det svenska territoriet även i fall, där den faktiska skadan för vårt land måste betecknas såsom i varje fall mycket vag. Lagen straffbelägger ock handlande å svenskt territorium i tydligt syfte att förhindra vissa sändningar från fartyg å internationellt vatten, oavsett om dessa sändningar äro lagliga eller ej och även om faktisk störning på svenskt territorium föreligger eller icke. Fråga blir då vilka motiv, som må hava föranlett så vittgående åtgärder, och om dessa åtgärders förhållande till eljest följda grundsatser.

Såsom grund för den föreslagna svenska strafflagstiftningen har främst anförts, att *vårt land skulle vara folkrättsligt förpliktad därtill*. Så hävdade statsrådet och chefen för justitiedepartementet Kling under debatten i det nordiska rådet, att detta vore grunden till de förordade åtgärderna. Departementschefen har likaledes i det nu framlagda förslaget anförts den internationella regleringen som motiv, när denna ålade oss förpliktelser att verka för dess efterlevnad (propositionen s. 16).

Denna argumentation gör det nödvändigt att undersöka innebörden av den förhandenvarande folkrätten och de återopade mellanfolkliga avtalen.

Det må emellertid redan här framhållas, att denna motivering för lagstiftningen omedelbart ter sig övriggande. Varje regel i ett mellanfolkligt fördrag, som innebär förbud eller påbud, tarvar ingalunda motsvarande inomstatliga lagstiftning hos fördragsstaterna. Det förhållandet, att 1959 års telekonvention och radioreglemente må förbjuda rundradiosändningar från rörlig station och fartyg, medför därför icke i och för sig någon förpliktelse för staterna att straffbelägga åtgärd emot förbudet. Den internationella rätten rymmer många och väsentliga avtal, vilka innebära förbud mot visst handlande, utan att inomstatliga sanktioner därför äro nödvändiga. Man behöver endast erinra om krigsrättens traktatmässiga utveckling för att konstatera detta förhållande. Haag-avtalen 1899 och 1907 uppställde sålunda en lång rad av förbud mot vissa politiska och militära handlingar utan att interna sanktioner mot samma handlingar voro obligatoriska. Folkrätten rymmer många regler, vilkas åsidosättande icke kan anses innebära något brott.

Det är ock tydligt, att man i andra samband på svenskt regeringshåll icke uppfattat rättsläget så, som justitieministern framställt det. 1959 års konvention har nämligen, lika litet som reglementet, varit underställt riksdagen. Så hade emellertid måst ske, därest fördraget skulle ansetts innebära förplik-

tande för vårt land att införa strafflagstiftning, som krävt riksdagens medverkan, såväl med hänsyn därtill som med hänsyn till ämnets vikt, se regeringsformen § 12. Väl kan man peka på det förhållandet, att en sedvana må föreligga, utformad under tiden förrän detta grundlagsbud (1921) erhöU nyss angivna innehåll, enligt vilken sedvana vissa myndigheter, särskilt på kommunikationsväsendets område, ägt be-myndigande att avsluta mellanfolkliga avtal utan att dessa ratificerats med riksdagen; denna praxis har senare, trots den grundlagsändring, som vidgat riksdagens traktatmakt, fått fortsätta under den förutsättning, att viktiga nyheter i dessa mellanfolkliga avtal icke skulle införas. Det vill dock synas uteslutet, att Kunglig Majestät skulle utan riksdagens hörande låtit myndighet träffa ett mellanfolkligt avtal, som uppenbart kränker riksdagens tydligt utstakade traktatmakt.

Det läser emellertid, trots att dessa allmänna iakttagelser tala emot uttalanden, att vårt land vore traktatmässigt förpliktat till en lagstiftning av föreslagen natur, vara erforderligt att närmare undersöka folkrättens innebörd på denna punkt. Detta kräver emellertid en analys av radiosändningsrättens utveckling. Jag måste börja denna med en redogörelse för intern rätt.

Intern rätt

Redan tidigt infördes i de flesta länder tillståndstvång i fråga om radioutsändning. I Sverige stadgades redan 1905, att innehav och nyttjande av radioanläggning var tillståndskrävande, vilken ordning 1907 utsträcktes till att gälla svenskt fartyg och 1939 svenskt luftfartyg. Enligt nu gällande lag den 3 maj 1946 (nr 172) är det straffbelagt att utan tillstånd innehava eller nyttja eller att mot lämnade föreskrifter nyttja radioanläggning (§ 4). Enligt kungörelse den 3 november 1939 (nr 196) gälla regler, som begränsa möjligheten att å utländskt fartyg eller luftfartyg, som befinner sig inom svenskt territorium, nyttja radioanläggning.

Genom inomstatlig lagstiftning av nyss angivna innebörd ha de flesta stater skapat möjlighet att upprätthålla intern ordning på radiosändningen område, men ock därmed säkrat vissa förutsättningar för en internationell ordning.

Folkrätt

Den folkrättsliga grundprincipen torde i fråga om radiosändningsrätten i den dominerande doktrinen anses var *eterns frihet*. Den motsatta mening att varje stat med suveränitetsrätt förfogar öfver sitt luftrum även med avseende å ljudvågorna, saknar visserligen ej talesmän, men har, av nedan angivna grunder, ej vunnit allmän tillslutning. Så anför sammanfattningsvis J. Joeden i Internationale Funk- und Rundfunkrecht (Jahrbuch für Internationales Recht, 4 Band, 1954, s. 71) att »der Äther

raum anders als der Luftraum frei von staatlicher Herrschaft ist und daher der Souveränität der Staaten nicht unterliegt.» Ur denna grundsats sluter man sig då till en frihet för alla stater att sända radio-meddelanden, eller rättare uttryckt denna frihet är den folkrättsliga regelns innebörd: »Daraus folgt für alle Staaten das Recht auf grundsätzlich freie Benützung des Äthers, die Funksendefreiheit.» Innebörderna härav är att efter eget val sända ljudvågor över andra staters territorium. Joeden har formulerat detta så, att »jeder Staat das Recht hat, auf von ihm beliebig ausgewählten Wellenlängen Funksendungen durchzuführen und somit Funkwellen über fremdes Staatsgebiet zu senden. Umgekehrt darf kein Staat den Transit von Funkwellen durch den über seinem Staatsgebiet liegenden Raum untersagen.» Staterna äro således enligt huvudregeln förhindrade att söka hämma sändningar från andra staters områden. Att detta kan göras såsom represalie mot störande sändningar samt i synnerhet till förhindrande av propaganda och andra sändningar under krigstid är åter igen särförhållanden. I vissa mellanfolkliga avtal har eternas frihet uttryckligen proklamerats.

Bakom denna rättsliga konstruktion ligger det faktiska förhållandet, att de olika staterna sakna faktiska möjligheter att stoppa vågorna i etern. Radiovågorna äro, sedan de utsänts, undandragna kontroll. Enda motåtgärd av teknisk natur är motstörning, men den är icke fullt effektiv. Eterns principiella frihet utgör ock grunden för de mellanfolkliga regler, som utbildats dels sedvanerättsligt, dels ock traktaträttsligt.

Den principiella sändarfriheten innebär nämligen, som i propositionen med fog betonas, icke, att ej *en mellanfolklig reglering* kan skapas i ordningssyften. En dylik föreligger ock sedan relativt lång tid, ehuru den med teknikens utveckling blivit allt mer ingående.

Det visade sig nämligen tidigt erforderligt att skapa en internationell ordning och en internationell organisation på telekommunikationernas område. Skälen härtill voro olika. I fråga om förbindelse-linjer krävdes tidigt mellanfolklig samverkan för utnyttjande av de olika staternas områden för linjernas byggnad, för säkerställande av mellanfolklig och individuell rätt till tillträde till de växande kommunikationsmöjligheterna ävensom för upprätthållande av ordning och säkerhet. Mellanfolklig samverkan krävdes ock till skydd för anläggningar å internationellt vatten, såsom telegrafkablar, se även härom nedan.

På radiokommunikationernas område voro problemen andra. Dels krävdes skydd för signaler m. m., dels ock fördelning av tillgängliga våglängder. — Trots teknikens väldiga utveckling — för-

delning och ransonering — voro våglängderna ej tillräckliga för de ävenså ständigt växande behoven. Att ernå säkert skydd för signaler — t. ex. vid sjöfart och luftfart — är ock ett oavvisligt krav.

Den första fråga, som härvid aktualiseras, är om den s. k. *allmänna folkrätten* kan anses innehålla begränsande regler av betydelse i detta sammanhang. Det förefaller, som om de svenska myndigheter, vilka yttrat sig om den föreslagna lagstiftningen, hyste den meningen, att alla regler i en traktat med stor tillslutning, utgjorde »allmänna folkrätt», varför förbudet i radioreglementet mot rundradioutsändning från rörlig station skulle utgöra »allmän folkrätt». Tydligen vill man därmed förläna en särskild helgd åt radioreglementets förbud mot rundradiosändningar från fartyg. En dylik mening är emellertid knappast träffande.

Det må väl vara sant, att allmänt antagna mellanfolkliga avtal kunna bilda allmän folkrätt. Gränsen mellan traktaträtt och allmän folkrätt är icke alldeles skarp. Sålunda har på krigsrättens område de berömda Haag-konventionerna från 1899 och 1907 ansetts uttrycka även allmän folkrätt. Dess regler äro då bindande även för stater, vilka icke äro förpliktade enligt sagda traktater. För att så skall vara fallet kräves emellertid mera än allenast det förhållandet, att ett stort flertal av staterna biträtt en konvention. En traktatföreskrift av speciellt slag blir icke allmän folkrätt. Regeln måste vara av sådan innebörd, att den kan sägas buren av en opinio juris av allmän vikt och bestå oavsett traktatens giltighet. Det anses, så vitt jag vet, allmänt, att sådan utveckling ägt rum i fråga om telekommunikationerna allenast på vissa väsentliga punkter. Den allmänna folkrätten lärer på detta område innebära följande. Dels den nyss nämnda grundsatsen om eternas frihet, byggande på det faktiska förhållandet, att ljudvågor icke kunna territoriellt behärskas eller begränsas. Dels ock vissa ur det goda grannelagets princip härledda allmänna regler om skäligen hänsyn till andra stater i fråga om undvikande av störningar. För att fråga skulle kunna vara om en kränkning av allmän folkrätt, måste det vara fråga om, att en sändare åstadkommer störning. Å allmän folkrätt kunna därför otvivelaktigt icke interna straffbestämmelser byggas, vilka avse hindrande av sändning, som icke för det lagstiftande landet har någon störande effekt. Skulle den allmänna folkrätten härutinnan gå så långt, som man under lagens förarbeten synes ha förmodat, vore det ock uppenbart, att den nu föreslagna lagen egentligen vore överflödig. Folkrätten skulle nämligen i så fall erbjuda tillräcklig grund för ingripande, först och främst mot den för sändningarna ansvariga staten, fartygets registerland eller annan ansvarig.

Fråga blir då, om den mellanfolkliga traktaträtten kan innebära någon plikt för vårt land att antaga den nu föreslagna lagen. Denna fråga kräver en — om ock kortfattad — undersökning av traktaträttens utveckling och nuvarande innebörd.

Redan år 1865 bildades den internationella teleunionen, som omfattar flertalet — men ingalunda alla — stater. 1906 hölls den första internationella radiokonferensen i Berlin, varvid antogs radiotelegrafkonventionen och radioreglementet. Den efterföljdes av konventionen i Washington av år 1927, konventionen i Madrid 1932 och konventionen i Kairo 1938. 1947 slöts en ny konvention i Atlantic City. Denna efterföljdes av senare traktater i Buenos Aires 1952 och den nu gällande från Genève 1959. Vid de tre senaste konventionerna ha fogats reglementen för olika trafikslag. 1906 års traktat avsåg allenast skydd för signaler mellan fartyg och kuststationer. Stationer förpliktades att mottaga signaler oavsett använt system. Enligt art. 8 skulle radiotelegrafstationer drivas så, att de icke störde andra länders stationer. 1927 års avtal hade väsentligt vidare syften. Antalet radiostationer hade under tiden ökat i mycket stor omfattning. Även här slogs fast, att stationer tekniskt och i övrigt skulle drivas så, att störningar undvekos. Man sökte emellertid ock fördela frekvenserna.

I de senare konventionerna har fördelningen av tillgängliga frekvenser stadgats. Detta sker i första hand så, att frekvenserna indelas i olika grupper, vilka tilldelas olika ändamål, för kuststationer, för fartyg, för rundradio etc. Detta system kompletterades med regionala avtal, som fördelade våglängder på länder och stationer. Till en början byggde fördelningsförfarandet på en ockupationsprincip, d. v. s. länderna gjorde anspråk på de våglängder, som de faktiskt utnyttjade. Med tiden har regleringen intensifierats så, att ett internationellt organ numera kan sägas fördela våglängder för olika ändamål och i viss mån även å olika länder.

Enligt nu gällande 1959 års konvention äro unionsmedlemmarna skyldiga att tillämpa konventionen och därtill knutna reglementen vid alla av dem inrättade eller drivna teleanstalter ävensom att tillse, att alla av dem bemyndigade företag följa samma regler och undvika störningar m. m. Störning är härvid ett avgränsat begrepp, som främst synes innebära för trafiken vådliga rubbningar.

Stationerna skola inrättas och betjänas så, att de icke vålla menliga störningar för sådana radioförbindelser eller sådan radiotrafik, som ombesörjes av andra ordinarie eller anslutna unionsmedlemmar, av erkända trafikföretag eller andra företag, som med vederbörligt tillstånd och under iakttagande av reglementet driva radiotrafik.

Stationerna äro förbjurna att sända onödiga sänd-

ningar m. m. (693) de skola undvika att använda större styrka än nödvändigt, utnyttja ändamålsenlig och modern materiel etc. Enligt radioreglementet skola staterna undvika att tilldela stationer frekvenser, som kunna vålla störningar för stationer, som nyttja frekvenser enligt den allmänna planen (art. 114). De skola icke anvisa någon station en frekvens med ändring av den allmänna planen annat än om störning icke vållas. Staterna skola anmäla tilldelade frekvenser till en central internationell frekvensregistreringsbyrå. Byrån för ett register, uppdelat i två avdelningar, varav den ena omfattar de fall, som äro oklandrade, och där registreras våglängd, som åtnjuter internationellt skydd, medan den andra rymmer fall, som ej äro godtagna.

Radioreglementet angiver även de vägar, som stå öppna vid klander av radiosändningar. Anmälan må ske till frekvensregistreringsbyrån. Denna kan förbjuda en station att sända, därest de grundläggande reglerna i telekonventionen, i radioreglementet eller i den internationella frekvensfördelningsplanen åsidosatts (611 jfrt med 501). Är fråga om risk för störning, skall byrån efter framställning eller eget initiativ utarbeta en rapport (613). Byrån kan utarbeta förslag till åtgärder till undvikande av störningar (623 ff). Vid störningar skall i första hand framställning om ändring göras från förvaltning till förvaltning. Ytterst kan mellanfolklig skiljedom enligt telekonventionen art. 47 ifrågakomma.

Det är sålunda tydligt, att det internationella avtalet under bevarande av de olika staternas rätt att reglera de internationella sändningarna, syftar till att undvika störande sändningar, varvid detta begrepp är restriktivt avgränsat. Vissa beslut innebära, att tilldelad frekvens kommer i åtnjutande av ett internationellt skydd. Men betecknande är, att andra nationella beslut, som icke fylla måttet för registrering med nämnda skyddseffekt, icke angripas på grund av felaktigheten i och för sig utan först sedan verklig störande effekt konstaterats. Fara för störning medför sålunda endast registrering i särskild form och med begränsad rättsverkan, ej omedelbart ingripande. De mellanfolkliga medlen för utjämnande av motsättningar och slitande av tvister är, förutom direkta förhandlingar, hänvändelser till ett internationellt administrationsorgan och i sista hand skiljedom.

Inom ramen för detta regelsystem föreligga emellertid numera även de i motiven till den föreslagna lagstiftningen åberopade förbuden mot vissa sändningar från fartyg. Dessa förbud äro i nu gällande radioreglements två. De rymmas i art. 962 och 422. De äro emellertid icke alldeles lika. Art. 962 är den äldre regeln och uttalar, att rundradiosändning icke får ske från rörlig station till sjöss eller över havet. Denna regel tillkom, så vitt jag kunnat finna, 1938

och har till bakgrund det förhållandet, att fartyg behöva radioförbindelser sins emellan och med landstationer, bl. a. ur säkerhetssynpunkt, och att denna verksamhet icke skall riskeras med samtidig sändning för rundradioändamål. Regeln träffar näppe- ligen fartyg, som så att säga utgöra fasta rundradio- sändningsstationer av den typ, varom nu är fråga. Den i tiden senare regeln är art. 422, som däremot innebär ett förbud mot sändning för rundradio från fartyg, liggande utanför territorialvattnen. Denna regel åter igen tillkom i Genève år 1959. Den före- slogs av de nordiska ländernas ombud, utan att, så- vitt jag kunnat finna, någon närmare motivering härför lämnades.. Det märkliga är sålunda, att den- na regel, som nu åberopas såsom tvingande grund för en nordisk lagstiftning, tillkommit genom alle- nast förslag av de nordiska telegrafförvaltningarna.

Samtidigt föreslogo de nordiska ombuden tillsam- mans med ombud för Nederländerna och Västtysk- land en rekommendation, som riktade sig mot rund- radiosändningar från fartyg till havs. Här angivas de bärande argumenten för den negativa meningen om dylika sändningar. (Document 657 F 25.11 1959): *Semblable exploitation est contraire à l'uti- lisation rationelle des fréquences et peut finir par créer une situation extrêmement confuse.* Rundradio- sändning från fartyg till havs kunde försvåra det- rationella utnyttjandet av frekvenserna. Rekom- mendationen motiverades ock med svårigheten att på den nationella lagstiftningens väg hindra dy- lika sändningar. Särskilt hänvisades till de fall, då rundradiosändning ägde rum å fartyg till havs, som icke inregistrerats i något fartygs register. Re- kommendationen utmynnade i en hemställan om undersökning i de olika staterna av de åtgärder, som kunde komma i fråga.

Det synes härav framgå, att det är risken för framtida komplikationer, som motiverat införandet av förbudet i radioreglementet mot rundradiering från fartyg till havs. Men några egentliga sanktio- ner mot dylika sändningar ha ej avtalats.

Den gjorda analysen av traktaträtten visar så- lunda, att man genom mellanfolkliga avtal sökt skapa den ordning, som måste anses önskvärd, och avvärja de risker för oordning, som den ohämmade suveräniteten skulle kunna föranleda på radiokom- munikationernas område. Traktaträtten anvisar emellertid själv de vägar, som må beträdas till undvikande av störningar. Den ålägger icke något land att genom intern lagstiftning straffbelägga rundradioutsändningar från fartyg till havs, vilka allenast kunna innebära en möjlig risk för framtida olägenheter. Den antagna rekommendationen inne- bär icke heller någon dylik folkrättslig förpliktelse.

Det är vidare tydligt, att den internationella tele- konventionen och radioreglementet — liksom före-

kommande interregionala avtal om frekvensfördel- ning m. m. — skapat förpliktelser och rättigheter mellan stater och allenast mellan stater. Stater- na ha härvid i viss mån avstått från den obegrän- sade friheten att medgiva sändningar från sina terri- torier till förmån för en internationellt reglerad ordning. Staterna äro härvid i viss utsträckning även förpliktade till intern lagstiftning och kontroll. Men detta gäller blott — och det är uppenbarligen av vikt i detta sammanhang — *förhållandet mellan de individuella staterna* och personer och företag, som äro underkastade statens makt, dess territorial- eller personalhöghet. Dessa förpliktelser för sta- terna syfta till att undvika faktisk störning i av- talens mening. Staterna ha däremot icke några ge- nerella förpliktelser att tillse, att dessa internatio- nella avtal allmänt sett efterlevas av stater eller individer utanför deras normala maktsfär.

Skulle händelser inträffa, vilka innebära brott mot de här avsedda mellanfolkliga avtalen av and- ra stater eller individer, som äro underkastade an- nan stats höghet, är den skadelidande staten hänvi- sad till framställning antingen till mellanfolkligt or- gan eller, givetvis, till vederbörande ansvariga stat. De förhållanden, vilka kunna föranleda dylika framställningar, äro angivna i radioreglementet och avse störningar av även mera speciellt slag än de, som må vara åtkomliga jämväl enligt allmän folk- rätt.

I föreliggande fall har emellertid som grund för det vidsträckta svenska bestraffningsanspråket åbe- ropats även andra grunder.

Sändningar från fartyg å internationellt vatten skulle kunna ha skadlig effekt inom Sverige (stör- ningar). Vårt land äger intresse av respekt för mel- lanfolkliga avtal.

Vad den första grunden beträffar, svarar den närmast mot de regler i radiokonventionen, vilka av- se att skapa viss garanti för att missbruk av sänd- ningsrätt icke äger rum, till skada (störning) för annan stat. Den föreslagna svenska lagstiftningen innebär härvid ett försök att till de avtalade mel- lanfolkliga medlen foga även interna straffrättsliga sanktioner men bygger ock uppenbarligen på vid- gade förutsättningar för ingripande än de interna- tionella avtalen. En dylik lagstiftning kan knappast kritiseras utifrån folkrättsliga synpunkter, så långt den avser verkliga störningar. Men man kan ifråga- sätta, om den icke nu innebär risk för ett alltför långt gående ingrepp i andra staters handlingsfri- het. Det är väl uppenbart, att man knappast skulle vilja genomföra en dylik intern strafflagstiftning så, att den komme att avse all radiosändning från främmande lands område, som vållar störning i vårt land. Man har begränsat sig till allenast vissa radiosändningar, nämligen de, som från internatio-

nellt vatten äga rum med avsedd verkan i vårt land. Begränsningen svarar visserligen mot den regeln i radiokonventionen, att dylika rundradiosändningar numera icke äro lovliga. Det ter sig dock i viss mån säreget att endast i fråga om dylika sändningar tillgripa en intern strafflagstiftning och icke lita till de i fördragsrätten anvisade utvägarna.

Vad åter igen gäller den andra anförda grunden för den föreslagna lagen, nämligen det allmänna och sålunda även det svenska intresset av att konventioner iakttagas, lär det icke vara tillfyllest för en utvidgning av den svenska straffrättskompetensen, varom mera nedan.

Man nödgas därför otvivelaktigt till den slutsatsen, att icke något förhållande föreligger, som må *förplikta* vårt land till en strafflagstiftning, som riktar sig mot rundradiostationer utanför vårt territorium.

Fråga blir då, om ett land må vara folkrättsligt *förhindrat* till en strafflagstiftning av nu föreslagna innebörd.

Problemet är i första hand olika i vad gäller svenska medborgare och utländska; det är ock olika i fråga om handlingar enligt §§ 1—2 och § 3. En strafflagstiftning, som riktar sig mot landets egna medborgare, kan visserligen sällan vara folkrättsligt relevant. Den kan dock underskrida de normer, som må gälla i fråga om det goda grannelagets grundsats, som avser att förhindra en legitim verksamhet i en grannstat — t. ex. all medverkan i en annan stats radioprogram — och ur dylik synpunkt möjligen vara åtkomlig. I detta fall gäller, att §§ 1—2 avse även icke faktiskt störande sändningar samt § 3 avser att förhindra rundradiosändningar från andra staters territorium (fartyg m. m.), oavsett om radiosändningen där straffbelagts eller ej. Förbudet i det internationella radioreglementet mot dylika sändningar utgör knappast tillräcklig grund härför. Ansvar för eventuellt skadliga sändningar tillkommer folkrätten å fartygets hemland, som enligt folkrättens förpliktelser har att vidtaga eventuella åtgärder. Om, såsom i lagens förarbeten betonas, de internationella avtalsregleringarna på detta område omfatta alla stater, synes denna folkrättsliga reglering och däremot svarande ansvar böra utgöra tillräckliga garantier. Därest fartyg skulle uppträda utan nationell flagg såsom radiostationer, lära folkrättsliga möjligheter till ingripande finnas efter andra linjer. I övrigt lär man icke kunna ur folkrättslig synpunkt kritisera, om en lagstiftare ingriper mot radioutsändningar, som verkligen äro störande för landets intressen.

Läget ter sig emellertid annorlunda, om lagstiftningen jämväl avser att träffa utländska medborgare för ett utom riket utfört handlande. Därmed aktualiseras ur en annan synpunkt den ofta, även

folkrättsligt ömtåliga frågan om utsträckningen av staternas straffrättsliga kompetens.

Härvid gälla olika grundsatser.

Det är å ena sidan klart, att de gärningar, som begås inom en stats territorium, kunna underkastas statens straffmakt enligt en territorialitetsgrundsats. Den gäller hos oss enligt SL 1 kap. och avser även svenskt fartyg (luftfartyg) utom landet. Utländsk medborgare, som begår gärning å svenskt område, kan straffas enligt svensk rätts bedömning av gärningen såsom brott (1: 2).

Det är vidare klart, att gärning, som begås av svensk medborgare utom riket, må här bestraffas jämlikt den s. k. nationalisetsgrundsatsen (SL 1: 1). Oavsett om gärningen är kriminaliserad eller ej å gärningsorten, blir svensk medborgare straffbar enligt svensk lag.

Det är vidare klart, att staten ävenledes kan resa anspråk på bestraffningsmakt i fråga om gärning, som kränker den egna statens intressen, var gärningen än må begås. I svensk rätt uttryckes grundsatsen i SL 1: 2. Man kan härvid även nämna regler rörande bestraffning av falskmyntning, smuggling m. m.

De svenska intressen, som härmed äro skyddade, måste emellertid förete en viss konkretisering. Det är i vart fall klart, att allenast ett allmänt intresse av att mellanfolkliga avtal respekteras, icke kan utgöra tillräcklig grund för svensk straffrättskompetens. Lika litet som en myndighet blir målsägande allenast i följd av dess intresse att upprätthålla lag och rätt, eller svensk domstol är straffrättsligt kompetent på grund av att svensk lag kränkts å utrikes ort, lika litet lär statens intresse av traktathelgden kunna motivera en vidgad folkrättslig jurisdiktionskompetens.

I vissa fall gäller emellertid en mera universell straffkompetens. Svensk domstol kan döma i fråga om gärningar, begångna utom riket av utlänning utan att brottet riktat sig mot Sverige eller svensk man. Dylika regler föreligga sedvanerättsligt eller traktatmässigt på viktiga områden. Så är fallet i fråga om piratbrott, där varje stat kan insprida mot en å internationellt vatten begången gärning. I fråga om krigsförbrytelser har återigen en universalitetsprincip arbetat sig fram, uttryckt konventionsrättsligt särskilt i 1949 års Genève-konventioner och internrättsligt i SL 1: 2, st. 2, jfr 27: 11. Andra dylika regler avse bekämpande av slavhandel eller skydd för internationellt viktiga kommunikationsleder å internationellt vatten, såsom telegrafkablar. I alla dessa fall är emellertid att märka, att denna vidgning av straffrättskompetensen bygger på en uppfattning, om att vissa gärningar enligt en allmän värdeskala äro brott, och att de svara mot kriminalisering i de olika ländernas rätt, så

som i fråga om skadegörelse, frihetsberövande, miss-handel och mord. Jag kan härutinnan i detta sammanhang nöja mig med en hänvisning till de uttalanden i ämnet, som lagrådet gjorde under behandlingen av SL 1: 2 och 27: 11 år 1953.

Det är mot denna bakgrund uppenbart, att de gärningar, som i nu ifrågavarande lagförslag föreslås bli kriminaliserade, icke äga denna innebörd. Fråga är i stället om en i och för sig lovlig verksamhet — rundradiering — som av vissa ordningsskäl

för närvarande är förbjuden i en internationell konvention med hänsyn till därmed möjligen förbundna risker för störning. Att på ett dylikt område vidga den nationella straffrättskompetensen synes svårligen förenligt med hittills iakttagna folkrättsliga grundsatser.

Stockholm den 7 maj 1962.

Stig Jägerskiöld
Professor