

Jørn Vestergaard, Forbrydelser mod statens sikkerhed, *Juristen* nr. 3, 2022, side 140-151.

Forbrydelser mod statens sikkerhed: videregivelse af kvalificerede statshemmeligheder

Af Jørn Vestergaard, professor emeritus i strafferet, Den Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

I den aktuelle FE-sag indgår der anklager om læk af kvalificerede statshemmeligheder. Der er rejst sigtelse for overtrædelse af straffelovens § 109 mod den hidtidige chef for Forsvarets Efterretningstjeneste og mod en tidligere forsvarsminister, som fortsat er medlem af Folketinget. Paragraffens fortolkning har givet anledning til tvivl. I artiklen belyses dens oprindelse og rækkevidde. Det påvises, at den har et snævert anvendelsesområde. Indledningsvis oprindses hovedpunkterne i den vidt forgrenede sag.

1. Sagen om læk af oplysninger om hemmeligt efterretningssamarbejde

Fire efterretningsfolk blev i december 2021 anholdt og sigtet efter straffelovens § 109 for at røbe statshemmeligheder. Tre af dem blev fremstillet i retten, og den ene blev varetægtsfængslet. Retsmøderne i sagen er blevet afviklet for dobbelt lukkede døre. Politiet, anklagemyndigheden og regeringen har i alt væsentligt mørklagt sagerne og har ikke villet oplyse sigtelsernes nærmere indhold.

Sagen gav fra starten anledning til omfattende offentlig opmærksomhed. Eksistensen af § 109 havde ellers været helt upåagtet. Den overraskende anvendelse af bestemmelsen skabte nu betydelig interesse for dens indhold og anvendelsesområde. I sin nugældende affatning har den følgende ordlyd:

Den, som røber eller videregiver meddelelse om statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvorpå statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede stater beror, eller som angår betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet, straffes med fængsel indtil 12 år.

Stk. 2. Foretages de nævnte handlinger uagtsomt, er straffen bøde eller fængsel indtil 3 år.

I den aktuelle sammenhæng knytter interessen sig især til bestemmelsens første stykke, første led.

Særlig bemærkelsesværdigt har det været, at den ene af de sigtede efter ophævelse af et navneforbud viste sig at være den hidtidige chef gennem en årrække for Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), juristen Lars Findsen. Denne har i øvrigt tidligere været departementschef i Forsvarsministeriet og forud derfor chef for Politiets Efterretningstjeneste (PET). Han blev den 17. februar løsladt af landsretten efter at have tilbragt 71 døgn i varetægt med besøgs- og brevkontrol. I rettens kendelse blev det lagt til grund, at der var begrundet mistanke med hensyn til seks ud af ni anklagepunkter, men ikke fornødent grundlag for at holde ham varetægtsfængslet. Sigtelserne er opretholdt, og sagen afventer videre skridt.

I midten af januar 2022 blev det kendt, at også tidligere forsvarsminister og fremtrædende medlem af Folketinget, Claus Hjort Frederiksen (V), på et tidspunkt var blevet sigtet for overtrædelse af § 109. For denne sigtedes vedkommende begærede anklagemyndigheden ikke fængsling. Heller ikke det nærmere indhold af denne sigtelse er oplyst til offentligheden. Den tidligere minister har selv meddelt gennem medierne, at anklagen angår udtalelser til pressen

om samarbejdet med den amerikanske efterretningstjeneste NSA om aflytning af telekommunikation via kabler på dansk jord. Efter hans egen opfattelse har udtalelserne alene omfattet oplysninger, som i forvejen var almindeligt kendt, og hans formål med udtalelserne var at underbygge en kritik af regeringens håndtering af et større sagskompleks, som er blevet kaldt FE-sagen.

I den offentlige debat har FE-sagen også fået hæftet mere ladede betegnelser på sig, såsom ”spion-skandalen”, ”lækage-sagen” o. lign. I en længere periode har medierne på daglig basis beskæftiget sig med mangfoldige aspekter af udviklingen i forskellige forgreninger af dette sagskompleks, krydret med udtalelser fra forhenværende efterretningsfolk, universitetsjurister, mediechefer, tidligere ministre, pensionerede departementschefer mv.

Hovedpunkterne i FE-sagens hidtidige forløb skal kort opridses som baggrund for drøftelsen af artiklens grundlæggende anliggende, nemlig at belyse, hvad § 109 egentlig handler om.

På grundlag af Edward Snowdens lækkede materiale kunne dagbladet Information i 2014 berette, at FE i et hemmeligholdt partnerskab gav den amerikanske efterretningstjeneste NSA adgang til rådata tappet fra fiberkabler, der transporterer global og national tele- og internet-data igennem Danmark.¹ Det vakte i den forbindelse bl.a. opsigt, at samarbejdet indebar risiko for udlevering af oplysninger om danske statsborgere, idet filtre indsat til frasortering af sådanne data ikke fuldt ud ville kunne forhindre dette.

Siden 2015 har Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) flere år i træk kunnet konstatere, at der var problemer med uberettiget indhentning af oplysninger om personer hjemmehørende i Danmark.² Den 24. august 2020 udsendte TET en pressemeddelelse med skarp kritik af FE. Det blev heri oplyst, at FE havde tilbageholdt afgørende oplysninger for TET og givet Tilsynet urigtige oplysninger om forhold vedrørende tjenestens indhentning og videregivelse af oplysninger, samt at der ved centrale dele af FE's indhentningskapaciteter er risici for, at der uberettiget kan foretages indhentning rettet mod danske statsborgere. Tilsynets kontrol havde i øvrigt vist, at FE uberettiget havde foretaget indhentning mod i Danmark hjemmehørende personer, samt at FE uberettiget havde foretaget søgning i rådata. Tilsynet byggede til dels mistanker om uregelmæssighederne på oplysninger fra én eller flere whistleblowere. I pressemeddelelsen blev de omtalte indhentningskapaciteters karakter ikke nærmere specificeret. Men medierne var ikke sene til at koble kritikken til kablesamarbejdet med NSA.³

Kritikken fra TET foranledigede umiddelbart, at forsvarsminister Trine Bramsen (S) fritog fem chefer i FE fra tjeneste og hjemsendte dem, bl.a. den øverste chef, Lars Findsen, der i det senere forløb blev sigtet som ovenfor nævnt. Sagen gav anledning til betydelig politisk interesse, hvilket resulterede i nedsættelse af en undersøgelseskommission bestykket med tre landsdommere med et hemmeligt kommissorium.

¹ Dagbladet Information afdækkede første gang dele af kablesamarbejdet den 19. juni 2014 og bragte efterfølgende en lang række artikler om emnet. Se artikler og dokumentation på information.dk. Se også Rytter (2014).

² I henhold til lov om PET og lov om FE udøver TET sine funktioner i fuld uafhængighed, men har begrænsede beføjelser. Se tet.dk. Se tillige Boye Koch (2013) og Bock Greve (2014).

³ Se Weekendavisen den 28. august 2020.

Tidligere forsvarsminister Hjort Frederiksen (V) og andre politikere fra de borgerlige partier kritiserede heftigt Bramsen for at have givet grønt lys for offentliggørelsen af pressemeddelelsen fra TET og derved givet anledning til eksponeringen af kabelsamarbejdet med fare for dansk sikkerhed til følge.

Den 13. september 2020 kunne avisen Berlingske i stor kulørt opsætning med anonyme kilder oplyse, at der i 1997 på højeste politiske niveau var indgået en hemmelig aftale mellem USA og Danmark om adgang til rådata ved tapning af telekabler på dansk jord, og at NSA stillede den nødvendige teknologi til rådighed. Alle nytiltrådte regeringer er efter det oplyste blevet informeret om aftalen.

Tidligere forsvarsminister Hjort Frederiksen bekræftede i flere medier eksistensen af samarbejdet og bidrog med enkeltheder om tilrettelæggelsen af dette, herunder om det målrettede arbejde med at forbedre de filtre, som skal sortere oplysninger om danskere fra. Hans formål var tilsyneladende at skærme FE og de hjemsendte chefer mod den rejste kritik.⁴

Den 8. december 2021 blev fire nuværende og tidligere medarbejdere fra FE og PET anholdt og sigtet efter § 109, stk. 1, for videregivelse af »højt klassificerede oplysninger«, og den ene af de mistænkte blev varetægtsfængslet. Først i forbindelse et retsmøde den 10. januar blev et navneforbud ophævet, og det viste sig, at det som nævnt drejede sig om den hjemsendte FE-chef, Lars Findsen. Før retten lukkede dørene, henvendte den sigtede sig til pressefolkene og tilkendegav, at han ikke er skyldig i anklagerne. Han ønskede sigtelsens indhold frem, men forgæves.

Den 13. december forelå en klassificeret redegørelse fra de tre landsdommere. Kun den kortfattede konklusion blev offentliggjort, og i den slog kommissionen fast, at der ikke var fundet grundlag for at rejse kritik hverken af FE eller af nogen medarbejdere. På dette tidspunkt var den hjemsendte FE-chef allerede blevet fængslet, hvilket må tages som udtryk for, at den rejste anklage drejer sig om noget andet end de af TET kritiserede forhold. Der er blevet spekuleret i, om han under hjemsendelsen har talt med journalister eller andre om sagen for at forklare og retfærdiggøre sig.

På givne foranledninger oplyste justitsminister Nick Hækkerup (S) ved flere lejligheder, at han blot var blevet orienteret om de skridt, der var taget under efterforskningen af de aktuelle straffesager, og han betegnede sig i den forbindelse som ”et gummistempel”. I lyset af at påtalekompetencen i sager om statsforbrydelser ligger hos justitsministeren, gav det anledning til undren, at han efter det foreliggende ikke havde involveret sig mere aktivt.⁵ Den 1. maj meddelte ministeren overraskende, at han fratrådte og forlod politik for at tiltræde en stilling som direktør i Bryggeriforeningen, hvilket i medierne bl.a. er blevet udlagt som udtryk for hans ubehag ved sin rolle i FE-sagen. Hans efterfølger på posten blev den tidligere udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfaye (S).

Den sigtede tidligere forsvarsminister og andre politikere gav i flere sammenhænge udtryk for bekymring for, at den rejste anklage kan fremstå som politisk motiveret på baggrund af

⁴ Se bl.a. Berlingske den 20. september 2020 samt oversigt over udtalelser på Altinget.dk den 16. maj 2022.

⁵ Påtalekompetencen i sager om statsforbrydelser ligger hos justitsministeren, jf. strl. § 110 f. Ministeren er øverste chef for både politi og anklagemyndighed, jf. rpl. § 98 og § 108. Han er medlem af regeringens sikkerhedsudvalg, og han skal løbende holdes underrettet om forhold af betydning for efterretningstjenesternes virksomhed og om vigtige enkeltsager, jf. PET-lovens § 1, stk. 1, nr. 4. Se i øvrigt Heiberg (2009), side 120 ff.

hans kritik mod sin efterfølger på posten for at udstille FE ved hjemsendelsen af tjenestens chefer.⁶

Justitsministeriet modtog den 10. maj en indstilling fra Rigsadvokaten om, at der rejses tiltale mod Claus Hjort Frederiksen for overtrædelse af § 109. Et medlem af Folketinget kan imidlertid ikke tiltales uden dettes samtykke, jf. grundlovens § 57. På den baggrund inviterede Justitsministeren partiernes ledere enkeltvis til ”drøftelser om processen for Folketingets stillingtagen” til eventuel ophævelse af den sigtedes parlamentariske immunitet. Drøftelserne blev tilrettelagt ”med respekt for sagens særlige karakter, herunder at der indgår højt klassificerede oplysninger i sagen”.⁷

På møderne i Justitsministeriet har Rigsadvokaten gennemgået sagen og besvaret spørgsmål. Formålet med den fortrolige orientering var, at partilederne herefter skulle kunne give gruppefællerne en anbefaling om, hvordan de skal stemme.⁸ Flere partier tilkendegav imidlertid, at deres medlemmer ikke kunne stemme for en ophævelse af immuniteten uden at kende anklagens nærmere indhold. Nogle af partilederne besluttede at afstå helt fra deltagelse i orienteringen. Der kunne ikke tilvejebringes flertal for at imødekomme en anmodning om ophævelse af immuniteten.

Gennem Folketingets udvalg er der i øvrigt stillet et stort antal spørgsmål til justitsministeren, forsvarsministeren og statsministeren om regeringens rolle i sagen.

Som en udløber af FE-sagen har mediernes ansvar for videregivelse af oplysninger om statshemmeligheder givet anledning til principielle overvejelser. Medio december 2021 blev en række mediechefer kontaktet af cheferne for FE og PET.⁹ På møder blev mediecheferne gjort opmærksom på, at også pressen kan straffes for at viderebringe oplysninger omfattet af § 109. Efterfølgende gav flere af publicisterne udtryk for, at de opfattede disse præventive samtaler som intimiderende. En måned senere blev et antal journalister fra en række medier indkaldt til afhøringer om lækagerne. Forløbet skabte usikkerhed om lovgivningen i forhold til medierne, herunder med hensyn til straffelovens rækkevidde samt reglerne om vidnepligt, kildebeskyttelse og indgreb i meddelelsesfriheden.¹⁰

Efter det foreliggende omtalte efterretningscheferne tre konkrete sager som problematiske. Den ene var Ekstra Bladets afsløring af, at regeringen havde tilbageholdt en efterretningsrapport, hvorefter det sikreste for Danmark var at hente danske børn i de syriske fangelejre hjem. Den anden var Berlingskes historie om en person, som i Spanien er dømt efter terrorlovgivningen, men som ifølge kilder havde handlet som tidligere hemmelig agent for det danske efterretningsvæsen. Den tredje sag drejer sig om det ikke længere særlig hemmelige samarbejde med USA om tapning af undersøiske kabler.

⁶ For folkevalgte politikere gælder der en særlig vidtgående ytringsfrihed om emner af væsentlig samfundsmæssig interesse. Se således *Sürek v. Turkey* No. 1, 26682/95, samt *Castells v. Spain*, 11798/85.

⁷ Justitsministeriets pressemeddelelse af 12. maj 2022.

⁸ Se interviews med justitsminister Mattias Tesfaye i Politiken og Berlingske den 13. maj 2022.

⁹ Det drejede sig om direktørerne for henholdsvis Berlingske Media og JP/Politikens Hus samt nyhedsdirektøren for Danmarks Radio og chefredaktørerne på Berlingske og Weekendavisen. Se f.eks. Weekendavisen den 17. december 2021, JyllandsPosten den 12. januar 2022 samt lederartikler i Berlingske den 15. og 23. januar 2022.

¹⁰ Se Vestergaard (2022).

Spørgsmålet er så, om § 109 har relevans i relation til alle de tre sager, hvilket forudsætter, at bestemmelsen omfatter statshemmeligheder i bred forstand. Som det vil blive påvist i det følgende, er dette ikke tilfældet. Så det kan ikke udelukkes, at efterretningscheferne har taget munden for fuld under ”rådgivningen” af mediecheferne.

2. Straffelovens bestemmelse om læk af kvalificerede statshemmeligheder

Bestemmelsen i § 109 står i straffelovens 12. kapitel, der har overskriften *Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed*. Den bliver i medierne jævnt hen omtalt som en ”landsforræderparagraf”, hvilket juridisk set ikke er retvisende. De indledende paragraffer i kapitlet omhandler rigtig nok diverse former for landsforræderi. Herefter følger §§ 107-108 om spionage og anden ulovlig efterretningsvirksomhed. Og efterfølgende står så § 109 og nogle paragraffer om andre landsskadelige handlinger med udenrigspolitisk rækkevidde. Disse bestemmelser er i lovens forstand ikke klassificeret som landsforræderi. Dette er bl.a. kommet til udtryk i en udtalelse fra Straffelovrådet:

»Straffelovens kapitel 12 indeholder forbrydelser af temmelig forskellig karakter, der også varierer meget i alvor, og det vil efter Straffelovrådets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt at betegne alle disse forbrydelser som ”landsforræderi”. ”Landsforræderi” betegner naturligt meget alvorlige forbrydelser, og en for bred anvendelse af udtrykket vil kunne udvande begrebet. Det vil derfor efter Straffelovrådets opfattelse ikke være hensigtsmæssigt at anvende ”Landsforræderi” alene som kapiteloverskrift.«¹¹

Det er ubestrideligt, at § 109 handler om strafansvar for læk af statshemmeligheder. Udtrykket ”statshemmelighed” er imidlertid ikke anvendt noget sted i dansk lovgivning.^{12 13} Gerningsindholdet i § 109 beskrives ved hjælp af andre udtryk.

Udviklingen af de centrale begreber i den politiske strafferet gennem århundrederne afspejler ikke blot de skiftende samfundsforhold, men viser også en række analytiske udfordringer og terminologiske vanskeligheder, som til dels stadig består. Begrebet ”statshemmeligheder” optræder i såvel nyere som ældre fremmed ret som element i bestemmelser om tavshedspligt af hensyn til statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter. Anvendelsen af begrebet har givet anledning til omfattende præciseringer i lovgivning, retspraksis og doktrin.¹⁴ Dansk strafferet på området præges af et vist efterslæb i sammenligning med fremmed ret. Det vil i det følgende blive påvist, at § 109 har et mere snævert anvendelsesområde end bestemmelser

¹¹ Straffelovrådet (2015), side 44.

¹² Udtrykket ”statshemmeligheder” er anvendt i den danske version af bekendtgørelsen om ratifikation af overenskomsten om retsstillingen for NATO-styrker, bki. 44, 1955. Traktatens artikel VII handler om strafferetlig og disciplinær jurisdiktion. Følgende lovovertrædelser anses for at berøre et lands sikkerhed: forræderi, sabotage, spionage samt ”krænkelser af enhver lovbestemmelse vedrørende statshemmeligheder eller hemmeligheder vedrørende landets forsvar”, se stk. 2(c)(i-ii). I den engelsksprogede tekst hedder det, at ”a security offence against the State shall include: (1) treason against the State; (ii) sabotage, espionage or violation of any law relation to official secrets of that State, or secrets relating to the national defence of that State”.

¹³ I øvrigt blev udtrykket ”statshemmeligheder” anvendt i den danske oversættelse af det dagældende udbudsdirektiv 2004/18/EF, hvor det i præambelbetragtning 22 et bilag til den tidligere gældende udbudsbekendtgørelse, hvorefter det ifølge den danske oversættelse af EU-direktivet skal tages højde for tilfælde, hvor det er muligt at undlade foranstaltningerne til samordning af fremgangsmåderne af hensyn til statens sikkerhed eller statshemmeligheder”. Se den forkludrede ordlyd i den dagældende udbudsbekendtgørelse, bkg. 712, 2011. I den engelsksprogede version af direktivet er ordlyden ”State security or secrecy”.

¹⁴ Se Kohlmann (1969).

som dem, der i nyere tid er udviklet i visse andre retsordener, ikke mindst i norsk, svensk og tysk ret.

I den strafferetlige doktrin er det gennemgående blevet lagt til grund, at beskyttelsesinteressen i § 109 og bestemmelsens forgængere er fortroligheden omkring hemmelige aftaler med andre lande. Såvel ordlydsfortolkning af gerningsbeskrivelsen i bestemmelsen som en tolkning af den sammenhæng, hvori den indgår i lovens systematik, understøtter, at det er sådan, den skal forstås.

Det fremgår umiddelbart af ordlyden i § 109, at bestemmelsen ikke omfatter ethvert tilfælde, hvor nogen røber eller videregiver fortrolige oplysninger af betydning for statens sikkerhed. Tekststrengen ”statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvorpå statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede magter beror” læses mest naturligt på den måde, at det grundlæggende formål med bestemmelsen er at værne om fortroligheden i forbindelse med statens hemmelige forhandlinger med fremmede magter. Nøgleordet er ”underhandlinger”, som er et gammelt udtryk for ”forhandlinger”. Det er svært at se, hvem den anden part i de hemmelige forhandlinger skulle være, hvis ikke en fremmed stat. I den givne kontekst ville det næppe give megen mening at tillægge bestemmelsens ordlyd en bredere betydning. Med afsæt i ”forhandlinger” som bestemmelsens sproglige omdrejningspunkt kvalificeres og indskrænkes dens anvendelsesområde yderligere i kraft af tilføjelsen om, at det skal dreje sig om forhandlinger mv., der har betydning for statens sikkerhed, rettigheder i forhold til fremmede stater – eller betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet.

De tre indledende elementer i § 109 udgør en sproglig enhed ved tilsammen at referere til stadier i og aspekter ved et begivenhedsforløb, der omfatter forhandling, rådslagning og beslutningstagning. Hvis det var oplysninger om rent interne rådslagninger eller beslutninger af betydning for statens sikkerhed, der sigtedes til, ville en anden slags ortografi have været på sin plads. I så fald kunne tekststrengen f.eks. have været udformet, så den angik ’hemmelige underhandlinger *eller* rådslagninger eller beslutninger’. Ved at binde de tre begreber sammen, som det er sket, er bestemmelsens anvendelsesområde blevet afgrænset i forhold til brud på tavshedspligt, der vedrører oplysninger, der ikke knytter sig til hemmelige forhandlinger og dermed forbunden indgåelse af aftaler med andre lande.

Strafansvar for krænkelse af tavshedspligt ved videregivelse af andre typer af fortrolige oplysninger af betydning for statens sikkerhed kan ifaldes efter andre bestemmelser. Det kunne f.eks. være oplysninger om efterretningsrapporter, trusselsvurderinger, kapacitet, beredskabsplaner, bemanning og organisationsstruktur, tekniske installationer, lokaliteter eller bygningsforhold. Sådanne forhold vil efter omstændighederne kunne indebære pådragelse af strafansvar efter § 110 a om forbud mod beskrivelse af militære installationer mv., de generelle bestemmelser om krænkelse af tavshedspligt i §§ 152 ff., bestemmelsen om tjenesteforsømmelse i § 157, eller NATO-styrkeloven. Hertil kommer, at den militære straffelov kriminaliserer ”krigsforræderi”, der bl.a. omfatter at give fjenden underretning om det danske militærs forsvars forhold, herunder forhold vedrørende kommunikations- eller informationssikkerhed, se nærmere militær straffelov § 28, nr. 4.

3. Forræderi og majestætsforbrydelse i ældre ret

Som baggrundstæppe til forståelsen af de her behandlede dele af straffelovens bestemmelser om statsforbrydelser vil der i det følgende blive redegjort i korte træk for bestemmelsernes forhistorie og oprindelse. Bestemmelsen i § 109 blev en del af dansk ret med indførelsen af straffelov (1866). Som det vil fremgå, har den imidlertid rødder, der strækker sig endnu længere tilbage, såvel i anden nordisk ret som i europæisk ret i øvrigt.

Grundtrækkene i den politiske strafferet er her i landet blevet fastlagt under indtryk af fremmed ret. Der kan trækkes tråde tilbage til bestemmelser i Feuerbachs udkast til den bayerske straffelov (1813), som kom til at danne forbillede for paragraffer i norsk straffelov (1842), og dette koncept blev så igen lagt til grund for bestemmelser i den danske straffelov (1866), der med få væsentlige ændringer vandrede videre ind i straffelov (1930) som revideret i 1952.

I forhold til tiden efter 1800-tallets begyndelse var lovgivningen om statsforbrydelserne i de enkelte retsordener kasuistisk og forholdsvis ufuldstændig.

Forræderiske handlinger (*proditio*) er udtryk for troløshed (*infidelitet*). Gennem tiden har det vekslet, hvad det grundlæggende var for et pligtforhold, der i de skiftende retsordener skulle håndhæves.¹⁵ Retsfigurerne højforræderi, landsforræderi og statsforræderi samt begrebet majestætsforbrydelse har – ligesom de romerretlige begreber *crimen perduellionis* og *crimen laesae majestatis* – haft stærkt varierende indhold med glidende overgange og overlap.¹⁶ Med skiftende betoning har begreberne bl.a. omfattet angreb på selve samfundsstrukturen, det samfundsmæssige fællesskab, samfundspagten, statsformen, statens sikkerhed, selvstændighed eller helhed. Beskyttelsen har i forskellige varianter omfattet regenten, dels som person, dels som personificering af overhøjheden. Angreb på kongelige personer og repræsentanter for statsmagten har i varierende former været omfattet.¹⁷

I landskabslovene forekom begrebet majestætsforbrydelse ikke, men fortalen til Jyske Lov pålagde kongens undersåtter at være ham ”hørige og lydige og underdanige”. Fra midten af 1200-tallet kendes imidlertid Kristoffer I’s lov om herremænds brud på deres troskabspligt med anvendelse af det romerretlige begreb *crimen laesae majestatis* (forbrydelser mod suveræniteten).¹⁸

Efter reformationen blev kongens stilling og magt væsentligt styrket. Øvrigheden var af Gud, og kongen var indehaver af øvrighedsmyndigheden. Kongen fik videregående beføjelser, og

¹⁵ Se nærmere Jørgensen (1939), særligt side 310 ff. Om vanskelighederne med at inddеле statsforbrydelserne, se også Algreen-Ussing (1859), side 167 ff., samt Bornemann (1864), side 281 ff. samt side 296. Om de forskellige betegnelser for forræderi i nutidig belysning, se Straffelovrådet (2015), afsnit 3.7.4.

¹⁶ Om dansk og europæisk retsudvikling på området, se i det hele Tamm (1983), særligt side 641 ff. og 665 ff. For indgående belysning af statsforbrydelsesrettens historiske udvikling, se Schroeder (1970) og Schaffstein (1975), side 53 ff.

¹⁷ Om majestætsforbrydelsen i dansk litteratur, se Tamm (1983), side 665 ff. med omtale af begrebsdannelsen hos bl.a. Ørsted. Sidstnævnte betegnede grænserne mellem ”statsforræderi” og andre statsforbrydelser som ”vilkårlige og vaklende”, Ørsted (1817), side 195. Ørsted anvendte begrebet ”Statsforræderie” (*crimen perduellionis*) om ”en forsætlig Bestræbelse på Statens opløsning” og kritiserede systematikken i DL, Ørsted (1819), side 112 ff. Hans betragtninger om statsforbrydelserne indeholder ikke i øvrigt noget til nærmere belysning af nærværende emne.

¹⁸ Jørgensen (1939), side 73 f., side 137 og side 272 samt Fenger (1971), side 438 f. Vederloven fra midten af 1100-tallet fremhævede den form for troskabsbrud, som bestod i at lægge råd op imod kongens liv eller hans land, Jørgensen a.st. side 280. Se også Tamm (1983) side 650 f.

undersåtterne fik en almindelig troskabspligt med deraf følgende lydighedspligt.¹⁹ Landsforræderi og oprør blev bedømt som tilfælde af majestætsforbrydelse, og dette begreb fik et udvidet indhold.²⁰ Kernen i forbrydelsen var anslag mod kongens liv samt oprør og landssvig. Efterhånden lod flere handlinger sig opfatte som troskabsbrud, og forskellige gerningstyper blev samlet under betegnelsen majestætsforbrydelse. Herudover fik kongen arbitrær straffemyndighed.²¹ Straffen var som udgangspunkt tab af liv og gods, sådan som det det også fra gammel tid var tilfældet for landsforræderiske forhold.

Det oplagte afsæt for den politiske strafferet under enevælden var undersåtternes troskabspligt over for kongen. Det var majestæstens autoritet personificeret ved kongen, der var genstanden for beskyttelsen.²² En majestætsforbrydelse var udtryk for troløshed, som kunne begås såvel gennem indre forhold som ved samvirke med ydre fjender.

I Danske Lovs Sjette Bog om Misgerninger blev der i Fjerde Kapitel fastsat straf for diverse former for "Forgribelse mod Kongens Højhed, eller *Crimene Majestatis*".²³ Lovbogen indeholdt ikke bestemmelser om røbelse af statshemmeligheder i fredstid eller almindelige forskrifter rettet mod embedsfolks brud på tavshedspligt.

Efter omstændighederne kunne kvalificerede forhold vel være omfattet umiddelbart eller analogt af kapitlets indledende bestemmelser om *perduellio*. Angreb på selve forfatningen var omfattet af 6-4-2 ("bringe nogen Forandring i Kongens absolut Arve-Regering"). Oprør og sammensværgelse var beskrevet i 6-4-3 ("gør Stempling enten med Indlændiske, eller Ud-lændiske, mod Kongen, eller Kongens offentlige Fiender enten med Raad eller Daad bi-staar"). For sådanne forbrydelser var kvalificeret dødsstraf samt fortabelse af ære og formue oprindeligt anordnet. Yderligere kan i sammenhængen nævnes 6-4-13 om ulydighed mod kongens befalinger. Det må selvsagt tages i betragtning, at kravene til lovgrundlaget var mindre strikte på den tid, og at såvel mere eller mindre vilkårlig analogislutning som arbitrær straf kunne forekomme.²⁴ Flere senere udstedte forskrifter supplerede lovbogens bestemmelser, herunder i formildende retning.²⁵

I krigstid kunne 6-4-6 om samarbejde med fjenden finde anvendelse på meddelelse af oplysninger til fjenden ("i Fejdetid Unødt og Utvungen tager Tieneste hos Fienden og tiener imod

¹⁹ Jørgensen (1939), side 294 og 301 ff.

²⁰ Som eksempler kan bl.a. nævnes strafforfølgningen mod deltagerne i Skipper Klements oprør under grevens Fejde, idømmelsen af dødsstraffe over Corfitz Ulfeldt samt Griffenfeldt. Juul (1952), side 274 f.

²¹ Jørgensen (1939), side 312 ff. samt 321 ff.

²² Om retstilstanden efter 1849, se Algreen-Ussing (1859), særligt side 167 ff. (§§ 70 ff. om *Statsforbrydelser i egentlig Forstand*), side 200 ff. (§ 79 om *Forbrydelser med hensyn til Landets Forsvarsvæsen*) og side 262 (§ 103 om *Aabenbaren af Embedshemmeligheder*).

²³ Fjerde Kapitel byggede til dels på ældre ret, men "var helt nyredigeret", Tamm (2002), side 241. Bestemmelsen i 6-4-3 om oprør var en videreførelse af gammel ret om "avindskjold" (omvendt skjold), og 6-4-13 om ulydighed mod kongen videreførte bestemmelser i kongebrevene, Tamm (1983), side 662 f.

²⁴ Om afstandtagen fra den dagældende retstilstand, se Betænkning (1865), side 3 ff. Om legalitetsprincippet historie i dansk strafferet, se Kjær (2017).

²⁵ Om betydningen af Trykkefrihedsforordningen af 27. september 1799 og senere udstedte forskrifter, se Bornemann (1864), Kap. IV. Forordningen indeholdt ikke noget om krænkelse af tavshedspligt eller røbelse af statshemmeligheder.

Kongen, eller giver Fienden anslag”). For hærens personel var sådanne forhold strafbare som forræderi efter Christian V’s Krigsartikelbrev.²⁶

I straffelov (1866) blev oplysninger til fjenden omfattet af reglerne om landsforræderi.²⁷ Krigsartikelbrevet blev i 1881 afløst af straffelov for krigsmagten, hvorefter spioneri skulle bedømmes som krigsforræderi.²⁸ Efterretningsvirksomhed til fordel for et fremmed militært efterretningsvæsen begået i fredstid blev først kriminaliseret i 1914 ved et tillæg til borgerlig straffelov, som i straffelov (1930) blev videreført som § 105.²⁹ Ved revisionen i 1952 blev bestemmelsen delt op i to. Herefter drejer § 107 sig om kvalificeret efterretningsvirksomhed i form af spionage (”i fremmed magts eller organisationens 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”). Bestemmelsen i § 108 omfatter anden ulovlig efterretningsvirksomhed (”i øvrigt foretager noget, hvorved et fremmed efterretningsvæsen sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område”).

4. Feuerbachs indflydelse på nordisk straffelovgivning

Under indflydelse af oplysningstidens tænkning blev der i en række europæiske lande foretaget gennemgribende reformer af strafferetten. Særligt fik tankerne om statens autoritet over undersåtterne gennem en social kontrakt, samfundspagten, betydning for den politiske strafferefs begrebsdannelse og systematik. I forgrunden trådte efterhånden angreb på staten eksistens og selvstændighed, mens krænkelser af regenten som person fik en stadig mere underordnet betydning.³⁰

I de banebrydende lovbøger fra anden halvdel af 1700-tallet indeholdt kapitlerne om majestætsforbrydelser almindelige bestemmelser om åbenbarelse af statshemmeligheder samt

²⁶ Begrebet ”anslag” omfattede oplysninger, og 6-4-6 var dermed anvendelig på tilfælde af spionage, se herom Stevnsborg (1991), side 37 og side 85.

²⁷ Den forgrenede bestemmelse i § 74 omfattede bl.a. den ”som giver Fjenden Underretning om Operationsplaner eller Fæstningers eller andre Forsvarsposters Beskaffenhed eller Tilstand eller til Fjenden aabenbarer Løsen eller Signaler”.

²⁸ Straffelov for den danske Krigsmagt § 81 om dødsstraf for begunstiggelse af fjenden samt § 94 om røbeelse i fredstid af militære hemmeligheder til fremmede magter.

²⁹ Lov nr. 150 af 2. august 1914. Om forhistorien og forløbet frem til besættelsestiden, se Stevnsborg (1991) side 41 f. Bestemmelsen i § 105 var ikke begrænset til at angå militær efterretningsvirksomhed. Om praksis, se Krabbe (1947). Om domfældelser i sammenstød med kommunistloven, se Koch (1993), side 300 f.

³⁰ Se Schroeder (1970), side 33 ff. med omtale af de strafferetslærte Filangieri, Klein, Kleinschrod, Feuerbach og Grolmans bidrag til udviklingen af naturretlig doktrin og lovgivning ved indgangen til 1800-tallet, herunder ved at sondre mellem højforræderi og landsforræderi med førstnævnte som overbegreb. Det i eftertiden mest berømte bidrag var en lille afhandling udgivet af Feuerbach (1798).

landsskadeligt forræderi i øvrigt. Sådanne forskrifter indgik i den bayerske *Codex juris Bavarici criminalis* fra 1751³¹, den østrigske *Constitutio criminalis Theresiana* fra 1769³², efterfølgeren *Josephina* fra 1787³³ og den preussiske *Landrecht* fra 1794.³⁴

Det er bemærkelsesværdigt, at flere af bestemmelserne i den preussiske lovbogs afsnit om landsforræderi af tredje grad, herunder den om åbenbarelse af statshemmeligheder, var udskilt som forbrydelser begået i forhold til en fremmed ikke-fjendtlig magt. Mere alvorlige forbrydelser, der indebar forræderi til fordel for fjendtlige magter, var beskrevet i strengere bestemmelser. Denne lovteknik dannede skole i forhold til senere lovgivnings sondring mellem forbrydelser begået i krigstilfælde og anden landsskadelig virksomhed.

Grundlaget for udformningen af bestemmelserne om statsforbrydelser i nordisk ret blev lagt med Feuerbachs berømte udkast af 1810 til Bayerns straffelovbog (1813).³⁵ Med forslagets klare systematik, præcise begrebsbestemmelser og forholdsmæssighed i strafferammerne blev udkastet retningsgivende for europæiske reformbevægelser på strafferettens område. De af Feurbach opstillede grundsætninger for strafferetten blev banebrydende, herunder ved fastlæggelsen af principperne *nullum crimen sine lege* (ingen forbrydelse uden lov) og *nulla poena sine lege* (ingen straf uden lov). Hvor idealet i den oplyste politistat havde været at opdrage og beskytte borgerne, skulle staten på grundlag af samfundspagten indskrænke sin opgave til at afgrænse den enkelte borgers fri sfære, og det skulle fastlægges i lov, hvad der var strafbart.³⁶ Følgelig indebar Feurbachs projekt en bestræbelse på med udgangspunkt i tanken om samfundspagten at afgrænse gerningsindholdene i de enkelte statsforbrydelser skarpt.³⁷

Feuerbachs udkast indeholdt et sæt af bestemmelser, som fandt vej til den norske straffelov (1842), den svenske strafflagen (1864) og til den danske straffelov (1866). I det væsentlige genfindes disse bestemmelser fortsat i den gældende danske straffelov såvel med hensyn til systematik som indhold.

Feuerbachs udkast foreskrev i Art. 350 frihedsstraf fra 8 indtil 16 år for ”statsforræderi af tredje grad” i en flerhed af forgreninger.³⁸

³¹ ”Wer ... mit Entdeckung der Staats-Geheimnissen, oder in anderweg Landsschädliche Verrätheren begehrt, ... wird pro *Perduellione* gehalten.“ *Codex juris Bavarici criminalis*, Erster Teil, Achtes Kapitel § 1. I øvrigt var brud på tavshedspligt omfattet af en bred bestemmelse om falskneri mv., Erster Teil, Neuntes Kapitel § 2.

³² Om *crimen læsæ majestatis* ved ”entdeckung der Staatsgeheimnissen“, se *Constitutio Criminalis Theresiana*, Einundsechzigster Artikel § 1.

³³ Om „Landesverrath“ ved ”Entdeckung des Staatsgeheimnisse“, se *Josephina*, Das allgemeine Gesetz über Verbrechen und derselben Bestrafung, Drittes Kapitel, Von Verbrechen, die auf den Landesfürsten und den Staat unmittelbare Beziehung haben, § 45.

³⁴ „Wer fremden nicht feindlichen Mächten Staatsgeheimnisse offenbaret, oder ihnen Festungs- oder Operationsplane, oder Urkunden, und andere vergleichen Nachrichten, an deren Geheimhaltung der Wohlfahrt des Staats gelegen ist, mittheilt...“ *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten* (ALR) § 141. Også i den preussiske straffelovbog (1851) blev begrebet Staatsgeheimnisse anvendt, jf. § 71. Se Kohlmann (1969), side 14 ff. og 182 f.

³⁵ Feuerbach (1810). Se også Bandel (1813) og Kohlmann (1969), side 187 ff. og 217.

³⁶ For en sammenfatning af Feuerbachs lære, se Goos (1875), side 25 f. Se tillige Tamm (2002), side 251 f. samt Baumbach (2008), side 142 ff., herunder om indflydelsen i Ørsteds skrifter.

³⁷ Se Schroeder (1970), særligt side 50 ff.

³⁸ Feuerbach (1810), Zweite Abtheilung. Von den öffentlichen oder Staatsverbrechen. Erstes Kapitel. Von Verbrechen wider das Daseyn und die Sicherheit des Staats überhaupt, – Hochverrath und Landesverrätherei. Art. 350. I den gennemførte lov kom bestemmelserne uden indholdsmæssige ændringer til at stå i Art. 305.

(1) Den første bestemmelse herom angik den undersåt, som ved varetagelsen af et af staten betroet hverv handlede til skade for staten.³⁹

(2) Dernæst optrådte en bestemmelse om åbenbarelse eller videregivelse af ”statens depecher, dokumenter eller hemmeligheder, hvorpå dens forfatning, rettigheder eller krav beror”.⁴⁰

(3) Yderligere fulgte en bestemmelse om undertrykkelse eller forfalskning af dokumenter eller andre beviser for statens rettigheder og krav.⁴¹

Dette koncept fandt bl.a. anvendelse ved konciperingen af en straffelovbog (1840) for kongeriget Hannover.⁴² Samme lovgivningsteknik blev senere fulgt i det samtidige norske reformarbejde, som i det hele taget blev gennemført under indtryk af de nævnte lovgivninger.

Norge fik en samlet straffelov i 1842. Forberedelserne startede tidligt under indtryk af selvstændigheden og grundloven af 1814. En lovkommission fik i 1828 opgaven med at forbedre en lov om forbrydelser.⁴³ Et ufuldstændigt udkast fra lovkommissionen forelå i 1831. Derefter fulgte i 1832 et færdigt forslag. Motiver hertil blev offentliggjort i 1835, og samme år forelå der et endeligt forslag.⁴⁴ Bortset fra ændringer i nummereringen skete der ingen væsentlige ændringer undervejs med hensyn til de her behandlede bestemmelser. Straffeloven (1842) kom disse bestemmelser til at stå i Niende Kapitel om *Forræderie, Majestæts-Forbrydelse, og andre Forbrydelser mod Statens Sikkerhed eller Værdighed* §§ 8-11.⁴⁵

5. Forberedelsen af en samlet dansk straffelovgivning

Bestræbelserne på at tilvejebringe en tidssvarende kodifikation af den danske straffelovgivning havde i 1800 givet anledning til nedsættelse af lovkommission under ledelse af generalprokurør og senere højesteretsjustitiarius Christian Colbjørnsen.⁴⁶ Kommissionen behandlede ikke de enkelte forbrydelser, og dens arbejde blev ikke udmøntet i en samlet straffelov.⁴⁷

Under indflydelse af de nævnte lovbøger indeholdt udkast af 1808 til straffelov for hertugdømmerne en spire til den senere anvendte lovteknik. I dette indgik der et lidt ustruktureret kapitel om statsforbrydelser. Kapitlets første del indeholdt en paragraf om krænkelse af statens rettigheder over for fremmede magter ved ødelæggelse dokumenter eller på anden

³⁹ Feuerbach (1810), Art. 350 (I). Smh. ALR § 133.

⁴⁰ *Ibid.* Art. 350 (II). I den foreliggende sammenhæng kan det formentlig uden forbehold lægges til grund, at begrebet depeche omhandler diplomatiske meddelelser og redegørelser mellem udenrigstjenesten og en diplomatisk repræsentation i udlandet. Smh. ALR § 141.

⁴¹ *Ibid.* Art. 350 (III). Smh. ALR § 140. Afslutningsvis indeholdt artiklen en bestemmelse om krænkelse af statsgrænser: ”Wer die Staatsgrenzen absichtlich verrückt, oder sonst ungewiß macht.”, Art. 350 (IV).

⁴² Her blev de omhandlede bestemmelser samlet i Art. 147. Se Bauer (1826). Bestemmelsen om ulovlig videregivelse fik her en tilføjelse vedrørende tilregnelseskravet: ”in sofern der Thäter wußte, daß solche Gegenstände geheim zu halten sehen”. Dette kriterium indgik i det første udkast til norsk straffelov (1842), men udgik efterfølgende som unødvendigt.

⁴³ Tidligere havde StiftsoverretsProkurator Hans Møller i 1820 til en lovkommitte overleveret et af Ørstedes tanker inspireret udkast til en straffelov. Dette udkast indeholdt ingen bestemmelser vedrørende de overtrædelser, som her behandles.

⁴⁴ Se herom Schweigaard (1846), side 8 ff. Om forløbet ved forberedelsen af norsk straffelov (1842), se Schweigaard (1844), side 1 ff. samt Goos (1875), side 448 ff.

⁴⁵ I den svenske Strafflag (1864) blev tilsvarende bestemmelser omfattet af 8 Kap. §§ 15-23.

⁴⁶ Resolution af 26. september 1800.

⁴⁷ Se nærmere Juul (1952), side 11 ff.

måde.⁴⁸ Mellem de følgende bestemmelser forekom der en paragraf om videregivelse til udenlandske magter af statshemmeligheder eller andre oplysninger om udenrigsanliggender eller landets forsvarsstyrker, som nogen er blevet bekendt med gennem officielle kanaler.⁴⁹ Et efterfølgende kapitel om embedsforbrydelser indeholdt en almindelig bestemmelse om brud på tavshedspligt.⁵⁰

I 1840 blev der på ny taget skridt til at få tilvejebragt en ny straffelov for hertugdømmerne og en tilsvarende for kongeriget for på den måde at opfylde et ønske fra Christian VIII om ”at opnå den så nødvendige Overensstemmelse mellem Criminallovene i alle Dele af vor Stat”.⁵¹ Den efterfølgende politiske udvikling medførte imidlertid, at planen om fælles straffelovgivning blev skrinlagt.⁵² Men arbejdet med at forberede en ny dansk straffelov fortsatte. En kommission, som i 1850 havde fået tildelt opgaven hermed, fremlagde i 1859 et foreløbigt udkast, Udkast (1859).⁵³ Dette blev ikke behandlet i Rigsdagen, men dannede grundlag for det arbejde, som i 1859 blev betroet en kommission under ledelse af generalprokurør Tage Algreen-Ussing og med bidrag fra professor i strafferet F.C. Bornemann, som fremlagde et samlet Udkast (1864). Et udvalg nedsat af Landstinget med den allestedsnærværende højesteretsassessor A.F. Krieger som formand afgav herefter en fyldig betænkning med forslag til justeringer af udkastet, Betænkning (1865). Med hovedparten af de i betænkningen foreslåede ændringer vedtog Rigsdagen så den nye straffelov, som trådte i kraft den 1. juli 1866.

Forarbejderne til straffelov (1866) indeholder grundige overvejelser om det legalitetsprincip, som fandt udtryk i lovens § 1. I tråd med tidens strømninger var grundtanken, at loven så fuldstændigt og klart som muligt skulle afgrænse de strafbare forhold. I Udkast (1859) var der blevet lagt op til en radikal udelukkelse af analogislutninger.⁵⁴ Derved var udkastet i tråd med samtidige strømninger i andre retsordener, f.eks. den preussiske straffelovbog (1851).⁵⁵

⁴⁸ ”Verdunkelung der Rechte des Staats gegen fremde Mächte durch Vernichtung von Urkunden oder auf andere Art.” Fünftes Kapitel, Erster Titel § 235. Se Eggers (1808).

⁴⁹ ”Eigenmächtige Offenbarung von Staatsgeheimnissen oder anderen jemand von Amtswegen bekannt gewordenen Nachrichten, auswärtige Verhältnisse oder die Vertheidigungskräfte des Landes betreffend, an fremde Mächte.” Fünftes Kapitel, Erster Titel § 238.

⁵⁰ ”Ein Staatsbeamter, der die ihm anvertrauten Amtsgeheimnisse Unberechtigten zum Nachtheil des Staats oder eines Dritten vorsätzlich offenbart, ist seines Amtes verlustig.” Fünftes Kapitel, Sechste Titel § 451.

⁵¹ Reskript af 29. februar 1840. Den slesvig-holstenske kommissions udkast til en straffelovbog blev udgivet i 1849, men fik ingen betydning, og i 1867 blev den preussiske straffelov (1851) indført i Holsten og Sønderjylland. Se nærmere Juul op sit. side 43.

⁵² Juul (1952).

⁵³ Juul (1952).

⁵⁴ Udkast (1859), Motiver, side 4. Kommissionen erkendte, at det lejlighedsvis kunne have sin vanskelighed at trække en skarp grænse mellem en udvidende fortolkning og lovanalogien, men henholdt sig til, at der dog er ”en grundvæsentlig Forskel mellem disse to Ting”.

⁵⁵ Das Strafgesetzbuch für die Preußischen Staaten (1851) § 2: ”Kein Verbrechen, kein Vergehen und keine Uebertretung kann mit einer Strafe belegt werden, die nicht gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde.” Efter den overvejende opfattelse i doktrinen gjaldt der et analogiforbud (Strohkendl 2018, s. 118 ff.).

Ifølge Udkast (1864) skulle anvendelse af retsanalogi og lovgivningsanalogi nok være udelukket, men fuldstændig lovanalogi skulle være tilladt.⁵⁶ Forslaget om at strafansvar forudsætter et lovgrundlag som værn mod vilkårlighed (*nulla poena sine lege*) fik støtte i Betænkning (1865) og vandt tilslutning i Rigsdagen.⁵⁷

6. Statsforbrydelserne i straffeloven af 1866

I straffelov (1866) startede den specielle del med Niende Kapitel om *Forbrydelser mod Statens udvortes Sikkerhed og Selvstændighed*. Med hensyn til afgrænsningen af de enkelte forbrydelser kan der trækkes linjer direkte tilbage gennem de foran omtalte forarbejder til norsk straffelov (1842) og derfra videre tilbage til den bayerske straffelov af 1813 og Feuerbachs udkast af 1810. Dette vil fremgå af de noter, som i det følgende er knyttet til de enkelte bestemmelser.

De indledende otte paragraffer i straffelovens Niende Kapitel angik angreb på statens suverænitet og enhed og forræderiske forhold i forbindelse med krig (§§ 71-78). Herefter fulgte der tre paragraffer om forbrydelser, der uden de foregående bestemmelsers forudsætning om en foreliggende eller truende krigssituation handlede om forstyrrelse af statens forhold til fremmede magter (§§ 79-81). Systematikken i disse paragraffer havde ikke noget modstykke i tidligere dansk lovgivning, men var som nævnt fastlagt under indtryk af fremmed ret. De tre bestemmelser blev med hensyn til både systematik og indhold paradigme for de forskrifter, som med lidt skiftende ordlyd er ført videre i den nugældende lovgivning. Begrebet ”forræderi” blev i øvrigt ikke anvendt om nogen af forbrydelserne i straffelov (1866).⁵⁸

Indholdsmæssigt svarede de tre bestemmelser i det væsentlige til, hvad der i Udkast (1864) var samlet i § 85. Denne ordrige bestemmelse indgik som sidste paragraf i det foreslåede Tiende Kapitel om oprør, forræderi, spioneri, hvervning til fremmed krigstjeneste, rømning og unddragelse af krigstjeneste.⁵⁹ Bestemmelsen omfattede en flerhed af gerningsbeskrivelser, som i overensstemmelse med forslag i Betænkning (1865) kom til at indgå i straffeloven fordelt på de tre bestemmelser i §§ 79-81, som gengives nedenfor. I det foreløbige Udkast (1859) havde systematikken været lidt anderledes, men i de her behandlede bestemmelsers materielle indhold var der ingen ændringer.⁶⁰

⁵⁶ Udkast (1864), Motiver, side 8. Det kunne efter denne kommissions mening ”ikke miskjendes, at det med al mulig Flid for i den nye Straffelov detailleret at udtømme det hele Stof dog ikke vil være muligt saaledes at forudsee alle de forskellige Skikkelser, under hvilke en Forsyndelse imod en Retsregel under de sig bestandig udviklende Livsforhold vil kunne fremtræde”. Se i øvrigt Baumbach (2008), side 148 f.

⁵⁷ Betænkning (1865), siderne 5, 8 ff. og 85. Om lovfortolkning og analogi under straffelov (1866), se Goos (1875), §§ 12-13, særligt side 188 ff.

⁵⁸ Begreberne ”forræderi” og ”majestætsforbrydelse” blev anvendt i straffelov (1866) § 5 om det aktive personalprincip som grundlag for dansk straffemyndighed.

⁵⁹ Udkast (1864) dannede grundlag for det først fremsatte lovforslag. Om forslaget til § 85, se Rigsdagstidende 1864/65 Tillæg A, spalte (428), motiver spalte 635 f., Landstingsudvalget havde ingen bemærkninger til Tiende Kapitel, Tillæg B spalte 264.

⁶⁰ For så vidt angik beskrivelsen i § 85 sidste stykke om udenforståendes overtrædelser fandt kommissionen anledning til at foreslå en ordlyd, der tilsigtede at forebygge en misforståelse, som § 10 i norsk straffelov (1842) kunne give anledning til. Her var tilregnelseskravet beskrevet med vendingen ”uagtet det var ham vitterligt”, hvilket kunne forstås som udtryk for, at det skulle være en betingelse, at den pågældende havde modtaget en positiv tilkendegivelse om, at sagen skulle holdes hemmelig, hvilket efter kommissionens opfattelse ikke skulle være et krav, se Udkast (1864), side 124.

Indholdsmæssigt svarer disse tre paragraffer i alt væsentligt til de paragraffer i norsk straffelov (1842), der som nævnt afspejler indholdet i de bestemmelser, som på grundlag af Feuerbachs udkast indgik i straffelovbogen for Bayern.⁶¹ Det fremgår da også af bemærkninger til både det foreløbige Udkast (1859) og til Udkast (1864), at kommissionerne havde taget bestik af norsk straffelovgivning. Bestemmelserne fik i straffelov (1866) følgende ordlyd:

§ 79. Handler Nogen, hvem det er overdraget i Statens Anliggender at forhandle eller afgjøre Noget med en fremmed Magt, under Udførelsen af dette Hverv forsætlig mod Statens Tarv, bliver Strafarbeide fra 3 indtil 16 Aar at anvende.⁶²

§ 80. Hvis Nogen, som ifølge sin offentlige Stilling har Adgang til at kjende Statens hemmelige Underhandlinger, Raadslagninger eller Beslutninger i Sager, hvorpaa Statens Sikkerhed eller Rettigheder i Forhold til fremmede Magter beroer, aabenbarer samme eller bekjendtgjør eller meddeler Uvedkommende de Dokumenter, som han burde holde hemmelige eller bevare, bliver Strafarbeide eller under formildende Omstændigheder Statsfængsel, dog ikke under 3 Aar, at anvende.⁶³

Stk. 2. Faaer nogen anden Person Kundskab om saadanne Underhandlinger, Raadslagninger eller Beslutninger, eller kommer han i Besiddelse af deslige Dokumenter og aabenbarer dem, uagtet han ikke kunde være uvidende om, at de burde holdes hemmelige, ansees han med Statsfængsel eller under skjærpendinge Omstændigheder med Strafarbeide indtil 8 Aar.⁶⁴

§ 81. Den, som forfalsker, tilintetgør eller paa anden Maade forvansker Beviisligheder eller andre Dokumenter, hvorpaa Statens Sikkerhed eller Rettigheder i Forhold til fremmede Magter beroer, ansees, dersom han ifølge sin offentlige Stilling har Adgang til samme, med Strafarbeide fra 3 indtil 16 Aar, og dersom han paa anden Maade er kommen i Besiddelse af samme, med Statsfængsel eller under skjærpendinge Omstændigheder Strafarbeide, indtil 8 Aar.⁶⁵

Bestemmelserne i straffelovens Niende Kapitel havde i Udkast (1864) været fordelt på to kapitler. Den specielle del var i Udkast (1864) del blevet indledt med et Niende Kapitel om *Forbrydelser mod Kongen og Kongehuset*. Derefter fulgte et Tiende Kapitel om *Forbrydelser mod Statens udvortes Sikkerhed og Selvstændighed*, et Elvte Kapitel om *Forbrydelser mod*

⁶¹ Norsk straffelov (1842) Niende Kapitel §§ 8-11.

⁶² Formuleringen er identisk med ordlyden i Udkast (1864) § 85, stk. 1, som i øvrigt svarede til teksten i det foreløbige Udkast (1859) § 10, stk. 1, tredje led. Deliktet svarer i det væsentlige til Niende Kapitel § 8 i norsk straffelov (1842).

⁶³ Formuleringen svarede i det væsentlige til ordlyden i Udkast (1864) § 85, stk. 2, som i øvrigt svarede til teksten i det foreløbige Udkast (1859) § 10, stk. 1, første led. Vendingen "uden for krigstilfælde" indgik i begge udkast, men udgik af den vedtagne lov som overflødig. Desuden blev strafarten strafarbejde ændret til statsfængsel. Deliktet svarer i det væsentlige til Niende Kapitel § 9 i norsk straffelov (1842). Samme indhold fik svensk Straflag (1864) 8 Kap. 18 §, der i forhold til en gammel bestemmelse i Missgerningsbalk (1734) 4 Kap. 5 § blev præciseret ved tilføjelse af ordet "underhandlinger" blev tilføjet til "rådslag eller slut".

⁶⁴ Formuleringen svarede i det væsentlige til ordlyden i Udkast (1864) § 85, stk. 4, og til teksten i det foreløbige Udkast (1859) § 10, stk. 2. I udkastene var sidste del af bestemmelsen formuleret således: "Beviisligheder eller andre Dokumenter, som oven for omtalt, og han, uagtet han ikke kunne være uvidende om, at Sagen burde holdes hemmelig, åbenbarer de første eller forvanske de sidste, anses han med Strafarbejde, eller under formildende omstændigheder Statsfængsel indtil 8 år". Deliktet svarer i det væsentlige til Niende Kapitel § 10 i norsk straffelov (1842).

⁶⁵ Ordlyden i Udkast (1864) § 85, stk. 3, var følgende: "Samme straf er fremdeles den undergiven, der uden for Krigstilfælde til skade for Staten i forhold til en fremmed Regering forfalsker, tilintetgør eller på anden måde forvansker Beviisligheder eller andre Dokumenter, til hvilke han ifølge sin offentlige Stilling har Adgang." Deliktet svarer i det væsentlige til Niende Kapitel § 11 i norsk straffelov (1842).

Statsforfatningen samt et Tolvte Kapitel om *Forbrydelser mod Fremmede venskabelige Magter*.⁶⁶ Rigsdagen tilsluttede sig dog en anbefaling i Betænkning (1865) om, at bestemmelserne i Udkast (1864) Tiende og Tolvte Kapitel blev samlet i det, der blev til Niende Kapitel i straffeloven.⁶⁷

I Udkast (1864) var den i en enkelt bestemmelse samlede forbrydelse i sin helhed blevet beskrevet som ”det Forræderi, der [...] viser sig i at arbejde imod Fædrelandets Interesse under Forhandlinger med Fremmede Magter, eller i [...] med ond Hensigt at røbe hemmelige Beslutninger, meddele vigtige Dokumenter eller deslige, hvorved Statens Sikkerhed eller Rettigheder lige over for Fremmede Magter kunne blive udsat for Fare”.⁶⁸

Desuden var det i Udkast (1864) blevet anført, at der skulle skelnes mellem ”den, hvem et særligt Hverv er betroet eller som ifølge sin Embedsstilling har at forhandle med de fremmede Magter eller Adgang til at kende de ommeldte Beslutninger, Dokumenter osv., og den, der kun på anden Måde har fået Kundskab om dem, og forsåvidt er mindre strafskyldig end hiin, som han ikke tillige forsynder sig imod sin Embedspligt eller den ham særlige viste Tillid”.

De af straffelov (1864) §§ 79-81 omfattede forhold blev af Goos (1896) betegnet som ”diplo-matiske forræderier”.⁶⁹

7. Beskyttelsen af kvalificerede statshemmeligheder efter 1930

I straffelov (1930) blev bestemmelserne i straffelov (1866) §§ 79-81 samlet i en enkelt bestemmelse, nemlig § 103. I forarbejderne blev det anført, at det her handlede om ”angreb på staten, hvorved dens retsforhold til fremmede stater påvirkes, og dens rettigheder udsættes for fare”, men på en anden måde end forudsat i de forudgående paragraffer.⁷⁰

Med § 103, stk. 1, blev straffelov (1866) § 80 videreført med en lidt forenklet ordlyd vedrørende den, der ”åbenbarer” de omhandlede forhold. I den oprindelige affatning omfattede bestemmelsen udtrykkeligt den, der ”meddeler” uvedkommende hemmelige dokumenter; men

⁶⁶ I det foreløbige Udkast (1859) var disse delikter samlet i nogle få paragraffer i speciel del, kapitel 1 om ”Højforræderi og Landsforræderi”. Førstnævnte begreb var ikke tidligere anvendt i lovgivningen, men blev betegnelsen for angreb på Rigsdagens sikkerhed eller frihed i 1849-grundlovens § 47 (nu § 34). Begrebet blev af kommissionen forkastet som ”uheldig dannet og uklart”, se Udkast (1864), side 111. Om forbeholdene over for begrebets anvendelse, se Bornemann (1859), side 295 f. og Tamm (1983), side 673. Sidstnævnte betegnelse dækkede forbrydelser mod statens ydre sikkerhed og selvstændighed. Udtrykket højforræderi har heller ikke senere fundet vej ind i straffeloven, se nu strl. § 113 samt de forfatningsretlige og strafferetlige standardværker. I doktrinen anvendes betegnelsen ”højforræderi” nu om angreb på statens suverænitet, jf. strl. § 98. I 1820 blev Dr. Dampe i første omgang dømt til døden for overtrædelse af trykkefrihedsforordningens bestemmelser om højforræderi og majestætsfornærmelse. Under retsopgøret afgik Fritz Clausen ved døden den dag, han blev tiltalt for højforræderi. Senere er der ikke rejst tiltale for højforræderi.

⁶⁷ Bestemmelserne om majestætsforbrydelser fik en mere tilbagetrukket placering i loven.

⁶⁸ Udkast (1864), side 124.

⁶⁹ Goos (1887), side 850 og (1896), side 43. Fremstillingen rummer ikke andre bidrag til fortolkningen af de tre bestemmelser.

⁷⁰ Betænkning (1912), motiver spalte 147; tilsvarende i Betænkning (1923), motiver spalte 218; tilsvarende i lovforslag (1924), motiver side 96.

denne passus udgik som overflødig. Desuden fandtes det nu ikke nødvendigt, at der i gerningsbeskrivelsen blev skelnet mellem, om oplysningerne var kendt i kraft af offentlig stilling eller erfaret på anden vis. Ny var en bestemmelse i andet stykke om uagtsomhedsansvar.

Nyt var det også, at bestemmelsen i overensstemmelse med en tilføjelse i lovforslaget kom til at omfatte sager, der angår ”betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet”. I lyset heraf fastslog Krabbe (1931), at strafbarheden var betinget af, ”at det drejer sig om statens underhandlinger osv., derimod behøver emnet ikke at være et *statsanliggende*, idet også forhandlinger om betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet er medtaget, uanset om de kan være af privatretlig natur”. Han tilføjede, at straffeloven på dette punkt, ”der falder uden for den ved kapitlets overskrift angivne ramme”, udvidede det strafbares område. Desuden bemærkede han, at det er ligegyldigt, om de pågældende forhandlinger føres ”af de øverste statsmyndigheder eller af underordnede tjenestemænd”. I øvrigt fastslog han, at ”åbenbare” vil sige at ”meddele til uvedkommende, der ikke allerede kender forholdet”.⁷¹

Det bemærkes, at nøglebegrebet i Krabbes kommentar til bestemmelsen er *forhandlinger* mellem den danske stat og en udenlandsk aktør.

I forlængelse af § 103 og som supplement hertil kom straffelov (1930) som noget nyt til at omfatte en bestemmelse om strafansvar for beskrivelse mv. af militære installationer osv., nu § 110 a.

I 1952 fik de her omhandlede bestemmelser den skikkelse, som fortsat er gældende. Dette skete som led i en revision af straffelovens to kapitler om statsforbrydelser i lyset af erfaringerne fra besættelsen og det efterfølgende retsopgør.⁷² Den hidtidige § 103 blev med uændret indhold videreført som den nugældende § 109, idet udtrykket ”åbenbarer” blev erstattet af ”røber eller videregiver meddelelse om”. I forarbejderne blev det bemærket, at det efter bestemmelsens tilblivelseshistorie måtte antages, at ”åbenbarer” vil sige at meddele ”til uvedkommende, der ikke kender indholdet”. Ændringen af ordlyden tilsigtede blot at fjerne fortolkningstvivel.⁷³

Bestemmelsen i § 109 indgår fortsat i en klynge af bestemmelser, hvor udgangspunktet er forbuddet mod såkaldt ”diplomatisk forræderi” begået ved forsætligt at handle mod statens tarv under forhandlinger med en fremmed stat. Bestemmelsen herom er i gældende lovgivning blevet adskilt fra de øvrige bestemmelser i den oprindelige klynge og står nu i straffelovens § 106 foran bestemmelserne om spioneri og anden ulovlig efterretningsvirksomhed i §§ 107-108. Herefter følger så bestemmelsen om læk af hemmelige oplysninger i § 109. Og efterfølgende finder man bestemmelsen om ødelæggelse af bevisligheder af betydning for statens sikkerhed eller rettigheder i § 110 samt bestemmelsen om skildring af militære installationer mv. § 110 a.

⁷¹ Krabbe (1931) indeholder en oversigt over forarbejderne til bestemmelserne i straffelov (1930).

⁷² Lovrevisionen var forberedt af et af Justitsministeriet i 1948 nedsat udvalg, der afgav Betænkning (1949). Et af udvalgets medlemmer var professor i strafferet Stephan Hurwitz. Som et generelt princip lagde udvalget ”afgørende vægt på, at der i straffebestemmelserne gives borgerne mest mulig vejledning med hensyn til, hvilke handlemåder der er strafbare efter dem”, se nærmere betænkningen side 12.

⁷³ Betænkning (1949), motiver side 41 ad den af udvalget foreslåede § 110, som i loven blev til § 109. Tilsvarende i lovforslag L 191, 1949-50, motiverne spalte 7198, samt det uændrede lovforslag L 113, 1950-51. Om strafferammerne, se Straffelovrådet (2003), kap. 14, afsnit 3.3.3.

Det fælles kendemærke for de her omtalte landsskadelige forhold blev af Hurwitz (1955) betegnet som *brud mod særlige forpligtelser over for den danske stat*. Han bemærkede, at § 109 drejer sig om ”røbelse af statshemmeligheder og lignende af udenrigspolitisk betydning”.⁷⁴ Og ”røbelse” er meddelelse, privat eller offentlig ”til uvedkommende, der ikke i forvejen er bekendt med indholdet”.⁷⁵

Kommenteret straffelov (2022) bidrager alene til forståelsen af § 109 med en bemærkning om, at bestemmelsen ”beskriver en kvalificeret fremtrædelsesform af krænkelse af tavshedspligt”.⁷⁶

Som påpeget af tidligere operationschef i PET og politimester Jørn Bro skal § 109 forstås i lyset af, at førelse af udenrigspolitikken indtil første verdenskrig var meget præget af det såkaldt hemmelige diplomati. Det handlede om ”tophemmelige aftaler og traktater mellem staterne om militære og beslægtede forhold af en sådan natur, at afsløring af traktaten kunne være krigsfremkaldende”.⁷⁷ Ligesom andre tidligere efterretningschefer har Bro givet udtryk for stærk kritik af regeringens håndtering af FE-sagen og anvendelsen af § 109, der i denne sag fremstår som ”en juridisk knytnæve”.

NATO-styrkeloven fra 1955 indeholder i øvrigt bestemmelser, der i overensstemmelse med de traktatmæssige forpligtelser skal bidrage til sikring og beskyttelse af andre kontraherende parter installationer, udrustning, ejendom, arkiver og officielle aktstykker. I forarbejderne til loven bemærkes det, at sådanne forhold ”i vidt omfang” allerede var dækket af gældende lovgivning. Af hensyn til behovet for klar straffehjemmel fandt man det imidlertid hensigtsmæssigt at optage en bestemmelse, hvis indhold har ”nøje sammenhæng” med de traktatmæssige forpligtelser. Dette skete med lovens § 5. Efter bestemmelsens første stykke straffes den, som røber eller videregiver meddelelse om hemmeligheder vedrørende fremmede militære styrker på dansk statsområde, for så vidt det angår forhold, hvorpå styrkernes eller nogen af overenskomstdeltagernes sikkerhed beror, ”som for overtrædelse af borgerlig straffelov § 109”.⁷⁸ I lovmotiverne påpeges det, at ”røbelse eller videregivelse af hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger” med hensyn til herværende fremmede styrker omfattet af overenskomsten, også vil berøre den danske stats sikkerhed. Sådanne forhold kan dermed være strafbare i medfør af § 109, ”forsåvidt danske myndigheder *har deltaget i forhandlinger* angående de forhold, som røbes” (forf. kursivering). Dette bekræfter den forståelse af § 109, at nøgleordet i bestemmelsen er ”forhandlinger”, og at begreberne ”rådslagninger” og ”beslutninger” knytter sig hertil.

⁷⁴ Hurwitz (1955), side 26, opr. kurvisering. I omtalen af straffelovens almindelige bestemmelse om brud på tavshedspligt betegnede Hurwitz § 109 som ”en særbestemmelse, der fortrænger anvendelsen af strl. § 152”, s.st. side 66. I overensstemmelse med bemærkninger i Betænkning (1917) mente hans forgænger derimod, at der kunne straffes i sammenstød (ideel konkurrence), se Krabbe (1931 og 1947).

⁷⁵ Hurwitz (1955), side 65. Om tavshedspligtens nærmere afgrænsning efter § 152, se landsrettens bemærkninger i sagen mod tidligere PET-chef Jakob Scharf: ”Tavshedspligten omfatter som udgangspunkt ikke oplysninger, som er almindeligt kendte eller som er offentligt tilgængelige, f.eks. som følge af medieomtale.” Se U 2020.1818 Ø.

⁷⁶ I kommentaren til norsk straffelov (1842) bruges betegnelsen ”qualificerede Statshemmeligheder”, se Schweigaard (1846), side 22.

⁷⁷ Indlæg i Weekendavisen den 18. februar 2022.

⁷⁸ Se lov 143, 1955 om retsstillingen for styrker tilhørende NATO og Partnerskab for fred mv., som ændret ved lov 201, 1999. Andet og tredje stykke i § 5 handler om forhold har lighed med de af strl. § 110 og 110 a omfattede.

I retspraksis er § 109 kun blevet trukket frem af det dunkle ved et enkelt tilfælde. Det var i sagen mod DDR-spionen Jörg Meyer. Denne opholdt sig i midten af 1970'erne sig her i landet under falsk identitet med det formål at skaffe sig efterretninger om statshemmeligheder. Til dette formål overtalte han en dansk kvindelig stud.mag. til at tage ansættelse i Udenrigsministeriet og derfra udsmugle et antal dokumenter. Materiet indeholdt kun oplysninger, der var uklassificerede eller klassificerede med laveste fortrolighedsgrad, herunder om EF-landenes olieimport. Østtyskeren blev i 1979 idømt 6 års fængsel for forsøg på spionage ved at skaffe sig højere klassificeret materiale.⁷⁹ Bestemmelsen i § 109 indgik i dommen som følge af, at det efter spionagebestemmelsen i § 107 er angivet som en skærpende **omstændighed**, hvis sagen drejer sig om de i § 109 nævnte forhold. I øvrigt blev de begge fundet skyldige i overtrædelse af § 108 om ulovlig efterretningsvirksomhed, og for dette blev kvinden idømt halvdanet års fængsel. I øvrigt forekommer der ingen tilfælde af hverken fuldbyrdet overtrædelse af § 109 eller forsøg herpå i trykt praksis, heller ikke som led i afgørelser efter § 107, stk. 2. Dette er endnu et udtryk for, at paragraffen har et temmelig snævert og meget specifikt anvendelsesområde.

8. Sammenfatning

Ovenstående gennemgang har vist, at straffelovens § 109 har et ganske snævert anvendelsesområde. Formålet med bestemmelsen er at beskytte fortroligheden omkring visse kvalificerede statshemmeligheder, ikke enhver form for statshemmelighed. Såvel en ordlydsfortolkning, bestemmelsens placering i lovens systematik, dens oprindelse og forhistorie samt den entydige udlægning i doktrinen viser, at paragraffen handler om angreb på statens sikkerhed og retsstilling i lyset af forhandlinger og aftaler med andre lande. Nøglebegrebet i § 109 er "underhandlinger", og begreberne "rådslagninger" og "beslutninger" knytter sig hertil. Bestemmelsen omfatter ikke læk af efterretningsrapporter, trusselsvurderinger, oplysninger om kapacitet, beredskabsplaner, bemanning og organisationsstruktur, tekniske installationer, lokaliteter eller bygningsforhold.

Strafansvar for videregivelse af fortrolige oplysninger af betydning for statens sikkerhed kan efter omstændighederne ifaldes efter andre bestemmelser end § 109. Sådanne forhold vil f.eks. kunne indebære pådragelse af strafansvar efter § 110 a om forbud mod beskrivelse af militære installationer mv., de generelle bestemmelser om krænkelse af tavshedspligt i §§ 152 ff., bestemmelsen om tjenesteforsømmelse i § 157, NATO-styrkeloven eller militær straffelov.

I overensstemmelse med ordlyden i § 109 er det i forarbejderne entydigt lagt til grund, at bestemmelsen alene omfatter meddelelser til uvedkommende, der ikke allerede kender oplysningerne. Betydningen af denne afgrænsning for bedømmelsen af anklagerne i de aktuelle sager beror selvsagt på en konkret bevisvurdering såvel som en retlig kvalificering.

⁷⁹ For en summarisk gengivelse af dommen, se *Ugeskrift for Retsvæsen* 1980.421/1 H. Sagen er beskrevet af Davidsen-Nielsen (2008), side 222 ff. I forbindelse med sagen blev en avisredaktion ransaget, se *Politiken* den 30. januar 2022.

Litteratur

- Algreen-Ussing, Tage (1859), *Haandbog i den danske Kriminalret*, Fjerde udg. I. Første udg. (1829).
- Bandel, Joseph Anton von (1813): *Katechismus über das Strafgesetzbuch für das Königreich Bayern*.
- Bauer, Anton (1826), *Entwurf eines Strafgesetzbuches für das Königreich Hannover. Mit Anmerkungen*.
- Baumbach, Trine (2008), *Det strafferetlige legalitetsprincip – hjemmel og fortolkning*.
- Bornemann, Frederik Christian (1864), *Forelæsninger over den danske Criminalrets specielle Deel*.
- Bock Greve, Emil (2014), *Politiets efterretningstjeneste. En retlig vurdering af tjenestens virksomhed og det samlede kontrolsystem*.
- Boye Koch, Pernille, (2013), ”Fra Wamberg til PET-tilsyn: en analyse af den nye danske kontrol med efterretningstjenesterne”, *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, side 131-157.
- Dahl, Frantz (1912), *Almindelig borgerlig Straffelov med Henvisninger og Sagregister*. Femte Udgave (1926).
- Davidsen-Nielsen, Hans (2008), *En højers sags tjeneste. PET under den kolde krig*. Eggers, Christian Ulrich Detlev von (1808): *Entwurf eines peinlichen Gesetzbuches für die Herzogthümer Schleswig und Holstein*.
- Fenger, Ole (1971), *Fejde og mandebod*.
- Feuerbach, Paul Johann Anselm, Ritter von (1799): *Revision der Grundbegriffe des peinlichen Rechts*.
- Feuerbach, Paul Johann Anselm, Ritter von (1798). *Philosophisch-juridische Untersuchung über das Verbrechen des Hochverraths*.
- Feuerbach, Paul Johann Anselm, Ritter von (1801): *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*. Mittelmaier (1847, 1855).
- Feuerbach, Paul Johann Anselm, Ritter von (1810): *Entwurf des Gesetzbuches über Verbrechen und Vergehen für das Königreich Baiern*.
- Garde, Peter (2013), *Danmarks justitsministre 1813-2013*.
- Goos, Carl (1875), *Den danske Strafferet*.
- Goos, Carl (1887), *Forelæsninger over den danske Strafferets specielle Del*.
- Goos, Carl (1896), *Den danske Strafferets specielle Del*. Tredie Del.
- Heiberg, Morten (2009), *KGB's kontakt- og agentnet i Danmark*. PET-Kommissionens beretning. Bind 13.
- Hurwitz, Stephan (1955), *Den danske kriminalret. Speciel del*. Fjerde oplag (1969).
- Juul, Stig (1952), „Den danske strafferets udvikling i tiden efter ca. 1800. I *Kampen om forbrydelsen* I.
- Jørgensen, Poul Johs. (1939), *Dansk retshistorie*.
- Koch, Henning (1993), *Demokrati slå til! Statslig nødret, ordenspoliti og frihedsrettigheder 1938-1945*.
- Kohlmann, Günter (1969), *Staatsgeheimnis und Bestimmtheitsgebot*.
- Krabbe, Oluf (1931), *Borgerlig Straffelov udgivet med Kommentarer*. Fjerde Udgave (1947).
- Krogh, Torben (1971), *Anslag mod statens sikkerhed. Efterretningssagerne 1969-71*.
- Naumann, Christian (1864-70), ”Om Kriminallag-stiftningen i Sverige efter 1809”, *Tidsskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning*. Bind 1-4, 6-7.

Olrik, Eyvind (1902 og 1912), *Almindelig borgerlig Straffelov med Henvisninger og Domsoversigter*.
Rytter, Jens Elo (2014), „Våbenbrødre – efterretningsvirksomhed i USA og Danmark”, I *Forvaltning og retssikkerhed – Festskrift til Steen Rønsholdt*, side 375-392.

Schaffstein, Friedrich (1975), “Verräterei und Majestätsdelikt in der gemeinrechtlichen Strafrechtsdoktrin,” *FS Weber*.

Schroeder, Friedrich-Christian (1970), *Der Schutz von Staat und Verfassung im Strafrecht*.

Schweigaard, Anton Martin (1844), *Commentar over den norske Kriminallov. Første Del*. Anden Udg. (1860).

Schweigaard, Anton Martin (1846), *Commentar over den norske Kriminallov. Anden Del*. Anden Udg. (1860).

Stevnsborg, Henrik (1991), *Politiet 1938-1947. Bekæmpelsen af spionage sabotage og nedbrydende virksomhed*.

Strohkendl, Dominik (2018): *Das Strafgesetzbuch für die Preußischen Staaten vom 14. April 1851*.

Tamm, Ditlev (1983), ”Majestætsforbrydelsen i Danske Lov”, i samme (red.): *Danske og Norske lov i 300 år*.

Tamm, Ditlev (2002), *Retshistorie*.

Vestergaard, Jørn (1994), ”Påvirkningsagenter. Om spionageparagraffer mv.”, *Juristen*, side 154-169.

Vestergaard, Jørn (2022), ”Efterretningskandalen – Kommer medierne i klemme ved publicering af lækkeede statshemmeligheder?” *Altinget*, den 25. januar 2022.

Ørsted, Anders Sandøe (1817) *Eunomia II*.

Ørsted, Anders Sandøe (1819) *Eunomia IV*.

Udkast (1859), *Foreløbigt Udkast til Lov om Forbrydelser*.

Udkast (1864), *Udkast til Straffelov for Danmark med tilhørende Motiver*. Udarbejdet af den ved allerhøieste Kommissorium af 22de Februar 1859 dertil anordnede Kommission.

Betænkning (1865), *Betænkning over Lovudkastet til Straffelov for Kongeriget Danmark. Afgiven af det af Landstinget nedsatte Udvalg den 18ende Januar 1865*.

Straffelovrådet (2003), Straffelovrådets betænkning 1424 om straffastsættelse og strafferammer.

Straffelovrådet (2015), Straffelovrådets betænkning 1556. *Udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i*.