

Konstitutionsutskottets betänkande

1999/2000:KU4

Förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet



Sammanfattning

Regeringen föreslår i propositionen en lag som ger den av regeringen tillkallade kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet vissa befogenheter.

Kommissionen föreslås bl.a. få rätt att hålla förhör under straffansvar med den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet. Kommissionen föreslås också få rätt att vid vite förelägga en enskild som innehar en sådan skriftlig handling eller ett sådant föremål som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet att visa upp handlingen eller föremålet för kommissionen. Ingen skall dock behöva lämna uppgifter som han eller hon inte skulle ha behövt lämna som vittne i en rättegång eller behöva visa upp en handling eller ett föremål som han eller hon inte skulle ha behövt visa upp i en rättegång.

Kommissionen föreslås få rätt att utan hinder av sekretess inhämta uppgifter från myndigheter som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet.

Den som kallats till förhör eller som förelagts att visa upp en handling eller ett föremål föreslås få rätt att på det allmännas bekostnad få ett juridiskt biträde att rådgöra med.

Regeringen föreslår att den nya lagen skall träda i kraft den 1 oktober 1999.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag med den ändringen att lagen skall träda i kraft den 1 januari 2000.

Till betänkandet har fogats tio reservationer. Reservationerna avser bl.a. frågan om upplysningspliktens omfattning (m resp. v, mp), ordförandeskapet vid förhör (m, kd, fp, mp) och frågan om vem som skall besluta om dispens från sekretessbestämmelser (v, mp).

Propositionen

1998/99:140, vari regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

Lagtexten återges i *bilaga 1* till betänkandet.

Motionerna

Motioner väckta med anledning av propositionen

1998/99:K27 av Mats Einarsson m.fl. (v) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om hållande av förhör under straffansvar,

2. att riksdagen beslutar om sådan ändring i lagen om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet som innebär undantag från 36 kap. 6 § rättegångsbalken angående rätt att tåga om vanärande handling,

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i sekretesslagen som, i enlighet med vad som anförts i motionen, ger annan myndighet än regeringen möjlighet att besluta om undantag från sekretess.

1998/99:K28 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar ändra 1 § i förslaget till förfarandelag angående ett förtydligande tillägg avseende kommissionens verksamhet i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kommissionens sammansättning,

3. att riksdagen beslutar om sådan ändring i 2 § i förslaget till förfarandelag att det av lagen framgår att förhör under straffansvar skall hållas under ledning av någon med domarbakgrund i enlighet med vad som anförts i motionen,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om frågor av konstitutionell natur med anledning av regeringens förslag,

5. att riksdagen beslutar om sådan ändring att kommissionens möjlighet att hålla öppna förhör framgår av förfarandelagen i enlighet med vad som anförts i motionen,

6. att riksdagen beslutar ändra 4 § i förslaget till förfarandelag angående den förhördes rätt att vägra yttra sig i enlighet med vad som anförts i motionen,

7. att riksdagen beslutar om sådan ändring i 4 § andra stycket och 5 § andra stycket i förslaget till förfarandelag att det av lagen framgår att kommissionen inte behöver inhämta tillstånd från myndighet i enlighet med vad som anförts i motionen,

8. att riksdagen beslutar ändra formuleringen ”visa upp” i 5 § i förslaget till förfarandelag till antingen ”visa fram”, ”förete” eller ”lägga fram” i enlighet med vad som anförts i motionen,

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om vad som kan vara en betänklig utveckling i riktning mot ökad sekretess för uppgifter som också har ett stort allmänintresse,

10. att riksdagen beslutar ändra tidpunkten för lagens ikraftträdande från den 1 oktober 1999 till den 1 december 1999 i enlighet med vad som anförts i motionen.

1998/99:K29 av Helena Bargholtz (fp) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar om sådan ändring i sekretessbestämmelserna att offentlighet blir huvudregeln i kommissionens arbete,
2. att riksdagen avslår regeringens förslag om inskränkningar i den grundlagsstadgade rätten att fritt meddela uppgifter och underrättelser för publicering.

1998/99:K30 av Åsa Torstensson m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till att i lagen införs en bestämmelse om samverkan mellan forskare och kommission,
2. att riksdagen beslutar om sådan ändring i sekretessbestämmelserna att offentlighet blir huvudregeln i kommissionens verksamhet,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att förhör under straffansvar skall vara den exklusiva formen för inhämtande av upplysningar,
4. att riksdagen avslår regeringens förslag om inskränkningar i den grundlagsfästa rätten att fritt meddela uppgifter och underrättelser för publicering (meddelarfriheten).

1998/99:K31 av Per Lager m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om rätten för en person att vägra yttra sig,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om införande av en sekretessbrytande bestämmelse för tidigare anställda vid säkerhetstjänsterna,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att prövning av undantag från sekretess förslagsvis kan göras av konstitutionsutskottet,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en regel bör införas om att förhör under sanningsförsäkran skall hållas under ledning av en person som är eller har varit domare.

Motioner väckta under allmänna motionstiden 1998

1998/99:K262 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till tillsättande av en sanningskommission att granska Säpos och IB:s inrikes verksamhet.

1998/99:K291 av Peter Eriksson och Per Lager (mp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en oberoende kommission som skall granska den åsiktsregistrering som förekommit i Sverige fr.o.m. 1945 fram t.o.m. i dag.

1998/99:K297 av tredje vice talman Rose-Marie Frebran m.fl. (kd) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att en granskningskommission efter norsk förebild skall tillsättas och att de lagar som behövs för att kommissionen skall kunna arbeta effektivt skall stiftas.

Yttrande från annat utskott

Justitieutskottet har avgivit yttrande i ärendet (1999/2000:JuU2y). Yttrandet återges i *bilaga 2* till betänkandet.

Utskottet

Kommissionens tillkomst och uppdrag

Bakgrund

Kommissionens direktiv m.m.

Sverige har under lång tid haft militär och civil underrättelseverksamhet för att skydda landets intressen. Verksamheten har periodvis granskats och utvärderats. Någon heltäckande och uttömmande kartläggning av den inhemska säkerhetspolitiska underrättelseverksamheten i Sverige har dock inte gjorts hittills.

Regeringen beslöt i mars 1999 att tillkalla en kommission för att kartlägga och granska den författningsskyddande verksamhet som de svenska säkerhetstjänsterna har bedrivit när det gäller hot som härrör ur inrikes förhållanden (Ju 1999:09, dir. 1999:26 och 1999:59). Med författningsskyddande verksamhet avses säkerhetstjänsternas arbete med att kartlägga sådana svenska politiska ytterlighetsorganisationer och grupperingar som bedömts utgöra ett hot mot rikets säkerhet.

Kommissionens arbete skall enligt direktiven avse tiden från det andra världskriget fram till dess kommissionens arbete är slutfört. Kommissionen skall beskriva omfattningen av övervakningen av de personer som haft anknytning till sådana svenska politiska ytterlighetsorganisationer och grupperingar som har bedömts utgöra eller kunna komma att utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Kommissionen skall vidare belysa vilka uppgifter som från tid till annan bedömts vara relevanta, metoderna för insamling av uppgifter, vilka regler som gällt för verksamheten samt om reglerna efterlevts. Kommissionen skall även kartlägga och analysera det inbördes förhållandet mellan de tjänster som bedrivit den ifrågavarande författningsskyddande verksamheten samt i vilken utsträckning kopplingar har funnits mellan säkerhetstjänsterna och andra myndigheter eller organisationer och politiska partier. Kommissionen skall dessutom redovisa och värdera de avvägningar som har gjorts av den politiska, polisiära och militära ledningen under granskningsperioden. En viktig uppgift för kommissionen är bl.a. att värdera de hotbildsanalyser som legat till grund för säkerhetstjänsternas arbete.

Kommissionen skall enligt direktiven redovisa uppdraget till regeringen senast den 31 augusti 2001.

I direktiven sägs att kommissionen bör ges särskilda befogenheter. Regeringen avsåg att överlämna en proposition till riksdagen med förslag till särskild lagstiftning för kommissionen.

Den i direktiven aviserade propositionen har nu förelagts riksdagen. Den innehåller förslag för att kommissionen skall kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt. Kommissionen föreslås få särskilda befogenheter, som regleras i en särskild förfarandelag.

Kommissionen består av ordförande och – sedan antalet ledamöter utökats genom tilläggsdirektiv – fem andra ledamöter. Kommissionen har ett sekretariat. När det gäller bl.a. historiska, polisiära och militära frågor kan enligt regeringens beslut experter tillsättas.

Särskilda utredningsuppdrag

Regeringen har tidigare lämnat *särskilda utredningsuppdrag* om underrättelse- och säkerhetstjänsters verksamhet.

I december 1997 gavs Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet (HSFR) i uppdrag att genomföra ett särskilt forskningsprojekt om militär underrättelse- och säkerhetstjänst. Forskningen bör enligt regeringens beslut avse tiden från slutet av 1920-talet fram t.o.m. början av 1980-talet. Den senare delen av perioden täcker IB:s verksamhet. Forskningsprogrammets inriktning, som beslutats av HSFR, omfattar följande teman om den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten: övervakningshistoria, toleransens gränser och svenskt säkerhetsskydd. Forskningsprogrammet skall pågå under längst fem år.

Försvarets underrättelsenämnd (FUN) har till uppgift att följa underrättelse-tjänsten inom Försvarmakten och Försvarets radioanstalt samt inom de övriga myndigheter som bedriver underrättelse-tjänst och som lyder under Försvarsdepartementet. FUN fick i mars 1998 uppdrag att, som en komplettering till regeringens uppdrag till HSFR, i vissa avseenden genomföra en utredning om den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. FUN lämnade i juli 1998 en delrapport till regeringen om kartläggning av register inom den militära säkerhetstjänsten m.m. FUN slutredovisade därefter sitt uppdrag i en rapport till regeringen i november 1998. I slutrapporten redovisar FUN dels resultatet av sin granskning av den militära säkerhetstjänstens arkiv för åren 1937–1981, dels uppgifter och information som FUN hämtat in från olika personer med kännedom om den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. Rapporten belyser dels vilken typ av uppgifter om enskilda som från tid till annan varit av intresse för den militära säkerhetstjänsten, dels den inrikesverksamhet som bedrevs inom försvaret under slutet av 1950-talet och under 1960-talet.

Registernämnden har till uppgift att i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) pröva frågor om utlämnande av uppgifter i polisregister samt att granska Säkerhetspolisens registrering av uppgifter i polisregister. Nämnden har haft regeringens uppdrag att undersöka de fall där personalkontroll förekommit, dock inte värpliktsfall. Undersökningen avsåg tiden oktober 1969–juni 1996, dvs. den tid som personalkontrollkungörelsens bestämmelser reglerade personalkontrollen. Nämnden överlämnade i decem-

ber 1998 sin rapport till regeringen. I rapporten genomlyser nämnden hela det regelverk som gällt för Säpos registreringsverksamhet inom författningsskyddets område från år 1969 samt redovisar vilka slags uppgifter som har registrerats och lämnar exempel på de konsekvenser som registreringarna har fått i enskilda fall.

Undersökningskommissioner i Norge och Danmark

Undersökningskommissioner har förekommit tidigare både i Sverige och i andra länder.

I *Norge* kan granskningskommissioner tillsättas administrativt för att klarlägga ett bestämt faktiskt sakförhållande och uttala sig om ansvarsförhållanden. Vägledande regler för granskningskommissioner finns i rundskrivelse den 4 mars 1975 från Justis- och politidepartementet. Särskilda regler gällde för den s.k. Lundkommissionen enligt lov om granskningskommissionen för granskning av påständer om ulovlig övervakning av norske borgere (lov den 25 mars 1994 nr 6). Kommissionen, som arbetade under ledning av høyesterettsdommer Ketil Lund, avlämnade sin rapport till Stortinget i mars 1996 (Dokument nr. 15 1995-96).

Den särskilda lagen innebar att förhörspersoner hade samma skyldighet att inställa sig och uttala sig inför den samlade kommissionen som vittnen i tvistemål inför domstol. Enligt rapporten hade dock kommissionen inte använt sig av sin möjlighet att ålägga personer att inställa sig inför kommissionen eller att uttala sig. Lagen innebar vidare att alla förhörspersoner uttalade sig under straffansvar oavsett om utsagan avgavs frivilligt eller efter åläggande och oavsett om utsagan avgavs inför kommissionen eller sekretariatet.

I *Danmark* har nyligen antagits en särskild lov om undersøgelseskommissioner (lov av den 2 juni 1999 nr 357). Enligt lagen kan efter beslut av Folketinget en kommission tillsättas för att genomföra en undersökning av ett närmare angivet förhållande av viktigt allmänt intresse (af almenlig betydning). Om kommissionen har flera ledamöter skall ordföranden vara jurist. Om kommissionen består av endast en ledamot skall denna ledamot vara jurist. Om en domare är ledamot av kommissionen, skall han eller hon vara ordförande. Utöver ledamöter i kommissionen skall en person utses till utfrågare. Utfrågaren skall i överensstämmelse med vad kommissionen bestämmer planera och företa förhör inför kommissionen eller – i vissa fall – rätten.

Det framhålls särskilt i lagen att undersökningskommissionen inte har dömande makt. Kommissionen kan få till uppgift att undersöka och redogöra för ett faktiskt händelseförlopp samt att komma med förslag till sådana ändringar av lagar, administrativa bestämmelser eller administrativ praxis som undersökningen kan ge anledning till. Den kan också få till uppgift att företa rättsliga värderingar till belysning av om det finns grund för att någon ställs till ansvar. Om en kommissionsledamot är domare företar dock kommissionen sådana värderingar endast i den utsträckning som domaren inte finner det rättssäkerhetsmässigt betänkligt.

Olika regler gäller för upplysningsplikten beroende på om en domare är ordförande i kommissionen eller inte. Om ordföranden är domare gäller skyldighet att lämna både material och upplysningar – även vid förhör under straffansvar – på anmodan av kommissionen. Om kommissionen har annan sammansättning måste kommissionen vända sig till Københavns Byret bl.a. med begäran om att rätten skall höra en person som vittne. Kommissionen kan dock också i dessa fall uppmana en person att frivilligt lämna upplysningar inför kommissionen.

Motioner

Under allmänna motionstiden 1998 väcktes tre motioner om tillsättning av en kommission för granskning av bl.a. Säkerhetspolisens verksamhet.

I *motion 1998/99:K262 av Gudrun Schyman m.fl. (v)* begärs att riksdagen hos regeringen begär förslag till tillsättande av en sanningskommission att granska Säpos och IB:s inrikes verksamhet.

I *motion 1998/99:K291 av Peter Eriksson och Per Lager (mp)* begärs ett tillkännagivande om en oberoende kommission som skall granska den åsiktsregistrering som förekommit i Sverige fr.o.m. 1945 fram t.o.m. i dag.

I *motion 1998/99:K297 av tredje vice talman Rose-Marie Frebran m.fl. (kd) yrkande 1* begärs ett tillkännagivande om att en granskningskommission efter norsk förebild skall tillsättas och om att de lagar som behövs för att kommissionen skall kunna arbeta effektivt skall stiftas.

Utskottets bedömning

Regeringen har nu tillsatt en kommission för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet. Förslag om att ge kommissionen särskilda befogenheter har också lagts fram för riksdagen. Enligt utskottets uppfattning är motionerna 1998/99:K262 (v), 1998/99:K297 (kd) yrkande 1 och 1998/99:K291 (mp) härigenom tillgodosedda.

Bestämmelser om offentlighet och sekretess

Allmänt om offentlighet och sekretess

Den verksamhet som kommissionen skall granska är i stor utsträckning omgärdad av sekretess. Detta förhållande utgör också en avgörande del av bakgrunden till kommissionens tillkomst. Utformningen av kommissionens särskilda befogenheter har också samband med detta förhållande. Här ges därför en kort redogörelse för gällande bestämmelser om offentlighet och sekretess.

Offentlighetsprincipen förverkligas på olika sätt. Förhandlingsoffentligheten, dvs. allmänhetens rätt att närvara vid domstolsförhandlingar och vid sammanträden med beslutande statliga och kommunala församlingar, är äldst. Med offentlighetsprincipen i mera snäv bemärkelse brukar man dock avse rätten för allmänheten att ta del av myndigheternas handlingar. De

grundläggande bestämmelserna om denna rätt finns nu i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Offentlighetsprincipen gäller inte obegränsad. Domstolsförhandlingar och sammanträden med beslutande statliga och kommunala församlingar får under särskilda förutsättningar hållas inom stängda dörrar. Vissa av myndigheternas handlingar är hemliga.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt tryckfrihetsförordningen begränsas endast av hänsyn till vissa särskilt angivna intressen. Begränsningar skall anges i bestämmelse i en särskild lag eller i lag eller förordning som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lagen är sekretesslagen (1980:100). Utöver bestämmelser om förbud att lämna ut allmänna handlingar innehåller sekretesslagen också bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgifter, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt.

Uppgifter för vilka sekretess gäller får inte röjas för enskilda i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till.

Bestämmelserna i sekretesslagen reglerar i princip också sekretessen myndigheter emellan. Om sekretess gäller för en uppgift som förekommer hos en viss myndighet, får uppgiften inte röjas för en annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. Sekretess utgör inte hinder mot att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

Sekretesslagen omfattar både bestämmelser om sekretess till skydd för det allmänna och bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda.

Bestämmelser om begränsningar i sekretessen, dvs. om när annars sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut, finns främst i 14 kap. sekretesslagen. Där finns också bestämmelser om möjligheten för myndigheter att ställa upp förbehåll vid utlämnande av handlingar. Vissa av bestämmelserna om sekretessbegränsning tar särskilt sikte på sekretessen mellan myndigheter.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Sekretesslagen innehåller föreskrifter om sådan uppgiftsskyldighet. Vidare finns en generalklausul som innebär att en sekretessbelagd uppgift – med vissa undantag – får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall avse.

Därutöver gäller att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

I ett rättsligt förfarande hindrar inte sekretess att den som är misstänkt för brott eller mot vilken rättegång eller annat jämförbart rättsligt förfarande har inletts lämnar uppgift till sitt ombud eller biträde i saken eller till en annan enskild, om det behövs för att den misstänkte skall kunna ta till vara sin rätt.

Förbudet att röja en sekretessbelagd uppgift gäller både för den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd och för personer som på grund av anställning eller liknande för det allmännas räkning deltar i myndighetens verk-

samhet och därvid har fått kännedom om uppgiften. Förbudet gäller sådana personer även sedan de lämnat verksamheten.

Vissa sekretessbestämmelser innehåller ett bemyndigande för regeringen att ge dispens från sekretessen enligt bestämmelsen. Därutöver finns enligt 14 kap. 8 § sekretesslagen en dispensmöjlighet för regeringen. Regeringen får således, förutom när det anges särskilt i en sekretessbestämmelse, för särskilt fall förordna om undantag från sekretess, när det är påkallat av synnerliga skäl.

För uppgifter hos myndigheter under riksdagen tillkommer dispensmöjligheten i stället riksdagen.

Sekretess till skydd för det allmänna

Sekretess till skydd för det allmänna gäller för vissa uppgifter oavsett vem som har lämnat uppgifterna och oavsett hos vilken myndighet uppgifterna förekommer. Detta gäller exempelvis uppgifter som omfattas av utrikes- eller försvarssekretess enligt 2 kap. sekretesslagen.

Utrikessekretessen (1 §) avser uppgifter som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös. Sekretess gäller om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs (s.k. rakt skaderekvisit).

Försvarssekretessen (2 §) avser uppgifter som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret. Sekretess gäller om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Härutöver finns särskilda föreskrifter om sekretess för försvarsuppfindingar i lagen (1971:1078) om försvarsuppfindingar.

S.k. förundersökningssekretess gäller för bl.a. uppgifter som förekommer i en polismyndighets verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (5 kap. 1 § första stycket). Sekretess gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller vidare för uppgifter som hänför sig till polisens underrättelseverksamhet eller till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism (5 kap. 1 § andra stycket). Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas (s.k. omvänt skaderekvisit).

Sekretess till skydd för enskilda

Bestämmelser om sekretess främst till skydd för enskildas personliga förhållanden finns i 7 kap. sekretesslagen. Främst rör dessa bestämmelser uppgifter inom hälso- och sjukvården och om sociala förhållanden. Bestämmelser om sekretess främst till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden finns i 8 kap. sekretesslagen, och bestämmelser om sekretess till skydd för enskildas

förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur finns i 9 kap. sekretesslagen.

Sekretess gäller för uppgifter som rör utlänningar, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Sekretessen gäller oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer.

För uppgifter i register som förs med stöd av lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister och lagen (1965:94) om polisregister m.m. gäller absolut sekretess. (Se 7 kap. 17 § sekretesslagen och övergångsbestämmelsen till lagen [1998:624] om ändring i sekretesslagen.) Uppgifter ur registren kan endast lämnas ut om det är särskilt föreskrivet i respektive lag eller i säkerhetskyddslagen (1996:627) eller i förordningar som har stöd i dessa lagar. Motsvarande sekretess kommer att gälla för uppgifter i belastningsregistret enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, när den träder i kraft.

Sekretess gäller för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i bl.a. kriminalunderrättsregister och Sjöregistret. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon henne eller honom närstående lider skada eller men.

Sekretess till skydd för en enskild gäller i allmänhet inte i förhållande till den enskilde eller enskilda själv och kan helt eller delvis efterges av honom eller henne.

Lagens tillämpningsområde

Propositionen

Regeringen bedömer att det för att kommissionen skall kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt krävs att den ges särskilda befogenheter och att dessa befogenheter bör regleras i en särskild förfarandelag.

Regeringen framhåller att syftet med den föreslagna lagen således inte är att reglera kommissionens uppdrag utan att utrusta den med vissa befogenheter. Av kravet på lagreglers generalitet, vilket kan härledas ur 11 kap. 8 § regeringsformen, följer enligt regeringen att bestämmelser av förevarande slag inte får utformas för ett speciellt fall. Konsekvensen blir att lagens tillämpningsområde kan komma att påverkas av annat än beslut av riksdagen. Regeringen vill dock klargöra att den inte har några avsikter att förändra kommissionens uppdrag. Det kan emellertid inte helt uteslutas att en sådan fråga kan aktualiseras, t.ex. om kommissionen under sitt arbete finner anledning att hos regeringen anhålla om en förändring av uppdraget.

Regeringen framhåller att det är fråga om ett unikt behov av kartläggning och granskning och att kommissionen kommer att bli en unik företeelse. Enligt regeringens mening finns det därför knappast någon risk för att kommissionen skall komma att tjäna som modell för framtida granskningsorgan. Regeringen hänvisar också till att konstitutionsutskottet tidigare (senast i bet. 1998/99:KU20 s. 12) framhållit att frågan om inrättandet av ett kommissionsinstitut är av den digniteten att den bör behandlas inom ramen för en översyn av författningen i mer samlad form.

I motion 1998/99:K28 av Carl Bildt m.fl. (m) yrkande 4 begärs ett tillkännagivande till regeringen om frågor av konstitutionell natur med anledning av förslaget. Motionärerna anser att det reser en rad frågor i konstitutionellt perspektiv men att något tillfredsställande förslag inte ges. Motionärerna anser att det tydligt måste inskräpas att de föreslagna åtgärderna skall lösa ett för landet unikt behov av kartläggning och inte får bli mönsterbildande utan skall ses som en engångsföreteelse som kan accepteras endast med hänsyn till det starka allmänintresse som föreligger i fråga om kartläggning av säkerhetstjänsternas underrättelseverksamhet gentemot enskilda.

I samma motion yrkande 1 begärs att riksdagen beslutar ett tillägg i 1 § förslaget till förfarandelag för att förtydliga kommissionens verksamhet så att omfattningen av kommissionens uppdrag, dvs. den yttre ramen för när kommissionen kan använda sina särskilda befogenheter mot enskilda personer, liksom frågan om antalet ledamöter i kommissionen, framgår av lagen och inte endast ges i regeringsdirektiv. För att tillgodose grundläggande rättssäkerhetskrav och underlätta för kommissionen att skapa förtroende för sin verksamhet bör enligt motionärerna införas ett förtydligande tillägg avseende kommissionens verksamhet i enlighet med vad Riksdagens ombudsmän (JO) har anfört i sitt remissvar.

I det nämnda remissyttrandet har JO under rubriken Lagens tillämpningsområde kritiserat att det inte framgår av lagtexten utan följer av regeringsbeslutet om direktiv till kommissionen vilken som är dess verksamhet och i vilka fall som bl.a. förhör under straffansvar därmed kan komma i fråga. Detta får till följd att kommissionens rätt att föranstalta om förhör m.m. skulle kunna utökas genom ett regeringsbeslut om att förändra omfattningen av kommissionens uppdrag och att gränserna för den enskildes skyldighet att vid straffansvar ställa upp för förhör kan bli beroende av vad regeringen framöver beslutar, t.ex. i form av tilläggsdirektiv för kommissionen och inte av lagstiftarens ställningstagande. JO anser att det i 1 § bör införas ett förtydligande tillägg varigenom fastslås vad som avses med kommissionens verksamhet i nu aktuellt hänseende.

Justitiekottets yttrande

Justitiekottet erinrar om att en domstol enligt 2 kap. 11 § regeringsformen inte får inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Stadgandet motiveras med rättssäkerhetsskäl.

Justitiekottet vill inledningsvis understryka att kommissionen kommer att inta en unik ställning i det svenska rättssystemet. Detta kan accepteras endast med hänsyn till det starka allmänintresse som föreligger i fråga om kartläggning av säkerhetstjänsternas underrättelseverksamhet. Enligt utskottets mening får kommissionen inte bilda mönster för framtiden utan bör ses som en engångsföreteelse.

När det gäller frågan om förslaget förenlighet med förbudet mot tillfälliga domstolar, kan justitiekottet i och för sig känna en viss förståelse för att kommissionen kan uppfattas som en sådan domstol som inte är tillåten –

vissa av de befogenheter som kommissionen nu föreslås få talar enligt utskottet i den riktningen. Här tänker utskottet särskilt på möjligheten att hålla förhör under straffansvar. Till detta kommer att kommissionens rapport av allmänheten kan komma att bli betraktad som ett domstolsavgörande. Vidare kan utskottet se betydande svårigheter när det gäller kommissionens möjligheter att inte pröva s.k. subjektiva rekvisit, dvs. frågor om uppsåt. I fråga om vissa brott innebär nämligen ett klarläggande av vad en person rent faktiskt gjort i praktiken också ett klarläggande av att han gjort det uppsåtligen. Slutligen skall enligt förslaget den som hörs ha rätt att under vissa förutsättningar anlita juridiskt biträde för att kunna ta till vara sin rätt, vilket kan föra tankarna till reglerna i rättegångsbalken om rätten att anlita försvarare.

Även om det alltså finns vissa likheter mellan kommissionen och en domstol står det enligt justitieutskottet helt klart att kommissionen inte är någon domstol. Här vill utskottet påpeka att Lagrådet – vars uppgift bl.a. är att granska lagförslag från grundlagssynpunkt – inte funnit anledning att kritisera förslaget. Det faktum att kommissionen inte är någon domstol har enligt utskottets mening också understrukits genom utformningen av regeringsförslaget. Sålunda uppställs, till skillnad från vad som gäller domstolar, inga särskilda kompetenskrav på kommissionens ledamöter, och kommissionen är fri att själv besluta om sina arbetsformer. Kommissionen har inte heller fått tillgång till andra tvångsmedel än vite, och den får inte själv besluta att någon skall betala vite. Det bör också understrykas att kommissionen inte skall ta ställning till om någon begått brott, och utskottet utgår från att kommissionens rapport i görligaste mån utformas på ett sådant sätt att den inte riskerar att uppfattas som ett domstolsavgörande.

Vad sedan gäller önskemålet i motion K28 yrkande 4 konstaterar justitieutskottet att de nyss redovisade likheterna mellan förfarandet inför kommissionen och ett domstolsförfarande i och för sig visar att det finns ett tydligt behov av fördjupade överväganden, för det fall frågan om liknande kommissioner skulle övervägas framöver. Utskottet ansluter sig här till konstitutionsutskottets – av regeringen återgivna – ståndpunkt att frågan om inrättandet av ett kommissionsinstitut är av den digniteten att den bör behandlas inom ramen för en översyn av författningen i mer samlad form.

Justitieutskottet anser med det anförda att motionen i denna del är tillgodosedd.

Justitieutskottet utgår från att någon mer avsevärd förändring av kommissionens uppdrag inte kommer att göras. Mindre justeringar kan dock, som regeringen påpekat, komma att behövas och utskottet kan inte se någon anledning till att sådana förändringar inte skulle ske i den för förvaltningsmyndigheter gängse formen, dvs. genom beslut av regeringen. Utskottet utgår dock från att riksdagens berättigade intresse av insyn tillgodoses på lämpligt sätt. Med detta uttalande anser justitieutskottet att motionen också i denna del (yrkande 1) är tillgodosedd.

Konstitutionsutskottet delar justitieutskottets bedömning. Även enligt konstitutionsutskottets bedömning står det således helt klart att kommissionen inte är någon domstol. Konstitutionsutskottet vill understryka att kommissionen kommer att inta en unik ställning och att detta kan accepteras endast med hänsyn till det starka allmänintresse som föreligger i fråga om kartläggning av säkerhetstjänsternas underrättelseverksamhet samt att kommissionen inte får bilda mönster för framtiden utan bör ses som en engångsföreteelse.

Liksom justitieutskottet anser konstitutionsutskottet motion 1998/99:K28 (m) yrkande 4 tillgodosedd.

Konstitutionsutskottet delar justitieutskottets bedömning i frågan om en förändring av kommissionens uppdrag. Även konstitutionsutskottet utgår således från att riksdagens berättigade intresse av insyn tillgodoses på lämpligt sätt, om någon förändring av uppdraget skulle aktualiseras, och konstitutionsutskottet anser att motion 1998/99:K28 (m) yrkande 1 också är tillgodosedd.

Kommissionens sammansättning

Bakgrund

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder enligt 11 kap. regeringsformen under regeringen, om inte myndigheten enligt regeringsformen eller annan lag är en myndighet under riksdagen. Förvaltningsuppgifter får inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. En tjänst vid en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsätts av regeringen eller av en myndighet som regeringen bestämmer. Kommittéer räknas som myndigheter.

Regeringen har som ledamöter i kommissionen tillkallat riksmarskalken Gunnar Brodin som ordförande samt f.d. justitierådet Anders Knutsson, generalsekreterare Anita Klum och mediekonsulten Ewonne Winblad och – sedan antalet ledamöter genom tilläggsdirektiv utökats – professor Alf Johansson och docent Karl Molin som ledamöter. Sekreterare är chefsrådmannen Fredrik von Arnold. Direktiven ger utrymme för regeringen att tillsätta ytterligare sekretariatspersonal samt – när det gäller bl.a. historiska, polisiära och militära frågor – experter.

Motion

I motion 1998/99:K28 av Carl Bildt m.fl. (m) yrkande 2 kritiseras kommissionens sammansättning. Motionärerna anför att såväl kommissionens ordförande som dess ledamöter har kritiserats i den allmänna debatten för att bl.a. inte besitta tillräcklig kompetens för sitt uppdrag. Även om kommissionens sammansättning formellt inte är en fråga för riksdagen är den enligt motionärerna i hög grad relevant för riksdagen i och med det beslut som riksdagen står inför. De begär att kommissionens sammansättning skyndsamt tas upp till förnyade överväganden och begär ett tillkännagivande till regeringen om detta.

Som framgår ovan och som motionärerna också medger är frågan om kommissionens sammansättning inte en fråga för riksdagen. Kommissionen har nu tillsatts och påbörjat sitt arbete.

Något sådant tillkännagivande som begärs i motion 1998/99:K28 av Carl Bildt m.fl. (m) yrkande 2 bör riksdagen inte göra. Motionsyrkandet avstyrks.

Kommissionens särskilda befogenheter

Förhör under straffansvar som utredningsform

Gällande ordning för kommittéarbete

Uppdraget för kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut anges i allmänhet i särskilda direktiv för kommittén. Vissa bestämmelser om planeringen och redovisningen av kommitténs arbete finns i kommittéförordningen (1998:1474). I direktiven för en enskild kommitté kan därutöver finnas föreskrifter om samråd med andra myndigheter och om arbetets bedrivande.

Förvaltningslagen (1986:223) skall enligt kommittéförordningen tillämpas hos kommittéer endast vid handläggning av administrativa ärenden och ärenden om utlämnande av allmänna handlingar.

I den mån någon föreskrift inte finns i kommittéförordningen eller i kommitténs direktiv, bestämmer kommittén själv över hur dess arbete skall bedrivs. En kommitté kan be såväl andra myndigheter som enskilda om upplysningar men har inte möjlighet att tvinga någon till medverkan i dess arbete. En annan sak är att myndigheters skyldighet att hjälpa andra myndigheter kan framgå av lag eller annan författning eller av särskilt regeringsbeslut.

Propositionen

Regeringen föreslår att kommissionen skall få möjlighet att under straffansvar höra den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet. Straffansvaret gäller den som hörs.

Den som hörs skall ha samma rätt och skyldighet att lämna uppgifter som han eller hon skulle ha haft som vittne i en rättegång.

Den som kallas till ett förhör skall kunna föreläggas vid vite att inställa sig.

Ett förhör inför kommissionen skall dokumenteras. Den som har hörts skall ha rätt att hos kommissionen i efterhand ta del av förhöret.

Den som har hörts skall ha rätt till ersättning av allmänna medel.

Motioner

Mats Einarsson m.fl. (v) anser i motion 1998/99:K27 att formella förhör inte bör vara någon huvudregel. Samtal i annan form ger enligt motionärerna större möjligheter att ställa frågor som inte skulle ha godtagits vid ett formellt förhör. Motionärerna anser att kommissionen bör ta del av t.ex. den

norska Lundkommissionens erfarenheter, när den utformar sina arbetsformer, samt att riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna vad i motionen anförts om hållande av förhör (*yrkande 1*).

Motsatt uppfattning hävdas i en annan motion. Åsa Torstensson *m.fl.* (c) begär i *motion 1998/99:K30 yrkande 3* ett tillkännagivande om att förhör under straffansvar skall vara den exklusiva formen för inhämtande av upplysningar. Innebörden av att kommissionen skall kunna föra samtal med olika personer på motsvarande sätt som gällt för tidigare kommissioner är att straffansvaret för uppgifters riktighet och fullständighet faller bort. Detta förhållande är enligt motionärerna otillfredsställande och riskerar att leda till inkonsekventa effekter och osäkra uppgifter.

Justitieutskottets yttrande

Justitieutskottet vill framhålla att syftet med den aktuella lagen är att ge kommissionen effektiva verktyg för att den skall kunna fullgöra sin uppgift. Samtidigt står det enligt utskottet klart att också informella samtal har en given plats i kommissionens arbete. Det kan väl tänkas att blotta förekomsten av möjligheten att hålla förhör under straffansvar gynnar kommissionens arbete. Utskottet utgår från att kommissionen kan finna en lämplig avvägning mellan formella förhör och andra utredningsmetoder. Något uttalande från riksdagen bör inte göras i frågan.

Justitieutskottet föreslår att konstitutionsutskottet avstyrker motionerna K27 och K30 i här aktuella delar.

Utskottets bedömning

Som justitieutskottet framhållit är syftet med den aktuella lagen att ge kommissionen effektiva verktyg för att den skall kunna fullgöra sin uppgift.

Konstitutionsutskottet vill erinra om de speciella rättsverkningar som är knutna till förhören. Sådana rättsverkningar avser inte endast straffansvaret för osanna uppgifter utan även och kanske framför allt rätten och skyldigheten för den hörde att lämna uppgifter som annars skulle vara sekretessbelagda. Till detta kommer rätten till biträde och rätten att utan hinder av sekretess rådgöra med biträdet. I lagen föreskrivs särskilt att förhör skall dokumenteras.

Kommissionen kan antas behöva ägna en hel del tid åt arkivgenomgång och allmän kunskapsinhämtning om området. Enligt konstitutionsutskottets uppfattning kan en betydande del av kommissionens utredning därutöver antas komma att företas i form av förhör. Konstitutionsutskottet utgår dock liksom justitieutskottet från att kommissionen kan finna en lämplig avvägning mellan formella förhör och andra utredningsmetoder. Det finns således inte anledning att i lagen ge närmare regler om detta. Riksdagen bör inte på annat sätt styra kommissionens arbetsformer.

Konstitutionsutskottet avstyrker därmed motionerna 1998/99:K27 (v) yrkande 1 och 1998/99:K30 (c) yrkande 3.

Bakgrund – bestämmelser om vittnesplikten i rättegång

Vittnesplikten i rättegång innebär enligt rättegångsbalken följande.

Ett vittne inför en domstol måste säga hela sanningen och får inget förtiga, tillägga eller förändra. I princip gäller skyldigheten hela det förhörstema om vilket vittnet har informerats, och vittnesplikten bryter i princip en tystnadsplikt enligt t.ex. sekretesslagen.

Det finns emellertid flera slags begränsningar i ett vittnes skyldigheter. Av intresse i det nu aktuella sammanhanget är vissa regler i 36 kap. 5 § rättegångsbalken enligt vilka det gäller ett förbud för domstolen att ställa frågor om vissa förhållanden och i allmänhet ett motsvarande förbud för den hörde att yttra sig. Dessa regler gäller bl.a. den som inte får lämna en uppgift till följd av reglerna i 2 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen om sekretess med hänsyn främst till rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation (utrikessekretess) eller till rikets säkerhet (försvarssekretess) eller reglerna i 3 kap. 1 § sekretesslagen om sekretess med hänsyn till rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik. För att någon skall få höras som vittne om uppgiften krävs tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

Andra regler i 36 kap. 5 § rättegångsbalken har avseende på advokater och vissa andra yrkesgrupper som har ett särskilt förtroendeförhållande till enskilda, på rättegångsombud, biträden och försvarare samt på präster och vissa med dem jämställda.

Särskilda bestämmelser om tystnadsplikt (meddelarskydd) finns i 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och i 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. I dessa paragrafer anges särskilt i vilka fall tystnadsplikten inte gäller och domstol således får höra den som annars har tystnadsplikt enligt grundlagarna. Det gäller främst personer med anknytning till ett massmedieföretag. En domstol som skall pröva om någon som är skyldig att hemlighålla en uppgift som avses i de angivna bestämmelserna ändå skall höras som vittne om uppgiften måste enligt 36 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken först inhämta yttrande från det företag hos vilket den som skall höras har fått vetenskap om uppgiften, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

Det finns också omständigheter som ett vittne får vägra att yttra sig om enligt 36 kap. 6 § rättegångsbalken. Det gäller omständigheter som, om vittnet talade om dem, skulle avslöja att vittnet eller någon närstående till vittnet hade begått en brottslig eller vanärande handling. Ett vittne får också vägra att uttala sig så att en yrkeshemlighet skulle avslöjas, om det inte finns synnerlig anledning att höra vittnet om detta.

Med brott avses inte endast sådana gärningar som bestraffas enligt brottsbalken utan även specialstraffrättsliga brott och förseelser. Rättegångsbalkens brottsbegrepp innefattar i allmänhet det som inom straffrätten betecknas som förseelser.

Om ett vittne lämnar felaktiga uppgifter eller tigger om något och utsagan befinnes vara utan betydelse för saken, skall vittnet ändå inte dömas till ansvar (15 kap. 4 § brottsbalken). Detsamma gäller om någon har lämnat en

osann uppgift eller förtigigt sanningen om något som han eller hon hade fått vägra att yttra sig om och omständigheterna innebär skälig ursäkt.

I sammanhanget bör också erinras om den s.k. negativa opinions- eller yttrandefriheten i regeringsformen. Enligt 2 kap. 2 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

Bestämmelsen om den negativa yttrandefriheten innebär bl.a. att reglerna om vittnesplikten inte i något fall medför skyldighet för ett vittne att lämna uppgifter om sin uppfattning i t.ex. politiska eller religiösa frågor (prop. 1975/76:209 s. 145, Holmberg-Stjernquists grundlagskommentar s. 82).

Propositionen

Som nämnts föreslår regeringen att den som hörs av kommissionen under straffansvar skall ha samma rätt och skyldighet att lämna uppgifter som han eller hon skulle ha haft som vittne i en rättegång. Vid förhöret skall det inte heller få ställas några frågor som inte hade kunnat ställas vid ett vittnesförhör i en domstol.

Kommissionen skall före ett förhör erinra den som hörs om vad förhöret avser och upplysa honom eller henne om hans eller hennes sanningsplikt och straffansvar. Kommissionen skall även, om det finns skäl för det, upplysa förhörspersonen om hans eller hennes rätt att vägra yttra sig.

Ett förhör hos kommissionen skall få gälla även uppgifter som avses i 2 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen eller någon bestämmelse till vilken det hänvisas i dessa paragrafer, dvs. som omfattas av utrikes- eller försvarssekretess. Enligt propositionen skall den myndighet i vars verksamhet en sådan uppgift har inhämtats anses ha lämnat sitt tillstånd till att förhöret får gälla uppgiften. Regeringen hänvisar i författningskommentaren (prop. s. 39) till bestämmelsen i 36 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken om tillstånd från myndighet för att ett vittne skall få höras om vissa uppgifter. Regeringen påpekar att förslaget innebär att kommissionen givits större befogenheter än en domstol.

Förslaget innebär bl.a. att förhörspersonen får vägra att yttra sig om omständigheter som, om förhörspersonen talade om dem, skulle avslöja att förhörspersonen eller någon honom eller henne närstående har begått en brottslig eller vanärande handling.

Undantag från straffansvaret för osann uppgift eller förtigande av sanningen föreslås för det fall att den som hörts skulle ha haft rätt att vägra yttra sig och omständigheterna innebär en skälig ursäkt för honom eller henne. Undantag föreslås också för uppgifter utan betydelse för det som förhöret avser.

Om den som hörs utan giltigt skäl vägrar att yttra sig eller att besvara en fråga, skall kommissionen kunna förelägga honom eller henne att vid vite fullgöra sin skyldighet.

Enligt propositionen skall den som kallas till ett förhör kunna föreläggas vid vite att före förhöret uppliva sin kunskap om det som förhöret gäller. Föreläggandet får avse att förhörspersonen skall uppliva sin kunskap genom att granska för honom eller henne tillgängliga anteckningar eller andra handlingar, om det kan göras utan avsevärd olägenhet.

Regeringen konstaterar (prop. s. 22) att eftersom kommissionen inte är en domstol kan ett förhör inför kommissionen inte omfatta sådana uppgifter som skyddas av grundlagarna. Det grundlagsstadgade skyddet för den s.k. meddelarfriheten förblir därför intakt i detta hänseende.

Regeringen diskuterar (prop. s. 19) *förhållandet mellan brott och vanärande handling och i vilken utsträckning reglerna om vanärande handlingar kan bli tillämpliga* i den mån omständigheterna inte kan jämföras med brottsliga handlingar. Regeringen pekar på att Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1985 s. 774 konstaterade att rätten att vägra yttra sig beträffande en brottslig handling främst synes ha grundats på den intressekollision som å ena sidan risken för menedsansvar, å andra sidan risken för straff för den brottsliga handlingen medför för vittnet (se t.ex. SOU 1926:32 s. 269). I det angivna rättsfallet förklarade Högsta domstolen att den intressekollision på vilken regleringen grundats inte uppkommer för det fall att ansvar för den brottsliga handlingen är preskriberat. Det kan då enligt domstolen tänkas att vittnet i stället vill slippa yttra sig därför att han finner den brottsliga handlingen vara vanärande för honom. Det skulle dock enligt domstolen föra för långt att i allmänhet anse brottsliga handlingar vara vanärande i den mening som avses i 36 kap. 6 § rättegångsbalken sedan så lång tid har förflutit från handlingens begående att ansvar är preskriberat. En rätt att i denna situation vägra yttra sig måste enligt domstolen reserveras för det fallet att vittnet fortfarande skulle drabbas av allmänt och starkt ogillande, om hans handling blev känd. Det aktuella fallet, som gällde brott mot uppborðslagen, ansågs inte vara ett sådant fall.

Enligt regeringen måste ett brott av det slag som kan komma att beröras av ett förhör hos kommissionen i princip fortfarande kunna föranleda någon form av ansvar för att det skall omfattas av rätten att hålla tyst.

Regeringen nämner att Svea hovrätt i sitt remissyttrande har vänt sig mot detta resonemang och bl.a. pekat på att till skillnad från den situation som rättegångsbalkens regler tar sikte på kan den preskriberade gärningen inte sällan väntas vara själva huvudtemat för ett förhör inför kommissionen. Rätten att vägra yttra sig bör därför enligt samma remissinstans utsträckas i detta avseende i förhållande till vad som gäller enligt rättegångsbalken. Även Kammarrätten i Stockholm har ifrågasatt promemorians förslag på denna punkt.

Enligt regeringens mening är det mycket vanskligt att med någon större grad av säkerhet uttala sig om hur olika förhör till innehållet kommer att gestalta sig. Det är också svårt att förutse hur olika förhörsteman kommer att utformas. Vad som anförts under remissbehandlingen i denna del om att själva huvudtemat för ett förhör inte sällan kommer att vara ett preskriberat brott ter sig därför ytterst osäkert, om än inte omöjligt. Regeringen anser inte att det antagande som hovrätten ger uttryck för kan eller bör bilda utgångspunkt för en bedömning av skyldigheten för en förhörsperson att yttra sig inför kommissionen. Tvärtom anser regeringen att rättegångsbalkens regler innehållande bl.a. en rätt att vägra yttra sig om brott och vanärande handlingar framstår som ändamålsenlig även vid förhör inför kommissionen. Härigenom skapas också förutsättningar för att kommissionen skall kunna arbeta på ett verkingsfullt och för uppdraget ändamålsenligt sätt.

Mot bakgrund av det nu sagda bör enligt regeringens mening den som hörs av kommissionen ges samma rätt och skyldighet att lämna uppgifter som han eller hon skulle ha haft som vittne i en rättegång.

I fråga om *utformningen av lagtexten* i bl.a. 4 § andra stycket andra mening- en och 5 § andra stycket har Lagrådet ansett (se prop. s. 57) att den valda tekniken att låta lagens bestämmelser repliera på rättegångsbalken utan att direkt hänvisa till denna har lett till vissa bestämmelser som är svårförstå- liga. Delvis är fråga om rena fiktioner, som enligt Lagrådet naturligtvis såvitt möjligt bör undvikas i lagtext. Lagrådet kan dock inte se att den valda tekni- ken leder fel. Lagrådet finner att en lagtext som är både fullständig och mer lättförståelig skulle bli omfattande och bryta av mot lagens utformning i övrigt, och Lagrådet anser därför att tekniken får godtas.

Motioner

Propositionen har föranlett tre motioner i frågan om rätten att vägra yttra sig inför kommissionen.

I *motion 1998/99:K28 av Carl Bildt m.fl. (m) yrkande 6* begärs att riksdagen beslutar ändra 4 § i förslaget till förfarandelag angående den förhördes rätt att vägra yttra sig. Motionärerna delar Svea hovrätts bedömning i hovrät- tens remissyttrande att just preskriberade gärningar ofta kan väntas bli själva huvudtemat för ett förhör inför kommissionen. Enligt motionärernas mening talar starka integritetsskäl mot att personer skall behöva inställa sig inför kommissionen för att under straffansvar avslöja brottsliga gärningar som de har begått tidigare.

En motsatt uppfattning hävdas i två motioner.

I *motion 1998/99:K27 av Mats Einarsson m.fl. (v) yrkande 2* begärs att riksdagen beslutar om sådan ändring i den föreslagna lagen som innebär undantag från 36 kap. 6 § rättegångsbalken angående rätt att tåga om vanä- rande handling. Motionärerna anför att tidigare granskningar av säkerhets- tjänsternas verksamhet antyder att handlingar av denna art inte torde vara helt ovanliga. Kommissionens mycket speciella uppdrag, liksom det faktum att den inte är någon domstol, ger enligt motionärerna anledning att något snäva in det område där rätt att tåga föreligger. I 4 § första stycket bör därför efter första meningen läggas till följande mening: ”Dock skall rättegångsbal- ken 36 kap. 6 § vad avser vanärande handling ej äga tillämplighet.”

I *motion 1998/99:K31 av Per Lager m.fl. (mp) yrkande 1* begärs ett till- kännagivande om rätten för en person att vägra yttra sig. Motionärerna anser att – med tanke på hur media fungerar och hur stort intresset för kommiss- ionens utredningar kommer att vara – i princip vilken handling som helst, när media har fått presentera den, kan komma att innebära att en person kan drabbas av allmänt starkt ogillande. En situation där kommissionens möjlig- het att höra personer under straffansvar blir helt tandlös bör undvikas.

Yrkande 2 i samma motion behandlas nedan under rubriken Uppgiftsskyl- dighet för myndigheter.

Härutöver har frågan om lagtextens formulering tagits upp i *motion 1998/99:K28 av Carl Bildt m.fl. (m)*. I *yrkande 7 (delvis)* begärs att riksdagen

beslutar om sådan ändring i 4 § andra stycket i förslaget till förfarandelag att det av lagen framgår att kommissionen inte behöver inhämta tillstånd från myndighet. Motionärerna delar regeringens uppfattning att kommissionen för att kunna fullgöra sitt uppdrag kan behöva ha tillgång även till myndigheters sekretessbelagda uppgifter av det slag det här är fråga om men är kritiska till den tekniska lösningen och anser att det av lagen klart skall framgå att kommissionen inte behöver inhämta myndighetens tillstånd.

Justitieutskottets yttrande

Justitieutskottet har yttrat sig i frågan om rätten att vägra yttra sig inför kommissionen.

Justitieutskottet kan i och för sig hålla med motionärerna bakom motionerna K27 och K31 om att ett bifall till deras yrkanden skulle kunna innebära att den som hörs inför kommissionen vore skyldig att svara på frågor i större utsträckning än vad som följer av regeringens förslag. Utskottet kan emellertid inte förorda en sådan ändring. Det faktum att kommissionen faktiskt inte är någon domstol innebär nämligen att förfarandet inför den inte fullt ut motsvarar de rättssäkerhetsgarantier som ett domstolsförfarande innebär. Att under sådana omständigheter låta dem som hörs ha rätt att tiga i mindre utsträckning än vad som skulle ha varit fallet vid ett domstolsförfarande kan knappast anses försvarbart. Intresset av ett så heltäckande material som möjligt måste här stå tillbaka för intresset av rättssäkerhet och skyddet för enskildas integritet.

Justitieutskottet är å andra sidan inte heller berett att ställa sig bakom önskemålet i motion K28, som alltså innebär att den som hörs skall ha rätt att tiga i högre utsträckning än i domstol. Ett bifall till motionsönskemålet skulle innebära att den hörde skulle ha en generell rätt att tiga om preskriberade brott vars avslöjanden inte skulle mötas av ett allmänt och starkt ogillande. Utskottet vill i sammanhanget påpeka att rättspraxis synes ge utrymme för den tolkningen att preskriberade brott – under vissa förutsättningar – kan medföra en rätt att vägra att yttra sig.

Sammantaget innebär detta att justitieutskottet delar regeringens uppfattning att rättegångsbalkens regler får anses vara ändamålsenliga såvitt gäller förhören inför kommissionen. Enligt utskottets mening finns det också ett värde i att det redan finns en viss rättsbildning på området som kan komma till användning i kommissionens arbete. Med andra ord kan kommissionen med den valda ordningen ha nytta av motiven till rättegångsbalkens motsvarande bestämmelse, anslutande rättspraxis och övrig litteratur.

Justitieutskottet föreslår att konstitutionsutskottet avstyrker motionerna K27, K28 och K31 i de delar som här är aktuella. – Företrädarna för Moderata samlingspartiet respektive Vänsterpartiet och Miljöpartiet har anmält avvikande meningar.

Utskottets bedömning

I fråga om rätten för en förhörsperson att vägra yttra sig inför kommissionen delar konstitutionsutskottet i sak justitieutskottets bedömning. Det faktum

att kommissionen inte är någon domstol innebär att förfarandet inför den inte fullt ut motsvarar de rättssäkerhetsgarantier som ett domstolsförfarande innebär. Intresset av ett så heltäckande material som möjligt måste här, som justitieutskottet funnit, stå tillbaka för intresset av rättssäkerhet och skyddet för den enskildes integritet. Justitieutskottet påpekar att önskemålet i motion K28 innebär att den som hörs skall ha en vidare rätt att tåga än han eller hon skulle ha haft i domstol, och utskottet är inte heller berett att ställa sig bakom en sådan ordning. Justitieutskottet pekar på att rättspraxis synes ge utrymme för den tolkningen att preskriberade brott – under vissa förutsättningar – kan medföra en rätt att vägra yttra sig. Justitieutskottet pekar vidare på det värde som finns i att det redan finns en viss rättsbildning på området som kan komma till användning i kommissionens arbete eller – med andra ord – att kommissionen med den valda ordningen kan ha nytta av motiven till rättegångsbalkens motsvarande bestämmelse, anslutande rättspraxis och övrig litteratur.

Konstitutionsutskottet delar således liksom justitieutskottet regeringens uppfattning att rättegångsbalkens regler får anses vara ändamålsenliga såvitt gäller förhören inför kommissionen.

Som justitieutskottet har föreslagit avstyrker konstitutionsutskottet motionerna 1998/99:K28 (m) yrkande 6, 1998/99:K27 (v) yrkande 2 och 1998/99:K31 (mp) yrkande 1. Konstitutionsutskottet tillstyrker därmed regeringens förslag i denna del.

Såvitt avser frågan om *lagtextens utformning* vill konstitutionsutskottet erinra om Lagrådets ovan redovisade uttalande, vari Lagrådet funnit att den av regeringen valda tekniken får godtas. Konstitutionsutskottet anser sig inte utan ingående analys kunna överblicka konsekvenserna av en annan utformning av lagtexten än den som regeringen har föreslagit och som anknyter till formuleringen i rättegångsbalken. Utskottet tillstyrker således regeringens förslag och avstyrker motion 1998/99:K28 (m) yrkande 7 såvitt avser formuleringen av 4 § andra stycket andra meningen i förfarandelagen.

Skyldighet att visa upp en handling eller ett föremål

Bakgrund – regler om editionsplikt

För rättegången i allmän domstol finns regler i rättegångsbalken om skyldighet att tillhandahålla skriftliga handlingar eller föremål. Den som innehar en skriftlig handling som kan antas ha betydelse som bevis är skyldig att – med rättegångsbalkens ord – förete den. Undantag från den skyldigheten gäller motsvarande undantagen från vittnesplikten för vissa befattningshavare och andra med tystnadsplikt. Skyldigheten att förete skriftliga handlingar gäller inte minnesanteckningar eller andra sådana uppteckningar som är avsedda uteslutande för personligt bruk, om det inte finns synnerlig anledning att handlingen företes.

Den som är skyldig att förete en skriftlig handling kan av rätten föreläggas detta. Föreläggandet kan ges vid vite.

Rättegångsbalkens regler gäller i tillämpliga delar även för förvaltningsprocessen.

Regeringen föreslår att kommissionen skall kunna förelägga en enskild som innehar en skriftlig handling som kan antas ha betydelse för kommissionens arbete att vid vite visa upp denna handling. Den förelagde skall dock inte behöva visa upp en sådan handling som han eller hon inte skulle ha behövt visa upp i en rättegång.

I likhet med vad som föreslås beträffande skyldigheten att lämna en uppgift vid förhör föreslås att en myndighet i vars verksamhet en uppgift som omfattas av utrikes- eller försvarssekretess har inhämtats skall anses ha lämnat tillstånd till att handlingen eller föremålet visas upp.

Motsvarande bestämmelser föreslås gälla beträffande uppvisande av föremål.

Regeringen redovisar Lagrådets förslag att orden ”visa upp”, som användes i lagtexten även i det till Lagrådet remitterade förslaget, skulle bytas ut mot t.ex. ordet ”förete” för att inrymma också att handlingen eller föremålet också skall lämnas fram för granskning. Regeringen anför att uttrycket ”visa upp” förekommer flitigt i olika författningar och har svårt att se att uttrycket i den nu föreslagna lagen kan missförstås på något sätt.

Motion

I motion 1998/99:K28 av Carl Bildt m.fl. (m) yrkande 7 (delvis) begärs att riksdagen beslutar om sådan ändring i 5 § andra stycket i förslaget till förfarandelag att det av lagen framgår att kommissionen inte behöver inhämta tillstånd från myndighet. Motionärerna delar regeringens uppfattning att kommissionen för att kunna fullgöra sitt uppdrag kan behöva ha tillgång även till myndigheters sekretessbelagda uppgifter av det slag det här är fråga om men är kritiska till den tekniska lösningen och anser att det av lagen klart skall framgå att kommissionen inte behöver inhämta myndighetens tillstånd.

I samma motion yrkande 8 begärs att riksdagen beslutar ändra formuleringen ”visa upp” i 5 § i förslaget till förfarandelag till antingen ”visa fram”, ”förete” eller ”lägga fram” i enlighet med vad som anförts i motionen. Motionärerna anser att uttrycket ”visa upp” inte korrekt uttrycker vad som åsyftas med bestämmelsen, nämligen att handlingen och föremålet också skall överlämnas till kommissionen för granskning.

Justitieutskottets yttrande

Justitieutskottet delar regeringens uppfattning beträffande användningen av orden ”visa upp” och föreslår att konstitutionsutskottet avstyrker motion K28 yrkande 8.

Utskottets bedömning

Regeringen har framhållit att uttrycket ”visa upp” förekommer flitigt i olika författningar, och regeringen har haft svårt att se att uttrycket i den nu föreslagna lagen kan missförstås på något sätt. Justitieutskottet delar regeringens

uppfattning. Konstitutionsutskottet har inte någon annan uppfattning, och utskottet avstyrker motion 1998/99:K28 yrkande 8. Utskottet tillstyrker således regeringens förslag till lydelse av 5 § första stycket förfarandelagen.

Konstitutionsutskottet har i föregående avsnitt avstyrkt motion 1998/99:K28 (m) yrkande 7 såvitt avser formuleringen av 4 § andra stycket andra meningen nämnda lag och tillstyrkt regeringens förslag. Av samma skäl avstyrker utskottet motionsyrkandet såvitt avser formuleringen av 5 § andra stycket och tillstyrker regeringens förslag i denna del.

Uppgiftsskyldighet för myndigheter

Propositionen

Regeringen föreslår att myndigheter skall vara skyldiga att på begäran lämna de uppgifter till kommissionen som kan antas ha betydelse för kommissionens arbete. En myndighet skall dock inte få lämna en sådan uppgift som en enskild inte skulle ha behövt lämna.

Omfattningen av myndigheternas uppgiftsskyldighet bör enligt regeringen (prop. s. 30 f.) bestämmas av kommissionen själv. Något utrymme för en myndighet att vägra lämna uppgifter till kommissionen bör alltså inte finnas. Kommissionen måste dock i sitt arbete givetvis beakta att personuppgiftslagens regler följs.

De efterfrågade uppgifterna kan lämnas till kommissionen på olika sätt, muntligen vid förhör, i skrift eller bild eller på annat sätt, t.ex. genom upptagning eller uppvisande av ett hemligt föremål.

Frågan om tillgång till uppgifter och handlingar hos myndigheter aktualiseras också av den möjlighet som regeringen föreslår att förelägga den som kallas till förhör att före förhöret uppliva sin kunskap om det som förhöret gäller genom att granska för honom eller henne tillgängliga anteckningar eller andra handlingar, om det kan göras utan avsevärd olägenhet.

Regeringen anför i denna del (prop. s. 17) att det endast bör vara fråga om en skyldighet att ta del av handlingar m.m. som är tillgängliga för den som kallas. I fråga om personal inom säkerhetstjänsterna menar regeringen att endast de som för dagen arbetar med sådana uppgifter bör kunna föreläggas att liva upp sina kunskaper utan inskränkning till vissa handlingar. I fråga om tidigare anställda inom säkerhetstjänsterna anser regeringen att föreläggande bör kunna riktas mot dem om det avser tillgängliga privata dagböcker eller liknande.

Motion

I motion 1998/99:K31 av Per Lager m.fl. (mp) yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om införande av en sekretessbrytande bestämmelse för tidigare anställda vid säkerhetstjänsterna. Motionärerna framhåller att mycket av det som kommissionen skall utreda har hänt för 20 eller 30 år sedan och att den bästa metoden för att utröna vad som hände torde vara att höra personer som då arbetade inom säkerhetstjänsterna. För att få fram korrekta uppgifter bör

Justitieutskottets yttrande

Justitieutskottet anmärker att – i den mån det behövs – här avsedda handlingar kan göras tillgängliga för den hörde under förhörets gång. Härigenom kan det syfte som motionärerna tar sikte på tillgodoses – om än vid en något senare tidpunkt jämfört med om den hörde fortfarande varit anställd inom säkerhetstjänsterna. Samtidigt kan kraven på den hörde att orientera sig i förväg begränsas. Utskottet erinrar om att de frågor om sekretess som kan aktualiseras ligger utanför dess beredningsområde.

Justitieutskottet delar sammanfattningsvis regeringens uppfattning och föreslår att konstitutionsutskottet avstyrker motion K31 i denna del.

Utskottets bedömning

Liksom motionärerna bedömer konstitutionsutskottet att det för att få fram korrekta uppgifter kan vara av stor betydelse att personer som tidigare arbetat inom någon av de myndigheter vars verksamhet skall granskas kan liva upp sitt minne genom att läsa t.ex. egna tidigare tjänsteanteckningar. Frågan är emellertid på vilket sätt detta skall ske för att ge största möjliga säkerhet.

Regeringens förslag innebär att det är kommissionen som skall göra bedömningen om förhörspersonen bör få tillgång till sådana handlingar, och att detta vid behov kan ske efter det att kommissionen granskat handlingarna. Konstitutionsutskottet har svårt att se att en annan ordning skulle ge motsvarande säkerhetsgarantier. Den tidsutdräkt som kan bli följden av förfarandet bör enligt utskottets mening inte behöva bli besvärande.

Liksom justitieutskottet delar således konstitutionsutskottet regeringens uppfattning om hur handlingar skall göras tillgängliga för kommissionen och för personer som kommissionen önskar höra. Motion 1998/99:K31 (mp) yrkande 2 avstyrks således.

Uppgiftsskyldighet för vissa arkiv

Förslaget om uppgiftsskyldighet för myndigheterna mötte i remissomgången kritik från Riksarkivet, som ansåg att kommissionen inte borde kunna förelägga en arkivinstitution att lämna ut en handling ur ett enskilt arkiv i strid med förbehåll som ställts upp vid överlämnandet av arkivet.

Det förslag till bestämmelse om myndigheters uppgiftsskyldighet som förelåg i remissomgången innehöll ingen annan begränsning för vilka uppgifter som skulle lämnas än att de skulle kunna antas ha betydelse för kommissionens verksamhet. Med anledning av remisskritik mot att en uppgift som en förhörsperson skulle ha rätt att vägra yttra sig om vid förhör inför kommissionen skulle kunna tillställas kommissionen genom en myndighet har bestämmelsen kompletterats i propositionen. Enligt det nu föreliggande förslaget undantas sådana uppgifter som en enskild inte skulle ha haft rätt att lämna till kommissionen samt – om inte synnerliga skäl föreligger – uppgif-

ter varigenom en yrkeshemlighet skulle uppenbaras. Det rör sig t.ex. om uppgifter i en advokats klientförhållande eller en läkares patientkontakter samt uppgifter om företagshemligheter.

Regeringen bemötte i propositionen Riksarkivets i remissomgången framförda kritik (prop. s. 31). Regeringens uppfattning är att uppgifterna i ett enskilt arkiv som innehas av en myndighet trots uppställda förbehåll på samma sätt som gäller för uppgifter hos enskilda bör vara tillgängliga, om de kan antas ha betydelse för kommissionens arbete. Regeringen är medveten om den risk som föreligger att med lag ingripa i överenskommelser mellan enskilda och en arkivmyndighet men anser att det föreliggande granskningsuppdraget är av sådan särpräglad art att det i detta fall kan anses föreligga starkare skäl för insyn i enskilda arkiv än mot. Regeringen vill dock understryka att infordrandet av uppgifter från enskilda arkiv hos myndigheter i strid med förbehåll bör ske med varsamhet.

Regeringen påpekar att gränsdragningsfrågor kan uppkomma beroende på om arkivet har överlämnats till arkivmyndigheten som gåva eller som deposition. Utgångspunkten måste vara att om deponenten eller något rättssubjekt i dennes ställe disponerar över arkivet, så skall en begäran göras enligt reglerna om uppvisande av skriftlig handling och ställas till den fysiska eller juridiska personen i fråga.

Regeringen påpekar vidare att en begäran om att lämna uppgift bör kunna föregås av förhör med företrädare för myndigheten och att vid förhöret bör kunna fastställas vilka uppgifter av intresse som myndigheten besitter samt vilka uppgifter som behöver lämnas till kommissionen.

Till utskottet har inkommit en skrivelse den 25 oktober 1999 från Krigsarkivet. I skrivelsen kritiserar regeringen förslaget till skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar till kommissionen. Kritiken är av samma innebörd som den kritik Riksarkivet framförde i remissomgången, och som återges i propositionen. – Utskottet noterar att propositionen lades på riksdagens bord den 10 juni 1999 och att motionstiden gick ut den 13 augusti 1999. Propositionen i denna del har inte föranlett någon motion.

I 13 § arkivlagen (1990:782) finns en föreskrift om att statliga arkivmyndigheter får ta emot arkivmaterial också från enskilda. I förarbetena till arkivlagen (prop. 1989/90:72 s. 79) framhålls att de enskilda arkiven vid sidan av myndigheternas arkiv utgör en viktig del av det nationella kulturarvet och att det är viktigt att också de bevaras för eftervärlden. Ett sätt att säkra detta är att arkivmyndigheterna tar sig an sådana arkiv. Bestämmelsen avses markera det legitima i att arkivmyndigheterna tar emot även enskilda arkiv, om de finner det befogat och praktiskt och ekonomiskt möjligt. De enskilda arkiv som arkivmyndigheten tar emot för förvaring och vård eller forsknings- eller studieändamål blir inte därmed ett myndighetsarkiv utan utgör ett separat arkiv i myndighetens lokal.

Handlingarna i de enskilda arkiven blir inte allmänna handlingar hos myndigheten (2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen).

I en kommentar till arkivlagen (Claes Gränström, Lennart Lundquist, Kerstin Fredriksson: Arkivlagen – Bakgrund och kommentarer, 1992) påpekas att de statliga arkivmyndigheterna sedan länge förvarar omfattande bestånd

av enskilda arkiv av riks- eller lokalhistoriskt intresse och att de enskilda arkiven inte enbart utgör en del av det nationella kulturarvet. Genom sitt ursprung ger de en kompletterande bild av och en nödvändig motvikt till den officiella syn på händelser och förhållanden som förs fram i den typ av handlingar som mest frekvent finns bevarade i myndigheternas och arkivmyndigheternas arkiv, såsom protokoll, domar, kopior av utgående handlingar, rapporter, promemorior och utredningar. De handlingar i vilka enskilda personer i allmänhet direkt kommer till tals, såsom inlagor, överklaganden, ansökningar m.m., förvaras i regel i akt- eller dossierserier som är skrymmande och därför i stor utsträckning blir föremål för gallring.

Utskottet har ovan redogjort för de regler som gäller för rättegången i allmän domstol om skyldighet att tillhandahålla skriftliga handlingar eller föremål. Därav framgår att den som är skyldig att tillhandahålla en handling kan föreläggas av domstolen att göra det.

Utskottet noterar regeringens utgångspunkt att, om en deponent eller något rättssubjekt i deponentens ställe disponerar över ett arkiv, en begäran skall göras enligt reglerna om uppvisande av skriftlig handling och ställas till den fysiska eller juridiska personen i fråga. Problemet i förhållande till enskildas förbehåll bör därför inte uppstå annat än i fråga om arkiv som överlämnats till en arkivmyndighet i annan form än som deposition.

Utskottet noterar vidare att kommissionen enligt propositionen skall kunna begära in både uppgifter och handlingar från såväl enskilda som myndigheter under förutsättningen att uppgifterna eller handlingarna kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet. Att undanta uppgifter och handlingar som har överlämnats till en arkivmyndighet riskerar enligt utskottets uppfattning att avsevärt begränsa kommissionens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Utskottet noterar också att särskilda sekretessbestämmelser föreslås för kommissionens verksamhet.

Liksom regeringen anser utskottet att det föreliggande granskningsuppdraget är av sådan särpräglad art att det i detta fall kan anses föreligga starkare skäl för insyn i enskilda arkiv än mot. Utskottet har i ett föregående avsnitt understrukit att kommissionen kommer att inta en unik ställning och att detta kan accepteras endast med hänsyn till det starka allmänintresse som föreligger i fråga om kartläggning av säkerhetstjänsternas underrättelseverksamhet samt att kommissionen inte får bilda mönster för framtiden utan bör ses som en engångsföreteelse. Infordrandet av uppgifter från enskilda arkiv i strid med förbehåll förutsätts vidare ske med stor varsamhet.

Utskottet anser därmed att regeringens förslag i denna del bör godtas.

Ordförandeskap vid förhör

Propositionen

Regeringen anser inte att det behövs någon bestämmelse om vem som skall leda kommissionens förhör under straffansvar.

Regeringen redovisar (prop. s. 21) Lagrådets uppfattning att en bestämmelse om att förhöret skall hållas under ledning av någon som är eller har

varit ordinarie domare bör tas in i lagen. Lagrådet har framhållit att den formella hanteringen vid ett förhör av t.ex. sekretessfrågor och frågan om en parts rätt att vägra yttra sig förutsätter en betydande förtrogenhet med främst rättegångsbalken. Vidare har Lagrådet betonat vikten av att förhörspersonen, med hänsyn till lagens bestämmelser om straffansvar, har en klar uppfattning om vad förhöret avser och att frågan om en parts rätt att vägra yttra sig förutsätter en betydande förtrogenhet med främst rättegångsbalken. Enligt Lagrådet måste det finnas någon som avbryter frågor utanför ramen och också detta förutsätter enligt Lagrådet avsevärd erfarenhet av vittnesförhör i domstol.

Enligt regeringens uppfattning är det mindre lämpligt att låsa kommissionen med en bestämmelse som anger att förhör skall hållas under ledning av den som är eller har varit ordinarie domare. Regeringen anser inte heller att en mindre snäv bestämmelse behövs, utan kommissionen bör själv kunna bedöma och bestämma vem av dess ledamöter som är bäst lämpad att leda ett förhör.

Motioner

Två motioner har väckts i denna fråga.

I *motion 1998/99:K28 av Carl Bildt m.fl. (m) yrkande 3* begärs att riksdagen beslutar om sådan ändring i 2 § i förslaget till förfarandelag att det av lagen framgår att förhör under straffansvar skall hållas under ledning av någon med domarbakgrund. Motionärerna anser att kommissionens förhör kan förutses komma att väcka stort nationellt och internationellt massmedialt intresse med vida genomslag i press, radio och TV och att den mediala uppmärksamheten kommer att riktas även mot den som leder förhören. Med hänsyn till den genomslagskraft och betydelse för tilltron till kommissionen som den som leder förhören kan väntas få anser motionärerna att uppgiften bör åvila kommissionens ordförande. Motionärerna framhåller vidare att det för att tillgodose rättssäkerheten hos den som hörs av kommissionen krävs att förhöret håller sig inom angivna ramar. Detta kräver i sin tur enligt motionärerna att förhöret hålls under ledning av någon som är eller har varit domare, dvs. en person som har stor förtrogenhet med bl.a. rättegångsbalkens regler och mångårig erfarenhet av vittnesförhör vid domstol.

I *motion 1998/99:K31 av Per Lager m.fl. (mp) yrkande 4* begärs ett tillkännagivande av angiven innebörd.

Justitieutskottets yttrande

Justitieutskottet vill betona att bl.a. det faktum att förhören sker under straffansvar ställer särskilda krav på den som skall leda dem. För utskottet framstår det därför som naturligt att förhören leds av en person med en gedigen erfarenhet på processrättens område. De skäl som Lagrådet åberopat talar i och för sig med styrka för att förhören leds av en person med domarbakgrund. Utskottet noterar att kommissionens sammansättning numera är klar och att det bland kommissionens ledamöter finns en person som varit ordinarie domare. Utskottet anser dock att kommissionen som förvaltnings-

myndighet själv bör kunna besluta om sina arbetsformer och därmed även, som regeringen anser, vem som bör leda förhöret. Utskottet utgår i likhet med regeringen från att kommissionen beaktar de rättssäkerhetsaspekter som Lagrådet pekat på.

Justitieutskottet anser att motionerna K28 och K31 i denna del bör avstyrkas. – Företrädarna för Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna, Folkpartiet liberalerna och Miljöpartiet har anmält avvikande mening.

Utskottets bedömning

Som justitieutskottet betonat ställer det faktum att förhören sker under straffansvar särskilda krav på den som skall leda dem. Lagrådet har, som regeringen redovisat, noga utvecklat skälen för att förhören bör ledas av någon som har betydande förtrogenhet med främst rättegångsbalken.

Kommissionens sammansättning är som justitieutskottet noterat numera klar. En av kommissionens ledamöter har varit ordinarie domare. Kommissionen har möjlighet att överlämna ledningen av förhör till denna ledamot. Oavsett om så sker anser sig konstitutionsutskottet kunna utgå från att kommissionen planerar förhören och i görligaste mån förutser i vilka delar rättssäkerhetsfrågor blir särskilt aktuella. Utskottet anser sig vidare kunna utgå från att kommissionen vid behov kommer att avbryta ett förhör för att överlägga om vilka frågor som skall ställas. Det kan också erinras om att även kommissionens sekreterare är ordinarie domare.

Konstitutionsutskottet anser således, liksom justitieutskottet, att kommissionen som förvaltningsmyndighet själv bör kunna besluta om sina arbetsformer och därmed även vem som bör leda ett förhör.

Konstitutionsutskottet utgår i likhet med regeringen och justitieutskottet från att kommissionen beaktar de rättssäkerhetsaspekter som Lagrådet pekat på.

Med det anförda tillstyrker konstitutionsutskottet regeringens förslag till lydelse av 2 § förfarandelagen och avstyrker motionerna 1998/99:K28 (m) yrkande 3 och 1998/99:K31 (mp) yrkande 4.

Bestämmelse om offentliga förhör

Gällande ordning för handläggning hos förvaltningsmyndigheter och domstolar

En kommitté bestämmer själv över sitt utredningsarbete. Liksom hos en förvaltningsmyndighet är sammanträden normalt slutna, och allmänheten har inte tillträde. Detta gäller även om andra än till myndigheten knutna personer i någon roll deltar i sammanträdena. Till detta kommer att hos kommittéer, liksom hos andra myndigheter, en mängd information inhämtas på annat sätt än genom sammanträden.

Vad avser sammanträden finns varken i kommittéförordningen eller i förvaltningslagen någon bestämmelse som förbjuder myndigheten att ge allmänheten tillträde till ett sammanträde. Denna möjlighet begränsas – utom av praktiska omständigheter – endast av gällande sekretessregler.

För rättegång i domstolar gäller andra regler. Förhandling vid domstol skall vara offentlig. I vissa fall får dock förhandling hållas inom stängda dörrar. Det gäller i första hand om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas en uppgift för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen och rätten bedömer det vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Det gäller därutöver i vissa andra fall där sekretess gäller enligt sekretesslagen.

Propositionen

Regeringen gör bedömningen att några regler om offentliga förhör inte bör tas in i lagen.

Som motiv pekas på (prop. s. 23) att någon förhandlings- eller sammanträdesoffentlighet inte råder hos en sådan förvaltningsmyndighet som kommissionen utgör. Huvudregeln är att förhör och sammanträden inför kommissionen inte är offentliga. Däremot har kommissionen, på samma sätt som andra förvaltningsmyndigheter, en diskretionär rätt att bestämma att t.ex. ett förhör inför kommissionen kan ske offentligt. En förutsättning för detta är dock enligt vad regeringen framhåller att ett sådant förfarande är förenligt med sekretesslagens bestämmelser.

I frågan om man bör införa speciella regler för förhör inför kommissionen anför regeringen att det på goda grunder kan antas att sådana förhör kommer att tilldra sig ett stort intresse från allmänheten, samtidigt som det måste beaktas att kommissionens verksamhet kommer att avse frågor som även fortsättningsvis måste omges med sekretess. Regeringen pekar på att behovet av sekretesskydd är särskilt starkt bl.a. när det gäller skydd för källor och när det är fråga om att garantera uppgiftslämnarens anonymitet samt på att hänsyn måste tas till undersökningens effektivitet och till enskilda personer. Vidare måste beaktas att den som skall höras av kommissionen inte skall kunna anpassa sin utsaga till vad andra redan har sagt. Hänsyn måste naturligtvis också tas till försvars- och utrikessekretessen. Regeringen bedömer att offentliga förhör blir ett undantag om vilket kommissionen har en diskretionär beslutanderätt, och för detta behövs inga regler i den aktuella lagen.

Motion

Carl Bildt m.fl. (m) begär i *motion 1998/99:K28 yrkande 5* att riksdagen beslutar att kommissionens möjlighet att hålla öppna förhör skall framgå av förfarandelagen. Ett uttryckligt lagstöd för denna möjlighet framstår enligt motionärernas mening som än mer motiverat just därför att offentliga förhör kan förväntas förekomma i mycket begränsad utsträckning.

Utskottets bedömning

Utskottet konstaterar att kommissionen har en diskretionär rätt att bestämma att t.ex. ett förhör inför kommissionen kan ske offentligt. En förutsättning för detta är dock att förfarandet är förenligt med sekretesslagens bestämmelser.

Det står således klart att kommissionen har möjlighet att hålla offentliga förhör. Någon särskild bestämmelse om denna möjlighet anser utskottet i likhet med regeringen inte påkallad. Motion 1998/99:K28 (m) yrkande 5 avstyrks.

Juridiskt biträde

Regeringen föreslår att den som av kommissionen har förelagts att inställa sig till ett förhör eller att visa upp en skriftlig handling eller ett föremål, skall ha rätt att få ett lämpligt juridiskt biträde förordnat för sig av kommissionen.

Om den som har förelagts att inställa sig till förhör eller att visa upp handling eller föremål hörs av kommissionen, skall biträdet ha rätt att ställa frågor till honom eller henne.

Ersättning till biträdet skall betalas av allmänna medel.

Propositionen har i denna del inte föranlett någon motion.

Särskilda sekretessfrågor

Förordnande om tystnadsplikt

Bakgrund – regler vid rättegång

Om det vid en förhandling i domstol har förebringats en uppgift för vilken det gäller sekretess enligt sekretesslagen hos domstolen, får domstolen förordna om tystnadsplikt avseende uppgiften (5 kap. 4 § rättegångsbalken). En förutsättning är att förhandlingen ägt rum inom stängda dörrar.

För sådana uppgifter gäller enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen undantag från rätten att fritt meddela uppgifter och underrättelser för publicering (meddelarfriheten).

Brott mot tystnadsplikt sanktioneras genom en straffbestämmelse i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Propositionen

Regeringen föreslår att kommissionen skall kunna besluta om tystnadsplikt beträffande uppgift som kommer fram vid ett förhör och för vilken gäller sekretess enligt sekretesslagen.

Sekretess skall inte hindra att den kallade eller förelagde lämnar uppgifter till sitt biträde, om det behövs för att han eller hon skall kunna ta till vara sin rätt. Biträdet får inte obehörigen röja en sådan uppgift.

Motion

I motion 1998/99:K28 av Carl Bildt m.fl. (m) yrkande 9 begärs ett tillkännagivande om vad som kan vara en betänkelig utveckling i riktning mot ökad sekretess för uppgifter som också har ett stort allmänintresse. Motionärerna anser sig kunna konstatera att förordnanden enligt 5 kap. 4 § rättegångsbalken på senare tid tycks ha blivit vanligare i våra domstolar med effekten att extra sträng sekretess kommit att omgärda aktuella och uppmärksammade

brottmål med stort allmänt intresse. Motionärerna ifrågasätter varken de förordnanden som har utfärdats eller regeringens förslag att ge kommissionen motsvarande möjlighet. Detta framstår tvärtom enligt motionärerna som naturligt med tanke på syftet att förhörspersonerna fritt skall våga säga sanningen inför kommissionen, men motionärerna vill ändå fästa uppmärksamhet på vad som kan vara början på en betänklig utveckling i riktning mot ökad sekretess för uppgifter som också har ett stort allmänintresse och peka på den fara som begränsningar av öppenheten i sin förlängning kan föra med sig för den fortsatta demokratiutvecklingen i vårt land.

Utskottets bedömning

Öppenhet är av grundläggande betydelse för den demokratiska utvecklingen. I likhet med motionärerna anser utskottet att en utveckling mot ökad sekretess vore betänklig. I linje med detta bör förordnanden om tystnadsplikt meddelas endast då det är nödvändigt. Utskottet utgår från att så sker och anser inte att något tillkännagivande i enlighet med motion 1998/99:K28 (m) yrkande 9 behövs i detta sammanhang.

Sekretessen i kommissionens arbete

Bestämmelser om sekretess

Som redovisats i ett tidigare avsnitt finns bestämmelser om sekretess både till skydd för det allmänna och till skydd för enskilda. Sekretessen kan gälla med rakt eller omvänt skaderekvisit. Det raka skaderekvisitet innebär en presumtion för offentlighet. Sekretess föreligger, om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet innebär presumtion för sekretess. Sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada.

Exempel på sekretess till skydd för det allmänna är utrikessekretessen enligt 2 kap. 1 § och försvarssekretessen enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen. För båda gäller det raka skaderekvisitet. Vidare finns sekretess för att förebygga eller beivra brott enligt 5 kap. sekretesslagen, såsom s.k. förundersökningssekretess (rakt skaderekvisit) och sekretess för uppgifter som hänför sig till polisens underrättelseverksamhet eller till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism (omvänt skaderekvisit).

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda finns i 7–9 kap. sekretesslagen.

Sekretessen kan gälla såväl personliga som ekonomiska förhållanden. Inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten gäller huvudsakligen sekretess för enskildas personliga förhållanden med omvänt skaderekvisit. För den s.k. utlänningssekretessen gäller rakt skaderekvisit.

För uppgifter i register som förs med stöd av lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister och lagen (1965:94) om polisregister m.m. gäller absolut sekretess. (Se 7 kap. 17 § sekretesslagen och övergångsbestämmelsen till lagen [1998:624] om ändring i sekretesslagen.) Uppgifter ur registren kan

endast lämnas ut om det är särskilt föreskrivet i respektive lag eller i säkerhetsskyddslagen (1996:627) eller i förordningar som har stöd i dessa lagar. Motsvarande sekretess kommer att gälla för uppgifter i belastningsregistret enligt lagen (1998:620) om belastningsregister som ännu inte har trätt i kraft.

Sekretess gäller för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i bl.a. kriminalunderrättelseregister och Säporegistret. Sekretess gäller med omvänt skaderekvisit.

Propositionen m.m.

Regeringen konstaterar i *propositionen* att bestämmelserna om sekretess till skydd för det allmänna kommer att gälla även hos kommissionen samt att den absoluta sekretessen för uppgifter i kriminalregister och polisregister enligt lagarna om dessa register samt enligt lagen om belastningsregister kommer att gälla även hos kommissionen om en sådan uppgift lämnas dit.

Regeringen konstaterar vidare att den sekretess som gäller för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i bl.a. kriminalunderrättelseregister och Säporegistret inte utan en ny bestämmelse skulle komma att gälla hos kommissionen om uppgiften lämnas dit. Regeringen föreslår därför att det i sekretesslagen skall tas in en bestämmelse till skydd för uppgift hos kommissionen om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess för sådan uppgift skall gälla med det omvända skaderekvisitet, dvs. om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men.

Regeringen anför som skäl för sitt förslag (prop. s. 36) att det avseende enskilds intresse inte kan uteslutas att det i kommissionens granskningsverksamhet kommer fram uppgifter som kan vara integritetskänsliga och som inte skyddas av gällande sekretessregler. Det kan t.ex. röra sig om uppgift om politisk hemvist eller samröre med vissa politiska grupper och som inte skyddas av sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen. Vidare kan det enligt regeringen tänkas förekomma uppgift om enskilds fysiska eller psykiska hälsa liksom om enskilds familjeförhållanden. Regeringen anser att det inte heller kan uteslutas att uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden lämnas till kommissionen. Dessutom skulle ett utlämnande av uppgifterna kunna vara till men för närstående till den som uppgifterna rör. Mot denna bakgrund kan det enligt regeringen finnas skäl att förstärka sekretesskyddet för uppgift hos kommissionen om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Vidare föreslår regeringen att meddelarfrihet inte skall råda för sådan sekretessbelagd uppgift såvitt den avser personliga förhållanden. Meddelarfriheten kommer däremot att omfatta sådan uppgift som endast avser ekonomiska förhållanden.

Meddelarfriheten föreslås inte heller gälla om kommissionen har förordnat om tystnadsplikt för en sekretessbelagd uppgift som har kommit fram vid förhör.

Regeringen påpekar i *kommissionens direktiv* att mycket av det som kommissionen skall granska och på annat sätt kommer i kontakt med med nöd-

vändighet är kringgärdat av sekretess. Behovet av sekretesskydd är särskilt starkt bl.a. när det gäller skydd för källor och när det är fråga om att garantera uppgiftslämnarens anonymitet. Här bör enligt regeringen särskilt framhållas att det för vårt land viktiga underrättelseutbytet med andra länder bygger på ett förtroende som har etablerats under många års samarbete. Arbetet måste därför bedrivas och genomföras på ett sådant sätt att det inte medför någon risk för underrättelse- och säkerhetsorganens möjligheter att i dag och i framtiden arbeta för Sveriges bästa. Det skall inte heller i övrigt skada Sveriges förbindelser med andra länder.

Motioner

I *motionerna 1998/99:K29 av Helena Bargholtz (fp) yrkande 1 och 1998/99:K30 av Åsa Torstensson m.fl. (c) yrkande 2* begärs att riksdagen beslutar om sådan ändring i sekretessbestämmelserna att offentlighet blir huvudregeln i kommissionens arbete. De bestämmelser som avses i denna del är regeringens förslag till lydelse av 9 kap. 26 § sekretesslagen, där motionärerna anser att skaderekvisitet skall vara rakt.

I *motionerna – 1998/99:K29 av Helena Bargholtz (fp) yrkande 2 och 1998/99:K30 av Åsa Torstensson m.fl. (c) yrkande 4* – begärs också att riksdagen avslår regeringens förslag om inskränkningar i den grundlagsstadgade rätten att fritt meddela uppgifter och underrättelser för publicering. Härmed avses förslaget till ändring i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

Utskottets bedömning

Avsikten med kommissionen är att få fram så mycket upplysningar som möjligt och så långt möjligt klarlägga hur den författningsskyddande verksamheten har bedrivits samt vilka misstag som kan ha begåtts. Kommissionens uppdrag är avsett att resultera i ett samlat, uttömmande och definitivt klarläggande av säkerhetstjänsternas inrikes verksamhet. Resultatet förutsätts i största möjliga utsträckning göras offentligt tillgängligt.

Frågan är då hur detta resultat skall uppnås. Som regeringen har påpekat i kommissionens direktiv, och som återgivits ovan, är mycket av det som kommissionen skall granska och på annat sätt kommer i kontakt med nödvändighet kringgärdat av sekretess. Intresset av allmänhetens insyn måste vägas mot intresset att kommissionen kan få fram bästa möjliga underlag för sin bedömning. För denna möjlighet kan det enligt utskottets mening vara av stor betydelse att de som hörs har tilltro till sekretesskyddet hos kommissionen för uppgifter som de lämnar. Den öppenhet som förespråkas i motionerna riskerar enligt utskottets mening att motverka sitt syfte.

Vid intresseavvägningen delar utskottet således regeringens bedömning om sekretesskyddets utformning. Utskottet tillstyrker därför regeringens förslag till ändring i sekretesslagen och avstyrker motionerna 1998/99:K29 (fp) yrkandena 1 och 2 och 1998/99:K30 (c) yrkandena 2 och 4.

Regeringens bedömning

Regeringen anser i *propositionen* (s. 13) mot bakgrund av den föreslagna lagens tillämpningsområde och syftet med lagen att några särskilda bestämmelser som tar sikte på kommissionens samverkan med forskare inte bör tas in i lagen.

I *kommissionens direktiv* framhåller regeringen att det av HSFR beslutade forskningsprogrammet sträcker sig över en annan tidsperiod och har en bredare inriktning än kommissionens uppdrag och framför allt syftar till att den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten genom oberoende forskning sätts in i ett större historiskt och socialt sammanhang. Forskningsprogrammet bör av de skälen fortgå parallellt med kommissionens arbete.

I fråga om samverkan mellan kommissionen och de forskare som arbetar inom ramen för forskningsprogrammet sägs att kommissionen kan samverka med dem och i sådant fall besluta om lämpliga former för samarbetet. Bland annat får kommissionen avgöra hur omfattande arkivgenomgångar som kommissionen bör göra när den utför sitt uppdrag och vad som kan lämnas åt den pågående forskningen. Utlämnande av handlingar från kommissionen och de granskade myndigheterna skall självklart föregås av en sekretessgranskning i enlighet med gällande sekretesslagstiftning.

Enskilda statsråd har också i riksdagen svarat på frågor om möjligheten att ge forskarna tillgång till sekretessbelagda uppgifter. Försvarsminister Björn von Sydow uppgav i december 1998 att det då inom Regeringskansliet fortgående diskuterades hur man skulle kunna tillgodose forskarnas önskemål om att i större utsträckning få tillgång till uppgifter från personer med stor kännedom om underrättelse- och säkerhetstjänsten. Justitieminister Laila Freivalds redogjorde i mars 1999 för regeringens åtgärder för att underlätta för forskarna att inom ramen för gällande lagstiftning ta del av relevant material. Hon erinrade om att regeringen avsåg att tillsätta en granskningskommission och föreslå att den genom särskild lagstiftning bl.a. skulle få tillgång till allt material som kunde antas ha betydelse för kommissionens arbete utan föregående sekretessprövning samt påpekade att detta var möjligt om kommissionen såsom myndighet samtidigt omfattades av nödvändig sekretess.

Motion

Frågan om förhållandet mellan kommissionen och forskare tas upp i *motion 1998/99:K30 av Åsa Torstensson m.fl. (c) yrkande 1*. Motionärerna begär förslag om att det i lagen skall införas en bestämmelse om samverkan mellan forskare och kommission. Genom en sådan bestämmelse skall denna samverkan säkras.

Utskottets bedömning

Utskottet konstaterar att ett skäl till att kommissionen tillsatts har varit att den som myndighet kan ges tillgång till sekretessbelagda uppgifter och att

detta kan ske utan föregående sekretessprövning hos de myndigheter som förfogar över uppgifterna. Denna direkta tillgång till sekretessbelagda uppgifter har inte ansetts kunna ges till enskilda forskare. Utskottet delar denna bedömning. Som sägs i kommissionens direktiv bör det ankomma på kommissionen att – vid en samverkan med forskare – besluta om lämpliga former för samarbete.

Med det anförda avstyrker utskottet motion 1998/99:K30 (c) yrkande 1.

Bedömning om hävande av sekretess

Gällande bestämmelser

Som nämnts ovan finns grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. I 2 § anges dels med hänsyn till vilka intressen begränsning får ske, dels hur begränsningar författningstekniskt får göras. Vidare föreskrivs att, i en bestämmelse om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar, riksdagen eller regeringen får tilläggas befogenhet att efter omständigheterna medge att en viss handling lämnas ut.

Dispensbemyndiganden för regeringen att i vissa fall häva sekretessen finns först och främst i vissa enskilda sekretessbestämmelser. I 8 kap. sekretesslagen, som behandlar sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda ekonomiska förhållanden, finns en del sådana bemyndiganden (se 2, 5–7, 10 och 11 §§). I dessa fall kan regeringen förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas. Dispensmöjligheten avser bl.a. sekretess till skydd för uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden i en myndighets verksamhet med tillståndsgivning eller tillsyn.

Utöver de angivna dispensbemyndigandena har regeringen i 14 kap. 8 § sekretesslagen tillagts en allmän dispensbefogenhet. Regeringen får – utöver när det anges särskilt i en bestämmelse om sekretess – *för särskilt fall* förordna om undantag från sekretessen, när det är påkallat av *synnerliga* skäl.

Den befogenhet som enligt en bestämmelse i sekretesslagen tillkommer regeringen att för särskilt fall förordna om undantag från sekretess, tillkommer, såvitt avser uppgift hos riksdagen eller en myndighet under riksdagen, enligt 11 kap. 3 § sekretesslagen i stället riksdagen. Såvitt avser uppgift hos en myndighet under riksdagen tillkommer befogenheten det utskott som bereder ärenden som rör myndigheten. Riksdagen får även i annat fall förordna om undantag från sekretess i fråga om uppgift hos riksdagen.

Med riksdagen avses – som också tryckfrihetsförordningens bestämmelse tolkats i 11 kap. 3 § sekretesslagen – även organisationsformer som utskotten (se prop. 1975/76:160 s. 134).

Propositionen

Regeringen erinrar om kommissionens möjlighet främst enligt 14 kap. 8 § sekretesslagen att hos regeringen begära undantag från sekretess i fråga om

Motioner

Två motioner tar upp frågan om vem som skall kunna besluta om undantag från sekretess.

I *motion 1998/99:K27 av Mats Einarsson m.fl. (v) yrkande 3* begärs att regeringen skall lägga fram förslag till sådan ändring i sekretesslagen som ger annan myndighet än regeringen möjlighet att besluta om undantag från sekretess. Motionärerna anser det inte vara en rimlig ordning att kommissionen skall vända sig till regeringen och begära undantag från sekretess, om kommissionen finner det angeläget att offentliggöra hemligt material. Motionärerna anför att regeringen har varit och är högsta politiskt ansvariga organ för den verksamhet kommissionen skall granska och att det inbjuder till misstänkliggöranden att låta regeringen ha makten över vad som skall offentliggöras och vad som skall hållas hemligt. De alternativ som motionärerna anser står till buds är kommissionen själv, riksdagens konstitutionsutskott och Högsta domstolen. Om kommissionen genom sitt arbete visat prov på integritet och sanningslidelse och på så sätt erövrat allmänt förtroende torde den enligt motionärerna med större trovärdighet än regeringen kunna motivera att vissa uppgifter bör förbli hemliga. Å andra sidan talar skäl för att beslut om undantag från sekretess läggs utanför kommissionen. Det naturliga torde då enligt motionärerna vara att vända sig till den lagstiftande delen av statsmakten, dvs. riksdagen och då närmast till konstitutionsutskottet. Tre skäl talar enligt motionärerna för detta. För det första blir det politiska ansvaret för beslutet tydligare, eftersom KU består av folkvalda politiker. För det andra ges samtliga partier möjlighet att delta i bedömningen. Utrymmet för misstankar om att sekretessen används för att dölja sådant som bort offentliggöras minimeras. Beslutet om eventuellt hävande av sekretess skiljs från själva granskningen, som därmed kan utföras utan att påverkas av medvetna eller undermedvetna hänsynstaganden. En tredje möjlighet skulle kunna vara att överlåta beslut om undantag från sekretess till Högsta domstolen. Detta alternativ saknar dock två av KU-alternativets fördelar: politiskt ansvar och insyn från samtliga partier.

Liknande uppfattning framförs i *motion 1998/99:K31 av Per Lager m.fl. (mp) yrkande 3*. I motionen anföras att det, eftersom allmänhetens förtroende för att bedömningen sker på ett objektivt sätt är helt avgörande, framstår som lämpligt att uppgiften exempelvis sköts av ett parlamentariskt sammansatt organ, förslagsvis konstitutionsutskottet.

Utskottets bedömning

Möjligheten att medge undantag från sekretessbestämmelserna kan inte utan ändring i tryckfrihetsförordningen ges till annan än riksdagen eller regeringen. Redan av det skälet är det uteslutet att med avseende på kommissionens arbete ge sådan möjlighet till Högsta domstolen.

Dispensbefogenheterna i sekretesslagen innebär att det är regeringen som har befogenhet att ge dispens från sekretess för uppgifter i verksamhet hos myndigheter under regeringen, medan riksdagen har motsvarande befogenhet för uppgifter i verksamhet hos riksdagen eller myndigheter under riksdagen.

Kommissionen är en myndighet under regeringen. De myndigheter som kommissionens verksamhet avser är myndigheter under regeringen. Enligt utskottets uppfattning bör principerna för ansvarsfördelningen mellan riksdagen och regeringen i sekretessfrågor inte frångås. Utskottet avstyrker därför motionerna 1998/99:K27 (v) yrkande 3 och 1998/99:K31 (mp) yrkande 3.

Ikraftträdande m.m.

Förslag

Regeringen föreslår att den nya lagen och ändringarna i sekretesslagen skall träda i kraft den 1 oktober 1999.

I *motion 1998/99:K28 av Carl Bildt m.fl. (m) yrkande 10* begärs att riksdagen beslutar ändra tidpunkten för lagens ikraftträdande från den 1 oktober 1999 till den 1 december 1999.

Utskottets bedömning

Regeringens förslag har utöver vad som redovisats ovan inte föranlett några motioner, och utskottet har inte heller någon erinran mot propositionen i övriga delar. I fråga om ikraftträdandetidpunkt konstaterar dock utskottet att något beslut av riksdagen inte kommer att kunna fattas förrän i slutet av november. Utskottet föreslår därför att den nya lagen och ändringarna i sekretesslagen skall träda i kraft den 1 januari 2000.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *tillsättande av granskningskommission*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K262, 1998/99:K291 och 1998/99:K297 yrkande 1,
2. beträffande *kommissioner med särskilda befogenheter*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K28 yrkande 4,
3. beträffande *lagens tillämpningsområde*
att riksdagen med bifall till proposition 1998/99:140 och med avslag på motion 1998/99:K28 yrkande 1 antar regeringens förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet såvitt avser 1 §,
4. beträffande *kommissionens sammansättning*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K28 yrkande 2,
res. 1 (m)
5. beträffande *förhör under straffansvar som utredningsform*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K27 yrkande 1 och 1998/99:K30 yrkande 3,

res. 2 (c)

6. beträffande *upplysningspliktens omfattning*
att riksdagen med bifall till propositionen samt med avslag på motionerna 1998/99:K27 yrkande 2, 1998/99:K28 yrkandena 6 och 7 i denna del och 1998/99:K31 yrkande 1 antar regeringens förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet såvitt avser 4 §,

res. 3 (m)

res. 4 (v, mp)

7. beträffande *skyldighet att visa upp handlingar*
att riksdagen med bifall till propositionen samt med avslag på motion 1998/99:K28 yrkandena 7 i denna del och 8 antar regeringens förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet såvitt avser 5 §,

res. 5 (m)

8. beträffande *tillgång till uppgifter hos myndigheter*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K31 yrkande 2,

9. beträffande *arkivmyndigheters uppgiftsskyldighet*
att riksdagen med bifall till propositionen antar regeringens förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet såvitt avser 8 §,

res. 6 (m)

10. beträffande *ordförandeskap vid förhör*
att riksdagen med bifall till propositionen samt med avslag på motionerna 1998/99:K28 yrkande 3 och 1998/99:K31 yrkande 4 antar regeringens förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet såvitt avser 2 §,

res. 7 (m, kd, fp, mp)

11. beträffande *lagstöd för offentliga förhör*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K28 yrkande 5,

12. beträffande *förordnanden om tystnadsplikt*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K28 yrkande 9,

13. beträffande *sekretessen i kommissionens arbete*
att riksdagen med bifall till propositionen samt med avslag på motionerna 1998/99:K29 yrkandena 1 och 2 och 1998/99:K30 yrkandena 2 och 4 antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) såvitt avser 9 kap. 26 § och 16 kap. 1 §,

res. 8 (c, fp)

14. beträffande *förhållandet mellan kommissionen och forskare*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K30 yrkande 1,

res. 9 (c)

15. beträffande *bedömning om hävande av sekretess*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K27 yrkande 3 och 1998/99:K31 yrkande 3,

res. 10 (v, mp)

16. beträffande *lagförslagen i övrigt och ikraftträdandet* att riksdagen med anledning av propositionen och motion 1998/99:K28 yrkande 10 antar regeringens förslag till *dels lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet, i den mån lagförslaget inte omfattas av vad utskottet hemställt ovan under momenten 3, 6, 7, 9 och 10, dels lag om ändring i sekretesslagen (1980:100), i den mån lagförslaget inte omfattas av vad utskottet hemställt ovan under moment 13, med den ändringen att tidpunkten för lagarnas ikraftträdande bestäms till den 1 januari 2000.*

Stockholm den 4 november 1999

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Magnusson

I beslutet har deltagit: Göran Magnusson (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Jerry Martinger (m), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s) och Karin Enström (m).

Reservationer

1. Kommissionens sammansättning (mom. 4)

Jerry Martinger (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Karin Enström (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med ”Som framgår” och slutar med ”Motionsyrkandet avstyrks.” bort ha följande lydelse:

Såväl kommissionens ordförande som dess ledamöter har kritiserats i den allmänna debatten för att bl.a. inte besitta tillräcklig kompetens för sitt uppdrag. Enligt utskottets mening utgörs den bästa garantin mot misstänkliggörande och bristande tilltro till kommissionens arbete av att kommissionen är sammansatt så att den av den breda allmänheten uppfattas som en oantastlig auktoritet som drivs av ett starkt sanningspatos. Regeringen har inte gjort några ansträngningar för att åstadkomma en bred uppslutning kring den kommission som nu har tillsatts. Även om kommissionens sammansättning formellt sett inte är en fråga för riksdagen, bör den därför tas upp till förnyade överväganden. Regeringen bör kalla till s.k. partiöverläggningar i frågan snarast.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *kommissionens sammansättning*
att riksdagen med bifall till motion 1998/99:K28 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Förhör under straffansvar som utredningsform (mom. 5)

Åsa Torstensson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 15 börjar med "Som justitieukskottet" och slutar med "yrkande 3." bort ha följande lydelse:

Det förhållandet att kommissionen skall kunna inhämta uppgifter genom samtal med olika personer i annan form än genom förhör under straffansvar riskerar enligt utskottets mening att leda till inkonsekventa effekter och i viss mån osäkra uppgifter, eftersom vissa förhörspersoner kommer att vara underkastade sanningsplikt och andra inte. Förhör under straffansvar bör i stället vara den exklusiva formen för kommissionen att inhämta upplysningar.

Regeringen bör skyndsamt återkomma till riksdagen med förslag till ändring i förfarandelagen av angiven innebörd. Härigenom tillgodoses motion 1998/99:K30 yrkande 3. Motion 1998/99:K27 yrkande 1 bör avslås.

dels att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *förhör under straffansvar som utredningsform*
att riksdagen med anledning av motion 1998/99:K30 yrkande 3 och med avslag på motion 1998/99:K27 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. Upplyningspliktens omfattning (mom. 6)

Jerry Martinger (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Karin Enström (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 20 börjar med "I fråga om" och på s. 21 slutar med "i förfarandelagen." bort ha följande lydelse:

Det finns enligt konstitutionsutskottets uppfattning en uppenbar risk för att preskriberade gärningar ofta kan antas bli själva huvudtemat för ett förhör inför kommissionen. Utskottet anser att det av integritetsskäl är ytterst tveksamt att tvinga enskilda att under straffansvar avslöja brottsliga gärningar som de begått tidigare, även om de hunnit preskriberas. Rätten att vägra yttra sig vid ett förhör bör därför som anförs i motion 1998/99:K28 yrkande 6 utvidgas i förhållande till regeringens förslag. Förslaget till lydelse av 4 § första stycket bör ändras på det sätt som framgår av hemställan. Motionerna 1998/99:K27 yrkande 2 och 1998/99:K31 yrkande 1 bör avstyrkas.

Konstitutionsutskottet delar vidare uppfattningen i motion 1998/99:K28 yrkande 7 att det bör framgå klarare av lagen att kommissionen inte – för att den som hörs skall få lämna uppgifter som omfattas av utrikes- eller för-

svarssekretess – behöver inhämta tillstånd av en myndighet i vars verksamhet en sådan uppgift har inhämtats. Lydelsen bör därför, som begärs i motion 1998/99:K28 yrkande 7 i denna del, ändras även såvitt avser andra stycket i paragrafen.

dels att utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *upplysningspliktens omfattning*

att riksdagen med anledning av propositionen samt med bifall till motion 1998/99:K28 yrkandena 6 och 7 i denna del och med avslag på motionerna 1998/99:K27 yrkande 2 och 1998/99:K31 yrkande 1 antar regeringens förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet såvitt avser 4 § med den ändringen att paragrafen erhåller följande som *Reservanternas förslag* betecknade lydelse:

Regeringens förslag

Reservanternas förslag

4 §

Den som hörs har samma rätt och skyldighet att lämna uppgifter som han eller hon skulle ha haft som vittne i en rättegång. Vid förhöret får endast sådana frågor ställas som kunnat ställas vid ett vittnesförhör i domstol. Kommissionen skall före förhöret erinra om vad förhöret avser och upplysa om sanningsplikten och om att förhöret sker under straffansvar samt, när det finns skäl för det, om rätten att vägra yttra sig.

Ett förhör hos kommissionen får gälla även uppgifter som avses i 2 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse till vilken det hänvisas i dessa paragrafer. Den myndighet i vars verksamhet en sådan uppgift har inhämtats *skall då anses ha lämnat sitt tillstånd till detta.*

Om den som skall höras vägrar att yttra sig eller att besvara en fråga och inte har något giltigt skäl för detta, får kommissionen förelägga honom eller henne vid vite att fullgöra sin skyldighet.

Ett förhör skall dokumenteras. Den hörde har rätt att hos kommissionen ta del av det dokumenterade förhöret.

Den som hörs har samma rätt och skyldighet att lämna uppgifter som han eller hon skulle ha haft som vittne i en rättegång. Vid förhöret får endast sådana frågor ställas som kunnat ställas vid ett vittnesförhör i domstol. *Till skillnad från vad som gäller vid vittnesförhör i domstol är dock den som hörs inte skyldig att lämna uppgifter som skulle avslöja att den hörde eller någon honom eller henne närstående har begått en vanäraande handling.* Kommissionen skall före förhöret erinra om vad förhöret avser och upplysa om sanningsplikten och om att förhöret sker under straffansvar samt, när det finns skäl för det, om rätten att vägra yttra sig.

Ett förhör hos kommissionen får gälla även uppgifter som avses i 2 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse till vilken det hänvisas i dessa paragrafer *utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet en sådan uppgift har inhämtats.*

4. Upplyningspliktens omfattning (mom. 6)

Kenneth Kvist (v), Mats Einarsson (v) och Per Lager (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 20 börjar med "I fråga om" och på s. 21 slutar med "i denna del." bort ha följande lydelse:

Som regeringens förslag ser ut finns det enligt konstitutionsutskottets mening en uppenbar risk för att de som skall höras inför kommissionen kan komma att vägra svara på frågor med hänvisning till att de annars kommer att avslöja att de begått en vanärande handling. Särskilt mot bakgrund av den uppmärksamhet som kommissionens arbete kan antas få i medierna finns det anledning att räkna med att kommissionen blir tvungen att acceptera sådana invändningar. Detta skulle i sin tur förfela syftet med kommissionen. För att kommissionen skall kunna arbeta effektivt måste skyldigheten att svara på frågor även omfatta sådant som skulle avslöja vanärande handlingar. Kommissionen är inte någon domstol. Det finns därför enligt utskottets uppfattning inte skäl att låta den som hörs ha rätt att tåga i samma omfattning som i ett förhör inför domstol. Utskottet förordar alltså med anledning av motionerna 1998/99:K27 yrkande 2 och 1998/99:K31 yrkande 1 att en ändring görs i regeringsförslaget i enlighet med vad som här anförts. Det sagda innebär att motion 1998/99:K28 yrkande 6 bör avstyrkas.

dels att utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *upplyningspliktens omfattning*

att riksdagen med anledning av propositionen samt med bifall till motionerna 1998/99:K27 yrkande 2 och 1998/99:K31 yrkande 1 och med avslag på motion 1998/99:K28 yrkandena 6 och 7 i denna del antar regeringens förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet såvitt avser 4 § med den ändringen att paragrafen erhåller följande som *Reservanternas förslag* betecknade lydelse:

Regeringens förslag

Reservanternas förslag

4 §

Den som hörs har samma rätt och skyldighet att lämna uppgifter som han eller hon skulle ha haft som vittne i en rättegång. Vid förhöret får endast sådana frågor ställas som kunnat ställas vid ett vittnesförhör i domstol. Kommissionen skall före förhöret erinra om vad förhöret avser och upplysa om sanningsplikten och om att förhöret sker under straffansvar samt, när det finns skäl för det, om rätten att vägra yttra sig.

Den som hörs har samma rätt och skyldighet att lämna uppgifter som han eller hon skulle ha haft som vittne i en rättegång. Vid förhöret får endast sådana frågor ställas som kunnat ställas vid ett vittnesförhör i domstol. *Till skillnad från vad som gäller vid vittnesförhör i domstol är dock den som hörs skyldig att lämna även uppgifter som avslöjar att den hörde eller någon honom eller henne närstående har begått en vanärande handling.* Kommissionen skall före

4 §

förhöret erinra om vad förhöret avser och upplysa om sanningsplikten och om att förhöret sker under straffansvar samt, när det finns skäl för det, om rätten att vägra yttra sig.

Ett förhör hos kommissionen får gälla även uppgifter som avses i 2 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse till vilken det hänvisas i dessa paragrafer. Den myndighet i vars verksamhet en sådan uppgift har inhämtats skall då anses ha lämnat sitt tillstånd till detta.

Om den som skall höras vägrar att yttra sig eller att besvara en fråga och inte har något giltigt skäl för detta, får kommissionen förelägga honom eller henne vid vite att fullgöra sin skyldighet.

Ett förhör skall dokumenteras. Den hörde har rätt att hos kommissionen ta del av det dokumenterade förhöret.

5. Skyldighet att visa upp handlingar (mom. 7)

Jerry Martinger (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Karin Enström (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 22 börjar med "Regeringen har" och på s. 23 slutar med "i denna del." bort ha följande lydelse:

Som Lagrådet påpekat används i 38 kap. 2 § rättegångsbalken ordet "förete", inte orden "visa upp". Utskottet delar, liksom motionärerna i motion 1998/99:K28 yrkande 6, Lagrådets uppfattning att orden "visa upp" inte uttrycker exakt vad som åsyftas i bestämmelsen; det saknas ett moment, nämligen att handlingen eller föremålet också skall lämnas fram för granskning. För att bättre uttrycka vad som åsyftas bör orden "visa upp" i 5 § första stycket förfarandelagen enligt utskottets mening bytas ut mot det i rättegångsbalken använda ordet "förete".

Som anförts ovan i reservation nr 3 bör det framgå klarare av lagtexten att en myndighet inte behöver lämna tillstånd till att en handling eller ett föremål företes. Lydelsen bör därför, som begärs i motion 1998/99:K28 yrkande 7 i denna del, ändras även såvitt avser andra stycket i paragrafen.

dels att utskottets hemställan under 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *skyldighet att visa upp handlingar*

att riksdagen med anledning av propositionen samt med bifall till motion 1998/99:K28 yrkandena 7 i denna del och 8 antar regeringens förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet såvitt avser 5 § med den ändringen att paragrafen erhåller följande som *Reservanternas förslag* betecknade lydelse:

En enskild som innehar en skriftlig handling eller ett föremål som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet får föreläggas vid vite att *visa upp* handlingen eller föremålet. Ingen behöver dock *visa upp* en sådan handling eller ett sådant föremål som han eller hon inte skulle ha behövt *visa upp* i en rättegång.

En myndighet skall på motsvarande sätt som anges i 4 § andra stycket anses ha lämnat sitt tillstånd till att handlingen eller föremålet visas upp.

En enskild som innehar en skriftlig handling eller ett föremål som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet får föreläggas vid vite att *förete* handlingen eller föremålet. Ingen behöver dock *förete* en sådan handling eller ett sådant föremål som han eller hon inte skulle ha behövt *förete* i en rättegång.

Handlingen eller föremålet får på motsvarande sätt som anges i 4 § andra stycket företes för kommissionen utan tillstånd av myndighet.

6. Arkivmyndigheters uppgiftsskyldighet (mom. 9)

Jerry Martinger (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Karin Enström (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 26 börjar med ”Utskottet noterar regeringens” och slutar med ”bör godtas.” bort ha följande lydelse:

Vid överlåtelsen av ett enskilt arkiv till en arkivinstitution träffas en överenskommelse om tillgängligheten till arkivet. Enligt utskottets uppfattning vore det stötande att ålägga en arkivmyndighet att lämna ut uppgifter i strid med förbehåll om tillgängligheten som har ställts upp vid överlåtandet. Risken för framtida sådana ålägganden kan också verka hämmande på enskildas beredvillighet att överlåta enskilda arkiv till arkivmyndigheter. Ett undantag från myndigheters skyldighet att lämna uppgifter bör därför göras i enlighet med det anförda.

dels att utskottets hemställan under 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *arkivmyndigheters uppgiftsskyldighet*

att riksdagen med anledning av propositionen antar regeringens förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet såvitt avser 8 § med den ändringen att paragrafen erhåller följande som *Reservanternas förslag* betecknade lydelse:

Regeringens förslag

Reservanternas förslag

8 §

En myndighet skall på begäran lämna de uppgifter till kommissionen som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet. En myndighet får dock inte lämna en sådan uppgift som en enskild inte

En myndighet skall på begäran lämna de uppgifter till kommissionen som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet. En myndighet får dock inte lämna en sådan uppgift som en enskild inte

haft rätt att lämna till kommissionen. En myndighet får inte heller utan synnerliga skäl lämna en uppgift genom vilken en yrkeshemlighet skulle uppenbaras.

haft rätt att lämna till kommissionen. En myndighet får inte heller utan synnerliga skäl lämna en uppgift genom vilken en yrkeshemlighet skulle uppenbaras.

Skyldigheten enligt första stycket omfattar inte uppgifter i enskilda arkiv som överlåtits till myndigheten med förbehåll om tillgången till uppgifterna, om ett utlämnande av uppgifterna skulle strida mot förbehållet.

7. Ordförandeskap vid förhör (mom. 10)

Ingvar Svensson (kd), Jerry Martinger (m), Inger René (m), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Helena Bargholtz (fp) och Karin Enström (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 28 börjar med "Som justitieutskottet" och slutar med "yrkande 4." bort ha följande lydelse:

Som justitieutskottet betonat ställer det faktum att förhören sker under straffansvar särskilda krav på den som skall leda dem.

Konstitutionsutskottet anser att förhören inför kommissionen bör ledas av någon som är eller har varit ordinarie domare. Kraven på rättssäkerhet i förfarandet inför kommissionen talar för detta. Lagrådet har, som regeringen redovisat, noga utvecklat skälen för att förhören bör ledas av någon som har betydande förtrogenhet med främst rättegångsbalken. Således har Lagrådet framhållit att den formella hanteringen vid ett förhör av t.ex. sekretessfrågor och frågan om en parts rätt att vägra yttra sig förutsätter en sådan förtrogenhet. Lagrådet har vidare betonat vikten av att förhörspersonen, med hänsyn till lagens bestämmelser om straffansvar, har en klar uppfattning om vad förhöret avser.

Frågan om vem som skall leda förhören är enligt utskottets uppfattning av så central betydelse att den måste regleras i lag. Som anförs i motionerna 1998/99:K28 yrkande 3 och 1998/99:K31 yrkande 4 bör således en ändring göras i regeringens förslag. En bestämmelse om ledningen av förhören under straffansvar bör tas in i 2 § förfarandelagen.

dels att utskottets hemställan under 10 bort ha följande lydelse:

10. beträffande *ordförandeskap vid förhör*

att riksdagen med anledning av propositionen och med bifall till motionerna 1998/99:K28 yrkande 3 och 1998/99:K31 yrkande 4 antar regeringens förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet såvitt avser 2 § med den ändringen att paragrafen erhåller följande som *Reservanternas förslag* betecknade lydelse:

*Regeringens förslag**Reservanternas förslag*

2 §

Kommissionen får hålla förhör under straffansvar med den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet.

Kommissionen får hålla förhör under straffansvar med den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet. *Sådana förhör skall hållas under ledning av någon som är eller har varit ordinarie domare.*

8. Sekretessen i kommissionens arbete (mom. 13)

Åsa Torstensson (c) och Helena Bargholtz (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 33 börjar med "Avsikten med" och slutar med "och 4." bort ha följande lydelse:

Mot bakgrund av hur frågan om säkerhetstjänsternas inrikes verksamhet tidigare har hanterats av statsmakterna är det enligt utskottets mening väsentligt att medborgarnas insyn och kunskap om kommissionens verksamhet inte i onödan begränsas av sekretessregler.

Huvudregeln i kommissionens arbete bör således vara offentlighet. Sekretessen för kommissionen bör därför inte som regeringen föreslagit utformas med s.k. omvänt skaderekvisit utan med rakt skaderekvisit. Inte heller bör meddelarfriheten begränsas för uppgifter hos kommissionen.

Som begärs i motionerna 1998/99:K29 yrkandena 1 och 2 samt 1998/99:K30 yrkandena 2 och 4 bör därför regeringens förslag till lydelse av 9 kap. 26 § sekretesslagen ändras, medan förslaget till ny lydelse av 16 kap. 1 § samma lag bör avslås.

dels att utskottets hemställan under 13 bort ha följande lydelse:

13. beträffande *sekretessen i kommissionens arbete* att riksdagen med anledning av propositionen och med bifall till motionerna 1998/99:K29 yrkandena 1 och 2 och 1998/99:K30 yrkandena 2 och 4 i fråga om regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

dels antar förslaget såvitt avser 9 kap. 26 § med den ändringen att paragrafen erhåller följande som *Reservanternas förslag* betecknade lydelse:

*Regeringens förslag**Reservanternas förslag*

26 §

Sekretess gäller hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författnings-

Sekretess gäller hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskydd-

skyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det *inte står klart att uppgiften kan röjas utan* att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

ande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det *kan antas* att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men, *om uppgiften röjs*.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

dels avslår förslaget såvitt avser 16 kap. 1 §,

9. Förhållandet mellan kommissionen och forskare (mom. 14)

Åsa Torstensson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 34 börjar med "Utskottet konstaterar" och på s. 35 slutar med "yrkande 1." bort ha följande lydelse:

Som utskottet redovisat inledningsvis har regeringen lämnat uppdrag till HSFR att genomföra ett särskilt forskningsprojekt om militär underrättelse- och säkerhetstjänst. Ett antal intressanta forskningsprojekt har presenterats, som alla syftar till att beskriva, förklara och förstå vad som egentligen hände i samband med IB-affären och andra former av övervakning av svenska medborgare. Forskningsuppgifterna är enligt utskottets mening angelägna. Endast forskningen kan forma de insikter och den självförståelse som är nödvändig för att IB-affären och annan övervakning av svenska medborgare inte skall förbli ett oläkt sår i svensk efterkrigshistoria.

Kritiska röster har emellertid höjts från forskarna om tillgången till arkivhandlingar.

Forskningen och kommissionen skall fylla olika funktioner. Forskningen och kommissionens verksamhet utesluter därför inte varandra, utan båda behövs. För att säkra forskarnas möjlighet att samverka bör därför, som begärs i motion 1998/99:K30 yrkande 1, en bestämmelse om samverkan tas in i förfarandelagen. Regeringen bör utarbeta och lägga fram ett sådant förslag för riksdagen.

dels att utskottets hemställan under 14 bort ha följande lydelse:

14. *beträffande förhållandet mellan kommissionen och forskare* att riksdagen med bifall till motion 1998/99:K30 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

10. Bedömning om hävande av sekretess (mom. 15)

Kenneth Kvist (v), Mats Einarsson (v) och Per Lager (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 36 börjar med "Möjligheten att" och på s. 37 slutar med "yrkande 3." bort ha följande lydelse:

Möjligheten att medge undantag från sekretessbestämmelserna kan inte utan ändring i tryckfrihetsförordningen ges till annan än riksdagen eller

regeringen. Redan av det skälet är det uteslutet att med avseende på kommissionens arbete ge sådan möjlighet till Högsta domstolen.

Regeringen har varit och är högsta politiskt ansvariga organ för den verksamhet kommissionen skall granska. Att makten över vad som skall offentliggöras och vad som skall hållas hemligt ligger i händerna på en instans som indirekt är granskad, inbjuder till misstänkliggöranden. Enligt utskottets uppfattning är detta inte en rimlig ordning, utan en annan möjlighet bör sökas.

Om kommissionen genom sitt arbete visat prov på integritet och sanningslidelse och på så sätt erövrat allmänt förtroende kan den med större trovärdighet än regeringen antas kunna motivera att vissa uppgifter bör förbli hemliga. Trots detta finns det skäl för att beslut om undantag från sekretess skall läggas utanför kommissionen. Det naturliga är då enligt utskottets uppfattning – mot bakgrund av att bedömningen inte bör ligga hos regeringen – att vända sig till den lagstiftande delen av statsmakten, dvs. riksdagen och då närmast till konstitutionsutskottet.

Utskottet anser att en sådan lösning har flera fördelar. För det första blir det politiska ansvaret för beslutet tydligare, eftersom utskottet består av folkvalda politiker. För det andra ges företrädare för samtliga partier möjlighet att delta i bedömningen. Utrymmet minimeras för misstankar om att sekretessen används för att dölja sådant som bort offentliggöras. Beslutet om eventuellt hävande av sekretess skiljs från själva granskningen, som därmed kan utföras utan att påverkas av medvetna eller undermedvetna hänsynstaganden.

Utskottet anser emellertid att ytterligare överväganden behövs i denna fråga. Riksdagen bör därför uppdra åt regeringen att utarbeta och lägga fram förslag om ändring i sekretesslagen för riksdagen med den inriktning som utskottet angivit. Härigenom tillgodoses motionerna 1998/99:K27 yrkande 3 och 1998/99:K31 yrkande 3.

dels att utskottets hemställan under 15 bort ha följande lydelse:

15. *beträffande bedömning om hävande av sekretess*
att riksdagen med bifall till motionerna 1998/99:K27 yrkande 3 och 1998/99:K31 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

I propositionen framlagda lagförslag

1 Förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 31 augusti 1999 beslutat att bereda justitiekottet tillfälle att avge yttrande över regeringens proposition 1998/99:140 Förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet jämte motionerna 1998/99:K27–31 som väckts med anledning av propositionen, i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitiekottet.

Ärendet

Den 25 mars 1999 beslutade regeringen att tillkalla en kommission (dir. 1999:26) för att kartlägga och granska den författningsskyddande verksamhet som de svenska säkerhetstjänsterna har bedrivit när det gäller hot som härrör från inrikes förhållanden. I direktiven sägs att kommissionen bör ges särskilda befogenheter.

Propositionen innehåller förslag till lagstiftning om sådana befogenheter. Förslagen grundar sig på en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria som har remissbehandlats.

Lagrådet har granskat lagförslagen och föreslagit vissa ändringar. Regeringen har delvis följt Lagrådets förslag.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Kommissionen föreslås bl.a. få rätt att hålla förhör under straffansvar med den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet. Ingen skall dock behöva lämna uppgifter som han eller hon inte skulle ha behövt lämna som vittne i en rättegång.

Kommissionen föreslås också få rätt att vid vite förelägga en enskild som innehar en sådan skriftlig handling eller ett sådant föremål som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet att visa upp handlingen eller föremålet för kommissionen. Ingen skall dock behöva visa upp en handling eller ett föremål som han eller hon inte skulle ha behövt visa upp i en rättegång.

Kommissionen föreslås få rätt att utan hinder av sekretess inhämta uppgifter från myndigheter som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet.

Den som kallats till förhör eller som förelagts att visa upp en handling eller ett föremål skall ha rätt att på det allmännas bekostnad få ett juridiskt biträde förordnat för sig.

Inledning

Kommissionen skall alltså granska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet. Med författningsskyddande verksamhet menas arbete med att kartlägga sådana svenska politiska ytterlighetsorganisationer och grupperingar som bedömts utgöra ett hot mot rikets säkerhet.

I direktiven till kommissionen anförts att kommissionen skall beskriva i vilken omfattning de personer har övervakats som haft anknytning till sådana organisationer som har bedömts utgöra eller kunna komma att utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Kommissionen skall vidare belysa vilka person- och sakuppgifter som från tid till annan bedömts relevanta, vilka metoder som använts för insamling av uppgifter, vilka regler som gällt för verksamheten samt om reglerna efterlevts. Kommissionen skall även kartlägga och analysera det inbördes förhållandet mellan de organ som bedrivit den författningsskyddande verksamheten samt i vilken utsträckning det har funnits kopplingar mellan säkerhetstjänsterna och andra myndigheter eller organisationer och politiska partier. Kommissionen skall också i möjligaste mån redovisa och värdera de avvägningar som gjorts av den politiska, polisiära och militära ledningen under granskningsperioden. En viktig uppgift är enligt direktiven att värdera de hotbildsanalyser som legat till grund för regeringarnas och säkerhetstjänsternas ställningstaganden. Kommissionens arbete skall avse tiden från det andra världskrigets slut fram till dess att kommissionens arbete är slutfört. Kommissionen skall inte granska den underrättelseverksamhet som endast avser förhållanden utomlands.

Regeringen har gjort bedömningen att det krävs särskilda befogenheter för kommissionen för att den skall kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt.

I motion K28 yrkande 4, delvis (m) hävdas bl.a. att frågan om hur förslaget förhåller sig till förbudet i regeringsformen (RF) mot inrättande av tillfälliga domstolar inte analyserats tillräckligt. Motionärerna menar vidare att kommissionen måste ses som en engångsföreteelse, och att den inte får bilda mönster för framtiden.

I 2 kap. 11 § RF stadgas att domstol inte får inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål. Stadgandet motiveras med rättssäkerhetsskäl.

Regeringen anför i propositionen (s. 13) att det är fråga om ett unikt behov av kartläggning och granskning och att kommissionen kommer att bli en unik företeelse. Enligt regeringens mening finns det därför knappast någon risk för att kommissionen skall komma att tjäna som modell för framtida granskningsorgan. Regeringen hänvisar också till att konstitutionsutskottet (senast bet. 1998/99:KU20 s. 12) tidigare framhållit att frågan om inrättandet av ett kommissionsinstitut är av den digniteten att den bör behandlas inom ramen för en översyn av författningen i mer samlad form.

Utskottet vill inledningsvis understryka att kommissionen kommer att inta en unik ställning i det svenska rättssystemet. Detta kan accepteras endast med hänsyn till det starka allmänintresse som föreligger i fråga om kartlägg-

ning av säkerhetstjänsternas underrättelseverksamhet. Enligt utskottets mening får kommissionen inte bilda mönster för framtiden utan bör ses som en engångsföreteelse.

När det så gäller frågan om förslaget förenlighet med förbudet mot tillfälliga domstolar, kan utskottet i och för sig känna en viss förståelse för att kommissionen kan uppfattas som en sådan domstol som inte är tillåten – vissa av de befogenheter som kommissionen nu föreslås få talar i den riktningen. Här tänker utskottet särskilt på möjligheten att hålla förhör under straffansvar. Till detta kommer att kommissionens rapport av allmänheten kan komma att bli betraktad som ett domstolsavgörande. Vidare kan utskottet se betydande svårigheter när det gäller kommissionens möjligheter att inte pröva s.k. subjektiva rekvisit, dvs. frågor om uppsåt. I fråga om vissa brott innebär nämligen ett klarläggande av vad en person rent faktiskt gjort i praktiken också ett klarläggande av att han gjort det uppsåtligt. Slutligen skall enligt förslaget den som hörs ha rätt att under vissa förutsättningar anlita juridiskt biträde för att kunna ta till vara sin rätt, vilket kan föra tankarna till reglerna i rättegångsbalken om rätten att anlita försvarare.

Även om det alltså finns vissa likheter mellan kommissionen och en domstol står det helt klart att kommissionen inte är någon domstol. Här vill utskottet påpeka att Lagrådet – vars uppgift bl.a. är att granska lagförslag från grundlagssynpunkt – inte funnit anledning att kritisera förslaget. Det faktum att kommissionen inte är någon domstol har enligt utskottets mening också understrukits genom utformningen av regeringsförslaget. Sålunda uppställs, till skillnad från vad som gäller domstolar, inga särskilda kompetenskrav på kommissionens ledamöter, och kommissionen är fri att själv besluta om sina arbetsformer. Kommissionen har inte heller fått tillgång till andra tvångsmedel än vite, och den får inte själv besluta att någon skall betala vite. Det bör också understrykas att kommissionen inte skall ta ställning till om någon begått brott, och utskottet utgår från att kommissionens rapport i görligaste mån utformas på ett sådant sätt att den inte riskerar att uppfattas som ett domstolsavgörande.

Vad sedan gäller motionsönskemålet konstaterar utskottet att de nyss redovisade likheterna mellan förfarandet inför kommissionen och ett domstolsförfarande i och för sig visar att det finns ett tydligt behov av fördjupade överväganden, för det fall frågan om liknande kommissioner skulle övervägas framöver. Utskottet ansluter sig här till konstitutionsutskottets nyss återgivna ståndpunkt att frågan om inrättandet av ett kommissionsinstitut är av den digniteten att den bör behandlas inom ramen för en översyn av författningen i mer samlad form.

Med det anförda anser utskottet att motion K28 i denna del är tillgodosedd.

I regeringförslaget anges att lagen gäller vissa frågor om förfarandet m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet (1 § i förslaget).

De verktyg som kommissionen föreslås få är kopplade till kommissionens verksamhet. Kommissionen föreslås exempelvis få möjlighet att hålla förhör under straffansvar med den som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet.

I motion K28 yrkande 1 (m) anförs att ett förtydligande tillägg bör göras så att det i lagen framgår vad som menas med kommissionens verksamhet.

I propositionen (s. 13) för regeringen ett resonemang om kravet på att lagregler skall vara generella. Vidare anför regeringen att den inte har för avsikt att förändra kommissionens uppdrag. Det sägs dock att det inte helt kan uteslutas att en sådan fråga kan aktualiseras, t.ex. om kommissionen under sitt arbete finner anledning att hos regeringen anhålla om en förändring av uppdraget.

Frågan om huruvida kravet på att lagregler skall vara generella skulle trädas för när om kommissionens verksamhet definierades i lagen får anses vara en fråga som faller utanför justitieutskottets beredningsområde.

Utskottet utgår från att någon mer avsevärd förändring av kommissionens uppdrag inte kommer att göras. Mindre justeringar kan dock, som regeringen påpekat, komma att behövas och utskottet kan inte se någon anledning till att sådana förändringar inte skulle ske i den för förvaltningsmyndigheter gängse formen, dvs. genom beslut av regeringen. Utskottet utgår dock från att riksdagens berättigade intresse av insyn tillgodoses på lämpligt sätt. Med detta uttalande anser utskottet att motion K28 i denna del är tillgodosedd.

Förhör hos kommissionen

Rätten att tåga

I propositionen föreslås att kommissionen skall kunna hålla förhör under straffansvar med den som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet (2 § i förslaget). Den som hörs föreslås ha samma rätt och skyldighet att lämna uppgifter som han eller hon skulle ha haft som vittne i en rättegång (4 § första stycket i förslaget).

Det sistnämnda innebär bl.a. att den hörde har rätt att vägra uttala sig, om han genom svaret skulle röja att han själv eller någon närstående förövat brottslig eller vanärande handling (36 kap. 6 § rättegångsbalken). Av motiven till den bestämmelsen (SOU 1926:32 s. 269) framgår att bakgrunden till denna reglering är att den som begått ett brott annars skulle hamna i dilemma att antingen ljuga i vittnesförhöret och ådra sig ansvar för mened eller att tala sanning och därigenom – i förlängningen – ådra sig ansvar för brottet. Liknande skäl angavs tala för att rätten att tåga bör omfatta även vanärande handlingar.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1985 s. 774 anført att denna intressekonflikt inte uppkommer om ansvar för brottet är preskriberat. Vidare skulle det enligt Högsta domstolen föra för långt att i allmänhet anse brotts-

liga handlingar som vanärande när så lång tid gått att preskription hunnit inträda. En sådan möjlighet borde enligt domstolen reserveras för det fall där vittnet fortfarande skulle drabbas av ett allmänt och starkt ogillande om hans handling blev känd.

Regeringen anser att rättegångsbalkens regler framstår som ändamålsenliga även vid förhör inför kommissionen.

I motionerna K27 yrkande 2 (v) och K31 yrkande 1 (mp) hävdas att den som hörs av kommissionen inte bör ha rätt att vägra yttra sig om vanärande handlingar. I motion K28 yrkande 6 (m) anförs å andra sidan att rätten att tåga bör utvidgas så att den alltid omfattar preskriberade brott.

Utskottet kan i och för sig hålla med motionärerna bakom motionerna K27 och K31 om att ett bifall till deras yrkanden skulle kunna innebära att den som hörs inför kommissionen vore skyldig att svara på frågor i större utsträckning än vad som följer av regeringens förslag. Utskottet kan emellertid inte förorda en sådan ändring. Det faktum att kommissionen faktiskt inte är någon domstol innebär nämligen att förfarandet inför den inte fullt ut motsvarar de rättssäkerhetsgarantier som ett domstolsförfarande innebär. Att under sådana omständigheter låta dem som hörs ha rätt att tåga i *mindre* utsträckning än vad som skulle ha varit fallet vid ett domstolsförfarande kan knappast anses försvarbart. Intresset av ett så heltäckande material som möjligt måste här stå tillbaka för intresset av rättssäkerhet och skyddet för enskildas integritet.

Utskottet är å andra sidan inte heller berett att ställa sig bakom önskemålet i motion K28, som alltså innebär att den som hörs skall ha rätt att tåga i *högre* utsträckning än i domstol. Ett bifall till motionsönskemålet skulle innebära att den hörde skulle ha en generell rätt att tåga om preskriberade brott vars avslöjanden inte skulle mötas av ett allmänt och starkt ogillande. Utskottet vill i sammanhanget påpeka att rättspraxis synes ge utrymme för den tolkningen att preskriberade brott kan – under vissa förutsättningar – medföra en rätt att vägra att yttra sig.

Sammantaget innebär detta att utskottet delar regeringens uppfattning att rättegångsbalkens regler får anses vara ändamålsenliga såvitt gäller förhören inför kommissionen. Enligt utskottets mening finns det också ett värde i att det redan finns en viss rättsbildning på området som kan komma till användning i kommissionens arbete. Med andra ord kan kommissionen med den valda ordningen ha nytta av motiven till rättegångsbalkens motsvarande bestämmelse, anslutande rättspraxis och övrig litteratur. Utskottet föreslår att konstitutionsutskottet avstyrker motionerna K27, K28 och K31 i de delar som här är aktuella.

Typen av förhör

Regeringsförslaget ger, som framgår av det nyss anförda, kommissionen möjlighet att hålla förhör under straffansvar.

I motion K27 yrkande 1 (v) understryks att informella samtal kan vara väl så effektiva. I motion K30 yrkande 3 (c) hävdas i stället att förhör bör vara den enda formen för inhämtande av upplysningar.

Regeringen framhåller (prop. s. 15) att förhör i lagens mening inte bör vara någon exklusiv form för inhämtande av uppgifter. Vid sidan av förhör skall det naturligtvis enligt regeringen finnas möjlighet att föra samtal med olika personer på motsvarande sätt som gällt för tidigare kommissioner. Det bör enligt regeringen ankomma på kommissionen att avgöra i vilken form uppgifter skall samlas in.

Utskottet vill inledningsvis framhålla att syftet med den aktuella lagen är att ge kommissionen effektiva verktyg för att kunna fullgöra sin uppgift. Samtidigt står det klart att också informella samtal har en given plats i kommissionens arbete. Det kan väl tänkas att blotta förekomsten av möjligheten att hålla förhör under straffansvar gynnar kommissionens arbete. Utskottet utgår från att kommissionen kan finna en lämplig avvägning mellan formella förhör och andra utredningsmetoder. Något uttalande från riksdagen bör inte göras i frågan. Utskottet föreslår att konstitutionsutskottet avstyrker motionerna K27 och K30 i här aktuella delar.

Ledning av förhör

I motionerna K28 yrkande 3 (m) och K31 yrkande 4 (mp) hävdas att förhör inför kommissionen alltid bör ledas av en person som är eller har varit ordinarie domare.

Regeringsförslaget innehåller inte någon bestämmelse om vem som skall leda förhör inför kommissionen.

Lagrådet har förordat en bestämmelse om att förhör skall hållas under ledning av någon som är eller har varit ordinarie domare. Lagrådet har motiverat detta bl.a. med att den formella hanteringen av sekretessfrågor och frågan om rätten att vägra yttra sig förutsätter en betydande förtrogenhet med rättegångsbalken.

Regeringen anför i propositionen (s. 21) att en lösning i enlighet med Lagrådets förslag skulle innebära att eventuella ledamöter i kommissionen som är framstående åklagare och advokater inte skulle kunna komma i fråga för att leda förhöret. Regeringen anser i stället att kommissionen själv bör kunna bedöma och bestämma vem som skall leda förhöret.

Utskottet vill till en början betona att bl.a. det faktum att förhören sker under straffansvar ställer särskilda krav på den som skall leda dem. För utskottet framstår det därför som naturligt att förhören leds av en person med en gedigen erfarenhet på processrättens område. De skäl som Lagrådet åberopat talar i och för sig med styrka för att förhören leds av en person med domarbakgrund. Utskottet noterar vidare att kommissionens sammansättning numera är klar och att det bland kommissionens ledamöter finns en person som varit ordinarie domare. Utskottet anser dock att kommissionen som förvaltningsmyndighet själv bör kunna besluta om sina arbetsformer och därmed även, som regeringen anser, vem som bör leda förhöret. Utskottet utgår i likhet med regeringen från att kommissionen beaktar de rättssäkerhetsaspekter som Lagrådet pekat på. Motionerna K28 och K31 i denna del bör avstyrkas.

I propositionen föreslås en bestämmelse som innebär att den som kallas till förhör inför kommissionen också skall kunna föreläggas att inför förhöret uppliva sin kunskap om det som förhöret gäller genom att granska för honom eller henne tillgängliga anteckningar eller andra handlingar, om han eller hon kan göra det utan avsevärd olägenhet (3 § andra stycket i förslaget).

I motion K31 yrkande 2 (mp) förordas en ordning som tar sikte på de fall där en person som tidigare varit anställd inom säkerhetstjänsterna skall höras av kommissionen. Motionärerna menar att en sådan person skall kunna få tillgång till uppgifter som är hemliga.

Regeringen anför (prop. s. 17) att skyldigheten att liva upp kunskaper bör begränsas till fall där upplivandet kan ske *utan avsevärd olägenhet*. Det bör alltså endast vara fråga om en skyldighet att ta del av handlingar m.m. som är *tillgängliga* för den som kallas. I fråga om personal inom säkerhetstjänsterna menar regeringen att endast de som för dagen arbetar med sådana uppgifter bör kunna föreläggas att liva upp sina kunskaper utan inskränkning till vissa handlingar. I fråga om tidigare anställda inom säkerhetstjänsterna anser regeringen att föreläggande bör kunna riktas mot dem om det avser tillgängliga privata dagböcker eller liknande.

Utskottet vill i sammanhanget anmärka att – i den mån det behövs – här avsedda handlingar kan göras tillgängliga för den hörde under förhörets gång. Härigenom kan det syfte som motionärerna tar sikte på tillgodoses – om än vid en något senare tidpunkt jämfört med om den hörde fortfarande varit anställd inom säkerhetstjänsterna. Samtidigt kan kraven på den hörde att orientera sig i förväg begränsas. De frågor om sekretess som kan aktualiseras ligger utanför utskottets beredningsområde.

Utskottet delar sammanfattningsvis regeringens uppfattning, och utskottet föreslår att konstitutionsutskottet avstyrker motion K31 i denna del.

Editionsföreläggande

I propositionen föreslås en bestämmelse enligt vilken kommissionen kan förelägga en enskild som innehar en handling eller ett föremål som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet att, som det sägs i förslaget, ”visa upp” handlingen eller föremålet (5 § i förslaget).

I motion K28 yrkande 8 (m) föreslås att uttrycket ”visa upp” byts ut mot ”visa fram”, ”förete” eller ”lägga fram”. Syftet med förslaget är att bestämmelsen även skall omfatta en skyldighet att lägga fram handlingen för granskning.

Lagrådet hade samma uppfattning som motionärerna i denna del.

Regeringen anför i propositionen (s. 26) att uttrycket ”visa upp” förekommer i flera författningar, och regeringen har svårt att se att lagen skulle kunna missförstås på något sätt.

Utskottet delar regeringens uppfattning, och utskottet föreslår att konstitutionsutskottet avstyrker motion K28 i här aktuella delar.

I övrigt har utskottet inget att erinra mot regeringens förslag.

Stockholm den 23 september 1999

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlöv (kd), Anders G Högmark (m), Helena Frisk (s), Morgan Johansson (s), Yvonne Oscarsson (v), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Siw Persson (fp), Göran Norlander (s) och Anita Sidén (m).

Avvikande meningar

1. Rätten att tåga

Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m), Jeppe Johnsson (m) och Anita Sidén (m)

Det finns en uppenbar risk för att preskriberade gärningar ofta kan antas bli själva huvudtemat för ett förhör inför kommissionen. Vi anser att det av integritetsskäl är ytterst tveksamt att tvinga enskilda att under straffansvar avslöja brottsliga gärningar som de begått tidigare, även om de hunnit preskriberas. Rätten att vägra yttra sig vid ett förhör bör därför utvidgas i förhållande till regeringens förslag. Vi förordar alltså med anledning av motion K28 i denna del att en ändring görs i regeringsförslaget i enlighet med vad vi nu anfört och vi anser att motionerna K27 och K31 i här aktuella delar bör avstyrkas.

2. Rätten att tåga

Alice Åström (v), Yvonne Oscarsson (v) och Kia Andreasson (mp)

Som regeringens förslag ser ut finns det en uppenbar risk för att de som skall höras inför kommissionen kan komma att vägra svara på frågor med hänvisning till att de annars kommer att avslöja att de begått en vanärande handling. Särskilt mot bakgrund av den uppmärksamhet som kommissionens arbete kan antas få i medierna finns det anledning att räkna med att kommiss-

ionen blir tvungen att acceptera sådana invändningar. Detta skulle i sin tur förfela syftet med kommissionen. För att kommissionen skall kunna arbeta effektivt måste skyldigheten att svara på frågor även omfatta sådant som skulle avslöja vanärande handlingar. Vi vill särskilt påpeka att kommissionen inte är någon domstol. Det finns därför som vi ser det inte skäl att låta den som hörs ha rätt att tåga i samma omfattning som i ett förhör inför domstol. Vi förordar alltså med anledning av motionerna K27 och K31 i här aktuella delar att en ändring görs i regeringsförslaget i enlighet med vad vi nu anfört. Det sagda innebär att vi anser att motion K28 i denna del bör avstyrkas.

3. Ledning av förhör

Gun Hellsvik (m), Ingemar Vänerlov (kd), Anders G Högmark (m), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Kia Andreasson (mp), Siw Persson (fp) och Anita Sidén (m),

Vi anser att förhören inför kommissionen bör ledas av någon som är eller varit ordinarie domare. Kraven på rättssäkerhet i förfarandet inför kommissionen talar för detta. Till skillnad från utskottets flertal anser vi att frågan om vem som skall leda förhören är av så central betydelse att den måste regleras i lag. Vi förordar alltså med anledning av motionerna K28 och K31 i dessa delar att en ändring görs i regeringsförslaget i enlighet med vad vi nu anfört.

4. Krav på upplivande av kunskap

Kia Andreasson (mp),

Många av dem som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet torde vara tidigare anställda inom säkerhetstjänsterna. Om kommissionen verkligen skall kunna fullgöra sin uppgift är det viktigt att dessa personer ges förutsättningar att lämna så fullständiga upplysningar som möjligt. Jag anser därför att kommissionen bör kunna förelägga dem som tidigare varit anställda inom säkerhetstjänsterna att liva upp sina kunskaper utan några begränsningar. För att detta skall bli möjligt krävs att de kan få ta del av handlingar på sin gamla arbetsplats. Detta medför i sin tur ett behov av en bestämmelse som bryter sekretessen där. Det framstår inte som realistiskt att lita till att information av värde för kommissionen skulle ha dokumenterats av dem i privata dagböcker. Jag förordar alltså med anledning av motion K31 i denna del att en ändring görs i regeringsförslaget i enlighet med vad jag nu anfört.

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	2
Motioner väckta med anledning av propositionen	2
Motioner väckta under allmänna motionstiden 1998.....	3
Yttrande från annat utskott	4
Utskottet	4
Kommissionens tillkomst och uppdrag.....	4
Bakgrund.....	4
Kommissionens direktiv m.m.	4
Särskilda utredningsuppdrag	5
Undersökningskommissioner i Norge och Danmark	6
Motioner.....	7
Utskottets bedömning.....	7
Bestämmelser om offentlighet och sekretess	7
Allmänt om offentlighet och sekretess	7
Sekretess till skydd för det allmänna.....	9
Sekretess till skydd för enskilda.....	9
Lagens tillämpningsområde	10
Propositionen	10
Motioner.....	11
Justitieutskottets yttrande	11
Utskottets bedömning.....	13
Kommissionens sammansättning.....	13
Bakgrund.....	13
Motion.....	13
Utskottets bedömning.....	14
Kommissionens särskilda befogenheter.....	14
Förhör under straffansvar som utredningsform.....	14
Gällande ordning för kommittéarbete.....	14
Propositionen.....	14
Motioner	14
Justitieutskottets yttrande	15
Utskottets bedömning.....	15
Upplyningspliktens omfattning.....	16
Bakgrund – bestämmelser om vittnesplikten i rättegång	16
Propositionen.....	17
Motioner	19
Justitieutskottets yttrande	20
Utskottets bedömning.....	20
Skyldighet att visa upp en handling eller ett föremål	21
Bakgrund – regler om editionsplikt	21
Propositionen.....	22
Motion	22
Justitieutskottets yttrande	22

Utskottets bedömning.....	22
Uppgiftsskyldighet för myndigheter.....	23
Propositionen.....	23
Motion.....	23
Justitieutskottets yttrande.....	24
Utskottets bedömning.....	24
Uppgiftsskyldighet för vissa arkiv.....	24
Ordförandeskap vid förhör.....	26
Propositionen.....	26
Motioner.....	27
Justitieutskottets yttrande.....	27
Utskottets bedömning.....	28
Bestämmelse om offentliga förhör.....	28
Gällande ordning för handläggning hos förvaltningsmyndig- heter och domstolar.....	28
Propositionen.....	29
Motion.....	29
Utskottets bedömning.....	29
Juridiskt biträde.....	30
Särskilda sekretessfrågor.....	30
Förordnande om tystnadsplikt.....	30
Bakgrund – regler vid rättegång.....	30
Propositionen.....	30
Motion.....	30
Utskottets bedömning.....	31
Sekretessen i kommissionens arbete.....	31
Bestämmelser om sekretess.....	31
Propositionen m.m.....	32
Motioner.....	33
Utskottets bedömning.....	33
Förhållandet mellan kommissionen och forskare.....	34
Regeringens bedömning.....	34
Motion.....	34
Utskottets bedömning.....	34
Bedömning om hävande av sekretess.....	35
Gällande bestämmelser.....	35
Propositionen.....	35
Motioner.....	36
Utskottets bedömning.....	36
Ikraftträdande m.m.....	37
Förslag.....	37
Utskottets bedömning.....	37
Hemställen.....	37
Reservationer.....	39
1. Kommissionens sammansättning (mom. 4).....	39
2. Förhör under straffansvar som utredningsform (mom. 5).....	40
3. Upplyningspliktens omfattning (mom. 6).....	40
4. Upplyningspliktens omfattning (mom. 6).....	42

5. Skyldighet att visa upp handlingar (mom. 7)	43	1999/2000:KU4
6. Arkivmyndigheters uppgiftsskyldighet (mom. 9)	44	
7. Ordförandeskap vid förhör (mom. 10)	45	
8. Sekretessen i kommissionens arbete (mom. 13)	46	
9. Förhållandet mellan kommissionen och forskare (mom. 14)	47	
10. Bedömning om hävande av sekretess (mom. 15)	47	
Bilaga 1 I propositionen framlagda lagförslag	49	
Bilaga 2 Justitieutskottets yttrande	55	