

Regeringens proposition

1998/99:140

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

Prop.
1998/99:140

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 juni 1999

Lena Hjelm-Wallén

Laila Freivalds
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag som ger den av regeringen tillkallade kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet vissa befogenheter som den behöver ha för att kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt.

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.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 1999.

| | | |
|----------|---|----|
| 1 | Förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| 2 | Lagtext | 4 |
| 2.1 | Förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet | 4 |
| 2.2 | Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) .. | 7 |
| 3 | Ärendet och dess beredning | 10 |
| 4 | Bakgrund..... | 10 |
| 5 | Behovet av lagstiftning | 11 |
| 6 | Möjlighet att hålla förhör..... | 13 |
| 7 | Kallelse till förhör..... | 16 |
| 8 | Förhör hos kommissionen | 17 |
| 9 | Skyldighet för enskilda att visa upp en skriftlig handling eller ett föremål..... | 24 |
| 10 | Rätt till juridiskt biträde och tystnadsplikt | 27 |
| 11 | Uppgiftsskyldighet för myndighet..... | 30 |
| 12 | Straff och vite..... | 32 |
| 13 | Sekretess hos kommissionen..... | 33 |
| 13.1 | Inledning | 33 |
| 13.2 | Sekretess till skydd för det allmänna | 34 |
| 13.3 | Sekretess till skydd för enskilda..... | 34 |
| 13.4 | Kommissionens rapport | 35 |
| 13.5 | Överväganden..... | 35 |
| 14 | Överklagande | 37 |
| 15 | Ekonomiska konsekvenser | 38 |
| 16 | Författningskommentar | 38 |
| 16.1 | Förslaget till lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet | 38 |
| 16.2 | Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)..... | 42 |
| Bilaga 1 | Promemorians lagförslag | 44 |
| Bilaga 2 | Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över promemorian om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet..... | 50 |
| Bilaga 3 | Lagrådsremissens lagförslag | 51 |
| Bilaga 4 | Lagrådet..... | 57 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 juni 1999..... | 60 |

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller vissa frågor om förfarandet m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet.

Förhör

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

3 § Den som skall höras får föreläggas vid vite att inställa sig hos kommissionen för förhör. I föreläggandet skall anges vad förhöret avser.

Den som kallas får föreläggas vid vite att före 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.

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.

5 § 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.

Biträde

6 § Den som föreläggs att inställa sig till förhör eller att visa upp en skriftlig handling eller ett föremål enligt denna lag har rätt att på begäran få ett lämpligt juridiskt biträde förordnat för sig av kommissionen. Kommissionen skall upplysa den förelagde om detta.

Sekretess hindrar inte att den för vilken ett biträde förordnats lämnar uppgifter till biträdet, om det behövs för att den förelagde skall kunna ta till vara sin rätt. Biträdet får inte obehörigen röja en sådan uppgift.

Om den för vilken ett biträde har förordnats hörs av kommissionen, har även biträdet rätt att ställa frågor till honom eller henne.

Ett förordnande av ett visst biträde kan återkallas, om han eller hon visar sig vara olämplig för uppdraget.

Tystnadsplikt

7 § Om det vid förhör har kommit fram någon uppgift som det gäller sekretess för hos kommissionen enligt sekretesslagen (1980:100), får kommissionen besluta att uppgiften inte får röjas.

Uppgiftsskyldighet

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

Ersättning m.m.

9 § Den som har hörts har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för resa, uppehälle och tidsspillan. Den som efter föreläggande har visat upp en skriftlig handling eller ett föremål har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för kostnader och besvär. Ett biträde som förordnats av kommissionen har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg.

Beslut om ersättning meddelas av kommissionen.

Kommissionen får besluta om ersättning även i andra fall än som Prop. 1998/99:140 avses i första stycket.

Straffbestämmelser

10 § Den som hörs vid ett förhör inför kommissionen och som därvid lämnar en osann uppgift eller förtiger sanningen döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Har gärningen begåtts av grov oaktsamhet, är straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

11 § Om utsagan enligt 10 § prövas vara utan betydelse för det som förhöret avsåg, eller om den hörde hade rätt att vägra yttra sig och omständigheterna innebär en skälig ursäkt för den hörde, skall han eller hon inte dömas till ansvar.

Överklagande m.m.

12 § Ett beslut i fråga om förordnande enligt 6 § eller om återkallelse av ett sådant förordnande får överklagas till Länsrätten i Stockholms län. Detsamma gäller ett beslut om ersättning enligt 9 §. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I övrigt får ett beslut av kommissionen enligt denna lag inte överklagas.

Frågor om utdömande av vite prövas av Länsrätten i Stockholms län.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1999.

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)¹ dels att 14 kap. 6 § och 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 9 kap. 26 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

26 §

Sekretess gäller hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, för uppgift om enskilds 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.

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

14 kap.

6 §

Sekretess hindrar inte 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 annan enskild, om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt.

Om utlämnande av uppgift till biträde i visst fall gäller vad som är föreskrivet i 6 § andra stycket lagen (1999:000) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

16 kap.

1 §²

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

9 kap. 11 §

såvitt avser uppgift som hänför sig till ärende om annat än ekonomiskt bistånd till enskild

12 kap. 5 eller 7 §

11. 71 c § socialtjänstlagen
(1980:620)

Föreslagen lydelse

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

² Senaste lydelse 1999:254.

9 kap. 11 §

såvitt avser uppgift som hänför sig till ärende om annat än ekonomiskt bistånd till enskild Prop. 1998/99:140

9 kap. 26 §

såvitt avser uppgift om enskilds personliga förhållanden

12 kap. 5 eller 7 §

11. 71 c § socialtjänstlagen
(1980:620)

12³. förordnande med stöd av 7 § lagen (1999:000) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1999.

³ Tidigare punkten 12 upphävd genom 1998:624 (jfr 1999:77).

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 ur inrikes förhållanden. I direktiven till kommissionen sägs att kommissionen bör ges särskilda befogenheter och att regeringen avser att överlämna en proposition till riksdagen med förslag till särskild lagstiftning för kommissionen.

Inom Justitiedepartementet har utarbetats en promemoria om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet. Promemorian har remissbehandlats. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr 1999/1578). De lagförslag som lades fram i promemorian finns i *bilaga 1*. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 2*.

I denna proposition tar regeringen upp promemorians förslag till lagstiftning för kommissionen.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 6 maj 1999 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*.

Lagrådet har föreslagit vissa ändringar. Regeringen har till en del följt Lagrådets förslag. De fall där regeringen har en annan uppfattning än Lagrådet behandlas i avsnitt 8 och 9. I övrigt kommenteras Lagrådets synpunkter i de delar av författningskommentaren där de hör hemma. Vissa redaktionella ändringar har gjorts i lagtexten jämfört med lagrådsremissen.

4 Bakgrund

Sverige har under lång tid haft militär och civil underrättelseverksamhet för att skydda landets intressen. Denna verksamhet har periodvis granskats och utvärderats, vilket har lett till omfattande reformer av såväl den militära som den civila underrättelseverksamheten. Det har dock tidigare inte gjorts någon heltäckande och uttömmande kartläggning av den inhemska säkerhetspolitiska underrättelseverksamheten i vårt land.

Regeringen har nu, som ovan nämnts, tillkallat en kommission (dir. 1999:26) för att kartlägga och granska de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet rörande hot som härrör ur inrikes förhållanden. 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 avse tiden från det andra världskriget fram till dess kommissionens arbete är slutfört. Kommissionen skall inte granska den underrättelseverksamhet som enbart avser förhållanden utom landet. Vidare skall kommissionsarbetet 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 och så att det inte heller i övrigt skadar Sveriges förbindelser med andra länder.

Kommissionen skall enligt sina direktiv beskriva omfattningen av övervakningen av de personer som haft anknytning till sagda svenska politiska ytterlighetsorganisationer och grupperingar. 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.

5 Behovet av lagstiftning

Regeringens bedömning: För att kommissionen skall kunna fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt krävs att kommissionen ges särskilda befogenheter. Dessa befogenheter bör regleras i en särskild förfarandelag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har gett uttryck för någon annan bedömning än den som redovisas i promemorian. Däremot har flera remissinstanser, t.ex. *Riksdagens ombudsmän*, *Svea hovrätt* och *Kammarrätten i Stockholm*, efterlyst en analys av förslagets förenlighet med olika stadganden i regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Därvid har också betonats att den nu aktuella granskningen är unik och betydelsen av att den föreslagna lagstiftningen inte får ses som någon modell för framtiden. *Riksdagens ombudsmän* och *Svea hovrätt* har vidare invänt mot att den yttre ramen för kommissionens befogenheter inte är bestämd i lagen utan i stället framgår av kommissionens uppdrag. *Lunds universitet* och *Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet* har bl.a. tagit upp frågan om samverkan mellan forskare och kommissionen. Universitetet anser att den föreslagna lagstiftningen lämpligen bör utvidgas i syfte att främja en sådan samverkan.

Skälen för regeringens bedömning: Att statliga kommissioner tillsätts för att utföra en granskning av hur vissa myndigheter eller andra samhällsorgan har utfört sina arbetsuppgifter är inget modernt påfund. Kommissioner av detta slag har under den större delen av 1900-talet varit ett inte helt ovanligt medel för att skaffa fram uppgifter som har gjort det möjligt att dra lärdom av något som har hänt. För många av de kommissioner som verkat kan det ha förekommit svårigheter när det gällt att få tillgång till ett tillförlitligt utredningsunderlag. Kommissionerna har nämligen inte haft några omedelbara maktmedel till sitt förfogande när det gällt att få in annat material än sådant som framgått av allmänna handlingar.

För att syftet med den nu tillkallade kommissionen skall kunna uppnås måste det i största möjliga utsträckning skapas garantier för att kommissionen skall kunna arbeta på ett ändamålsenligt sätt. Att kommissionen får tillgång till de uppgifter som den behöver är naturligtvis av helt central betydelse. Kommissionen måste sålunda, för att kunna fullgöra sitt uppdrag så som det angetts i direktiven, kunna få ta del av allt det skriftliga material som kan tänkas vara relevant i sammanhanget. Det kan gälla sådant skriftligt material som finns hos myndigheter men också skriftliga handlingar som innehas av enskilda. Kommissionen måste även kunna få ta del av föremål, t.ex. filmer och bandinspelningar. Vidare måste det finnas möjlighet för kommissionen att inhämta muntliga uppgifter från personer som kan antas kunna lämna uppgifter av betydelse för kommissionens verksamhet. Härvid är det av betydelse att informationsinhämtningen blir så heltäckande som möjligt. Det är också viktigt att tillförlitligheten till uppgifterna blir god.

En kommission som inte ges några extra befogenheter utöver vad som tillkommer kommissioner i allmänhet, kan få problem med att fullgöra sitt uppdrag. Det är därför av stor vikt att kommissionen kan ges särskilda befogenheter.

Som vissa remissinstanser har påpekat så kommer kommissionen att bli en myndighet av extraordinärt slag utan motsvarighet i svensk rättsordning. Detta innebär emellertid inte att det råder några tveksamheter om kommissionens rättsliga ställning. Kommissionen kommer att utgöra en förvaltningsmyndighet som i viss utsträckning kommer att ägna sig åt myndighetsutövning. Kommissionen är alltså inte en domstol. Någon tveksamhet rörande den föreslagna lagens förenlighet med regeringsformens förbud mot inrättande av domstol för redan begången gärning (2 kap. 11 § första stycket) föreligger alltså inte. Av samma skäl utgör inte heller Europakonventionen något hinder mot inrättandet av kommissionen. Däremot måste självfallet de befogenheter gentemot enskilda som kommissionen får motsvara Europakonventionens krav. Så är enligt regeringens mening fallet.

Även om inrättandet av kommissionen alltså inte rättsligt sett möter några hinder är det, som bl.a. *Svea hovrätt* påpekar, fråga om att tillskapa ett extraordinärt granskningsorgan, ett organ som inte har sin givna plats i det kontroll- och granskningssystem som ytterst regeringsformen annars drar upp. Detta kan givetvis inge betänkligheter av konstitutionell natur. Det rör sig här emellertid om ett unikt behov av

kartläggning och granskning och kommissionen kommer att bli en unik företeelse. Enligt regeringens mening föreligger det därför knappast någon risk för att kommissionen kan komma att tjäna som modell för framtida granskningsorgan. Frågan om att inrätta ett kommissionsinstitut är, som konstitutionsutskottet vid flera tillfällen har uttalat (1997/98:KU27 och 1998/99:KU20 s. 12), av den digniteten att den bör behandlas inom ramen för en översyn av författningen i mer samlad form.

Vad avser remissynpunkterna beträffande lagens tillämpningsområde vill regeringen framhålla att kommissionen, som ovan nämnts, utgör en förvaltningsmyndighet under regeringen. Syftet med den nu föreslagna lagen är inte att reglera kommissionens uppdrag utan i stället att utrusta myndigheten med vissa generella befogenheter. Av kravet på lagreglers generalitet, vilket kan härledas ur 11 kap. 8 § regeringsformen, följer att bestämmelser av förevarande slag inte får utformas för ett speciellt fall. Konsekvensen härav blir att lagens tillämpningsområde kan komma att påverkas av annat än beslut av riksdagen. Regeringen vill dock klargöra att regeringen 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.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts om lagens tillämpningsområde och om syftet med den föreslagna lagen anser regeringen att några särskilda bestämmelser som tar sikte på kommissionens samverkan med forskare inte bör tas in i lagen.

I det följande kommer i anslutning till varje fråga att närmare utvecklas bl.a. behovet av en särskild lagreglering. Med de förslag som nu läggs fram anser regeringen att kommissionen, så långt det över huvud taget är praktiskt möjligt, kommer att få tillgång till de uppgifter som den behöver.

6 Möjlighet att hålla förhör

Regeringens förslag: Kommissionen skall ha möjlighet att höra den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet. Ett förhör skall ske under straffansvar för den hörde.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser med ett undantag tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att förhör under straffansvar bör hållas av domstol. *Stockholms tingsrätt* anser att en förhörsperson bör avlägga ed inför kommissionen. Även *Svea hovrätt* har ifrågasatt om inte edsavläggelse inför kommissionen bör ske.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av föregående avsnitt har ingen tidigare kommission kunnat höra eller låta höra vittnen. Muntliga upplysningar har i stället lämnats kommissionerna frivilligt i

samtalsform och utan att uppgiftslämnarna har haft något straffansvar för uppgifternas fullständighet eller riktighet.

Det säger sig självt att en utredning av en viss verksamhet i en del fall kan bli lidande av att de som deltagit i verksamheten inte är skyldiga att uttala sig och av att de kan uttala sig utan något straffansvar. Det har förekommit att kommissioner i sina ställningstaganden ansett sig vara tvungna att utgå från att alla lämnade uppgifter varit korrekta, vilket medfört att de avstått från att ta ställning till vilken av två eller flera sinsemellan motstridiga uppgifter som förtjänat tilltro (se t.ex. Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme, SOU 1987:14 s. 14).

Det hittillsvarande utredningsarbetet när det gäller den verksamhet som den nyligen tillkallade kommissionen skall ha att närmare utreda har i de nu berörda hänseendena skett utan rätt att höra någon under straffansvar. Sålunda har såväl Försvarets underrättelsenämnd som Registernämnden, vilka nyligen lämnat rapporter om den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten respektive det gamla personalkontrollsystemet, arbetat utifrån de premisserna. I våra västnordiska grannländer har man gått längre när man under de allra senaste åren tillsatt särskilda undersökningskommissioner för granskning av påståenden om att myndigheter där har företagit en olovlig övervakning av landets medborgare. I Norge har man sålunda gett en sådan kommission rätt att höra inblandade personer under straffansvar. Motsvarande föreslagna danska lagstiftning har ännu inte antagits av Folketinget.

Även den svenska kommission som nyligen har tillkallats behöver i sitt arbete med att samla in uppgifter om vad som har hänt kunna föranstalta om förhör med sådana personer som har tagit del i eller på annat sätt berörts av den verksamhet som kommissionen har att klarlägga. Förhör kan behöva hållas inte endast med sådana personer vilka som statligt anställda eller som statliga uppdragstagare har varit direkt inblandade i denna verksamhet utan också med enskilda.

För att kommissionen skall kunna fullgöra sitt uppdrag på önskvärt sätt får det enligt regeringens mening anses vara av stor vikt att de som hörs är skyldiga att tala sanning och att de under vissa förutsättningar kan drabbas av ett straffansvar, om de inte uppfyller sina skyldigheter. Enligt nu gällande rätt är lämnandet av muntliga upplysningar under straffansvar oftast knutet till att det sker en edsavläggelse i en pågående rättegång. Även vid en förundersökning enligt rättegångsbalken kan dock förekomma förhör under straffansvar. Visserligen torde ingen under förundersökning kunna höras under straffansvar förrän det står klart att någon annan är skäligen misstänkt för ett brott som undersökningen gäller. Den begränsningen hänger emellertid samman med att förhöret utgör bevisupptagning utom huvudförhandling vid den domstol som skall döma i brottmålet (se 23 kap. 13 och 15 §§ rättegångsbalken) och att den tilltalade i ett brottmål inte ansetts böra höras under straffansvar.

Kommissionens arbete skall inte vara inriktat på att åstadkomma någon brotts- eller disciplinansvarsutredning i händelse av att det skulle ha förekommit regelöverträdelser och arbetet utgör på inget sätt något

förstadium till en brottmålsprocess. Kommissionen skall försöka klarlägga vad som har hänt och alltså inte syssla med sådant som t.ex. de subjektiva rekvisiten för en enskild persons ansvar för en eventuell regelöverträdelse. Att ingen skall behöva uttala sig om sådana omständigheter vars avslöjande skulle röja att han eller hon har begått någonting som kan föranleda ansvar är närmast en självklarhet. I avsnitt 10 redovisas hur man kan sörja för att ett straffansvar begränsas till sådana fall där lämnandet av oriktiga eller ofullständiga uppgifter inte framstår som försvarligt. Mot den nu angivna bakgrunden anser regeringen att förhör bör kunna tillåtas bli hållna under straffansvar.

I princip är det dock endast domstolar som kan höra någon under straffansvar även om det finns några undantag, t.ex. såvitt gäller hyresnämnderna. En tänkbar lösning är mot den bakgrunden att behövliga förhör under straffansvar hålls av en domstol på begäran av kommissionen. Domstolslösningen ger garantier för att förhöret sker under rättssäkra former och att frågor som av ett eller annat skäl kan anses otillbörliga inte ställs. Det finns emellertid flera skäl som talar mot domstolsalternativet och för att förhöret bör kunna ske direkt inför kommissionen. Det sistnämnda alternativet erbjuder en betydligt smidigare lösning och ger möjlighet att hantera sekretessfrågor på ett enkelt sätt. Denna ståndpunkt har också framförts under remissbehandlingen där det framhållits att alternativet att vid behov låta kommissionen föranstalta om förhör under ed inför domstol synes vara onödigt komplicerat. Det har också påpekats att det rör sig om en typ av förhör som är domstolsfrämmande. Med det syfte som kommissionens arbete skall tjäna anser regeringen att övervägande skäl talar för att kommissionen tillåts att själv hålla förhör under straffansvar. Eftersom det inte rör sig om någon rättegång eller om något förberedande stadium till en sådan bör förhöret enligt regeringens mening inte ske under ed. Denna uppfattning vinner också stöd av remissutfallet. Regeringen återkommer senare till frågan om hur sanningsplikten kan lyftas fram på ett annat sätt. I ett senare avsnitt behandlas även frågor om hur straffansvaret bör konstrueras.

Till grund för tillåtligheten av ett vittnesförhör i rättegång och därmed för skyldigheten att vittna ligger att förhöret skall röra en preciserad sak och att förhörstemat, dvs. det förhöret skall handla om, skall ha betydelse för ett relevant bevisstema, det som skall visas med förhöret, i målet. För kommissionens del motsvaras saken av utredningsuppgiften att granska de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet. Utredningsuppgiften ger alltså den yttre ramen för vad ett förhör inför kommissionen kan avse. För att någon skall kunna tvingas till ett förhör inför kommissionen bör det finnas åtminstone något som pekar på att han eller hon kan ha upplysningar som är av betydelse för kommissionens verksamhet. Beviskravet bör i lagen uttryckas så att den det gäller skall antas kunna lämna upplysningar. Det måste givetvis vara kommissionen som har att bedöma om beviskravet är uppfyllt.

Det bör framhållas att rätten att hålla förhör i enlighet med vad som nu redovisats inte bör utgöra någon exklusiv form för inhämtande av uppgifter. Vid sidan av formaliserade förhör skall det naturligtvis finnas

utrymme för kommissionen att föra samtal med olika personer på motsvarande sätt som gällt för tidigare kommissioner. Sådana samtal bör inte omfattas av lagens bestämmelser om förhör. Det bör ankomma på kommissionen att välja i vilken form insamlingen av uppgifter skall ske.

7 Kallelse till förhör

Regeringens förslag: Den som kallas till ett förhör skall kunna föreläggas vid vite att inställa sig. I kallelsen skall anges vad förhöret avser. Den som kallas skall kunna föreläggas vid vite 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.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Svea hovrätt* har ifrågasatt vitesregleringen i samband med föreläggande att uppliva kunskapen om det som förhöret gäller. Hovrätten har vidare ifrågasatt om det inte uttryckligen av lagtexten bör framgå att kommissionen skall kunna tillgripa delgivning enligt delgivningslagen. *Säkerhetspolisen* har efterlyst ett klagörande när det gäller vilka anteckningar och handlingar som bestämmelsen tar sikte på.

Skälen för regeringens förslag: Regler om skyldighet att inställa sig till förhör inför kommissionen måste sanktioneras genom möjligheter för kommissionen att förelägga den kallade ett vite. Någon anledning att också ge kommissionen möjlighet att låta hämta en kallad som tredskas synes inte föreligga. Den som inte ställer sig ett vitesföreläggande till rätta bör i stället ges ett nytt föreläggande vid högre vite. Kommissionen skall givetvis kunna använda sig av delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Att så är fallet följer av delgivningslagens ikraftträdandebestämmelser.

Den kallade måste ha möjlighet att på ett tillfredsställande sätt förbereda sig inför förhöret. I kallelsen måste därför anges vad förhöret avser och den kallade måste ges skäligt rådrom. Det kan vara så att kommissionen i en del fall kommer att i samband med kallelsen ha anledning att ge den kallade sådana informationer ur handlingarna att syftet med förhöret bättre kan tillgodoses. Kallelsen skall dock självklart inte innehålla sekretessbelagd information.

Den som kallas bör på samma sätt som ett vittne kunna föreläggas att före förhöret uppliva sin kunskap om det som förhöret gäller genom att granska för honom eller henne tillgängliga anteckningar eller andra handlingar (jfr 36 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken). Ett sådant föreläggande bör enligt regeringens uppfattning av effektivitetsskäl kunna ges vid vite om kommissionen anser att det finns skäl för det. Den omständigheten att rättegångsbalken föreskriver en i visst hänseende

annan ordning föranleder inte någon annan bedömning från regeringens sida. På samma sätt som när det gäller vittnen bör den kallades skyldigheter begränsas till sådana fall där upplivandet av kunskaperna 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 kallats. I linje härmed bör bestämmelsens omfattning begränsas på så sätt att den beträffande personal inom säkerhetstjänsterna endast tar sikte på de personer som för dagen arbetar med sådana uppgifter som är aktuella för förhöret. Någon sekretessbrytande bestämmelse för tidigare anställda behövs alltså inte. Däremot bör ett föreläggande kunna riktas mot sådana personer om det avser tillgängliga privata dagböcker eller liknande.

8 Förhör hos kommissionen

Regeringens förslag: Den som hörs skall ha samma rätt och skyldighet att lämna uppgifter som han eller hon skulle ha haft som vittne i en rättegång. Vid förhöret skall inte få ställas frågor som inte kunnat ställas vid ett vittnesförhör i domstol. Om den hörde 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.

Kommissionen skall före ett förhör erinra om vad förhöret avser och upplysa om sanningsplikten och om att förhöret sker under straffansvar. Kommissionen skall även, om det finns skäl för det, upplysa en förhörsperson om rätten att vägra yttra sig i vissa fall.

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.

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 för resa, uppehälle och tidsspillan. Kommissionen skall även kunna besluta om ersättning i andra fall.

Regeringens bedömning: Några regler om offentliga förhör bör inte tas in i lagen.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i vissa delar med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran delar av förslagen. Många remissinstanser har dock invänt mot förslagen i olika delar. *Svea hovrätt* och *Kammarrätten i Stockholm* anser att förhör inte bör kunna avse preskriberade brottsliga gärningar. Flera remissinstanser, däribland *Riksdagens ombudsmän*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Länsrätten i Stockholms län* anser att uttryckliga bestämmelser om att kommissionen skall erinra en

förhörsperson om bl.a. sanningplikten och straffansvaret bör tas in i lagen. *Stockholms tingsrätt* anser att den som hörs bör avlägga ed inför kommissionen. *Riksdagens ombudsmän* föreslår att en bestämmelse om förhørsledare tas in i lagen. Många remissinstanser, däribland *Länsrätten i Stockholms län*, förordar att det i lagen införs en bestämmelse om att förhör inför kommissionen skall dokumenteras. Länsrätten anser också att den som medverkar frivilligt inför kommissionen skall vara berättigad till ersättning. Flera remissinstanser, bl.a. *Säkerhetspolisen* och *Försvarmakten*, anser att någon förhandlingsoffentlighet inte skall råda medan andra, t.ex. *Stockholms tingsrätt*, anser att huvudregeln bör vara offentlighet. *Säkerhetspolisen* och *Försvarmakten* och även andra remissinstanser anser att det inte skall finnas någon rätt att få ut en kopia av en uppteckning av ett förhör. Även synpunkter av systematiskt och lagteknisk karaktär har framförts.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: 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 vittnets skyldigheter. Av intresse i det nu aktuella sammanhanget är främst 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 (1980:100) om sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet (försvarssekretess), rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation (utrikessekretess) eller reglerna i 3 kap. 1 § sekretesslagen om sekretess med hänsyn till rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik. För att han eller hon 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. Dessutom sägs det i paragrafen att journalister och andra som har tystnadsplikt enligt vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittnen om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det följer av de bestämmelserna.

För att kommissionen skall kunna fullgöra sitt uppdrag kan kommissionen vid ett förhör i en del fall behöva komma åt sådana uppgifter som avses i 2 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen (1980:100) eller i någon bestämmelse till vilken det hänvisas i dessa paragrafer (se 2 kap. 2 § som hänvisar till bestämmelser i lagen [1971:1078] om försvarsuppfindingar). Kommissionen bör inte vara beroende av att den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats lämnar sitt tillstånd. Därför bör i lagen med generell verkan såvitt gäller kommissionsarbetet

anges att myndigheten skall anses ha lämnat sitt tillstånd till att ett förhör får avse uppgiften.

Vid förhör hos kommissionen kan det finnas skäl för kommissionen att lämna ut uppgift för vilken annars gäller sekretess. Det kan röra sig om förhållanden som kommissionen vill ge den hörde möjlighet att lämna synpunkter på. Sådant uppgiftsutlämnande är tillåtet enligt gällande rätt om det är nödvändigt för att kommissionen skall kunna fullgöra sin verksamhet (jfr 1 kap. 5 § sekretesslagen).

I 36 kap. 6 § rättegångsbalken finns det bestämmelser om rätt att vägra vittna om att man själv eller en närstående har begått ett brott eller en i objektiv mening vanärande handling. Vidare finns det bestämmelser till skydd för yrkeshemlighet, vilket i huvudsak är detsamma som företags-hemlighet, dvs. en hemlighet med ett ekonomiskt värde för ett företag.

Med brott avses inte endast sådana som bestraffas enligt brottsbalken utan även specialstraffrättsliga brott och förseelser. Rättegångsbalkens brottsbegrepp innefattar nämligen i allmänhet det som inom straffrätten betecknas som förseelser. Något tveksamt är emellertid om rätten att hålla tyst även omfattar sådana omständigheter som konstituerar en tjänsteförseelse enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning. I rättsfallet NJA 1985 s. 774 konstaterade Högsta domstolen 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). Ändamålet bakom reglerna om rätten att vägra uttalanden om brottsliga handlingar synes göra sig gällande även beträffande sådana omständigheter som konstituerar en tjänsteförseelse. I den mån omständigheterna inte kan jämföras med brottsliga handlingar kan reglerna om vanärande handlingar bli tillämpliga.

Ett brott av det slag som kan komma att beröras av ett förhör hos kommissionen måste i princip fortfarande kunna föranleda någon form av ansvar för att det skall omfattas av rätten att hållas tyst. I det nys angivna rättsfallet förklarade sålunda 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 uppbördslagen, ansågs inte vara ett sådant fall.

I promemorian sägs att det som enligt rättegångsbalken i nu berörda hänseenden gäller för vittnen synes passande även vid förhör hos kommissionen. *Svea hovrätt* 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 förhörstema 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 verkningsfullt 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. Någon närmare hänvisning till specifika civilprocessrättsliga eller straffprocessrättsliga regler är enligt regeringens mening inte nödvändig. Detta innebär i allmänhet att den som hörs kommer att vara skyldig att uttala sig. Självklart skall de uppgifter som lämnas vara sanningsenliga och fullständiga. Den som hörs kan emellertid vägra att yttra sig om sådana omständigheter vilkas uppenbarande skulle röja att han eller hon gjort sig skyldig till något som fortfarande kan föranleda straff eller disciplinansvar. Detsamma gäller röjandet av en vanärande handling, även om denna situation kanske inte kan förväntas få någon större självständig betydelse utöver det undantag som görs för uppgifter genom vilka en ansvarsgrundande handling avslöjas. Kommissionen kommer i allmänhet att behöva godta en av den hörde under straffansvar lämnad uppgift om att han eller hon på grund av regeln i 36 kap. 6 § rättegångsbalken har rätt att vägra yttra sig. Detta gäller dock inte om det föreligger en särskild anledning till antagande att han eller hon obehörigen försöker undandra sig att avge en utsaga.

I ett senare avsnitt behandlas frågan om i vilka fall en underlåtenhet att iaktta sanningsplikten bör föranleda straffansvar.

Enligt promemorian är det självklart att kommissionen före ett förhör, när omständigheterna ger anledning till det, bör vägleda den som skall höras angående reglerna om sanningsplikten och om befrielse i vissa fall från skyldigheten att svara. Dessutom sägs det i promemorian att kommissionen bör erinra om det straffansvar som gäller. I promemorian föreslås dock inte några uttryckliga regler om detta.

Flera remissinstanser har anfört att lagen bör innehålla uttryckliga, obligatoriska regler i nu berört hänseende. Regeringen delar den

bedömningen. Regeringen föreslår därför att sådana bestämmelser tas in i lagen.

Lagrådet har framhållit vikten av att den hörde har klart för sig vad förhöret avser. Som *Lagrådet* anført är detta av avgörande betydelse för straffansvaret och frågan har också betydelse för biträdets frågerätt. Enligt *Lagrådet* bör kommissionen i samband med förhöret precisera vad förhöret avser och denna kommissionens uppgift bör framgå av lagtexten. Regeringen har samma uppfattning som *Lagrådet* och föreslår att en bestämmelse med angivet innehåll tas in i lagen.

Vid förhöret får inte ställas frågor som inte kunnat ställas vid ett vittnesförhör i domstol. Kommissionen måste alltså självant beakta de regler om tystnadsplikt som finns i 36 kap. 5 § rättegångsbalken. Kommissionen skall naturligtvis också iaktta att vittnena inte hörs om sådant som faller utanför kommissionens uppdrag. Enligt regeringens mening bör det ankomma på kommissionen att närmare bestämma hur själva förhöret skall gå till. Regeringen anser således inte att det behövs några regler i lagen om detta. I konsekvens härmed föreslås inte heller någon bestämmelse om särskild förhørsledare i kommissionen.

Lagrådet har inte haft någon erinran mot att kommissionen själv bestämmer vem som skall ställa frågor under ett förhör. *Lagrådet* delar även regeringens bedömning att någon särskild förhørsledare inte behöver finnas. Däremot 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 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 frågorna från kommissionens ledamöter och biträden håller sig inom denna ram. Enligt *Lagrådet* måste det finnas någon som avbryter frågor utanför ramen och också detta förutsätter enligt *Lagrådet* avsevärd erfarenhet av vittnesförhör i domstol. Mot denna bakgrund anser *Lagrådet* att någon bör ha ansvaret för ledningen av ett förhör under straffansvar och att denne bör vara domare. *Lagrådet* föreslår att en bestämmelse om att förhöret skall hållas under ledning av någon som är eller har varit ordinarie domare tas in i lagen.

Regeringen delar naturligtvis fullt ut *Lagrådet*s uppfattning om det väsentliga i att ett förhör leds på ett sådant sätt att lagens regler därom upprätthålls. Från rättssäkerhetssynpunkt är detta av största vikt. Regeringen instämmer även i resonemanget om vikten av att den som leder förhöret är förtrogen med främst rättegångsbalken och har en avsevärd erfarenhet av vittnesförhör vid domstol. Det framstår dock för regeringen som tveksamt om en uttrycklig bestämmelse i enlighet med *Lagrådet*s förslag är en bra lösning. Så skulle t.ex. med *Lagrådet*s förslag eventuella ledamöter i kommissionen som är framstående åklagare och advokater inte kunna komma i fråga för att leda ett förhör. Enligt vår mening är det därför 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. Frågan blir då om det i lagen bör tas in en bestämmelse som är något mindre snäv. Regeringen kan inte se att

detta skulle behövas. Kommissionen bör själv kunna bedöma och bestämma vem av dess ledamöter som är bäst lämpad att leda ett förhör. Det är självklart att kommissionen vid denna bedömning beaktar de rättssäkerhetsaspekter som Lagrådet pekat på och som regeringen ställer sig bakom.

Mot bakgrund av vad som nu anförts anser regeringen att någon sådan bestämmelse som Lagrådet har föreslagit inte behövs.

Enligt 3 kap. 3 § andra stycket 4 och 5 tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 § andra stycket 4 och 5 yttrandefrihetsgrundlagen gäller vissa undantag från de tystnadsplikter som annars förekommer i samband med tillkomsten av tryckta skrifter m.m. 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 vetskap om uppgiften, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

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.

För det fall att den hörde utan giltigt skäl vägrar att yttra sig eller att besvara en fråga måste kommissionen ha ett maktmedel till sitt förfogande. Enligt 36 kap. 21 § rättegångsbalken kan det i domstol ifrågakomma vite och i sista hand häktning. För kommissionens del bör det vara tillräckligt att det ges en möjlighet att förelägga vite.

Det kommer visserligen enligt det som nu har sagts att föreligga en skyldighet att medverka genom förhör för den som har varit inblandad i sådan verksamhet som kommissionen har att klarlägga. Av samma skäl som vittnen i en rättegång har viss rätt till ersättning för en inställelse bör de som hörs av kommissionen ha en sådan rätt. Som framhållits under remissbehandlingen bör dock även den som t.ex. lämnar uppgifter till kommissionen i en annan form än genom ett förhör enligt lagen ha rätt till skälig ersättning. Ersättningen bör utgå av allmänna medel och bör ges enligt i huvudsak samma regler som de vilka gäller för vittnen. Detta innebär att ersättning kan ges för resa, uppehälle och tidsspillan. Några närmare bestämmelser om detta, utöver att ersättningen skall vara skälig, behövs inte.

I promemorian sägs att en berättelse som lämnas under ett förhör bör dokumenteras på något sätt. Enligt promemorian är dock någon närmare reglering i detta avseende knappast nödvändig. Vidare sägs i promemorian att om en utsaga upptecknas i en eller annan form, bör den hörde ha rätt att på begäran få en kopia av uppteckningen. Flera remissinstanser har kritiserat promemorian i dessa delar. De har därvid anförts bl.a. att det av lagen bör framgå att samtliga förhör enligt lagen skall dokumenteras. Några remissinstanser har även framhållit det olämpliga i att kommissionen ger ifrån sig kopior av uppteckningar av förhör, då dessa handlingar kan innehålla sekretessbelagda uppgifter.

Med hänsyn till att ett förhör inför kommissionen sker under straffansvar måste samtliga förhör dokumenteras. Detta bör enligt regeringens mening uttryckligen framgå av lagen. Regeringen föreslår därför att en sådan bestämmelse tas in i lagen. Vad sedan gäller promemorians förslag om rätten att få en kopia av uppteckningen av förhöret delar regeringen remissinstansernas synpunkt. Regeringen instämmer dock i vad som sagts i promemorian om att den hörde bör anses ha ett berättigat krav på att kunna kontrollera vad som påstås ha förekommit vid förhöret. Detta krav kan emellertid tillgodoses genom att den hörde ges rätt att hos kommissionen i efterhand ta del av det dokumenterade förhöret. Mot eventuella felaktigheter i redovisningen kan han eller hon då protestera hos kommissionen. Den som har hörts kan inte fräntas rätten att efter förhöret sända ett kompletterande material till kommissionen. Rätten att hos kommissionen ta del av det egna förhöret bör framgå av lagen och regeringen föreslår därför en sådan regel.

I promemorian diskuteras huruvida kommissionen har möjlighet att hålla förhör inom öppna respektive stängda dörrar och vad som bör gälla för kommissionsarbetet i denna del. Flera remissinstanser har haft synpunkter på detta. Somliga menar att offentliga förhör bör vara huvudregel medan andra har hävdats motsatsen. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, som framhåller att någon offentlighet vid förhör inför kommissionen som huvudregel inte kommer att gälla, har anfört att om man vill införa en möjlighet för kommissionen att hålla offentliga förhör bör detta anges i lagen. En bestämmelse om detta bör enligt JO kunna utformas så att kommissionen ges en sådan möjlighet om det inte kan antas att det vid förhöret kommer att förebringas uppgift för vilken det hos kommissionen gäller sekretess som avses i sekretesslagen.

Regeringen finner för sin del att resonemanget om öppna respektive stängda dörrar kanske inte är helt rättvisande avseende ett förfarande inför en sådan förvaltningsmyndighet som kommissionen utgör. Som framgått av promemorian råder, till skillnad mot vad som gäller vid en domstol, ingen förhandlings- eller sammanträdesoffentlighet inför kommissionen. Flera remissinstanser har också framhållit detta. Tvärtom är huvudregeln 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 härför är dock att ett sådant förfarande är förenligt med sekretesslagens bestämmelser.

Frågan är då om man bör införa speciella regler för förhör inför kommissionen. Det kan på goda grunder antas att sådana förhör kommer att tilldra sig ett stort intresse från allmänheten. Samtidigt måste dock beaktas att kommissionens verksamhet kommer att avse frågor som även fortsättningsvis måste omges med sekretess. Frånsett att behovet av sekretesskydd är särskilt starkt bl.a. när det gäller skydd för källor och när det är fråga om att garantera uppgiftlämnarens anonymitet kommer det även i de flesta andra fall att vara omöjligt att hålla offentliga förhör. Så till exempel måste hänsyn tas till undersökningens effektivitet och

till de enskilda personer som kan förekomma i undersökningen eller som varit inblandade i den verksamhet som kommissionen skall undersöka. Vidare måste beaktas att den som skall höras av kommissionen inte skall ha möjlighet att anpassa sin utsaga till vad andra redan har sagt (jfr 36 kap. 9 § rättegångsbalken). Hänsyn måste naturligtvis även tas till försvars- och utrikessekretessen.

Mot bakgrund av det nu anförda anser regeringen att de regler som gäller beträffande sammanträdes- och förhandlingsoffentlighet vid en förvaltningsmyndighet även bör gälla för förhör inför kommissionen. Offentliga förhör blir således ett undantag om vilket kommissionen har en diskretionär beslutanderätt. För detta behövs inga regler i den nu aktuella lagen. Vad som då skulle kunna övervägas är en bestämmelse i enlighet med den som JO föreslagit, även om en sådan regel alltså strängt taget inte har någon självständig betydelse. För en bestämmelse av angivet slag talar att lagtexten blir mer informativ. Regeringen vill heller inte bestrida att en sådan bestämmelse skulle kunna skapa en viss stadga i lagen, som ju är en förfarandelag. Regeringen är emellertid tveksam om fördelarna överväger nackdelarna i detta fall. Enligt regeringens mening skulle nämligen den föreslagna regeln riskera att bli missvisande och skapa ett felaktigt intryck av att offentliga förhör skulle kunna förekomma i inte alltför ringa utsträckning. Som framgått av det ovan anförda är regeringen av den uppfattningen att utrymmet för offentliga förhör torde bli synnerligen begränsat, även om det naturligtvis är svårt att på förhand uttala sig alldeles säkert om detta. Mot bakgrund härav anser regeringen att övervägande skäl talar för att någon regel om offentliga förhör inte bör införas i lagen.

9 Skyldighet för enskilda att visa upp en skriftlig handling eller ett föremål

Regeringens förslag: 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. Motsvarande bestämmelser skall gälla beträffande uppvisande av föremål.

En myndighet i vars verksamhet det har inhämtats en uppgift som avses i 2 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse till vilken det hänvisas i dessa paragrafer skall anses ha lämnat sitt tillstånd till att handlingen eller föremålet visas upp.

Den som efter föreläggande har visat upp en skriftlig handling eller ett föremål skall ha rätt till ersättning av allmänna medel för kostnader och besvär. Kommissionen skall även kunna besluta om ersättning i andra fall.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorian innehåller dock inget förslag om uppvisande av föremål.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Säkerhetspolisen* anser att bestämmelsen även bör omfatta en skyldighet att visa upp föremål. *Svea hovrätt* har framfört samma synpunkter beträffande preskriberade brottsliga gärningar som redovisats under avsnitt 8. *Länsrätten i Stockholms län* har framfört motsvarande synpunkter om rätt till ersättning som vid förhör.

Skälen för regeringens förslag: De handlingar hos myndigheter som kommissionen behöver ha tillgång till i sitt arbete kommer med all säkerhet att i de allra flesta fall vara allmänna (jfr avsnitt 11 om uppgiftsskyldighet). Man synes emellertid inte kunna utesluta att det under en utredning framkommer ett behov för kommissionen att få tillgång även till skriftliga handlingar som innehas av enskilda, dvs. fysiska eller juridiska personer. I den mån detta behöver ske med tvång erbjuder sig främst två möjligheter. Den ena är att kommissionen ges möjlighet att vända sig till en domstol med en begäran om editionsföreläggande. Den andra är att kommissionen ges möjlighet att på egen hand förelägga en enskild att lägga fram handlingarna. För det senare alternativet talar samma skäl som angetts för att kommissionen på egen hand skall kunna hålla förhör under straffansvar med enskilda. Dessutom är det vid editionsplikt särskilt viktigt att det beslutande organet i förväg kan bedöma handlingens eventuella värde för det som skall utredas och det är en bedömning som inte bör läggas på en domstol. Kommissionen bör alltså enligt regeringens mening på egen hand kunna ge ett editionsföreläggande beträffande skriftliga handlingar och ett sådant bör kunna förenas med vite. Begreppet skriftlig handling bör tolkas på samma sätt som enligt rättegångsbalken.

Säkerhetspolisen har anfört att kommissionen även bör kunna förelägga en enskild att visa upp ett föremål. Regeringen instämmer i detta. Det kan t.ex. röra sig om ljudband eller inspelade filmer. Sådana föremål bör kommissionen kunna kräva in.

Regeringen anser att undantagen från editionsplikten och skyldigheten att visa upp föremål bör vara desamma som i en rättegång. De bestämmelser som därmed kan bli aktuella att tillämpa finns i 38 kap. 2 § och 39 kap. 5 § rättegångsbalken. De innebär t.ex. att det inte kan meddelas något editionsföreläggande i fråga om en handling vars innehåll är sådant att enligt 36 kap. 5 § rättegångsbalken den som innehar handlingen inte skulle ha kunnat höras som vittne om innehållet. På motsvarande sätt som föreslagits gälla vid förhör med avseende på uppgifter som avses i 2 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen (1980:100) eller i någon bestämmelse till vilken det hänvisas i dessa paragrafer bör dock ifrågavarande myndighet anses ha lämnat sitt tillstånd även till att handlingen visas upp. Om handlingen i stället innehas av den till vars förmån tystnadsplikten gäller är det han eller hon som kan vara skyddad mot editionsplikt. Bestämmelserna i 36 kap. 6 § rättegångsbalken om rätt för vittne att vägra yttra sig om omständighet vars avslöjande skulle

röja att han eller hon begått ett brott eller en vanärande handling eller vars avslöjande skulle uppenbara en yrkeshemlighet skall enligt 38 kap. 2 § och 39 kap. 5 § rättegångsbalken ha motsvarande tillämpning i fråga om den som innehar en skriftlig handling med ett innehåll som avses i paragrafen eller ett sådant föremål. Från editionsplikten görs i 38 kap. 2 § undantag även för vissa meddelanden mellan närstående. Vidare görs undantag för minnesanteckning eller annan sådan uppteckning som är avsedd uteslutande för personligt bruk, om det inte förekommer synnerlig anledning att handlingen visas upp.

Regeringen föreslår att det i lagen tas in regler i enlighet med det nu anförda. Beträffande skyldigheten att visa upp en handling eller ett föremål som avslöjar ett preskriberat brott har regeringen motsvarande uppfattning som redovisats i avsnitt 8.

Lagrådet har föreslagit att orden ”visa upp” i lagtexten byts ut mot något som bättre uttrycker vad som åsyftas med bestämmelsen. Enligt *Lagrådet* inryms i uttrycket ”visa upp” inte momentet att en handling eller ett föremål också skall lämnas fram för granskning. *Lagrådet* har härvid föreslagit att t.ex. ordet ”förete” används i stället. Regeringen har dock svårt att se att uttrycket ”visa upp”, vilket förekommer flitigt i olika författningar, i den nu föreslagna lagen kan missförstås på något sätt. Regeringen anser därför att någon justering av lagtexten på denna punkt inte behöver göras.

Frågan om en myndighets uppgiftslämnande och utlämnande av uppgifter ur enskilda arkiv behandlas i avsnitt 11.

Ett editionsföreläggande torde i flertalet fall inte kunna ges förrän efter det att förhör hållits med den som har editionsplikten. Utan ett förhör vet man ju sällan om någon faktiskt innehar en handling av betydelse. Vid ett förhör bör kunna fastställas vilka handlingar föreläggandet skall avse. När det gäller den närmare identifieringen av vilka handlingar det gäller bör de enligt rättegångsbalken tillämpade principerna vara vägledande. Ett editionsföreläggande bör givetvis inte innehålla sekretessbelagd information. Hur editionsplikten skall fullgöras bör kunna bestämmas av kommissionen. Det nu sagda bör även gälla ett föreläggande att visa upp ett föremål.

Den som efter föreläggande har visat upp en skriftlig handling eller ett föremål bör ha rätt till skäligen ersättning av allmänna medel för kostnader och besvär. På motsvarande sätt som vid inhämtande av muntliga uppgifter bör kommissionen kunna besluta om ersättning också då något föreläggande inte har utfärdats.

Kommissionen bör inte ges någon möjlighet att förelägga en enskild att åstadkomma ett skriftligt yttrande. Däremot bör kommissionen kunna begära att myndighet upprättat ett sådant yttrande, t.ex. i form av en förteckning över tillgängliga uppgifter (jfr avsnitt 11).

Regeringens förslag: Den som av kommissionen 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. Kommissionen skall upplysa den kallade eller förelagde om detta. Ett beslut om förordnande av ett visst biträde skall kunna återkallas, om den förordnade visar sig vara olämplig för uppdraget.

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

Sekretess hindrar inte att den kallade eller förelagde lämnar uppgifter till biträdet, om det behövs för att han eller hon skall kunna ta till vara sin rätt. Biträdet får inte obehörigen röja en sådan uppgift. Om den kallade eller förelagde hörs av kommissionen, skall biträdet ha rätt att ställa frågor till honom eller henne.

Ersättning till biträdet skall betalas av allmänna medel.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Svea hovrätt* ifrågasätter om det inte är tillräckligt med en diskretionär rätt för kommissionen att besluta om biträde. *Försvarets underrättelsenämnd (FUN)*, som ifrågasätter om det finns behov av biträde inför kommissionen, anser att en bestämmelse om rätt att till ett biträde lämna uppgift för vilken gäller sekretess måste förankras i sekretesslagen. FUN har även anfört att bestämmelsen om bitrådets tystnadsplikt är oklar. *Justitiekanslern* och *Länsrätten i Stockholm* har framfört lagtekniska synpunkter. *Tidningsutgivarna* avstyrker inskränkningar i meddelarfriheten. *Säkerhetspolisen* och *Försvarmakten* anser att säkerhetsskyddslagen (1996:627) är tillämplig och att den som skall förordnas till biträde skall säkerhetsprövas och registerkontrolleras enligt bestämmelserna i den lagen. *Försvarmakten* anser att biträdet skall vara svensk medborgare.

Skälen för regeringens förslag: Den som kallas till ett förhör kan ställas inför många svåra juridiska frågor av ett slag som mindre ofta uppkommer vid ett vittnesförhör i allmän domstol. Det beror bl.a. på att de uppgifter som den hörde skall lämna i allmänhet kommer att avse en verksamhet av känslig art i vilken frågor om sekretess och tystnadsplikt spelar en framträdande roll. Detta kommer visserligen generellt sett knappast att medföra några större problem för den som är eller har varit statligt anställd, eftersom han eller hon vid sitt förhör i betydande utsträckning kommer att vara befriad från tystnadsplikt när det gäller de förhållanden som kommissionen har att utreda. I en del fall kommer det emellertid för den hörde att vara svårt att dra gränser mellan vad han eller hon kan och skall yttra sig om och vad som inte kan eller bör yttas. I sådana fall är den som skall höras betjänt av att ha tillgång till juridisk hjälp. Detta gäller särskilt om han eller hon skulle ha gjort sig

skyldig till något som kan vara ansvarsgrundande. Utan särskilda bestämmelser är dock den som skall höras inte berättigad att meddela sig med en jurist rörande sekretessbelagda ting, eftersom det inför kommissionen inte rör sig om en rättegång eller annat jämförbart rättsligt förfarande (jfr 14 kap. 6 § sekretesslagen). Problem av delvis samma slag kan tänkas uppstå för den som ställs inför att behöva visa upp en viss enskild handling eller ett föremål för kommissionen. De svårigheter av juridisk natur vilka kan komma att möta den som kallats till ett förhör eller förelagts att visa upp en handling eller ett föremål medför enligt regeringens mening att han eller hon, när medverkan sker under utnyttjande av statens maktmedel, bör ha en rätt att biträdas av någon som är jurist och till vilken han eller hon tillåts överföra även sekretessbelagd information. Regeringen anser inte att denna rättighet som sådan bör bli föremål för kommissionens prövning.

Som ovan redovisats har *FUN* under remissbehandlingen anfört att en bestämmelse om rätt att till ett biträde lämna uppgift för vilken gäller sekretess måste förankras i sekretesslagen. Regeringen delar den bedömningen och föreslår att en hänvisning i detta avseende tas in i 14 kap. 6 § sekretesslagen.

Med hänsyn till att kommissionens arbete betingas endast av hänsynen till det allmänna intresset av att få klarlagt vad som har hänt inom den verksamhet som kommissionen har att undersöka bör biträdeskostnaden ersättas av staten utan någon återbetalningsskyldighet för enskild person. Redan av det skälet är det klart att biträdet måste förordnas av kommissionen.

För att trygga det starka förtroendeförhållande som måste råda mellan biträdet och den för vilken biträdet förordnas måste valet av biträde träffas under största möjliga hänsynstagande till de önskemål som den kallade eller förelagde har. Den som förordnas måste dock givetvis vara lämplig för uppdraget. När det gäller frågan om vem som skall kunna anlitas har man att beakta den särskilda sekretesshänsyn som gör sig gällande i kommissionens arbete. Advokater har tystnadsplikt enligt 8 kap. 4 § rättegångsbalken. Den tystnadsplikten har emellertid sin grund främst i förtroendeförhållandet mellan advokat och klient och utgör inget bärande skäl att kräva att biträdet nödvändigtvis skall vara advokat.

Så som *Säkerhetspolisen* och *Försvarmakten* har framfört kommer säkerhetsskyddslagen (1996:627) att gälla i den verksamhet som kommissionen skall bedriva. I 11 § säkerhetsskyddslagen sägs bl.a. att säkerhetsprövning skall göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet. Prövningen skall klarlägga om personen kan antas vara pålitlig från säkerhetssynpunkt. En person som skall anlitas som juridiskt biträde inför kommissionen måste därför bli föremål för en sådan prövning. I särskilt säkerhetskänsliga fall, dvs. där deltagandet har placerats i säkerhetsklass, skall säkerhetsprövningen innefatta registerkontroll. Detta innebär att uppgifter om det tilltänkta biträdet inhämtas från olika polisregister (11 och 13 §§). Enligt säkerhetsskyddslagen skall registerkontroll inte göras när det gäller uppdrag som offentliga försvarare, ombud inför domstol, ledamot i riksdagen eller i fullmäktige

eller "liknande uppdrag". Vad som avses med liknande uppdrag framgår inte närmare av förarbetena till lagen. Däremot anges att uppdrag som enligt fast praxis är undantagna från reglerna om personalkontroll i personalkontrollkungörelsen inte skall kunna föranleda registerkontroll (prop. 1995/96:129 s.79).

Enligt regeringens mening kan ett uppdrag som juridiskt biträde inför kommissionen knappast anses som ett sådant liknande uppdrag som avses i säkerhetsskyddslagen. Redan den omständigheten att kommissionen kommer att utgöra en myndighet av extraordinärt slag utan motsvarighet i den svenska rättsordningen talar för detta. Om ett visst uppdrag som biträde enligt säkerhetsskyddslagen skall placeras i säkerhetsklass, skall därför den som är tänkt för uppdraget registerkontrolleras innan uppdraget får påbörjas. Regeringen avser att besluta om de ändringar i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) som föranleds av det nu sagda.

Vad avser det av *Försvarsmakten* framförda kravet på att ett biträde skall vara svensk medborgare anser regeringen att frågan om medborgarskap bör utgöra en omständighet som kommissionen har att beakta i sin lämplighetsprövning av biträdet. Någon särskild regel härom föreslås därför inte.

Skulle den som har rätt till biträdeshjälp föreslå någon som inte kan godkännas av kommissionen, måste kommissionen givetvis ge honom eller henne möjlighet att välja någon annan som biträde. Först om det framstår som praktiskt omöjligt att från den som har rätt till biträde få ett förslag på en person som kan godtas bör han eller hon anses ha avstått från sin rätt till biträde. Det finns ingen anledning att föreskriva att någon skall ha skyldighet att anlita ett biträde och kommissionen bör därför inte självmant kunna förordna något biträde för den enskilde.

Upplysningar om rätten att få ett biträde förordnat bör i förekommande fall tas in i kallelser till förhör och i förelägganden att visa upp skriftliga handlingar eller ett föremål.

Vid ett förhör som hålls med den för vilken ett biträde har förordnats måste biträdet ha rätt att vara närvarande och att ställa kompletterande frågor till den hörde. Biträdet bör dock inte i kommissionens ställe genom frågor försöka utreda olika händelseförlopp. Däremot kan det finnas anledning för biträdet att ställa frågor till sin huvudman i syfte att tillvarata dennes intressen.

Kommissionen bör ha möjlighet att förordna om tystnadsplikt i de fall sekretesslagens bestämmelser inte är tillämpliga och det under förhöret har kommit fram uppgift för vilken gäller sekretess hos kommissionen. Brott mot tystnadsplikt sanktioneras genom straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Den grundlagsstadgade rätten att fritt meddela uppgifter och underättelser för publicering (meddelarfriheten) begränsas avseende uppgifter för vilka gäller tystnadsplikt enligt förordnande av domstol enligt 5 kap. 4 § rättegångsbalken. På motsvarande sätt finns det enligt regeringens mening inte heller skäl att tillåta meddelarfrihet såvitt gäller uppgifter som omfattas av kommissionens förordnande om tystnadsplikt.

I promemorian föreslås en bestämmelse av innebörd att biträdet skall ha samma tystnadsplikt som sin huvudman. Regeringen instämmer i vad som framförts under remissbehandlingen om att innebörden härav är oklar och föreslår att tystnadsplikten för biträdet i denna del regleras särskilt. För ett biträde som är advokat gäller även vad som följer av god advokatsed (jfr 8 kap. 4 § rättegångsbalken).

Skulle biträdet av en eller annan anledning visa sig inte vara lämplig för uppdraget bör han eller hon kunna entledigas av kommissionen och ett nytt biträde förordnas. Det bör t.ex. kunna ske om biträdet inte iakttar en tystnadsplikt.

11 Uppgiftsskyldighet för myndighet

Regeringens förslag: En myndighet skall på begäran lämna uppgift som kan antas ha betydelse för kommissionens arbete. En myndighet behöver dock inte lämna en sådan uppgift som en enskild inte skulle ha behövt lämna.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorians förslag innehåller dock inget uttryckligt undantag från uppgiftsskyldigheten.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att motsvarande inskränkning i enskilds skyldighet att lämna uppgift till kommissionen bör gälla för myndigheters uppgiftsskyldighet. *Riksarkivet* anför att kommissionen inte kan förelägga en arkivinstitution att lämna ut en handling ur ett enskilt arkiv i strid med förbehåll som ställts upp vid överlämnandet av arkivet. *Stockholms tingsrätt* har anfört synpunkter på bestämmelsens lagtekniska utformning. *Datainspektionen* påpekar att personuppgiftslagen (1998:204) kan bli tillämplig i kommissionens verksamhet.

Skälen för regeringens förslag: Kommissionen bör ha möjlighet att inhämta uppgifter från andra myndigheter i den utsträckning som kommissionen bedömer att detta behövs för utredningsuppdraget. Myndigheter bör kunna lämna uppgifter oberoende av sekretess och åliggandet att lämna uppgift skall omfatta alla myndigheter som kan vara av intresse för kommissionen. Så länge kommissionen bedömer att de begärda uppgifterna har betydelse för utredningsuppdraget bör det inte heller föreligga någon begränsning i tillgången till uppgifter hos andra myndigheter beroende på uppgifternas art.

Rikspolisstyrelsen bör t.ex. på begäran vara skyldig att lämna ut uppgift från kriminalunderrättelseregister, SÄPO-registret och SÄPO:s arkiv⁴. Försvarsmakten bör på begäran vara skyldig att lämna ut uppgift som förekommer i den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens

⁴ Riksdagen har beslutat nya regler avseende polisens register (SFS 1998:620–622 och 624). SFS 1998:620 och 621 träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

arkiv. Eftersom uppgift bör kunna lämnas utan hinder av sekretess bör det införas en bestämmelse som ålägger myndighet att lämna uppgift till kommissionen (jfr 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen [1980:100]).

Omfattningen av en myndighets skyldighet att lämna uppgift bör, som framgått av det ovan anförda, bestämmas av kommissionen själv. En myndighet skall således lämna de uppgifter som kommissionen anser sig ha behov av för sitt arbete (jfr JO 1996/97 s. 438). Något utrymme för en myndighet att vägra lämna uppgifter till kommissionen bör alltså enligt regeringens mening inte finnas. Kommissionen måste i sitt arbete givetvis beakta att personuppgiftslagens regler efterföljs.

En myndighet kan lämna uppgift till kommissionen på olika sätt. Uppgift kan lämnas muntligen vid förhör, i skrift eller bild eller på annat sätt, t.ex. genom upptagning eller uppvisande av hemligt föremål. Uppgiften i fråga behöver inte ingå i en allmän handling.

Riksarkivet anser att kommissionen inte kan förelägga en arkivinstitution att lämna ut en handling ur ett enskilt arkiv i strid med förbehåll som uppställts vid överlämnandet av arkivet. Det är dock regeringens uppfattning 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 dock medveten om den risk som föreligger att med lag ingripa i överenskommelser mellan enskilda och en arkivmyndighet. Det föreliggande granskningsuppdraget är dock 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.

Gränsdragningsfrågor kan här 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 ifråga.

En begäran om att lämna uppgift bör kunna föregås av förhör med företrädare för myndigheten. Vid detta förhör kan reglerna i 2–4 §§ i lagen tillämpas (jfr avsnitt 9 om editionsplikt). Vid förhöret bör kunna fastställas vilka uppgifter av intresse som myndigheten besitter samt vilka uppgifter som behöver lämnas till kommissionen.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anser det betänkligt, att uppgift som den som hörs vid kommissionen har rätt att vägra yttra sig om, kan tillställas kommissionen genom en myndighet. Regeringen instämmer i detta och anser att uppgifter som åsyftas i 38 kap. 8 § andra stycket 2 och 3 rättegångsbalken bör undantas från uppgiftsskyldigheten. Det rör sig t.ex. om uppgifter i advokats klientförhållande eller läkares patientkontakter samt uppgift om företagshemligheter.

Redan av 7 § andra stycket verksförordningen (1995:1322) får anses följa att en myndighet på begäran skall tillhandagå kommissionen med upprättandet av en förteckning över de uppgifter som innehas av myndig-

heten. Det kan t.ex. gälla en förteckning över uppgifter i ett arkiv eller över andra tillgängliga uppgifter som kan vara av intresse för den verksamhet som bedrivs av kommissionen. Någon uttrycklig regel om detta behövs därför inte i lagen.

12 Straff och vite

Regeringens förslag: Den som hörs och vid ett förhör lämnat en osann uppgift eller förtigit sanningen skall kunna dömas till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa eller om gärningen begåtts av grov oaktsamhet, skall den som hörts kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Undantag från reglerna om straffansvar skall gälla för det fall att den hörde haft rätt att vägra yttra sig och omständigheterna innebär en skälig ursäkt för honom eller henne. Undantag skall också gälla för uppgifter utan betydelse för det som förhöret avser.

Behörigheten att döma ut ett av kommissionen förelagt vite skall ligga på Länsrätten i Stockholms län.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Flera remissinstanser har dock lämnat synpunkter av lagteknisk karaktär.

Skälen för regeringens förslag: Som tidigare angetts bör förhör inför kommissionen ske under straffansvar. Straffskalan för det fallet att den hörde uppsåtligen lämnat en osann uppgift eller förtigit sanningen bör vara densamma som den vilken enligt 15 kap. 2 § brottsbalken gäller för brottet osann partsutsaga, dvs. fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Den senare straffskalan bör gälla även för det fallet att den hörde begått gärningen av grov oaktsamhet (jfr 15 kap. 3 § brottsbalken). Närmare ledning om bestämmelsens tillämpningsområde kan i relevanta delar sökas i vad som gäller för ovan angivna brott i brottsbalken, liksom för menedsbrottet i 15 kap. 1 § brottsbalken. Den som skall höras inför kommissionen skall dock inte avlägga ed. Omfattningen av sanningsplikten vid förhör inför kommissionen överensstämmer med omfattningen av förhöret. Avgränsningen av detta får bedömas med ledning av ett eventuellt angivet förhörstema och andra anvisningar om förhörets innehåll och syfte som lämnas i samband med förhöret.

När det gäller ansvar för mened, osann partsutsaga och ovarsam utsaga görs i 15 kap. 4 § första stycket brottsbalken undantag för sådana fall i vilka en utsaga var utan betydelse för saken. Enligt andra stycket samma paragraf görs undantag för sådana fall då någon har lämnat en osann uppgift eller förtigit sanningen angående sådant om vilket han eller hon haft rätt att vägra yttra sig och omständigheterna innebär skälig ursäkt för honom eller henne.

Även när det gäller straffansvaret för osanna uppgifter och förtiganden inför kommissionen finns behov av undantag. Förutom sådana osanning-

ar och utelämnanden som är betydelselösa gäller detta framför allt sådana fall i vilka den hörde genom osanningar eller förtiganden försökt dölja att han eller hon gjort sig skyldig till något brottsligt. Kommissionsarbetet är förvisso av största vikt och i princip bör den som har begått något brottsligt vara skyldig att välja den utvägen att han eller hon utnyttjar sin rätt att vägra yttra sig i stället för att lämna oriktiga uppgifter. I det konkreta fallet kan det emellertid ofta tänkas vara så att en vägran att lämna en uppgift medför att det blir uppenbart att den hörde har begått en viss brottslig gärning. Med hänsyn till den allmänt vedertagna principen att ingen som har begått ett brott skall vara tvungen att vittna mot sig själv, bör det i sådant fall finnas utrymme för att göra undantag från reglerna om straffansvar (jfr rättsfallet NJA 1972 s. 532 där omständigheterna ansågs innebära skälig ursäkt för den som lämnat osanna uppgifter under ed). Det som har sagts nu gäller särskilt sådana fall i vilka den hörde inte på ett onödigt aktivt sätt leder misstankar åt annat håll utan endast mer eller mindre passivt förnekar något eller på annat sätt döljer sanningen. Den hörde kan alltså inte straffritt tillåtas kasta misstankar på en oskyldig och går han eller hon längre än vad som behövs för att dölja den egna gärningen kan straffansvar komma i fråga. En ordning av den nu angivna innebörden kan åstadkommas med användning av i huvudsak samma uttryckssätt som de som förekommer i 15 kap. 4 § brottsbalken. Det nu sagda innebär inte att någon skulle kunna undgå ansvar för osanna uppgifter eller förtiganden rörande sådana handlingar för vilka allt ansvar för honom eller henne har preskriberats. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 6 torde också utrymmet för att undgå ansvar med hänvisning till att det rört sig om en vanärande handling vara begränsat.

I fråga om de viten som föreläggs av kommissionen bör viteslagen gälla. Den lagen ger inte något stöd för kommissionen att döma ut ett försuttet vite. Frågor om utdömmande av ett vite som förelagts av en förvaltningsmyndighet sådan som kommissionen hanteras i stället enligt 6 § lagen (1985:206) om viten i första hand av länsrätt. Ansökan om utdömmande görs enligt viteslagen av den myndighet som förelagt vitet. För att det skall vara tydligt vilken länsrätt som får ta upp ärendet till prövning bör i lagen anges att Länsrätten i Stockholms län är behörig.

13 Sekretess hos kommissionen

13.1 Inledning

För att avgöra om det är nödvändigt att förstärka sekretesskyddet för uppgifter hos kommissionen måste man först göra en bedömning av vilken sekretess som kommer att gälla utan att nuvarande sekretessregler ändras. Vid denna bedömning är en lämplig utgångspunkt att skilja på regler som skall skydda det allmännas intressen och regler som skall skydda enskildas intressen. Eftersom det inte är möjligt att i förväg avgöra vilka uppgifter kommissionen kommer att inhämta och från vem,

kan även andra bestämmelser om sekretess än de som behandlas i det följande bli tillämpliga hos kommissionen. Prop. 1998/99:140

13.2 Sekretess till skydd för det allmänna

Sekretess gäller för vissa uppgifter oavsett vem som har lämnat uppgifterna och oavsett hos vilken myndighet uppgifterna förekommer, t.ex. utrikes- och försvarssekretess (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen [1980:100]). Således gäller sekretess för sådana uppgifter även hos kommissionen. Dessa regler kan komma att tillämpas t.ex. på uppgifter som lämnas till kommissionen från försvarsmakten.

Sekretess gäller för uppgift som förekommer i en polismyndighets verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, s.k. förundersökningssekretess (5 kap. 1 § första stycket 4). Sekretessen gäller även hos kommissionen om uppgiften lämnas dit. Sekretess enligt denna bestämmelse har ansetts gälla även i vissa fall då uppgifterna inte direkt härrör från en polismyndighet (jfr t.ex. RÅ 1989 not. 22).

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till polisens underrättelseverksamhet eller till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism. 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. Sekretessen gäller även hos kommissionen om uppgiften lämnas dit (5 kap. 1 § andra stycket). Enligt denna regel skyddas t.ex. uppgifter från SÄPO av sekretess hos kommissionen (såvitt avser uppgifter i SÄPO-registret, se avsnitt 13.3).

13.3 Sekretess till skydd för enskilda

Enligt sekretesslagen gäller absolut sekretess för uppgift i register som förs med stöd av lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister och lagen (1965:94) om polisregister m.m. (7 kap. 17 § sekretesslagen [1980:100]). Uppgift i ett sådant register kan endast lämnas ut om det är särskilt föreskrivet i lag om register som nu nämnts, i säkerhetskyddslagen (1996:627) och i förordningar som har stöd i dessa lagar. Motsvarande sekretess kommer att gälla för uppgift i belastningsregistret (SFS 1998:620). Sekretessen gäller även hos kommissionen om uppgiften lämnas dit.

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i bl.a. kriminalunderrättelseregister och SÄPO-registret (9 kap. 17 § 6). Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Sekretessen gäller inte hos kommissionen om uppgiften lämnas dit.

Sekretess gäller för uppgift som rör utlänning, 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

utlännningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlännningar. Sekretessen gäller oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer, således även om uppgifterna förekommer hos kommissionen (7 kap. 14 § första stycket).

13.4 Kommissionens rapport

Någon rapport liknande den som kommissionen kommer att redovisa har inte tidigare utarbetats i Sverige. Närmast kommer förmodligen rapporter som t.ex. Neutralitetpolitikkommissionens betänkande Om kriget kommit (SOU 1994:11). I det betänkandet publicerades naturligt nog endast uppgifter för vilka inte gällde sekretess. I stället användes metoden med utförliga nothänvisningar till det insamlade materialet.

Det kommer att råda sekretess för åtskilligt material hos kommissionen. Detta innebär att kommissionen, mot bakgrund av sitt uppdrag, självständigt och efter sekretessprövning måste avgöra vilka uppgifter som är hemliga och vilka som inte är det. De hemliga uppgifterna kan kommissionen inte redovisa på annat sätt än genom omskrivningar, slutsatser eller nothänvisningar på sådant sätt att sekretessen inte bryts.

Avseende uppgift för vilken gäller sekretess men som kommissionen ändå anser bör offentliggöras i rapporten har kommissionen möjlighet att, främst enligt 14 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100), hos regeringen begära undantag från sekretessen. En annan sak är att frågan om utlämnande från kommissionen till enskild av allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet endast kan prövas av vissa statsråd (jfr 2 kap. 3 § sekretesslagen och 7 § sekretessförordningen).

13.5 Överväganden

Regeringens förslag: I sekretesslagen (1980:100) tas in en bestämmelse till skydd för uppgift hos kommissionen om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess för sådan uppgift skall gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Meddelarfriheten skall inte gälla för uppgift om enskilds personliga förhållanden.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Tidningsutgivarna* anser att det med hänsyn till offentlighetsintresset kan ifrågasättas om inte kommissionen genomgående bör arbeta under en sekretessreglering med raka skaderekvisit. *Försvarets underrättelsenämnd (FUN)* anser att bestämmelsen borde utformas annorlunda eftersom det inte torde bli aktuellt att sekretessbelägga uppgifter avseende juridiska personer. *Länsrätten i Stockholms län* anför resonemangsvis att en lucka i sekretesskyddet kan åtgärdas genom att den sekretess som gäller för uppgift som lämnas till

kommissionen överförs till kommissionen. Vidare avstyrker *Tidningsutgivarna* att det görs inskränkningar i meddelarfriheten.

Skälen för regeringens förslag: Den sekretess som gäller till skydd för det allmännas intresse torde vara tillräcklig. Någon ytterligare föreskrift till skydd för detta intresse föreslås därför inte.

Avseende enskilds intresse kan det dock inte 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 (1980:100). Vidare kan det tänkas förekomma uppgift om enskilds fysiska eller psykiska hälsa liksom om enskilds familjeförhållanden. Det kan heller inte uteslutas att uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden lämnas till kommissionen. Ett utlämnande av uppgifterna skulle dessutom kunna vara till men för närstående till den uppgifterna rör. Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att förstärka sekretesskyddet för uppgift hos kommissionen om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

FUN har anfört att bestämmelsen bör utformas annorlunda eftersom det inte torde bli aktuellt att sekretessbelägga uppgifter rörande juridiska personer. Regeringens uppfattning är att det inte på förhand går att avgöra vilka uppgifter som kan komma in till kommissionen. Det kan inte uteslutas att uppgifter vars offentliggörande kan skada t.ex. ett företag lämnas till kommissionen. Med hänsyn härtill anser regeringen att bestämmelsen bör utformas så att den möjliggör sekretess även för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden.

Tidningsutgivarna anser att kommissionen bör arbeta under en sekretessreglering med ett rakt skaderekvisit, dvs. att offentlighet bör vara huvudregel. Regeringen anser dock att sekretess bör vara huvudregel eftersom uppgifterna ifråga med all sannolikhet kommer att röra särskilt känsliga uppgifter för enskilda och deras anhöriga. Således bör sekretess gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada eller men.

Uppfattningen att den sekretess som gäller för uppgift som lämnas till kommissionen bör följa med till kommissionen, dvs. s.k. sekundär sekretess, har framförts av *Länsrätten i Stockholms län*. Regeringen anser att den befintliga sekretessregleringen tillsammans med en regel till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden är tillräcklig för att tillvarata de sekretessintressen som kan förutses bli aktuella vid kommissionen. Såvitt får förstås skulle en regel om sekundär sekretess i praktiken inte innebära någon ökad sekretess hos kommissionen.

Inskränkningar i meddelarfriheten avstyrks av *Tidningsutgivarna*. Regeringen anser emellertid, med hänsyn till att de uppgifter som bör ges sekretesskydd hos kommissionen och som rör enskilds personliga förhållanden kan vara av mycket integritetskänslig natur, att den grundlagsstadgade rätten att fritt meddela uppgifter och underrättelser för publicering (meddelarfriheten) avseende dessa uppgifter bör begränsas.

Regeringens förslag: Ett beslut i fråga om förordnande eller entledigande av ett biträde skall kunna överklagas till Länsrätten i Stockholms län. Detsamma skall gälla beslut om ersättning till den som har hörts eller visat upp en skriftlig handling eller ett föremål eller som har varit biträde. Prövningstillstånd skall krävas vid överklagande till kammarrätten. I övrigt skall ett beslut av kommissionen enligt denna lag inte kunna överklagas.

Promemorians förslag innehåller inte någon rätt att överklaga beslut om förordnande eller entledigande av biträde eller något krav på prövningstillstånd men överensstämmer i övrigt med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker förslagen eller lämnar dem utan erinran. Flera remissinstanser, däribland *Svea hovrätt* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, anser dock att det bör finnas en möjlighet att överklaga kommissionens beslut om förordnande eller entledigande av biträde. *Riksdagens ombudsmän* och *Länsrätten i Stockholms län* anser att det bör krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för regeringens förslag: Med hänsyn till naturen hos de frågor som kommissionen skall ha att behandla och till kommissionens status bör grundprincipen vara att det inte skall finnas någon mer omfattande rätt att överklaga kommissionens beslut. Vissa undantag bör dock enligt regeringens mening gälla för ersättningsfrågor, vilka kan behandlas fristående från övriga frågor som kommissionen har att ta ställning till. Ett beslut om ersättning till någon som har hörts eller som förelagts att visa upp en skriftlig handling eller ett föremål eller som varit biträde bör således kunna överklagas. Regeringen delar den bedömning som framförts av några remissinstanser att även frågor om förordnande eller entledigande av biträde bör kunna bli föremål för överklagande. I dessa fall bör det enligt regeringens mening vara den förelagda och alltså inte biträdet som skall ha rätt att överklaga kommissionens beslut. Eftersom kommissionen är en förvaltningsmyndighet bör ett överklagande ges in till Länsrätten i Stockholms län. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Kommissionens verksamhet kommer i de delar som inte omfattas av den nu föreslagna lagen att regleras av allmänna regler för en förvaltningsmyndighet. Således blir förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser tillämpliga på kommissionens arbete i övrigt. Det innebär t.ex. att talan mot ett beslut om avslag på en begäran från en enskild att få ta del av allmän handling får föras enligt reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och 15 kap. sekretesslagen.

I promemorian föreslås att ett biträde som förordnats av kommissionen skall ha rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tids-spillan och utlägg. Även den som har hörts av kommissionen föreslås ha rätt till viss ersättning. Detsamma gäller den som förelagts att visa upp en skriftlig handling eller ett föremål. Kommissionen skall även kunna besluta om ersättning i andra fall, t.ex. till enskilda som medverkat i uppgiftslämnandet till kommissionen under frivilliga former. All ersättning skall utgå av allmänna medel. Det låter sig knappast göras att uppskatta vilka kostnader staten kommer att få vidkännas till följd av detta. Det kan nämligen inte förutses hur många personer som kommer att höras inför kommissionen i en eller annan form och hur många av dem som väljer att begära att ett juridiskt biträde skall förordnas för dem. Inte heller går det att förutse i vilken utsträckning kommissionen kommer att meddela t.ex. editionsföreläggande. Det torde dock inte röra sig om större kostnader än att de ryms inom ramen för berörda anslag avseende utgiftsområde 4.

16 Författningskommentar

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

1 §

Lagen gäller vissa frågor om förfarandet vid kommissionen, främst sådana som har med förhör, editionsförelägganden och förelägganden att visa upp föremål att göra. Lagen innehåller även straffbestämmelser. Lagen är tillämplig i kommissionens arbete, så som dess uppdrag har utformats i direktiven den 25 mars 1999 (dir. 1999:26). Som framgår av avsnitt 4 avses med författningsskyddande verksamhet säkerhetstjänsternas arbete med att kartlägga sådana svenska politiska ytterlighetsorganisationer och grupperingar som bedömts utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Däremot avses inte den underrättelseverksamhet som endast rör förhållanden utomlands.

Eftersom kommissionen utgör en förvaltningsmyndighet finns allmänna bestämmelser om förfarandet hos myndigheten bl.a. i förvaltningslagen (1986:23).

2 §

Genom paragrafen ges kommissionen rätt att hålla sådana förhör som har behandlats i avsnitt 6. Gränserna för vad ett förhör kan avse dras genom att förhöret sker i kommissionens verksamhet i syfte att granska den inhemska säkerhetspolitiska underrättelseverksamheten.

Rätten att hålla förhör har inte uttryckts som en skyldighet för den enskilde att låta sig höras. Lagens konstruktion överensstämmer på denna punkt med vad som gäller för vittnesplikten i en rättegång.

3 §

Paragrafen innehåller regler om kallelse till ett förhör (se avsnitt 7). Att den som kallats har rätt att få ett juridiskt biträde förordnat för sig framgår av 6 §. När det gäller bestämmelsen om att en person som kallats kan föreläggas att uppliva sina kunskaper om det som förhöret gäller skall sägas att ersättning enligt 9 § kan ges för tidsspillan och för eventuella resekostnader som föranletts av de förelagda åtgärderna. En yttre gräns dras av att åtgärderna skall kunna utföras utan avsevärd olägenhet för den kallade.

4 §

I paragrafen regleras frågor om sådana förhör som hålls enligt 2 §. Frågorna har behandlats i avsnitt 8.

De *tre första styckena* reglerar i första hand den hördes skyldighet att yttra sig och rätt att vägra svara på frågor. Bestämmelserna i *första stycket första och andra meningarna* syftar främst på 36 kap. 5 och 6 §§ rättegångsbalken. *Tredje meningen* har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag (se nedan).

Av *andra stycket* framgår att ett förhör får avse uppgifter som omfattas av försvars- eller utrikessekretess. Till skillnad från vad som gäller vid ett vittnesförhör i domstol enligt 36 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken behövs enligt *andra meningen* inte något tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats. Kommissionen har här sålunda givits större befogenheter än en domstol.

Skyldigheten att medverka sanktioneras genom att kommissionen enligt *tredje stycket* kan ge vitesförelägganden. Ett sådant kan inte överklagas (se 12 § andra stycket). För att ett vite skall kunna dömas ut krävs dock att kommissionen vänder sig till domstol (se 12 § tredje stycket).

Under inga omständigheter kan den som kallats till förhör underlåta att inställa sig till förhöret med hänvisning till att han eller hon inte skulle vara skyldig att svara på frågor.

Det ges inga bestämmelser i lagen om hur ett förhör skall gå till (se avsnitt 8). Före förhöret skall kommissionen erinra om vad förhöret avser och upplysa om sanningsplikten och om att förhöret sker under straffansvar. Kommissionen skall, om det finns skäl till det, även upplysa om rätten att vägra yttra sig (jfr 36 kap. 14 § rättegångsbalken). Att ett biträde har rätt att ställa frågor framgår av 6 § tredje stycket. Frågor som genom sitt innehåll, sin form eller sättet för deras framställande inbjuder till ett visst svar är givetvis i allmänhet olämpliga. Frågor som uppenbart inte hör till saken eller som är förvirrande eller på annat sätt otillbörliga får givetvis inte förekomma.

Med stöd av *fjärde stycket* kan den hörde efter förhöret hos kommissionen begära att få ta del av en uppteckning eller upptagning av

förhöret. Av samma stycke framgår att ett förhör alltid skall dokumenteras.

Den hörde kan enligt 9 § få ersättning för resa, uppehälle och tids-spillan.

5 §

Enligt paragrafens *första stycke* kan en enskild person föreläggas vid vite att visa upp en handling eller ett föremål som han eller hon innehar och som kan antas ha betydelse för kommissionens arbete (se avsnitt 9). Den förelagde har rätt att få ett juridisk biträde (se 6 §). Ersättning för kostnader och besvär för den förelagde får ges enligt 9 §. Ett föreläggande kan inte överklagas (se 12 § andra stycket). För att ett vite skall kunna dömas ut krävs dock att kommissionen vänder sig till domstol (se 12 § tredje stycket). Oftast torde ett vitesföreläggande förutsätta att det har hållits ett förhör under straffansvar enligt 2 § med den som antas inneha handlingen eller föremålet.

I *första stycket andra meningen* görs vissa undantag från editionsplikten och skyldigheten att visa upp ett föremål. Bestämmelsen motsvaras i denna del av 38 kap. 2 § och 39 kap. 5 § rättegångsbalken

Av *andra stycket* följer att kommissionen kan hålla förhör avseende uppgifter som omfattas av försvars- eller utrikessekretess och att kommissionen inte behöver något tillstånd för detta från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats (jfr 4 § andra stycket och 36 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken).

6 §

Paragrafens bestämmelser om biträdeshjälp grundar sig på det som har sagts i avsnitt 10. I *första styckets första mening* finns bestämmelser om rätt till juridiskt biträde under ett kommissionsförfarande. En begäran om biträdeshjälp riktas muntligen eller skriftligen till kommissionen. Den som har rätt att anlita ett biträde har möjlighet att själv föreslå en viss person för förordnandet. Biträdet skall vara lämpligt för uppdraget.

I *andra stycket* finns bestämmelser om sekretessfrågor i biträdesförhållandet. En förutsättning för att sekretessbelagd information skall få lämnas till biträdet är att uppgifterna behöver lämnas för att den som skall höras eller som förelagts att visa upp en viss handling eller ett föremål skall kunna ta till vara sin rätt i samband med kommissionsförfarandet. Självklart ger bestämmelsen inget stöd för att uppgifter lämnas till någon annan än ett redan förordnat biträde. Biträdet får inte obehörigen röja sådana uppgifter.

Tredje stycket ger ett biträde rätt att ställa frågor till huvudmannen. Ordningen för detta bestäms av den som leder kommissionens förhör. Ett biträdesförordnande bör anses innefatta rätt att biträda i samband med att ett försuttet vite begärs utdömt.

Enligt *fjärde stycket* kan kommissionen återkalla förordnandet för den som visat sig vara olämplig för uppdraget. Grundprincipen bör vara att ingen entledigas utan att ha getts möjlighet att försvara sitt handlande,

men självklart finns det situationer i vilka det finns anledning att göra undantag från den principen.

7 §

Av paragrafen framgår att kommissionen kan förordna om tystnadsplikt beträffande uppgift som kommer fram vid ett förhör och för vilken gäller sekretess enligt sekretesslagen (jfr 5 kap. 4 § rättegångsbalken). Härmed avses främst förhörspersonens utsaga men även uppgifter som ingår i frågorna till denne omfattas av bestämmelsen. Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.

8 §

Genom paragrafen ges kommissionen möjlighet att utan hinder av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) från myndighet inhämta uppgift som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet. En myndighet får dock inte lämna ut en uppgift som en enskild inte haft rätt att lämna. Bestämmelsen ger även ett visst skydd för yrkeshemligheter. Paragrafens *andra och tredje meningar* motsvarar 38 kap. 8 § andra stycket 2 och 3 rättegångsbalken. Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.

9 §

Paragrafen upptar de ersättningsbestämmelser som har behandlats i avsnitten 8–10.

När det gäller ersättning till personer som hörs bör bestämmelserna i förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. vara vägledande. Ingenting bör hindra kommissionen från att vid behov bevilja förskott på en ersättning. Att ett beslut av kommissionen rörande ersättning kan överklagas framgår av 12 § första stycket.

Av *tredje stycket* framgår att kommissionen kan besluta om ersättning även i fall där kommissionen inte har utfärdat ett föreläggande. Vidare följer av bestämmelsen att kommissionen kan besluta om ersättning om den förelagda åtgärden av någon anledning inte kommer till stånd, t.ex. om en person kallats och inställt sig för förhör men förhöret inte kan äga rum.

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om straffansvar för en förhörsperson som under ett förhör lämnar osanna eller ofullständiga uppgifter. Innehållet i paragrafen överensstämmer i princip med vad som föreskrivs i fråga om osann partsutsaga och ovarsam utsaga i 15 kap. 2–3 §§ brottsbalken. Det närmare tillämpningsområdet för dessa brott och för menedsbrottet i 15 kap. 1 § brottsbalken kan således tjäna som ledning i fråga om tillämpningen av straffansvarsregeln inför kommissionen. Till skillnad från vad som gäller i rättegång kommer emellertid den hörde inte att avlägga ed och någon lagstadgad skyldighet att ange ett specifikt förhållande eller bevisstema för förhöret med den enskilde finns inte. Det ankommer på kommissionen att bestämma omfattningen och syftet med förhöret. Samtliga gärningsmoment skall vara täckta av uppsåt. Således omfattas även förhörets avgränsning av kravet på täckning i subjektivt hänseende. En invändning från den hörde att han eller hon varken förstod

eller bort förstå att en uppgift låg inom ramen för förhöret får därför bedömas i ljuset av de anvisningar om förhörets innehåll och syfte som lämnats t.ex. i kallelsen eller annars i samband med förhöret. Frågor om straffansvaret har behandlats närmare i avsnitt 12.

Som *Lagrådet* har erinrat om blir bestämmelserna om anstiftan och medhjälp tillämpliga vid brott mot sanningsplikten i enlighet med vad som allmänt gäller om medverkansansvar.

11 §

Innehållet i paragrafen överensstämmer med vad som föreskrivs i 15 kap. 4 § brottsbalken och tillämpas under förutsättning att straffansvar föreligger enligt 10 §. Enligt det första ledet undantas från straffansvar sådana uppgifter som prövas vara utan betydelse för saken. Den hördes uppfattning om betydelsen av de uppgifter som lämnas eller förtigs påverkar inte relevansbedömningen. Att uppgiften eller förtigandet har en sådan betydelse är alltså en rent objektiv brottsförutsättning som inte behöver vara täckt av uppsåt. För att någon skall undgå straffansvar på denna grund måste krävas att uppgiften objektivt sett var betydelselös för det som förhöret avsåg. Att kommissionen t.ex. genom ett annat förhör kunnat få fram den riktiga uppgiften befriar alltså i sig inte från ansvar.

Om straffansvar föreligger enligt 10 § och den nu nämnda undantagsregeln inte är tillämplig kan den andra undantagsregeln som rör rätten att vägra yttra sig vara tillämplig.

12 §

Första stycket ger i enlighet med det som har sagts i avsnitt 14 rätt till överklagande av vissa beslut enligt 6 och 9 §§. Närmare bestämmelser om ett överklagande finns i 22–25 §§ förvaltningslagen (1986:223). Till de beslut som inte får överklagas hör bl.a. beslut om olika slags vitesförelägganden samt beslut huruvida ett förhör skall vara offentligt eller inte.

Paragrafen utesluter inte en klagorätt avseende andra beslut än sådana som kommissionen fattar med stöd av denna lag. Sådana beslut överklagas i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser.

I tredje stycket finns den bestämmelse om vitesutdömande som har behandlats i avsnitt 12.

Ikraftträdande

Det förelås att lagstiftningen skall träda i kraft den 1 oktober 1999.

16.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

9 kap.

26 §

Hos kommissionen kommer att gälla sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Med enskild avses

även befattningshavare i allmän tjänst. För att en uppgift skall få röjas skall det stå klart att den enskilde eller någon honom närstående inte lider skada eller men. För uppgifter som förekommer i allmänna handlingar kan sekretessen längst gälla i sjuttio år.

14 kap.

6 §

Sekretess hindrar inte att den för vilken ett biträde förordnats lämnar uppgifter till biträdet, om det behövs för att den förelagde skall kunna ta tillvara sin rätt. Detta följer av 6 § andra stycket första meningen lagen (1999:000) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet. Uppgift för vilken gäller sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) får dock inte röjas för enskild i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken denna lag hänvisar (1 kap. 2 § sekretesslagen). I andra stycket till 14 kap. 6 § sekretesslagen har därför införts en hänvisning till den nämnda lagen (se avsnitt 10).

16 kap.

1 §

Den grundlagsstadgade rätten att fritt meddela uppgifter och underättelser för publicering (meddelarfriheten) begränsas avseende uppgifter om enskildas personliga förhållanden för vilka gäller sekretess enligt 9 kap. 26 § sekretesslagen (se avsnitt 13.5) samt när det gäller uppgifter för vilka gäller tystnadsplikt enligt förordnande med stöd av 7 § lagen (1999:000) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet (se avsnitt 10).

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

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller vissa frågor om förfarandet hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet.

Förhör

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

3 § Den som skall höras får föreläggas vid vite att inställa sig hos kommissionen. I föreläggandet skall anges vad förhöret gäller.

Den som kallas får föreläggas vid vite 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 för denne.

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.

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.

Upptecknas förhöret, har den hörde rätt att få en kopia av uppteckningen.

Skyldighet att visa upp handlingar

Prop 1998/99:140
Bilaga 1

5 § Den som innehar en skriftlig handling som kan antas ha betydelse för kommissionens arbete, får föreläggas vid vite att visa upp denna handling. Ingen behöver dock visa upp en sådan handling 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 visas upp.

Biträde

6 § Den som föreläggs att inställa sig till förhör eller att visa upp en skriftlig handling enligt denna lag har rätt att på begäran få ett juridiskt biträde förordnat för sig av kommissionen. Kommissionen skall upplysa den förelagde om detta.

Sekretess hindrar inte att den för vilken ett biträde förordnats lämnar uppgifter till biträdet, om det behövs för att den förelagde skall kunna ta till vara sin rätt. Biträdet har samma tystnadsplikt som sin huvudman.

Om den för vilken ett biträde har förordnats hörs av kommissionen, har även biträdet rätt att ställa frågor till honom eller henne.

Ett förordnande av ett visst biträde kan återkallas, om han eller hon visar sig vara olämplig för uppdraget.

Tystnadsplikt

7 § Om förhör har hållits inom stängda dörrar och om det har kommit fram någon uppgift som det gäller sekretess för hos kommissionen enligt sekretesslagen (1980:100), får kommissionen besluta att uppgiften inte får röjas.

Uppgiftsskyldighet

8 § En myndighet skall på begäran lämna de uppgifter till kommissionen som kan antas ha betydelse för kommissionens arbete.

Ersättning till biträde m.m.

9 § Den som har hörts har rätt till ersättning av allmänna medel för resa, uppehälle och tidspillan. Den som efter föreläggande har visat upp en skriftlig handling har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnader och besvär. Ett biträde som förordnats av kommissionen har rätt till ersättning av allmänna medel för arbete, tidspillan och utlägg.

Beslut om ersättning meddelas av kommissionen.

Straffbestämmelser

Prop 1998/99:140

Bilaga 1

10 § Den som vid ett förhör lämnar en osann uppgift eller förtiger sanningen döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Har gärningen begåtts av grov oaktsamhet, är straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

11 § Om utsagan enligt 10 § prövas vara utan betydelse för det som förhöret avsåg eller om den hörde hade rätt att vägra yttra sig och omständigheterna innebär en skälig ursäkt för den hörde, skall han eller hon inte dömas till ansvar.

Överklagande m.m.

12 § Frågor om utdömande av vite prövas av Länsrätten i Stockholms län.

Ett beslut i fråga om ersättning enligt 9 § får överklagas till Länsrätten i Stockholms län. I övrigt får ett beslut av kommissionen enligt denna lag inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 september 1999.

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)⁵
dels att 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 9 kap. 26 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

26 §

Sekretess gäller hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, för uppgift om enskilds 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.

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

Nuvarande lydelse

16 kap.

1 §⁶

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

⁵ Lagen omtryckt 1992:1474.

⁶ Lydelse enligt prop. 1998/99:38.

3. denna lag enligt

9 kap. 11 §

såvitt avser uppgift som hänför
sig till ärende om annat än
ekonomiskt bistånd till enskild

12 kap. 5 eller 7 §

11. 71 c § socialtjänstlagen
(1980:620)

Föreslagen lydelse

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

9 kap. 11 §

såvitt avser uppgift som hänför
sig till ärende om annat än
ekonomiskt bistånd till enskild

9 kap. 26 §

*såvitt avser uppgift om en-
skilds personliga förhållanden*

12 kap. 5 eller 7 §

11. 71 c § socialtjänstlagen
(1980:620)

*12. förordnande med stöd av 7
§ lagen (1999:000) om förhör
m.m. hos kommissionen för
granskning av de svenska*

Denna lag träder i kraft den 1 september 1999.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över promemorian om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet

Remissyttranden har avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Datainspektionen, Försvarsmakten, Försvarets underrättelsenämnd, Registernämnden, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Sveriges advokatsamfund, Svenska tidningsutgivarföreningen, Svenska journalistförbundet, Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet och Riksarkivet.

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

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller vissa frågor om förfarandet m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet.

Förhör

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

3 § Den som skall höras får föreläggas vid vite att inställa sig hos kommissionen för förhör. I föreläggandet skall anges vad förhöret gäller.

Den som kallas får föreläggas vid vite 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 för denne.

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 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.

Skyldighet att visa upp handlingar och föremål

Prop 1998/99:140
Bilaga 3

5 § 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.

Biträde

6 § Den som föreläggs att inställa sig till förhör eller att visa upp en skriftlig handling eller ett föremål enligt denna lag har rätt att på begäran få ett lämpligt juridiskt biträde förordnat för sig av kommissionen. Kommissionen skall upplysa den förelagde om detta.

Sekretess hindrar inte att den för vilken ett biträde förordnats lämnar uppgifter till biträdet, om det behövs för att den förelagde skall kunna ta till vara sin rätt. Biträdet får inte obehörigen röja en sådan uppgift.

Om den för vilken ett biträde har förordnats hörs av kommissionen, har även biträdet rätt att ställa frågor till honom eller henne.

Ett förordnande av ett visst biträde kan återkallas, om han eller hon visar sig vara olämplig för uppdraget.

Tystnadsplikt

7 § Om det vid förhör har kommit fram någon uppgift som det gäller sekretess för hos kommissionen enligt sekretesslagen (1980:100), får kommissionen besluta att uppgiften inte får röjas.

Uppgiftsskyldighet

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

Ersättning m.m.

9 § Den som har hörts har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för resa, uppehälle och tidsspillan. Den som efter föreläggande har visat upp en skriftlig handling eller ett föremål har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för kostnader och besvär. Ett biträde som förordnats av kommissionen har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för arbete, tidsspillan och utlägg.

Beslut om ersättning meddelas av kommissionen.

Kommissionen får besluta om ersättning även i andra fall än som avses i första stycket.

Prop 1998/99:140
Bilaga 3

Straffbestämmelser

10 § Den som hörs vid ett förhör inför kommissionen och som därvid lämnar en osann uppgift eller förtiger sanningen döms till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Har gärningen begåtts av grov oaktsamhet, är straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

11 § Om utsagan enligt 10 § prövas vara utan betydelse för det som förhöret avsåg eller om den hörde hade rätt att vägra yttra sig och omständigheterna innebär en skälig ursäkt för den hörde, skall han eller hon inte dömas till ansvar.

Överklagande m.m.

12 § Ett beslut i fråga om förordnande enligt 6 § eller om återkallelse av ett sådant förordnande får överklagas till Länsrätten i Stockholms län. Detsamma gäller ett beslut om ersättning enligt 9 §. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I övrigt får ett beslut av kommissionen enligt denna lag inte överklagas.

Frågor om utdömande av vite prövas av Länsrätten i Stockholms län.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1999.

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)⁷ dels att 14 kap. 6 § och 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 9 kap. 26 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

26 §

Sekretess gäller hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet i dess verksamhet för sådan granskning, för uppgift om enskilds 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.

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

14 kap.

6 §

Sekretess hindrar inte 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 annan enskild, om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt.

Om utlämnande av uppgift till biträde i visst fall gäller vad som är föreskrivet i 6 § andra stycket lagen (1999:000) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet.

⁷ Lagen omtryckt 1992:1474.

16 kap.

1 §⁸

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

9 kap. 11 §

såvitt avser uppgift som hänför sig till ärende om annat än ekonomiskt bistånd till enskild

12 kap. 5 eller 7 §

11. 71 c § socialtjänstlagen
(1980:620)

Föreslagen lydelse

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

⁸ Lydelse enligt prop. 1998/99:38.

9 kap. 11 §

såvitt avser uppgift som hänför sig till ärende om annat än ekonomiskt bistånd till enskild

Prop 1998/99:140
Bilaga 3

9 kap. 26 §

såvitt avser uppgift om enskilds personliga förhållanden

12 kap. 5 eller 7 §

11. 71 c § socialtjänstlagen
(1980:620)

12⁹. förordnande med stöd av 7 § lagen (1999:000) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1999.

⁹ Tidigare punkten 12 upphävd genom 1998:624 (jfr 1999:77).

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1999-05-17

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Enligt en lagrådsremiss den 6 maj 1999 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Johan Kwart och hovrättsassessorn Jonas Stertman.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

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

Av de frågor Lagrådets granskning skall avse är det i förevarande fall främst hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och Europakonventionen och hur det förhåller sig till rättssäkerhetens krav som är av intresse. Kommissionen är inte att betrakta som en domstol och har inte att pröva civila rättigheter eller skyldigheter. I uppdraget kan inte heller sägas ligga att pröva anklagelser mot någon för brott. Närmast kommer förslaget Europakonventionen när det gäller rätten att inte belasta sig själv (se Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 1997 s. 188 f). Det finns inte några generella hinder att lägga kommissionens material till grund för förundersökning. Det kan också tänkas bli använt som bevisning i brottmål. Den som hörs är emellertid genom lagen tillförsäkrad rätten att vägra yttra sig om något som skulle avslöja att han gjort sig skyldig till brott. Något hinder för den föreslagna lagstiftningen från grundlagssynpunkt eller med hänsyn till Europakonventionen kan Lagrådet inte finna.

Om några grundläggande principiella invändningar sålunda inte kan riktas mot förslaget är det likväl en främmande fågel i den svenska rättsmiljön. Att på föreslaget sätt låta en undersökningskommission höra personer under straffansvar får betraktas som något av ett experiment. Trots vad som sägs därom kan det dock inte uteslutas att förslaget vinner efterföljd i andra sammanhang. Det är viktigt att lagen utformas på ett sätt som så gott sig göra låter utesluta risker från rättssäkerhetssynpunkt. Det skulle vara olyckligt om kommissionens arbete skulle efteråt föranleda förundersökningar eller brottmål där en väsentlig fråga blir om saken hanterats av kommissionen på ett korrekt sätt. Även om Lagrådet inte heller i nu angivna hänseenden ser något avgörande hinder för genomförande av förslaget, anser Lagrådet att rättssäkerhetsgarantierna bör stärkas på ett par punkter. Lagrådet återkommer till detta under de enskilda paragraferna.

Den valda tekniken att låta lagens bestämmelser repliera på rättegångsbalken utan att direkt hänvisa till denna har lett till vissa bestämmelser som är svårförståeliga. Delvis är det fråga om rena fiktioner; sådana bör naturligtvis såvitt möjligt undvikas i lagtext. Lagrådet tänker här på 4 § andra stycket andra meningen, 5 § andra stycket och 8 § andra meningen. Lagrådet kan dock inte se att den valda tekniken leder fel. En lagtext som är både fullständig och mer lättförståelig skulle bli omfattande och bryta av mot lagens utformning i övrigt. Lagrådet anser därför att tekniken får godtas. Det är dock önskvärt att sambandet mellan de angivna bestämmelserna och reglerna i rättegångsbalken förklaras närmare i författningskommentaren.

2 §

Under ett förhör med kommissionen kommer att uppstå en rad olika frågor som måste kunna lösas snabbt. En del framgår av den föreslagna lagtexten, såsom frågan om parts rätt att vägra yttra sig och om sekretess i olika hänseenden. Den rent formella hanteringen av sådana frågor förutsätter dock en betydande förtrogenhet med främst rättegångsbalken. Andra frågor kan vara betydligt mer subtila. Lagrådet tänker här särskilt på att förhöret måste begränsas till vad det egentligen avser. Eftersom straffansvar inträder om den hörde förtiger något som faller inom ramen för förhöret krävs det att han har en klar uppfattning om vad förhöret avser. Men det är också av vikt att kommissionens ledamöter och kanske inte minst de hördas biträden håller sig inom denna ram och att det finns någon som kan avbryta frågor utanför ramen. Också detta förutsätter avsevärd erfarenhet av vittnesförhör vid domstol. Kommissionen må väl reglera vem som skall ställa frågor efter eget gottfinnande och någon särskild förhørsledare behöver inte finnas. Men när det gäller förhör under straffansvar bör någon ha ansvaret för ledningen av förhöret och av vad Lagrådet förut anfört framgår att denne bör vara domare. Lagrådet förordar därför att till 2 § fogas ett andra stycke av följande lydelse: ”Förhöret skall hållas under ledning av någon som är eller har varit ordinarie domare.”

4 §

För straffansvaret har det, som antytts i det föregående, avgörande betydelse att den hörde har klart för sig vad förhöret avser. Frågan har också betydelse för biträdets frågerätt. Därför bör kommissionen i samband med förhöret precisera vad förhöret avser. Kommissionens uppgift bör även i det hänseendet framgå av lagtexten. Lagrådet förordar därför att första stycket tredje meningen i paragrafen inledningsvis ges följande lydelse: ”Kommissionen skall före förhöret erinra om vad förhöret avser och upplysa --- ”.

5 §

I 5 § behandlas skyldigheten att ”visa upp” handlingar och föremål. I 38 kap. 2 § rättegångsbalken används i motsvarande sammanhang ordet ”förete”. I motsats till ordet ”förete” uttrycker emellertid orden ”visa upp” inte exakt vad som åsyftas i bestämmelsen; det saknas ett moment,

nämmligen att handlingen eller föremålet också skall lämnas fram för granskning. Lagrådet noterar att regeringen i propositionen till ny körkortslag m.m. av denna anledning såg sig föranlåten att byta ut ”visas upp” i 8 § körkortsförordningen (1977:722) till ”överlämnas för kontroll” i 3 kap. 15 § körkortslagen (1998:488), se prop. 1997/98:124 s. 81. Lagrådet föreslår därför att ”visa upp” i text och rubrik till 5 § ersätts med ett adekvatare uttryck, såsom visa fram, lägga fram eller, helst, förete.

Motsvarande ändringar erfordras i 6 och 9 §§.

10 §

Lagrådet erinrar om att bestämmelserna om anstiftan och medhjälp blir tillämpliga vid brott mot sanningsplikten i enlighet med vad som allmänt gäller om medverkansansvar.

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 juni 1999

Närvarande: statsråden Hjelm-Wallén, ordförande, Freivalds, Schori, Winberg, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén

Föredragande: statsrådet Freivalds

Regeringen beslutar proposition 1998/99:140 Förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet.