

Till konstitutionsutskottet

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

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Ärendet

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

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

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

Propositionens huvudsakliga innehåll

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

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

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

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

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

Inledning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Förhör hos kommissionen

Rätten att tåga

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Typen av förhör

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

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

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

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

Ledning av förhör

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Editionsföreläggande

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

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

Lagrådet hade samma uppfattning som motionärerna i denna del.

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

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

I övrigt har utskottet inget att erinra mot regeringens förslag.

Stockholm den 23 september 1999

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

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

Avvikande meningar

1. Rätten att tåga

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

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

2. Rätten att tåga

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

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

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

3. Ledning av förhör

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

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

4. Krav på upplivande av kunskap

Kia Andreasson (mp),

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

Till konstitutionsutskottet	1
Ärendet	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Inledning	2
Lagens tillämpningsområde	4
Förhör hos kommissionen	4
Rätten att tåga	4
Typen av förhör	5
Ledning av förhör	6
Krav på upplivande av kunskap	7
Editionsföreläggande	7
Övrigt	8
Avvikande meningar	8
1. Rätten att tåga (m)	8
2. Rätten att tåga (v, mp)	8
3. Ledning av förhör (m, kd, fp, mp)	9
4. Krav på upplivande av kunskap (mp)	9