

# Kommissioner och andra undersökande utredningar – en utflykt i gränsmarkerna mellan politik och juridik

av Johan Hirschfeldt

## 1 Inledning

Under mina studieår i Uppsala under den första hälften av 1960-talet var Fredrik Sterzel den akademiske lärare som lade grunden för mitt intresse för juridik. Han var nämligen min inspirerande och eleganta lärare i den propedeutiska kursen hösten 1961. Sedan stod han även för en utmärkt undervisning i statsrätt. Eftersom kurslitteraturen såvitt jag minns nästan enbart bestod av Robert Malmgrens blå grundlagskommentar var ju behovet av pedagogiska lärarinsatser också framträdande. Under åren har jag sedan haft förmånen att möta Fredrik Sterzel vid några av Rättsfondens seminarier och i flera andra sammanhang. Han har härmed betytt mycket för mitt intresse för den konstitutionella rätten och dess funktion i det levande statsskicket. Den demokratiska rättsstatens praktiska vardag inrymmer många företeelser i gränsmarkerna mellan politik och juridik. På detta område är Fredrik Sterzel en viktig vägröjare.

Mitt bidrag här gäller just att vandra på den vägen och göra en utflykt i dessa gränsmarker. Det jag söker studera är rara arter med de många namn och former som kommissioner och andra undersökande utredningar kan ha. De uppträder främst i form av särskilda, kortlivade myndigheter, ofta formerade som kommitté i den mening som avses i kommittéförordningen (1998:1474).<sup>1</sup> Sådana organ förekommer inte bara i vårt land. De förses ibland med särskilda kännetecken i form av prefix. De får namn, t.ex. Kejnekommissionen, Lundkommissionen eller blir till en medborgarkommission, en granskningskommission eller t.o.m. en sanningskommission. Företeelsen förekommer rikligt inte minst i Sverige under det sena 1900-talet med dess undersökningar av tidigare samhällsförhållanden, allvarliga händelser och s.k. affärer på skilda områden.

När företeelsen kommission behandlas här är det den extraordinära granskningskommissionen som står i centrum, dvs. en kommission som tillsatts vanligen med uppgiften att undersöka ett faktiskt händelseförlopp av särskild betydelse. Framställningen avser organ som av regeringen i någon form givits uppgiften att utreda fakta och förlopp samt ansvarsförhållanden och andra konsekvenser för framtiden i fråga om inträffade händelser m.m. Det kan röra sig om större olyckor, enstaka allvarliga händelser, missförhållanden i den offentliga förvaltningen etc. Denna granskningsform har viktiga kontaktytor med riksdagens kontrollmakt och med regeringens verkställande uppgifter där uppgiften att vid behov initiera utredning av olika inträffade händelser kan ses som ett naturligt led. Därför vidgas perspektivet här till att avse även andra granskningsformer än kommissioner och även den verksamhet som Justitiekanslern bedriver på regeringens särskilda uppdrag och som kan röra händelser av varierande slag. Det förekommer emellertid någon gång också att utredningsuppgifter av det här behandlade slaget utförs inom Regeringskansliet. Detta kan ske på olika sätt. Den enklaste formen är att arbetet utförs inom ramen för de sedvanliga beredningsformerna inom Regeringskansliet och att resultatet av t.ex. en informell arbetsgrupps arbete redovisas under hand eller i en formellt upprättad promemoria som därvid får karaktär av allmän handling. Det förekommer också att en sådan interdepartemental arbetsgrupp ges en formell ställning genom ett uttryckligt regeringsuppdrag. Ytterligare former redovisas i Statsrådsberedningens promemoria ”Kommittéer, råd, delegationer, arbetsgrupper m.m. - Ökad klarhet om deras rättsliga ställning”, 1984.

Mitt intresse för dessa frågor väcktes under min tidigare tjänstgöring som rättschef i Statsrådsberedningen och senare som justitiekansler under en tid då kommissionsuppdrag blev en allt vanligare företeelse.<sup>2</sup> Även under det sena 1990-talet är förekomsten av kommissioner riklig. På det nordiska juristmötet i Stockholm 1996 var frågan om granskningskommissioner ett överläggningssämne som speglades från främst danskt och norskt

<sup>1</sup> För en allmän redogörelse för kommittéväsendet, se Kent Zetterberg, Det statliga kommittéväsendet, Att styra riket – regeringskansliet 1840 – 1990, utg. Av Departementshistoriekommittén, 1990.

<sup>2</sup> Under denna tid samlade jag en del material i frågan och arbetade med ett utkast till en komplettering av Kommittéhandboken (Ds 1992:99) med en text om några särskilda frågor att beakta inför tillsättandet av kommissioner och i verksamheten i sådana. Detta arbete utfördes tillsammans med numera hovrättslagmannen Nils-Olof Berggren och numera vice ordföranden i Allmänna reklamationsnämnden, hovrättsassessorn Britta Ahnmé Kågerman. En del synpunkter i denna uppsats och huvuddelen av den redovisning som här finns i den avslutningsvis intagna bilagan är resultat av detta arbete.

perspektiv.<sup>3</sup> Tamilsaken i Danmark och Lundkommissionen i Norge var då högaktuella ämnen. På ett möte år 1998 som anordnades av Svenska Kriminalistföreningen och Kriminalpolitiska sällskapet, förekom sedan en diskussion av ämnet från svenskt perspektiv med Hans-Gunnar Axberger och mig som inledare.

## 2 Kommissionsbegreppet - några rättshistoriska anteckningar

Att det är principiellt viktigt att göra skillnad på dömande och andra undersökande kommissioner belyses av den svenska rättsutvecklingen.

Under den karolinska tiden fullgjordes många förvaltningsuppgifter i Sverige genom särskilda kommissioner, särskilt när det gällde att avhjälpa oreda eller missbruk. På olika samhällsområden tillsattes kommissioner, ibland med domsrätt, s.k. kommissorialrätter. Vi möter organ som trolldomskommissionerna, reduktionskommissionen, skogs- och kvarnkommissionerna, likvidationskommissionen och exekutionskommissionen. Den stora kommissionen var den riks rätt som efter år 1680 stod till doms över förmyndarregeringen.

Frihetstiden inleddes med processen mot Görtz som hade karaktären av ett extraordinärt domstolsförfarande. Under frihetstiden ansåg sig ständerna ha rollen av appellationsdomstol. Justitiedeputationen hos riksdagen granskade hovrätternas och riksrådets justitierevisions protokoll och ansåg sig kunna upphäva eller komplettera domar i civilmål. Vidare utvecklades en politisk domsrätt för vilken sekreta utskottet eller särskilt tillsatta kommissioner kunde brukas. Dessa hade rätt att döma ”utan att så stricte vara bundna vid laglig rättegångsordning”. Under de yngre mössornas tid ökade den principiella kritiken mot denna ordning. Man hade en mer restriktiv syn på frågan om anlitan av kommissioner som alternativ till ordinarie domstolar även om man inte kunde undvara metoden i praktiken. Vid 1766 års riksdag, som också antog den första tryckfrihetsförordningen, förbjöds ständernas utomordentliga kommissioner för framtiden. Vid 1769 års riksdag framlades ett förslag till en akt om personlig säkerhet samt säkerhet om äganderätten där sammanblandning mellan lagstiftande makt och lagskipande makt uppmärksammades särskilt. Kommissioner med domsrätt skulle enligt förslaget för eviga tider vara avskaffade.

Att det här är fråga om ett centralt politiskt tema illustreras också av hur frågan behandlades efter Gustav III:s statsvälvning. I 1772 års regeringsform § 16 stadgas uttryckligen att alla kommissioner, deputationer med domsrätt och extraordinarie domstolar hädanefter skall vara avskaffade och att varje svensk man skall njuta rätt att bli dömd av den domstol varunder han enligt Sveriges lag hör. Motiveringen var att dessa organ nu avskaffades ”såsom befodringsmedel till enväld och tyranni”. *Dömande kommissioner* är därmed ett avslutat kapitel i den svenska konstitutionella utvecklingen. Bestämmelsen i § 16 i 1772 års regeringsform bildar en bakgrund till skyddet för rättssäkerheten i § 16 i 1809 års regeringsform och ger fortfarande återklang i bestämmelsen i den nuvarande regeringsformens 2 kap. 11 § första stycket med dess förbud mot tillfälliga domstolar: ”Domstol får icke inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål.”

Men begreppet kommission användes tidigt även för organ med rent *utredande funktioner*. Förarbetena till 1734 års lag utfördes av den berömda Lagkommissionen, ett organ som med ett kortare avbrott verkade ända till 1808. Kring 1900-talets början används begreppet kommission också för förvaltande organ såsom, under och efter det första världskriget, kristidskommissionerna, folkhushållningskommissionen, bränslekommissionen och arbetslöshetskommissionen. De framträder som *förvaltande ämbetsverk* inom områden där staten saknade eller hade otillräckliga organ förut, men där de exceptionella förhållandena framtvingat nyskapelser.<sup>4</sup> Under 1900-talet används återigen begreppet kommission även för rent utredande organ med större uppgifter, såsom 1918 års skolkommission och Processkommissionen. Vi möter sedan sådana kommissioner inom kommittéväsandets ram. Men kommittéväsandets huvuduppgift är att bereda regeringsärenden. Det finns dock utredningar med uppdrag som inte har till omedelbart syfte att bereda regeringsärenden. Det kan räknas kommissioner för utredning och *granskning av tidigare händelser av större betydelse*.<sup>5</sup> Det är två mycket betydelsefulla utredningar som inleder

<sup>3</sup> Se Per Magrid, Granskning af haendelser, som har vakt offentlig intresse, Förhandlingarna vid Det 34:e nordiska juristmötet i Stockholm 21-23 augusti 1996, s. 416.

<sup>4</sup> Gunnar Hesselén, Det svenska kommittéväsandet intill år 1905. Dess uppkomst, ställning och betydelse, 1927, s. 8.

<sup>5</sup> Hans Meijer, Kommittépolitik och kommittéarbete. Det statliga kommittéväsandets utvecklingslinjer 1905-1954 samt nuvarande funktion och arbetsformer, 1956, s. 32.

denna utveckling: 1931 års Ådalskommission och 1945 års s.k. Sandlerkommission angående krigsårens flyktingärenden och säkerhetstjänst.<sup>6</sup>

### 3 Kommissioner i ett nordiskt perspektiv

Vid det 34:e Nordiska Juristmötets förhandlingar år 1996 behandlades, som redan nämnts, frågan om granskningskommissioner främst från danskt och norskt perspektiv. Den utförliga diskussionen kom att röra bl.a. rättssäkerhetsfrågorna i kommissionsarbete (förhör, editionsplikt, partsrättigheter i det inkvisitoriska förfarandet, rätten till juridiskt biträde, öppenhet etc.).

I Norge finns ingen lag om granskningskommissioner men särskilda riktlinjer har antagits i en rundskrivelse från justis- och politidepartementet (1975-03-04). Där anges som en utgångspunkt att en kommission inte bör ta ställning till om det föreligger ett straffbart förhållande, skäl att kräva ersättning eller grund för andra sanktioner. Men det tilläggs att en kommission likväl inte bör känna sig förhindrad att värdera om det objektiva gärningsinnehållet i bestämda straffbud är uppfyllt eller om ett bestämt förhållande från allmänna utgångspunkter bör bedömas som olämpligt eller oförsvarligt.

I Danmark har förbudet mot särdomstolar med dömande makt, som stadgas i § 61 i 1953 års grundlov, inte ansetts utgöra något hinder mot tillsättning av s.k. domarundersökningar och undersökningsrätter utan dömande befogenheter. Utgångspunkten blir därmed att en undersökningsrätt inte har till uppgift att ålägga ett rättsligt ansvar eller avgöra rättsfrågor som är relevanta i ansvarsfrågan. Efter bl.a. Tamilsaken har man i Danmark dock haft en livlig diskussion om ordningen med undersökningskommissioner. Från domarhåll med Højesteret i spetsen har man motsatt sig att delta i dessa undersökningsorgan i avvaktan på en mer detaljerad processuell reglering på området. Denna fråga har därvid också ansetts gälla domstolarnas och domarkårens legitimitet. Ett betänkande i ämnet med lagförslag framlades av det s.k. Nordskov Nielsen-utvalget (Betaenkning nr. 1315/1996 om undersøgelsesorganer). Folketinget har nyligen antagit en omfattande lag, Lov om undersøgelseskommissioner (Lov nr. 357 av den 2 juni 1999). En ambition har varit att motarbeta att en kommissionsrapport får en slags ”domsverkan”. Det har bestämts att det ledamöter av Højesteret inte skall delta i undersökningskommissioner. Detta har ansetts leda till en försvagning av ”domstolseffekten” i kommissioners verksamhet. I lagen anges att en undersökningskommission inte har dömande myndighet. En kommission kan få till uppgift att redogöra för ett faktiskt händelseförlopp, att komma med förslag till sådana ändringar av lagar, administrativa bestämmelser eller administrativ praxis som undersökningen kan motivera samt att företa rättsliga värderingar till belysning av om det föreligger grund för att det allmänna söka ställa någon till ansvar. Däremot avses inte undersökningskommissioner tillsättas för att få ett ställningstagande till en tvist mellan parter och inte heller för att undersöka och klarlägga ett händelseförlopp om syftet härmed är att åstadkomma underlaget för ett efterföljande ställningstagande till en partsvist. Ministrars ansvar undantas också. Det tilläggs att om en domare är medlem av en kommission så företar kommissionen rättsliga värderingar endast om domaren inte finner detta betänkligt av rättssäkerhetsskäl. Tillämpningen av den nya lagen avses att följas av folketinget i särskilda former.

I ett par finska inlägg nämndes i juristmötesdebatten några fall där kommissioner tillsatts i några fall. Från svensk sida pekades i debatten på Justitiekanslerns roll att på uppdrag av regeringen verkställa utredningar och på att det i och för sig var viktigt med förfaranderegler i sammanhanget men att det i dessa fall handlade om extraordinära händelser där det kunde vara svårt att tillämpa generella regler.

Att frågan tonar fram olika i Västnorden resp. Östnorden har väl sina historiska förklaringar. En viktig faktor kan också vara skillnaden i förhållandet mellan regering och myndigheter i de olika länderna. I Sverige kan utformningen av den konstitutionella kontrollmakten med konstitutionsutskottet och JO, det sällsynt väl etablerade och kraftfulla kommittéväsendet samt de under regeringen lydande förvaltningmyndigheternas, däribland Justitiekanslerns, traditionellt självständiga ställning, jfr innebörden av 11 kap. 6 och 7 §§ regeringsformen, med förbudet mot ministerstyre ha medfört att behovet av en närmare reglering av särskilda granskningskommissioners befogenheter hittills inte framstått som motiverat.

<sup>6</sup> Formella uppgifter om dessa kommissioner och andra senare liknande organ finns här avslutningsvis intagna i en *bilaga*.

## 4 Kommissionerna och kontrollmakten

Under senare år har konstitutionsutskottets granskning av regeringen fått nya inslag. Det räcker att erinra om de offentliga och TV-utsända utfrågningarna i Ebbe Carlsson-affären. I studien Konstitutionsutskottets granskning - juridik och politik<sup>7</sup> tar Fredrik Sterzel upp frågan om KU:s förhållande till andra undersökningsorgan än rättsvårdande myndigheter; organ av den typ som man har fått se många exempel på i uppmärksammade ”affärer”. Sterzel anför: ”Två saker kan genast slås fast: att riksdagen skulle tillsätta ett granskningsorgan vid sidan av KU får anses uteslutet, och lika otänkbart är att regeringen skulle kunna kringskära KU:s granskning genom kommittédirektiv.”

Tanken att det i riksdagens granskningsverksamhet borde finnas möjlighet till förhör efter edsavläggelse har också förts fram. I en motion (mot. 1997/98:K35) av Bo Könberg m.fl. (fp) föreslogs en lag om riksdagskommissioner. Enligt motionärerna var det angeläget att stärka riksdagens kontrollmakt. Det ansågs finnas ett behov av att riksdagen fick former för att vid sidan av konstitutionsutskottets ordinarie granskning tillsätta kommissioner av den typ som den norska Lundkommissionen representerade. Konstitutionsutskottet konstaterade (bet. 1997/98:KU27) att inrättandet av ett kommissionsinstitut i enlighet med motionärernas intentioner var av den digniteten att den borde behandlas inom ramen för en översyn av författningen i mer samlad form. Utskottet såg inget skäl att föreslå ett sådant översynsarbete och avstyrkte motionen. I en därpå följande fp-motion (mot. 1998/99:K328) upprepades yrkandet med tillägget att det i varje särskilt fall borde tas ställning till om dessa riksdagskommissioner skulle ha möjlighet att ta upp vittnesmål under sanningsförsäkran och ha möjlighet att befria personer från gällande tystnadsplikter. Konstitutionsutskottet vidhöll sitt tidigare avstyrkande (bet. 1998/99:KU20).

Nu under 1900-talets sista sommar har emellertid förslag lagts fram om att en viss av regeringen tillsatt kommission skall ha rätt att under straffansvar ta upp vittnesmål och kräva in skriftliga handlingar inte bara av offentligt verkamma tjänstemän utan av enskilda. Härmed har en principiellt ny och viktig fråga väckts.

## 5 Kommissionerna, rättssäkerheten och brottmålsförfarandet

Det finns anledning att understryka att regeringen i fråga om den nu föreslagna lagstiftningen om förhör under straffansvar m.m. hos en viss kommission darit upp en principiell ram för kommissionens arbete. Regeringen anför (prop. 1998/99:140 s. 14 f.):

”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 sin bok Rättsaffärerna, 1978, har Matts Heuman (s. 19 f.) varit inne på detta tema. Detta är en av få svenska inlägg i frågan.<sup>8</sup> Han pekar på § 16 i 1809 års regeringsform som ett förbud mot dömande kommissioner, medan bestämmelsen enligt Heuman uppenbarligen inte tar sikte på utredande kommissioner. Men Heuman har ändå invändningar mot utredande kommissioner. Han menar att en kommission självfallet kan och bör förorda inledandet av förundersökning av åklagare om utredningen ger vid handen att misstanke om brott föreligger. Han pekar vidare på att den som anser sig ha blivit orättvist bedömd av en kommission kan anmäla kommissionen för JO eller JK men att möjligheten att vinna rättelse den vägen inte torde te sig så stor.<sup>9</sup> Slutligen anför han:

<sup>7</sup> Fredrik Sterzel, Konstitutionsutskottets granskning - juridik och politik, i Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström, s. 292, 1996. Se även Konstitutionsutskottets seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning - juridik och/eller politik?, 1995/96:URD2.

<sup>8</sup> För ett intressant norskt inlägg, se Anders Bratholm, Kommissjonsgranskning, Samfunn Rett Rettfaerdighet, Festskrift til Torstein Eckhoffs 70årsdag, 1986.

<sup>9</sup> Det har någon gång också förekommit att ordinarie tillsynsorgan har granskat vad som förekommit i verksamheten hos en kommission eller motsv. det främsta exemplet är Justitiekanslerns granskning på regeringens uppdrag av Kejnekommisionens verksamhet.

”Den omständigheten att den som kritiseras av en undersökningskommission, om han inte ställs under åtal, har en så svag ställning ansåg jag motivera att kommissionen borde vara försiktig att uttala sig bestämt om faktiska förhållanden där full bevisning inte förelåg och att, när det gällde att fälla omdömen, vara återhållsam med dem och någon gång låta framkomna fakta tala för sig själv.”

Matts Heuman har alltså pekat på att en undersökande kommission kan komma in på frågor som normalt behandlas inom ramen för förundersökning enligt rättegångsbalkens regler. JO och Justitiekanslern har, som tillsynsorgan, ställning av särskilda åklagare såvitt gäller tjänstefel m.m. och kan initiera disciplinärt förfarande. JO och Justitiekanslern kan själva leda förundersökning eller den disciplinära utredningen. De måste skilja på sin reguljära tillsynsverksamhet, där den offentlig tjänstemannen är skyldig att medverka, och det läge som uppkommer där brottsmisstanke föreligger mot någon och förundersökning skall inledas, varvid de vanliga rättssäkerhetsgarantierna i brottmåls skall tillämpas. Även i det disciplinrättsliga förfarandet skall vissa särskilda rutiner iaktas. Såvitt gäller andra utredningsorgan ligger emellertid det problem Heuman tar upp i öppen dag. De kan bli särskilt framträdande när undersökningarna hos sådana organ också gäller enskilda personers eller företags förhållanden.

Redan Ådalskommissionen ställdes inför dessa frågor. Kommissionen, som genomförde sitt omfattande arbete under tiden den 19 maj - 20 juli 1931, hade sammanträffanden med eller höll förhör med närmare tvåhundra personer, varav 146 personer - offentliga tjänstemän och medborgare - hördes inför kommissionen. Kommissionen tog inledningsvis upp frågan om uppdragets natur och avgränsning i sitt betänkande (s. 5 f.). Kommissionen anförde:

”Enligt ... anförandet till statsrådsprotokollet skulle kommissionens uppdrag i första rummet avse att undersöka förloppet av de oroligheter, som ägt rum. Vidare borde enligt nämnda yttrande ingående uppmärksamhet ägnas frågan om orsakerna till de händelser, som utspelats. Kommissionen har, i överensstämmelse härmed, sökt icke blott fastställa de yttre fakta, som givit den närmare anledningen till vad som timat, utan även i möjligaste mån klarlägga de faktorer av skilda slag, som kunna vara av vikt för belysande av orsakerna till det skedda.

Kommissionen har självfallet icke haft någon åtalsbefogenhet eller myndighet att företaga häktning eller andra därmed likartade åtgärder. I detta avseende hava de lokala myndigheternas befogenhet varit utan inskränkning.

Kommissionen har varit av den uppfattningen, att dess utlåtande skulle lämna utredning om de olika tilldragelserna, sedda i deras sammanhang mot bakgrunden av de förhållanden, under vilka de timat och som kunna tjäna till ledning för bedömandet av de däri deltagandes ansvarighet. Därvid har dock kommissionen icke särskilt inriktat sig på att söka fastställa enskilda personers ansvar för de inträffade händelserna i vidare mån än som kan vara ägnat att klarlägga civila och militära myndigheters förfarande. En särskild anledning att icke syssla med enskilda personers eventuellt brottsliga förfarande har kommissionen funnit sig äga i den omständigheten, att de lokala myndigheterna ansett sig böra ingripa med häktnings- och åtalsåtgärder mot vissa personer för vad som förekommit i Sandviken.”

En närmare genomgång av åtskilliga betänkan - från Kejnekommissionen till våra dagars kommissionsrapporter - kan ge ytterligare belysning av dessa gränsdragningsfrågor (se i fråga om granskningar som gällt enskilda och företag i *bilagan*, punkterna 1.8, 1.11, 1.13, 1.17, 1.19, 1.21, 1.23 och 1.31). Jag skall här ta upp en enda ytterligare undersökning, som jag själv medverkat i och där problemet var av central betydelse.

Med dåvarande rättscheferna Hans Corell och Johan Munck arbetade jag på regeringens uppdrag åren 1986-87 i en granskning som avsatte promemorian ”Vissa anklagelser om krigsförbrytelser - en översiktlig utredning” (dnr SB 9969/86). Bakgrunden var anklagelser om krigsförbrytelser som från en utländsk organisation riktats mot vissa namngivna personer från Balticum som sades finnas i Sverige. I promemorian tog vi upp de rättsliga förutsättningarna främst i fråga om preskriptionsregler och bestämmelser om utlämning för brott. Vi konstaterade, att de brott som de utpekade personerna påstods ha begått sedan länge var preskriberade i Sverige och anförde (s. 4):

”I Sverige har vi alltså valt att låta även så allvarliga brott som mord och folkmord preskriberas enligt allmänna regler. ... Tanken på en lagstiftning som med retroaktiv verkan skulle ändra rättsläget för krigsförbrytelserna under andra världskriget har därvid, såsom stridande mot allmänna rättsprinciper, bestämt avvisats från svensk sida redan under den tid då preskriptionstiden ännu löpte. Mot denna bakgrund får det betraktas som uteslutet att nu inta någon annan ståndpunkt.”

I promemorian lämnades vissa allmänna uppgifter om de utpekade, i promemorian inte namngivna personerna och om de åberopade källorna. Vi uttalade att vi - bortsett från att vi tagit del av vissa handlingar och inhämtat viss tillgänglig information hos svenska myndigheter - inte hade utfört någon mera djupgående undersökning av de berörda personernas förhållanden och anförde vidare (s. 42):

”Anklagelserna kan alltså inte komma under prövning av de svenska rättsliga organen. Under sådana förhållanden skulle det enligt vår mening möta betänkligheter att från det allmännas sida pröva anklagelserna i någon annan form, exempelvis genom en av regeringen tillkallad kommission. En sådana prövning skulle visserligen inte kunna leda fram till några rättsliga reaktioner. När det som här gäller anklagelser av utomordentligt allvarlig art gentemot enskilda personer skulle likväl ett sådant förfarande framstå som ett kringgående av preskriptionsbestämmelserna och strida mot syftet med dessa. Förfarandet skulle f.ö. förete likheter med att inrätta en domstol för redan begångna gärningar, något som är förbjudet enligt 2 kap. 11 § regeringsformen, samtidigt som man skulle sakna de rättssäkerhetsgarantier som är förenade med ett regelrätt domstolsförfarande.”

Regeringen beslöt att anklagelserna inte skulle föranleda någon åtgärd. Några ytterligare utredningsåtgärder vidtogs alltså inte.

I det nu aktuella ärendet om de rättsliga befogenheterna för kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet finns ett liknande rättsligt problem. I den promemoria som efter remiss lagts till grund för propositionen i ämnet lämnades förslag om regler om förhör under straffansvar inför kommissionen. I promemorian diskuterades tillämpligheten i kommissionens arbete av den princip som kommer till uttryck i 36 kap. 6 § rättegångsbalken om rätten att vägra yttra sig om man själv eller en närstående har begått brott eller en i objektiv mening vanärande handling. Med hänvisning till rättsfallet NJA 1985 s. 774 anfördes i promemorian, att det som regel inte skulle vara möjligt att inför kommissionen vägra yttra sig beträffande brottsliga handlingar som är preskriberade. Högsta domstolen hade i det åberopade rättsfallet ansett att det skulle föra för långt att i allmänhet anse brottsliga handlingar vara vanärande sedan så lång tid förflutit från handlingens begående att ansvar var 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 bör nämnas att detta rättsfall gällde fråga om ansvar för mened vid vägran att yttra sig i frågor som berörde ett preskriberat uppbördsbrott.

Svea hovrätt ansåg i sitt remissvar bl.a. att där brott var preskriberade mötte starka integritetsskäl mot att rättsligt sanktionerade utredningsåtgärder likväl skulle kunna företas. Lagrådet hade emellertid inga invändningar i denna del och i propositionen (prop. 1998/99:140 s. 17 ff.) föreslås förhörsbefogenheter för kommissionen i enlighet med promemorians förslag och under åberopande av rättegångsbalkens bestämmelse i 36 kap. 6 § och det nämnda rättsfallet.

Eftersom det i detta ärende för första gången i modern tid i Sverige är fråga om att utrusta en särskild undersökande kommission med sådana befogenheter i förhållande till enskilda som eljest är förbehållna ordinära myndigheter inom rättsväsendet och som fördrar lagform för att kunna realiseras är det naturligt att ett stort antal frågor om förhör, editionsplikt, partsrättigheter, rätten till juridiskt biträde, straff och vite aktualiseras. Propositionen och åtskilliga utförliga remissyttranden i ärendet (se Justitiedepartementets akt med dnr 1999/1578) gör den komplexa och känsliga problembilden tydlig. Jag får här stanna vid att här hänvisa läsaren till detta material.

Avslutningsvis bör i detta avsnitt påpekas att en kommission eller ett annat undersökande organ som i sitt arbete konstaterar att misstanke om brott föreligger inte utan vidare har någon skyldighet att anmäla detta förhållande till polis eller åklagare. Det är dock naturligt att uppgifter av detta slag anmäls till uppdragsgivaren - regeringen - och det kan också i något fall vara lämpligt att åklagare underrättas. Avser misstanken en offentliganställd kan en anmälan till Justitiekanslern eller till Riksdagens ombudsmän aktualiseras. Det är också möjligt att överlämna materialet till en myndighet med disciplinära befogenheter. Det bör dock i sammanhanget anmärkas att myndigheternas särskilda nämnder för disciplinfrågor, liksom Statens ansvarsnämnd, inte har att ta upp anmälningar från annan än arbetsgivarmyndigheten. En anmälan får därför göras hos sådan myndighet för vidare prövning.

## 6 Att tänka på när en kommission tillsätts

En översiktlig genomgång av det material om kommissioner och andra särskilda utredningsformer som redovisas i den här avslutningsvis intagna *bilagan* visar att det föreligger stora variationer beträffande valet av lösningar. Det går inte att lägga fast några övergripande principer för varför den ena utredningsformen valts i ett fall och en

annan metod tillämpats i ett annat. Vissa vaga mönster går dock att urskilja i vad som kunnat vara styrande i frågan om valet av utredningsform i enskilda fall.

Ett antal faktorer kan tänkas styra detta val i större eller mindre omfattning. Förklaringen till den relativt stora variationen är att utredningsuppgifterna är vitt skilda och fordrar olika metoder. Ett annat skäl för variationen kan vara att det ligger ett egenvärde i att upprätthålla en mångfacetterad, flexibel och ändamålsenlig användning av utredningsväsendet och andra arbetsformer.

Styrande faktorer för valet skulle kunna tänkas ha att göra med hur regeringen bedömer exempelvis följande frågor:

Vilka är tidsaspekterna på utredningsuppgiften? Avser undersökningen något som hänt i förfluten tid och som är avslutat eller rör den ett skeende som ännu pågår? Hur lång tid fordrar själva arbetet? Bör det forceras eller är tidsåtgången mindre viktig än utförlighet och noggrannhet i arbetets genomförande? Skall arbetet läggas upp olika i olika faser? Vilken beslutsprocess skall ta vid sedan utredningsarbetet slutförts?

Vilken är undersökningens omfattning? Är det fråga om en utredning av stor vidd eller en studie av ett mera avgränsat tekniskt eller juridiskt problem? Hur ser undersökningsmaterialet ut? Är det skriftligt? Fordras muntligt uppgiftsinhämtande? Fordras syn?

Vilken grad av öppenhet resp. sekretess fordras i arbetet? Hur ser det material som skall granskas ut från sekretesssynpunkt? Finns hinder eller problem för ett undersökande organ att få del av materialet (t.ex. material från privatpersoner, företag eller privata arkiv)? Hur skall sekretessaspekterna beaktas i samband med avrapporteringen av utredningsresultatet?

Fordrar arbetet iakttagande av särskilda säkerhets- eller utrikespolitiska hänsyn?

Hur skall tillsättningsförfarandet beredas. Fordras det partiledaröverläggningar rörande detta? Vem är den lämpligaste utredaren resp. övriga medverkande? Hur ser dessa på utredningsuppdragets uppläggning?

Kan det antas under utredningsarbetets gång uppkomma brottsmisstanke mot någon politiker, tjänsteman eller enskild? Kan det tänkas att politiska ansvarsfrågor aktualiseras? Är det sannolikt att ett disciplinärt förfarande kan bli följden av en utredning? Eller är straffrättsligt förfarande en möjlig följd? Hur skall uppgiften formuleras så att rågången till den dömande makten och de övriga ordinarie rättsvårdande organen upprätthålls.

Sammanfattningsvis bör det betonas att det ligger ett stort värde i den flexibilitet och mångfald som finns i det svenska sättet att genomföra utredningar av särskilda frågor. Kommittéformen, arbetsgrupper och särskilda fasta utredningsorgan är alla möjliga att använda och erbjuder olika möjligheter. Denna mångsidighet är det värt att söka bibehålla.

En genomgång av direktiven för de i *bilagan* under 1. förtecknade organen och de redogörelser dessa lämnat i sina betänkanden om utredningsarbetets genomförande visar på viktiga förfarandeproblem som kommissioner och motsvarande organ kan ställas inför. De frågeställningar som här förtecknats illustrerar hur betydelsefullt det är att noga analysera förhållandena redan inför valet av utredningsform. Inte minst är det viktigt att söka precisera de arbetsmetoder som bör tillämpas vid undersökningen. Dessa bedömningar inrymmer förutom politiska aspekter även rättsliga frågor.

## 7 Kommissioner och sekretessreglerna

Kommissioner och utredningar som tillkallats av regeringen eller av statsråd efter regeringens bemyndigande har normalt ställning av myndighet. För utredningarnas arbete gäller därför i sekretesshänseende (inklusive diarietföring m.m.) samma regler som för andra myndigheter. Tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler om offentlighet och sekretess innebär sålunda att utredningens material i princip blir offentligt. Av väsentlig praktisk betydelse i utredningarnas arbete är dock reglerna i tryckfrihetsförordningen om när en handling skall anses upprättad och således vara att betrakta som allmän handling (2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen). Av dessa regler följer att koncept och arbetsmaterial som utarbetats inom utredningen, så länge utredningen ej har avslutat sitt arbete, inte är allmänna handlingar och således inte behöver lämnas ut.

I fråga om handlingar som inges till en utredning från allmänheten eller som myndigheten lånar in från andra myndigheter gäller också under utredningens pågående arbete sedvanliga sekretessregler.

Sekretesslagen (1980:100) innehåller i 11 kap. 5 § en särskild regel om sekretess för särskild undersökningskommission. Enligt denna bestämmelse får regeringen föreskriva att sekretess motsvarande den som enligt 11 kap. 4 § gäller hos Justitiekanslern skall gälla i verksamhet som bedrivs av särskild undersökningskommission som regeringen har tillsatt.

De för Justitiekanslern gällande sekretessbestämmelserna innebär att, om Justitiekanslern i t.ex. sin tillsynsverksamhet från en myndighet får en uppgift som är sekretessbelagd där, denna sekretess gäller också hos Justitiekanslern. I fråga om uppgifter som erhållits från enskild eller som förekommer i handling som upprättats med anledning av Justitiekanslerns verksamhet gäller sekretess i princip bara om ett röjande av uppgiften – enligt ett särskilt kvalificerat rekvisit - skulle medföra att vissa angivna intressen lider avsevärd skada eller betydande men. Uppgifter från enskilda kan sekretessbeläggas hos Justitiekanslern om de omfattas av utrikes- eller försvarssekretessen om riket lider betydande men om uppgiften röjs. Viss skydd kan också förekomma för uppgifter från enskilda om mycket känsliga privata förhållanden.

Bestämmelsen i 11 kap. 5 § sekretesslagen tillkom sedan Lagrådet vid behandlingen av förslaget till sekretesslag pekat på att förundersöknings- eller polissekretessen som tidigare ansetts gälla för särskilda undersökningskommissioner inte längre blev tillämplig i detta fall. Enligt Lagrådet förelåg behov av sekretess motsvarande den som enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen gäller för polismyndighets verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott också för en undersökningskommission (prop. 1979/80:2 s. 467). Departementschefen instämde i Lagrådets uppfattning att det remitterade förslaget innebar en viss försvagning av den gällande sekretessen hos undersökningskommission, särskilt när det gällde handlingar som rörde polisens verksamhet. Å andra sidan borde enligt departementschefen inte införas bestämmelser om sekretess hos undersökningskommission som gick långt utöver vad som då gällde. Istället var det, anförde departementschefen naturligt att låta bestämmelser om sekretess hos undersökningskommission bygga på regleringen av sekretessen hos Justitiekanslern; bestämmelsen borde dock inte vara automatiskt tillämplig utan det borde krävas att regeringen föreskriver om sådan sekretess (anf. prop. s. 500 f.)

Bestämmelsen i 11 kap. 5 § sekretesslagen har inte kommit till någon nämnvärd användning. Skälet härtill är troligen att tillämpningen av den bestämmelsen i förhållande till vad som annars gäller innebär en skärpning, när det gäller kravet på vilka uppgifter som kan sekretessbeläggas. Förhållandet illustreras i RÅ 1989 ref. 121 där en medborgarkommission (se *bilagan* 1.13) inte ansågs bedriva verksamhet som avses i 9 kap. 17 § sekretesslagen. Bestämmelsen avser sekretess i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

I ett fall har dock numera sådant förordnande givits. I 3 a § sekretessförordningen (1980:657) stadgas sådana sekretess i den verksamhet som bedrivs av Granskningskommissionen i anledning av mordet på statsminister Olof Palme (Ju 1994:12).

Reglerna i sekretesslagen om överföring av sekretess ( se t.ex. 3 kap 1 §, 6 kap. 1 § ) ger i allmänhet en möjlighet för en utredning eller kommission att från andra myndigheter utan att sekretessen bryts låna in material för vilket det råder sekretess hos den utlånande myndigheten. Med stöd av den s.k. generalklausulen, 14 kap. 3 § sekretesslagen, bör en kommission som har behov av det, också kunna få del av material hos polis och åklagare som omfattas av sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen. Regeringen kan vidare föreskriva att den s.k. statistiksekretessen, 9 kap. 4 § sekretesslagen, skall gälla i undersökning som utförts av en kommission, så har skett såvitt avser en enkätundersökning som utförts av Kommission om judiska tillgångar i Sverige vid tiden för andra världskriget, se 3 § sekretessförordningen.

För bedömningen av sekretessen spelar det inte någon roll huruvida materialet överlämnats i original eller i kopia. Om utredningen väljer att själv ta en kopia och att återställa originalet blir reglerna om överförd sekretess tillämpliga på kopian. Sekretess kan också gälla sådana uppgifter som överförs till handlingar upprättade inom en mottagande myndigheten. En kopia av en handling från en annan myndighet torde inte formellt kunna bedömas som en sådan minnesanteckning, vilken enligt 2 kap 9 § sekretesslagen inte skall anses som en allmän handling.. Mot den bakgrunden förekommer det att en utredning tar del av det sekretessbelagda materialet hos den utlämnande myndigheten eller inhämtar muntliga upplysningar som dokumenteras genom anteckningar eller genom bandupptagningar, vilka kan bedömas som minnesanteckningar. Som minnesanteckningar får också bedömas datadisketter med inskrivet material. Handlingar som inges till en utredningen eller kommission måste alltid diarieföras. Detta gäller vare sig handlingen är i original eller i kopia.

I den mån uppgifter för vilka sekretess gäller tas in i en rapport eller i ett betänkande kan rapporten eller betänkandet hållas hemligt i dessa delar. Tekniskt bör detta ordnas så att betänkandet avfattas i två versioner eller att sekretessbelagda uppgifter samlas i en särskild volym.

Sekretessfrågor av olika slag har aktualiserats i bl.a. de undersökningar som förtecknats i *bilagan* punkterna 1.4, 1.5, 1.6, 1.8, 1.11,1.13, 1.14, 1.16 och 1.25 och 3.11. Se även RÅ 1988 not. 360, 480 samt 649-668, RÅ 1989 ref. 111 och RÅ 1989 not. 21.

Avslutningsvis bör nämnas att i propositionen om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddade verksamhet föreslås en ny bestämmelse i 9 kap. 26 § sekretesslagen



till skydd för uppgift hos kommissionen om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Den sekretess som redan nu gäller till skydd för det allmännas intresse torde dock enligt regeringen vara tillräcklig.

## 8 "En främmande fågel i den svenska rättsmiljön"

När detta skrivs i juni 1999 framträder de principiella problemen kring kommissionsarbete med tydlighet. Regeringen har, som redan berörts, lagt en proposition (prop. 1998/99:140) "Förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet" på riksdagens bord. Lagrådet har yttrat sig i ärendet och motionstiden löper nu. Riksdagens beslut väntas under höstsessionen.

I remissyttrandet över en promemoria i ämnet har remissinstanser som Riksdagens ombudsmän och Svea hovrätt haft synpunkter på förslaget om en särskild förfarandelag med särskilda befogenheter för kommissionen. De har pekat på att den nu aktuella granskningen är unik och på betydelsen av att den föreslagna lagstiftningen inte får ses som någon modell för framtiden. Vidare har de pekat på problemet att den yttre ramen för kommissionens befogenheter inte är bestämd i lagen utan i stället framgår av regeringens uppdrag till kommissionen och att detta därmed kan ändras.

Regeringen har i anslutning härtill anfört (anf. prop. s. 13) att 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 enligt regeringen att lagens tillämpningsområde kan komma att påverkas av annat än beslut av riksdagen. Regeringen klargör dock samtidigt att den inte har några avsikter att förändra det uppdrag som redan givits till kommissionen men kan emellertid inte helt utesluta att en sådan fråga kan aktualiseras. I propositionen har regeringen vidare anfört bl.a. följande (s. 12 f.).

"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.

...

Även om inrättandet av kommissionen --- 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 därför 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."

Kommissionen avses enligt regeringen (s. 12 i anf. prop.) att utgöra en förvaltningsmyndighet som i viss utsträckning kommer att ägna sig åt myndighetsutövning. Regeringen fortsätter med sina slutsatser: "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."

Visst måste man i sak ha stor förståelse för statsmakternas dilemma i detta viktiga ärende, där regeringen som en unik åtgärd föreslår att en granskningskommission skall bedriva viss myndighetsutövning enligt en särskild lag och vidare ha att tillämpa förvaltningslagen. En polemisk invändning som väl här ändå här kan tillåtas är att just generalitet knappast är något mera framträdande drag hos unika företeelser. Vidare synes det vara ett bekymmer att den betungande lagens tillämpningsområde formulerats så att det till sitt innehåll kan utvidgas eller ändras av regeringen genom tilläggsdirektiv för den berörda kommissionen.

Stadgandet i 2 kap. 11 § regeringsformen om förbud mot tillfälliga domstolar är en konstitutionell bestämmelse som inte bara skall ges en formell utan också en materiell innebörd. Bakom bestämmelsen står historiska erfarenheter och den har en klassiskt rättsstatlig funktion. Stadgandet bör anses inrymma skyddsbehov som kan fordra såväl principiellt som praktiskt viktiga begränsningar av de uppgifter, de arbetsformer och den beslutskompetens som bör få uppdras åt särskilda undersökningsorgan underställda regeringen. Exakt var den gränsen skall dras är dock naturligtvis mycket svårt att säga. I det här aktuella fallet har regeringen utvecklat vilka principiella gränser som skall gälla för undersökningen och betonat att kommissionen inte är en domstol.

Lagrådet hade för sin del i sitt yttrande inte heller några grundläggande invändningar mot förslaget till lagstiftning om kommissionens befogenheter. Lagrådet menade dock att det här likväl var fråga om ”en främmande fågel i den svenska rättsmiljön” och tillade: ”Att på föreslaget sätt låta en undersökningskommission höra personer under straffansvar får betraktas som något av ett experiment.”

När nu en kommission föreslås få befogenheter i enlighet med vissa av de centrala bestämmelserna i rättegångsbalken för domstolsförfarandet i syfte att kartlägga och granska visst offentligt och enskilt handlande närmar man sig ett gränsland där Lagrådet alltså skådat ”en främmande fågel”. Jag tycker mig kunna se viss släktskap hos denna fågel med den mer välutvecklade danska arten. Kanske behövs det en vägröjare som Fredrik Sterzel även på experimentalfältet om konstitutionellt viktiga rättssäkerhetsfrågor nu skall släppas in där.

## Bilaga

### Förteckning över vissa undersökande organ och särskilda undersökningsuppgifter m.m.

I denna bilaga förtecknas vissa utredningar som genomförts av olika typer av undersökande organ tillsatta av regeringen eller departementschefer. Vidare har de uppdrag som regeringen lämnat till Justitiekanslern redovisats även om en del av dessa här får ses som ganska perifera. Av Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern på eget initiativ eller efter anmälningar upptagna ärenden medtas inte. Materialet förtecknas i tre kategorier:

1. Kommittéers eller särskilda utredares tryckta betänkanden
2. Vissa andra utredningar av granskningskaraktär som inte publicerats i SOU- eller Ds-serien
3. Uppdrag till Justitiekanslern

Förteckningen gör inte anspråk på fullständighet. Såvitt avser perioden 1964 - 1995 bygger den dock på en särskilt utförd systematisk genomgång av SOU, Ds och regeringsbeslut. Särskilt för 1980- och 1990-talen belyser den hur omfattande och varierad denna form av offentlig undersökningsverksamhet har varit. Utredningar som genomförs på uppdrag till särskilda myndigheter, såsom till Riksrevisionsverket, Sjöfartsverket, Försvarets underrättelsenämnd, Registernämnden etc. har inte förtecknats på någon systematiskt sätt. Inte heller har utredningar och rapporter av särskilt tillsatta haverikommissioner eller fast organiserade kommissioner eller inspektioner för olycksutredningar tagits med.

#### 1 Kommittéer m.m. verksamma enligt kommittéförordningen eller tidigare motsvarande reglering

- 1.1 Ådalskommissionen - Berättelse avgiven av den av Kungl. Maj:t tillsatta kommissionen för undersökning rörande oroligheterna i Gudmundrå m.fl. kommuner av Västernorrlands län maj 1931, 1931
- 1.2 Parlamentariska undersökningskommissionen angående flyktingärenden och säkerhetstjänst (Sandlerkommissionen) - Betänkande angående flyktingars behandling (SOU 1946:36), Betänkande angående utlämnande av uppgifter om flyktingar (SOU 1946:93) och Betänkande angående säkerhetstjänstens verksamhet (SOU 1948:7)
- 1.3 Kejnekommissionen - Kejnekommissionens utredning (SOU 1951:21)
- 1.4 1963 års undersökningskommission - Utlåtande av juristkommissionen i Wennerströmaffären (SOU 1964:15)
- 1.5 1974 års underrättelseutredning - Den militära underrättelsetjänsten (SOU 1976:19)
- 1.6 1979 års särskilda juristkommission - Fallet Bergling (Ds Ju 1979:18, Ds Ju 1980:2)
- 1.7 Kommittén angående vissa frågor rörande den militära underrättelsetjänsten m.m. - Verksamheten vid IB m.m. (Ds Fö 1980:8)

- 1.8 Telubutredningen - Telubaffären (SOU 1981:48)
- 1.9 Ubåtsskyddskommissionen - Att möta ubåtshotet (SOU 1983:13)
- 1.10 Viss fråga om olovlig telefonavlyssning (Gösta Bohmans telefon i Riksdagshuset) (Ds Ju 1984:2)
- 1.11 Kommissionen för undersökning av vissa aktieemissioner m.m. (Leo-kommissionen) - Riktade emissioner av aktier m.m. (Ds Fi 1986:21)
- 1.12 Juristkommissionen med anledning av mordet på Olof Palme - Juristkommissionens rapport (SOU 1987:14, SOU 1987:72)
- 1.13 Medborgarkommissionen för granskning av viss vapenexport - Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport (SOU 1988:15)
- 1.14 SÄPO-kommittén - Säkerhetspolisens inriktning och organisation (SOU 1988:16), Säkerhetspolisens arbetsmetoder (SOU 1989:18) samt Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51)
- 1.15 Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme - Rapport (SOU 1988:18)
- 1.16 Utredning för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme (SOU 1989:1)
- 1.17 1988 års utredning om krigsmaterielexporten - Utlandssamverkan på krigsmaterielområdet (SOU 1989:102)
- 1.18 Rymningen från kriminalvårdsanstalten Kumla den 9 maj 1991 (Ds 1991:29)
- 1.19 Finansbolagskrisen - En förstudie (Ds 1991:47)
- 1.20 DC 3-utredningen - Nedskjutningen av DC-3an i juni 1952 (Ds 1992:5)
- 1.21 Utredningen om kreditförsäkring - Kreditförsäkring - Några aktuella problem (SOU 1992:30)
- 1.22 Utredningen med uppgift att utreda vissa frågor om säkerheten vid de svenska utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen - Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor (SOU 1993:26)
- 1.23 Preconativutredningen med uppgift att utreda berörda myndigheters och det producerande företags handlande i samband med överföringen av HIV-smitta - Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ (SOU 1993:61)
- 1.24 JAS-kommissionen med uppdrag att granska JAS-projektet - JAS39 GRIPEN - en granskning av JAS-projektet (SOU 1993:119)
- 1.25 Neutralitetspolitikkommissionen med uppgift att granska uppgifter om förberedelser för mottagande av militärt bistånd - Om kriget kommit ... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 (SOU 1994:11)
- 1.26 Utredningen av vilken beredskap Kriminalvårdsverket och polisväsendet har samt vilka samverkansrutiner som finns mellan dessa organisationer inför situationer som upploppet på Tidaholmsanstalten - Upploppet på Tidaholmsanstalten den 22 juli 1994 (Ds 1994:140)
- 1.27 Ubåtskommissionen - Ubåtsfrågan 1981 - 1994 (SOU 1995:135)
- 1.28 Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder - En granskning av Estoniakatastrofen och dess följder (SOU 1998:132)
- 1.29 Tunnelkommissionen - Miljö i grund och botten - erfarenheter från Hallandsåsen (SOU 1998:137)
- 1.30 1997 års steriliseringsutredning - Steriliseringsfrågan i Sverige 1935 - 1975 Ekonomiska ersättning (SOU 1999:2)
- 1.31 Kommissionen om judiska tillgångar i Sverige vid tiden för andra världskriget - Sverige och judarnas tillgångar (SOU 1999:20)
- 1.32 Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen och dess följder - Lära av Estonia. Den andra delrapporten och slutredovisning (SOU 1999:48)
- 1.33 Brandkatastrofen i Göteborg. Drabbade - Media - Myndigheter (SOU 1999:68)

1.34 Granskningskommissionens betänkande i anledning av Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme juni 1999, SOU 1999:00

1.35 Kommissionen för att kartlägga och granska den författningsskyddade verksamhet som de svenska säkerhetstjänsterna har bedrivit när det gäller hot som härrör ur inrikes förhållanden (dir. 1999:26)

## **2 Vissa andra utredningar av granskningskaraktär som inte publicerats i SOU- eller Ds-serien**

2.1 Uppgifter att granska visst material om krigsförbrytelser i Baltikum - en rapport från en rättschefsgrupp (regeringsuppdrag år 1986)

2.2. Utredning om Transportrådets formella handläggning av ett regeringsuppdrag angående Gotlandstrafiken efter år 1987 - en rapport från en rättschefsgrupp (departementschefsuppdrag år 1986)

2.3 Riksrevisionsverkets rapport år 1987 om förekomsten av otillåtna mellanhänder i den s.k. Indienaffären (regeringsuppdrag)

2.4 Riksrevisionsverkets uppdrag att granska Statens invandrarverks upphandling av flyktingförläggningar (regeringsuppdrag år 1992)

2.5 Utredning angående de rättsliga förutsättningarna för ett avbrytande av det pensionsanknutna premiegrundande allemanssparandet m.m. (regeringsuppdrag den 24 september 1992 till professorn Ulf Bernitz och advokaten Bertil Södermark)

2.6 Granskning av vissa avtal om avgångsvederlag m.m. i Nordbanken (uppdrag den 15 december 1992 av chefen för Finansdepartementet åt f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl)

2.7 Särskilt uppdrag angående förutsättningarna för att väcka viss talan om skadestånd m.m. (uppdrag den 22 april 1993 av chefen för Finansdepartementet åt advokaten Otto Rydbeck)

2.8 Uppdrag av regeringen den 6 maj 1993 åt f.d. justitierådet Bengt Hult, professorn Jan Kleineman och hovrättsassessorn Gudmund Toijer att anlägga rättsliga synpunkter på vissa pensionsavtal som Luftfartsverket har ingått (promemoria december 1993, dnr K93/3207. Jämför också K93/486 K93/568 och K93/1957 om det förhandlingsuppdrag som lämnats åt advokaten Rolf Åbjörnsson i sammanhanget och den förlikning som därefter träffats mellan staten och försäkringstagarna.

2.9 Uppdrag åt Sjöfartsverket med anledning av passagerarfärjan Estonias förlisning att redovisa de tekniska och legala förutsättningarna för att återfinna och omhänderta omkomna från färjan Estonia (regeringens beslut den 29 september 1994). Sedan uppdraget redovisats beslöt regeringen den 20 oktober 1994 att uppdra åt Sjöfartsverket att genomföra en konsekvensanalys i frågan. Regeringen avgjorde slutligen ärendet genom beslut den 15 december 1995.

2.10 Uppdrag den 3 oktober 1994 åt f.d. regeringsrådet Magnus Sjöberg angående sjösäkerhetsarbetet inom Sjöfartsinspektionen.

2.11 Uppdrag den 7 februari 1995 av chefen för Utbildningsdepartementet till advokaten Peter Danowsky att förutsättningslöst granska de juridiska frågorna angående forskningsstiftelserna

2.12 Uppdrag den 18 januari 1996 till advokaten Per-Olof Hemmar att utreda anställningsvillkor för verkställande direktör i Apoteksbolaget m.m.

2.13 Uppdrag den 6 november 1997 åt Registernämnden att undersöka vissa frågor rörande hanteringen av personuppgifter i samband med personalkontroll - Personalkontroll den 1 oktober 1964 - den 30 juni 1996, rapport till regeringen 1999-12-16. Fortsatt uppdrag lämnat till nämnden av regeringen den 31 mars 1999.

2.14 Uppdrag den 19 mars 1998 till Försvarets underrättelsenämnd - Redovisning av vissa uppgifter om den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (PM 1998-11-26)

### 3 Uppdrag från regeringen till Justitiekanslern

- 3.1 Justitiekanslersämbetets utredning rörande påståenden om illegal telefonavlyssning i den s.k. Kejneaffären samt vissa påståenden mot ledamöter av Kejnekommissionen m.m. (1951-07-05)
- 3.2 Uppdrag att utreda sanningshalten i advokaten Leif Silberskys påstående att polisen använder ”ojusta” förhörsmetoder (951-77-20)
- 3.3 Uppdrag att komplettera JO:s utredning i ärendet angående den s.k. sjukhusspionen i Göteborg (2520-77-20)
- 3.4 Uppdrag att biträda Länsstyrelsen i Kopparbergs län vid skadereglering av översvämningsskador i samband med vårfloden (2710-77-42)
- 3.5 Uppdrag att utreda Sjöfartsverkets handläggning av Tsetisaffären (1336-78-20)
- 3.6 Uppdrag att gå igenom Utrikesdepartementets aktmaterial om Raoul Wallenberg och att till regeringen avge rekommendationer om vilka delar av detta material som kunde utlämnas (2658-78-20)
- 3.7 Uppdrag att tillvarata statens rätt vid boutredning efter Florence Stephens (2108-79-9)
- 3.8 Uppdrag att utreda omständigheterna kring Stig Berglings avvikande under permission från kriminalvårdsanstalt (JK-Beslut 1987 A 17)
- 3.9 Uppdrag att utreda om tjänstemän inom polisväsendet har fått otillbörliga förmåner i samband med köp av bilar från sådana företag som säljer fordon och utrustning till polisen (JK-Beslut 1887 A 18)
- 3.10 Uppdrag att utreda Televerkets system för debitering och mätning av telefonsamtal (1142-85-80)
- 3.11 Uppdrag att utreda i vad mån export, direkt eller indirekt, av vapen eller vapensystem från affärsverket FFV ägt rum till länder till vilka regeringen inte meddelat utförseltillstånd för materielen i fråga (1406-88-9)
- 3.12 Uppdrag att utreda om otillåten åsiktsregistrering hade förekommit hos säkerhetspolisen efter år 1969 (JK-Beslut 1990 E 1)
- 3.13 Uppdrag att granska omständigheterna kring Rikspolisstyrelsens handlande i samband med den verksamhet som förlagsdirektören Ebbe Carlsson har bedrivit tillsammans med polisen i syfte att klarlägga omständigheterna kring mordet på statsminister Olof Palme (JK-Beslut 1988 A 11)
- 3.14 Uppdrag att utreda om två i Finansdepartementet anställda tjänstemäns verksamhet med värdepappershandel är att anse som förtroendeskadliga bisysslor och att vidta de åtgärder som utredningen ger anledning till (JK-Beslut 1990 E 2)
- 3.15 Uppdrag att bedöma om särskilda åtgärder behöver vidtas med anledning av Riksrevisionsverkets rapport över granskning av vissa förhållanden vid affärsverket FFV och, om det är fallet, vidta sådana åtgärder (JK-Beslut 1990 E 5)
- 3.16 Uppdrag att utreda om en hos Socialstyrelsens läkemedelsavdelning anställd tjänstemans bisysslor är att anse som förtroendeskadliga (2124-90-90)
- 3.17 Uppdrag (av Utrikesdepartementets disciplinnämnd) att utreda vissa frågor om den ekonomiska förvaltningen hos den svenska ambassaden i Damaskus (3446-90-90)
- 3.18 Uppdrag att pröva huruvida en av Statens vattenfallsverk överlämnad utredning om uppvaktningen av verkets informationschef på 50-årsdagen bör föranleda åtgärd (JK-Beslut 1991 E 2)
- 3.19 Skrivelse från Sveriges ombud inför konventionsorganen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg angående ofullständiga upplysningar från sociala myndigheter till ombudet i ett mål hos dessa organ (JK-Beslut 1992 E 1)
- 3.20 Uppdrag att granska och redovisa omständigheterna kring verkställigheten av fängelsestraff (frigång m.m.) (3930-91-90)
- 3.21 Uppdrag rörande bestämmelserna om olaga våldsskildring (JK-Beslut 1992 E 4)
- 3.22 Uppdrag att granska Finansinspektionens verksamhet avseende Försäkringsaktiebolaget Njord för tiden efter bolagets konkurs (JK-Beslut 1993 A 18)

3.23 Uppdrag att vidta de åtgärder Justitiekanslern finner anledning till med anledning av betänkandet Överförande av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ (SOU 1993:61) samt skrivelse från Läkemedelsverket angående administrativa rutiner (254/94-90)

3.24 Uppdrag i fråga om jävssituationer i samband med transaktioner mellan myndighet och bolag (Göteborgs universitet, Linköpings universitet och Högskolan i Skövde (1642/94-90)

3.25 Uppdrag att kartlägga behovet av att stärka kontrollen över medelsförvaltning m.m. inom den offentliga förvaltningen; Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning” (dnr 2285-96-90)

3.26 Uppdrag att granska det avtal som försvarets materielverk den 20 december 1996 ingick med Volvo Aero Corporation rörande hanteringen av vissa kostnader till följd av minskat underhållsbehov för Motor RM (dnr 209-97-90)