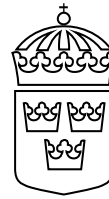


Regeringens proposition

2019/20:186



Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda Prop.
2019/20:186

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 25 juni 2020

Stefan Löfven

Mikael Damberg
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

En högt prioriterad fråga för regeringen är att stärka och utveckla svensk polis. Regeringen har satt upp ett mål om att Polismyndigheten ska växa med 10 000 fler anställda från och med 2016 till och med 2024. För att nå detta mål är det av stor betydelse att åtgärder vidtas för att förbättra arbetsmiljön och medarbetarskyddet för polisanställda. Att skapa en trygg och säker arbetsmiljö är en viktig del i arbetet för att höja attraktiviteten för polisyrket och för andra anställningar inom polisen. I syfte att bl.a. förstärka medarbetarskyddet för polisanställda föreslår regeringen

- att en ny bestämmelse införs i polislagen som innebär att en polisman i samband med förhör som hålls i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens lokaler får kroppsvisitera förhörspersonen i syfte att söka efter vapen och andra farliga föremål,
- en ändring i lagen om kvalificerade skyddsidentiteter som innebär att ett beslut om en kvalificerad skyddsidentitet även ska kunna avse en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman, och
- en ändring i patientsäkerhetslagen som innebär att skyldigheten för hälso- och sjukvårdspersonal att lämna ut uppgifter om en enskild ska utvidgas till att gälla för allt personskyddsarbete som Säkerhetspolisen ansvar för.

Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter	5
2.3	Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Utvidgade möjligheter att kroppsvisitera personer i samband med förhör i polisens lokaler	8
5	En mer ändamålsenlig användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Polismyndigheten	15
6	Möjligheterna att inhämta uppgifter som behövs i Säkerhetspolisens verksamhet för personskydd ska utvidgas	19
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	22
8	Konsekvenser av förslagen	23
9	Författningskommentar	24
9.1	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	24
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter	25
9.3	Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	26
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkingsersättning (SOU 2018:75)	28
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	33
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	34
Bilaga 4	Hemställans lagförslag	35
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna	36
Bilaga 6	Sammanfattning av promemorian Utökad möjlighet för Säkerhetspolisen att inhämta information i verksamheten för personskydd	37
Bilaga 7	Promemorians lagförslag	38
Bilaga 8	Förteckning över remissinstanserna	39
Bilaga 9	Lagrådets yttrande	40
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 juni 2020	41

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2019/20:186

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att det i polislagen (1984:387) ska införas en ny paragraf, 19 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 a §

En polisman får i samband med ett förhör som hålls i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens lokaler kroppsvisitera förhörspersonen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter

Prop. 2019/20:186

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får endast avse

1. en polisman med uppgift att delta i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet,

2. en annan tjänsteman som är anställd vid Säkerhetspolisen med uppgift att delta i verksamhet som avses i 1, eller

3. en tjänsteman som är anställd vid Försvarsmakten med uppgift att, i verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, delta i sådant inhämtande av underrättelser som sker med särskilda metoder.

1. en polisman *eller en annan anställd vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen* med uppgift att delta i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet, *eller*

2. en anställd vid Försvarsmakten med uppgift att, i verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, delta i sådant inhämtande av underrättelser som sker med särskilda metoder.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2.3 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

15 §¹

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut sådana uppgifter som

1. gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. behövs i verksamhet för personskydd för riksdagens ledamöter, statschefen och övriga medlemmar av kungahuset, statsråd, statssekreterare och kabinettssekreterare, om uppgifterna i ett enskilt fall begärs av Säkerhetspolisen,

2. begärs av Säkerhetspolisen i ett enskilt fall och behövs i myndighetens verksamhet för personskydd för

a) statschefen, tronföljaren, en annan medlem av kungahuset, en talman, en riksdagsledamot, statsministern, ett statsråd, en statssekreterare eller kabinettssekreteraren,

b) en person vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar för i samband med statsbesök och liknande händelser, eller

c) en person som Säkerhetspolisen i ett enskilt fall har beslutat om personskydd för,

3. behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

4. Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet,

5. behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning eller polisprogrammet, eller

6. behövs för prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt taxitrafiklagen (2012:211).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

Regeringen beslutade den 22 december 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma ett modernt straffrättsligt skydd för blåljuspersonal och andra samhällsnyttiga funktioner (dir. 2016:115). Utredningen antog namnet Blåljusutredningen. Regeringen beslutade i tilläggsdirektiv den 21 december 2017 att utredaren därutöver skulle se över hur möjligheterna till kroppsvisitation av personer som är kallade till förhör i Polismyndighetens lokaler kan utökas. Utredaren skulle också se över vissa frågor kring polismäns rätt till s.k. kränkningsersättning (dir. 2017:131). Utredningen överlämnade i januari 2018 delbetänkandet Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner (SOU 2018:2). Delar av betänkandets förslag har tagits om hand i propositionen Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning (prop. 2018/19:155). Utredningens slutbetänkande Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkningsersättning (SOU 2018:75) överlämnades i september 2018. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2018/04487/L4). I denna proposition behandlas betänkandet i den del som avser förslaget om en utvidgad möjlighet till kroppsvisitation i samband med förhör i Polismyndighetens och Säkerhetspolisens lokaler.

I denna proposition behandlas även en hemställan från Polismyndigheten med förslag om att 2 § lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter ska ändras på så sätt att även andra tjänstemän än de som definieras som polisman enligt 2 § polisförordningen (2014:1104) ska kunna omfattas av ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet. Lagförslaget finns i *bilaga 4*. Hemställan har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Hemställan och remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2019/01979/L4).

I denna proposition behandlas slutligen också en hemställan från Säkerhetspolisen med förslag om att ändra 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen (2010:569) som reglerar skyldigheten för hälso- och sjukvårdspersonal att lämna uppgifter till Säkerhetspolisen som behövs i myndighetens verksamhet för personskydd. Med anledning av Säkerhetspolisens hemställan utarbetades en promemoria inom Justitiedepartementet. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 6*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 7*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 8*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2019/00054/L4).

Riksdagen har i två tillkännagivanden den 25 april 2018 och den 20 november 2019 ställt sig bakom det som utskottet anför om ökad säkerhet på sjukhus (bet. 2017/18:JuU13 punkt 18, rskr. 2017/18:254 och bet. 2019/20:JuU8 punkt 13, rskr. 2019/20:43). Riksdagen har därvid påpekat att det är angeläget att en översyn görs av vilka ytterligare åtgärder som

Prop. 2019/20:186 kan vidtas för att stärka tryggheten för patienter och personal på sjukhus och ge polisen förutsättningar att förhindra ordningsstörningar. Regeringen beslutade den 14 maj 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att, med beaktande av bl.a. nyss nämnda tillkännagivanden, ta ställning till vilka samhällsnyttiga funktioner som är i behov av ett förstärkt straffrättsligt skydd, analysera och ta ställning till hur ett förstärkt straffrättsligt skydd för dessa samhällsnyttiga funktioner bör utformas och i det sammanhanget särskilt överväga om det finns anledning att införa nya brott eller om ett förstärkt straffrättsligt skydd lämpligen kan tillgodoses t.ex. genom en utvidgning av kategorierna med utökat skydd enligt 17 kap. 5 § brottsbalken, eller på något annat sätt, och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 12 november 2021. Genom kommittédirektiven slutbehandlades riksdagens tillkännagivanden.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 28 maj 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som är likalydande med propositionens lagförslag. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 9*. Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

4 Utvidgade möjligheter att kroppsvisitera personer i samband med förhör i polisens lokaler

Regeringens förslag: Det ska införas en bestämmelse i polislagen som möjliggör för en polisman att kroppsvisitera förhörspersoner i samband med förhör i Polismyndighetens och Säkerhetspolisens lokaler, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen och andra farliga föremål.

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen föreslår även att en person som kallats till förhör men som vägrar att underkasta sig kroppsvisitation ska anses ha uteblivit från förhöret.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har ingen invändning mot att det införs en bestämmelse som utökar möjligheten till kroppsvisitation i samband med förhör. *Sveriges advokatsamfund* och *Lunds universitet* avstyrker förslaget och hänvisar bl.a. till att en utvidgad möjlighet till kroppsvisitation, som innebär en inskränkning av enskildas grundlagsskyddade fri- och rättigheter, inte är proportionerlig och att det saknas ett definierat behov. *Lunds universitet* anser också att bestämmelsen riskerar att tillämpas godtyckligt. Ett antal remissinstanser, t.ex. *Ekobrottsmyndigheten*, *Tullverket*, *Kustbevakningen* och *Skatteverket*, påpekar att förhör hålls även av andra myndigheter än Polismyndigheten och Säkerhetspolisen och att det även för dessa myndigheter finns ett behov av att utvidga möjligheten till kroppsvisitation. *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen* och *Polisförbundet*

anser att möjligheten till kroppsvisitation borde vara oberoende av var polisen håller förhöret. Säkerhetspolisen anser också att kroppsvisitation bör kunna genomföras även vid s.k. hotreducerande samtal. *Polismyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* framför invändningar mot bestämmelsens andra stycke om verkan av förhör, bl.a. att den språkligt sett är felaktig och att förutsättningar för användningen av ett tvångsmedel bör framgå av den bestämmelse som reglerar användandet av tvångsmedlet. Några remissinstanser, däribland *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Polismyndigheten* och *Uppsala universitet* framför invändningar med innebörden att det råder oklarheter kring hur bestämmelsen förhåller sig till en polismans möjligheter att använda våld enligt 10 § första stycket 4 polislagen. *JO* förordar att möjligheten till kroppsvisitation vid förhör bör kunna ske rutinmässigt och utan någon bedömning av den som ska visiteras. *JO*, liksom *Polismyndigheten* och *Polisförbundet*, anser också att personkretsen bör utvidgas till att omfatta även vårdnadshavare och andra som följer med förhörspersonen vid ett förhör.

Skälen för regeringens förslag

Allmänna utgångspunkter för kroppsvisitation

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och annat liknande intrång. Detta skydd får dock begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle så länge begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 20–21 §§ regeringsformen). I artikel 8.1 Europakonventionen föreskrivs vidare att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Kroppsvisitation är en åtgärd som inskränker rätten till skydd för privatlivet. Sådana inskränkningar godtas endast om de har stöd i lag och om de i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till något av de i artikeln uppräknade allmänna eller enskilda intressena, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott (artikel 8.2).

Begreppet kroppsvisitation definieras i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken. Av bestämmelsen framgår att med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.

Vid övervägande av frågan om att utvidga möjligheterna att genomföra kroppsvisitation i samband med polisförhör måste utgångspunkten vara att en utvidgning bör ske endast i den utsträckning som det är motiverat av ett påtagligt behov som inte kan tillgodose med mindre ingripande åtgärder. Dessutom bör regleringen utformas på ett sätt som medger att den utvidgade möjligheten kan användas endast när en kroppsvisitation uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den drabbade. Härtill krävs att lagstiftningen utformas på ett tydligt och väl avgränsat sätt.

Det finns endast begränsade möjligheter för en polisman att kroppsvisitera personer för att upprätthålla säkerheten vid förhör.

I rättegångsbalken finns bestämmelser som anger att man under en förundersökning får kroppsvisitera enskilda. Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa får enligt 28 kap. 11 § rättegångsbalken kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet. Syftet med en kroppsvisitation i ett sådant fall är att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. För att kroppsvisitera någon annan än den som skäligen kan misstänkas för det brott som förundersökningen avser krävs här till att det finns synnerlig anledning att anta att sådana föremål kommer att hittas.

En förhörsperson får således inte kroppsvisiteras med mindre än att det finns en konkret brottsmisstanke och då endast under de särskilda förutsättningar som gäller för tvångsmedlet.

Även i polislagen (1984:387) finns det bestämmelser om kroppsvisitation. Enligt 19 § första stycket polislagen får en polisman som med laga stöd griper, omhändertar eller avlägsnar någon, i anslutning till ingripandet även utföra en kroppsvisitation i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl för att ta hand om vapen och andra farliga föremål, s.k. provisorisk skyddsvisitation, eller för att fastställa personens identitet. Bestämmelsen reglerar alltså rätten att göra en kroppsvisitation i säkerhetssyfte i samband med ett frihetsberövande. Bestämmelsen ger stöd för att utföra en kroppsvisitation i samband med tvångsmedelsanvändning med stöd av bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken, t.ex. när en person hämtas till förhör.

Möjligheterna att genomföra en kroppsvisitation i samband med förhör är dock mer begränsade när det varken finns någon konkret brottsmisstanke eller förhörspersonen är föremål för ett frihetsberövande. Enligt 19 § andra stycket 1 polislagen får visserligen en polisman genomföra kroppsvisitation för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Syftet bakom regleringen är att ge lagligt stöd för polisen att i riskfyllda situationer ta hand om knivar och andra farliga tillhyggen – såsom kättingar, batonger, järnrör och liknande föremål. Denna rätt till kroppsvisitation avser situationer där något brott inte har begåtts men risken typiskt sett framstår som stor för att tillhyggen ska komma till användning vid våldsbrott. Ett förhör i polisens lokaler torde ytterst sällan bedömas utgöra en sådan situation som bestämmelsen tar sikte på.

Slutligen finns en möjlighet att kroppsvisitera besökande till polislokaler som utgör skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Lagen innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot bl.a. sabotage, terroristbrott och spioneri. Den som bevakar ett skyddsobjekt får besluta att en person som ska ha tillträde till ett visst skyddsobjekt får kroppsvisiteras om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras eller för att söka

efter föremål som kan tas i beslag enligt skyddslagen. Långt ifrån alla polisstationer, eller andra lokaler där det bedrivs polisverksamhet, utgör emellertid skyddsobjekt.

Det finns ett behov av att kunna genomföra kroppsvisitationer vid förhör

Antalet illegala vapen i samhället har ökat under senare år. Av detta skäl har straffet för grovt vapenbrott skärpts i flera omgångar. Det finns tydliga tecken på att personer som tillhör kriminella grupperingar har tillgång till skjutvapen i större utsträckning än tidigare och att benägenheten att använda vapnen har ökat. Även antalet fall av dödligt våld där skjutvapen använts har ökat under de senaste åren och då särskilt inom ramen för kriminella konflikter.

Företrädare för Polismyndigheten har lyft fram att personer med anknytning till kriminella grupperingar ofta besöker varandras domstolsförhandlingar och att det då förekommit att de haft med sig vapen. Sådana personer, som ofta besitter ett betydande våldskapital, förekommer frekvent som förhörspersoner i Polismyndighetens lokaler och kan då höras i egenskap av såväl misstänkt som målsägande eller vittne. Enligt Polismyndigheten finns exempel på situationer där det genom underrättelsearbete i efterhand har framkommit att förhörspersoner vid olika tillfällen har burit vapen under förhör. Även hotbilden mot polisanställda har ökat och det har under de senaste åren riktats en rad särskilt allvarliga angrepp mot polisen. Det finns således en risk för att personer med kopplingar till grov och organiserad brottslighet utnyttjar förhörssituationen för att föra med sig och använda vapen eller andra farliga föremål i polisens lokaler.

Under ett polisförhör befinner sig ofta förhørsledaren ensam i ett förhørsrum tillsammans med förhörspersonen och eventuellt en försvarare eller ett målsägandebiträde. Förhörssituationen utgör således en utsatt situation för förhørsledaren om förhörspersonen skulle tillgripa våld och då använda vapen eller annat tillhygge i form av ett farligt föremål.

Trygghet hos förhørsledare och andra personer som yrkesmässigt medverkar vid förhör är väsentlig för att kunna upprätthålla en hög kvalitet på de förhör som hålls. För det fall att förhørsledaren inte känner sig trygg under förhörssituationen kan det leda till att kvaliteten på förhöret, och därmed också utredningen, påverkas negativt. En sådan negativ påverkan kan uppkomma om förhørsledaren undviker att ställa vissa frågor på grund av att han eller hon känner oro över att förhörspersonen ska reagera med aggressivitet och utöva våld mot förhørsledaren.

Utöver tryggheten hos förhørsledaren är det även viktigt att advokater och andra som företräder förhörspersonen känner sig trygga i förhörssituationen för att kunna fullgöra sin uppgift. Detsamma gäller exempelvis tolkar som också har en viktig roll i samband med förhöret.

Sammantaget anser regeringen, i motsats till *Sveriges advokatsamfund* och *Lunds universitet*, att det finns ett tydligt och klart behov av att kunna kroppsvisitera personer i syfte att upprätthålla säkerheten vid förhör.

Utredningens förslag är begränsat till förhör som hålls i Polismyndighetens och Säkerhetspolisens lokaler. Flera remissinstanser framför att även andra myndigheter än polisen håller förhör och att dessa myndigheter har samma behov av en utvidgning av möjligheterna att kroppsvisitera förhörspersoner i syfte att upprätthålla säkerheten i samband med förhör. Detta gäller bl.a. brottsbekämpande myndigheter som *Tullverket*, *Ekobrottsmyndigheten* och *Kustbevakningen*. Några remissinstanser riktar kritik mot att bestämmelsen tar sikte enbart på sådana förhör som hålls i en viss lokal och inte generellt för alla förhör, oberoende av platsen för förhöret. Utredningen har inte undersökt behovet av och förutsättningarna för kroppsvisitation vid andra situationer än vid förhör som äger rum i polisens lokaler. Det saknas därför beredningsunderlag för att utvidga möjligheterna till kroppsvisitation vid andra myndigheter och på andra platser. Inte heller finns beredningsunderlag för att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde till andra situationer än förhör, t.ex. vid s.k. hotreducerande samtal. Dessa frågor får således vid behov ses över i ett annat sammanhang.

En polisman har redan i dag befogenhet att i olika situationer genomföra kroppsvisitationer. Polisförhör hålls dock inte bara av polismän utan även i stor utsträckning av civilanställda. De flesta civilanställda inom polisen har emellertid inte erfarenhet och adekvat utbildning när det gäller att genomföra en sådan åtgärd och att hantera den situation som kan uppstå i de fall vapen eller andra farliga föremål faktiskt påträffas. Befogenheten att genomföra kroppsvisitation i syfte att eftersöka vapen och andra farliga föremål som en förhörsperson kan bära med sig bör således vara förbehållen polisman.

Enbart förhörspersoner ska omfattas av den utvidgade möjligheten till kroppsvisitation

För att en ny reglering ska få önskad effekt, dvs. att minska risken för angrepp med vapen och andra farliga föremål, bör den omfatta alla typer av förhörspersoner. Det bör således inte ha någon betydelse i vilken egenskap en person ska förhöras. Bestämmelsen bör vara tillämplig oavsett om den som ska höras är målsägande, vittne, misstänkt eller om personen hör upplysningsvis eller i någon annan egenskap.

Några remissinstanser, däribland *Polismyndigheten*, *JO* och *Polisförbundet*, har förordat att vårdnadshavare och andra anhöriga som följer med förhörspersonen bör omfattas av den utvidgade möjligheten till kroppsvisitation vid förhör. På samma sätt som en förhörsperson skulle en sådan medföljande i det enskilda fallet kunna utgöra en säkerhetsrisk. Utifrån att syftet med den föreslagna bestämmelsen är att upprätthålla säkerheten vid förhör skulle det därför kunna finnas skäl att låta sådana personer omfattas av den utvidgade möjligheten till kroppsvisitation vid förhör. Utredningen har emellertid inte närmare undersökt förutsättningarna för en sådan reglering. Det saknas bl.a. underlag för att avgränsa kategorin medföljande med yrkesmässiga uppdrag från sådana som saknar en sådan roll vid förhöret och i övrigt för att bedöma vilka följder en sådan reglering skulle få.

I de fall där en medföljande bedöms utgöra en säkerhetsrisk i nu aktuell mening finns det redan i dag flera möjliga åtgärder att vidta för att förbättra säkerheten vid förhöret. En sådan åtgärd skulle kunna vara att förstärka den polisiära närvaron i samband med förhöret. En annan tänkbar åtgärd, som utredningen lyfter fram, är att en sådan person under de förutsättningar som finns kan nekas att närvara vid förhöret.

Den föreslagna bestämmelsen om en utvidgad möjlighet att kroppsvisitera personer vid förhör i polisens lokaler i säkerhetssyfte bör mot denna bakgrund avgränsas till förhörspersoner. Frågan om behovet och förutsättningarna för att utvidga möjligheten till att kroppsvisitera medföljande personer vid förhör får vid behov ses över i ett annat sammanhang.

Förutsättningar för att genomföra en kroppsvisitation

För att åstadkomma en förutsebar reglering bör den föreslagna bestämmelsen avgränsas till situationer som enligt lag eller annan författning kan anses utgöra förhör. Åtgärden bör ske i nära anslutning till eller i samband med förhöret. Andra muntliga kontakter som polisen håller med enskilda bör hållas utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Förhör med en person som inte är frihetsberövad äger som regel rum efter att personen kallats till förhör. I kallelsen anges på vilken plats och vid vilken tidpunkt förhöret äger rum. Förhör kan dock genomföras även utan att det har föregåtts av en kallelse. Möjligheten att genomföra en kroppsvisitation bör omfatta samtliga förhörssituationer i polisens lokaler oberoende av vilket skäl som förhörspersonen inställt sig till förhöret.

Av relevans för frågan om vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med att säkerställa säkerheten vid förhör är vilka förutsättningar som i övrigt ska gälla för att genomföra en kroppsvisitation. Det kan i detta sammanhang diskuteras om en kroppsvisitation som sker efter en behovsprövning i det enskilda fallet är mer eller mindre ingripande än en kroppsvisitation som sker rutinmässigt utan att ha föregåtts av en sådan prövning. *JO* anser att en kroppsvisitation för det nu angivna syftet som sker efter en behovsprövning kan riskera att misstänkliggöra den som är föremål för åtgärden och förordar i stället att kroppsvisitation ska kunna ske rutinmässigt. *Lunds universitet*, som avstyrker att kroppsvisitation ska ske över huvud taget, anser att en behovsprövning kan leda till en godtycklig tillämpning och drabba redan utsatta och marginaliserade grupper i samhället.

I flera andra sammanhang görs kroppsvisitationer rutinmässigt i syfte att upprätthålla säkerheten i en viss lokal eller för en viss verksamhet, t.ex. i samband med säkerhetskontroller vid domstol eller i luftfartstrafik. Utmärkande för sådana typer av säkerhetskontroller är att samtliga inpasserande, låt vara med undantag för vissa närmare angivna personkategorier, kontrolleras. En sådan liknande skalskyddslösning skulle i och för sig kunna tänkas motiverad för all inpassering till lokaler där det bedrivs polisverksamhet. Syftet med den nu föreslagna bestämmelsen är dock begränsad till att förbättra säkerheten i just förhörssituationer i polisens lokaler. De praktiska förutsättningarna för att genomföra kroppsvisitationer för det nu aktuella syftet kan variera, bl.a. beroende på utformningen av den aktuella lokalen och tillgången till

Prop. 2019/20:186 personal. I det här sammanhanget är det inte aktuellt att införa en reglering som medför att samtliga förhörspersoner kommer att kroppsvisiteras. En reglering där enbart vissa kroppsvisiteras och som samtidigt inte uppställer några särskilda krav för att vidta åtgärden riskerar att leda till en mer godtycklig tillämpning än en reglering där sådana krav faktiskt ställs upp. Regeringen anser därför att det bör vara tillåtet att kroppsvisitera förhörspersoner endast när det är *nödvändigt av säkerhetsskäl* för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Genom detta klargörs att kroppsvisitation inte får ske rutinmässigt utan att det krävs en prövning i det enskilda fallet om åtgärden är nödvändig eller inte. En sådan bedömning kan grunda sig på bland annat förhörspersonens tidigare brottslighet eller kännedom om tidigare aggressivt uppträdande.

Verkan av att någon vägrar underkasta sig kroppsvisitation

Utredningen har föreslagit att vägran att underkasta sig en kroppsvisitation ska ha den verkan att personen, om den är kallad till förhör, anses ha uteblivit från förhöret. Tanken med denna konstruktion är enligt utredningen att personen kan bli hämtad till ett senare förhörstillfälle med stöd av 23 kap. 7 § rättegångsbalken.

En ordning där en person inställt sig till förhör och där förhöret måste ställas in enbart därför att förhörspersonen vägrar att underkasta sig en kroppsvisitation framstår enligt regeringen som en mindre tilltalande lösning, särskilt ur effektivitetssynpunkt. Inte heller ur integritetssynpunkt framstår det som motiverat att införa en sådan ordning eftersom det knappast kan anses att en hämtning till ett senare förhör skulle vara mindre ingripande än en kroppsvisitation vid det första tillfället. Vidare är det som *Åklagarmyndigheten* påpekar angeläget att förutsättningarna för användandet av tvångsmedel, i det här fallet bestämmelsen om hämtning i 23 kap 7 § rättegångsbalken, framgår direkt av den bestämmelse där tvångsmedelsanvändningen regleras. Enligt regeringens mening talar övervägande skäl för att hålla den föreslagna bestämmelsen om en utvidgad möjlighet till kroppsvisitation vid förhör avskild från rättegångsbalkens regler om tvångsmedelsanvändning vid förhör. Någon särskild reglering om en verkan av att vägra underkasta sig förhör bör mot denna bakgrund inte införas.

Enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken må under förundersökningen förhör hållas med envar, som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. Bestämmelsen ger uttryck för att det är en medborgerlig plikt att underkasta sig förhör. Detta gäller alldeles oavsett på vilket sätt som förhörspersonen har inställt sig till förhöret. Även andra bestämmelser om förhör ger uttryck för att var och en har en skyldighet att stå till förfogande och delta i förhör. Något tungt vägande skäl för att låta sättet på vilken någon har inställt sig till förhöret vara avgörande för huruvida åtgärden kroppsvisitation bör kunna vidtas mot den enskilda finns inte. Det bör inte heller vara av avgörande betydelse vilken inställning förhörspersonen har till kroppsvisitationen som sådan. Såsom bl.a. *Uppsala universitet* och *JO* påpekar följer av 10 § första stycket 4 polislagen att en polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om polismannen med laga stöd ska verkställa eller biträda vid

kroppsvisitation. Enligt bestämmelsens andra stycke begränsas befogenheten till våldsanvändning till de fall där polismannen möts av motstånd. Den föreslagna bestämmelsen ger alltså sett till sin ordalydelse stöd för att ytterst genomföra åtgärden med våld, på samma sätt som vid t.ex. en kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket polislagen. Den sistnämnda regleringen har i likhet med den nu föreslagna bl.a. som syfte att möjliggöra för polisen att leta efter vapen eller andra farliga föremål, utan att det föreligger ett frihetsberövande eller en konkret brottsmisstanke. Regeringen anser att det saknas anledning att se annorlunda på saken när det kommer till vilken möjlighet till våldsanvändning som bör finnas för att genomföra en kroppsvisitation i syfte att upprätthålla säkerheten vid ett förhör. En polisman bör alltså ytterst kunna genomdriva en åtgärd som företas med stöd av den föreslagna bestämmelsen med våld.

Den föreslagna bestämmelsen bör inte användas som ett påtrycknings- eller tvångsmedel i syfte att genomföra förhöret som sådant. Det följer av bestämmelsens ordalydelse att en grundläggande förutsättning är att åtgärden vidtas i nära anslutning till förhöret eller sedan förhöret inletts. I allmänhet får en person som t.ex. inställt sig till förhör efter en kallelse också förutsättas delta i förhöret, och därmed kunna bli föremål för kroppsvisitation enligt den föreslagna bestämmelsen. Det kan dock uppstå situationer där en förhörsperson av en eller annan anledning agerar för att ett förhör inte ska komma till stånd, t.ex. genom att avlägsna sig från den lokal där förhöret är tänkt att äga rum. För att i en sådan situation få till stånd ett förhör får i stället bedömas om det finns förutsättningar för polisen att agera utifrån de möjligheter till tvångsmedelsanvändning vid förhör som finns i 23 kap. rättegångsbalken eller enligt andra bestämmelser.

5 En mer ändamålsenlig användning av kvalificerade skyddsidentiteter vid Polismyndigheten

Regeringens förslag: Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet ska även få avse en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman.

Polismyndighetens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. *Sveriges advokatsamfund*, som avstyrker förslaget, anför rättssäkerhetsskäl för att möjligheten att få kvalificerad skyddsidentitet bör förbehållas polisman då detta i någon mån säkerställer att endast personer som uppfyller högt ställda krav på lämplighet kan komma ifråga för det. *Advokatsamfundet* anser också att det behövs en mer omfattande konsekvensanalys. *Riksdagens ombudsmän (JO)* utesluter inte att det kan finnas skäl att utvidga kretsen av personer som kan få en kvalificerad skyddsidentitet men framhåller att det utifrån Polismyndighetens hemställan inte går att bilda sig en välgrundad

Prop. 2019/20:186 uppfattning om hur stort behovet av kvalificerade skyddsidentiteter för civilanställda tjänstemän är, och avstyrker förslaget. *Polisförbundet* anser att det från ett arbetsmiljöperspektiv kan ifrågasättas huruvida civilanställda tjänstemän utan adekvat utbildning, behörighet och befogenhet över huvud taget har att verka i sådana miljöer där det krävs polismans kompetens.

Skälen för regeringens förslag

Allmänna utgångspunkter för beslut om kvalificerad skyddsidentitet

Med kvalificerad skyddsidentitet avses en särskilt beslutad skyddsidentitet som består av andra personuppgifter än de verkliga och som har förts in i statliga register eller i handlingar som har utfärdats av statliga myndigheter. Syftet med användningen av kvalificerade skyddsidentiteter inom brottsbekämpningen är framförallt att förhindra att dolt spaningsarbete eller annat dolt uppträdande avslöjas. Ett sådant avslöjande kan innebära att en spaningsoperation ointetgörs eller stora risker för tjänstemännen, tjänstemännens anhöriga och andra som berörs av operationen. Kvalificerade skyddsidentiteter kan också ha stor betydelse för skyddet av brottsoffer, uppgiftslämnare av olika slag och andra skyddspersoner (se prop. 2005/06:149 s. 19).

Kvalificerade skyddsidentiteter används av Polismyndigheten i olika verksamheter. Det är dock fråga om en mycket begränsad och specialiserad företeelse som omgärdas av högt ställda krav. I Polismyndighetens spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet, verksamhet för att förebygga sådan brottslighet eller personsäkerhetsarbete kan det i vissa särskilda fall vara av avgörande betydelse att kunna skydda såväl de skyddspersoner som myndigheten har kontakt med som själva verksamheten som sådan. Det senare handlar om att skydda dels den egna personalen, vare sig det rör sig om polismän eller civilanställda, dels den administrativa hanteringen av skyddsvärda delar. Som exempel på sådan hantering kan nämnas skydd av kontakter mot företag och andra organisationer vid ordnande av vissa arrangemang eller skydd för personal med specialistkunskaper inom vissa ämnesområden som behöver närvara för att kunna göra adekvata avstämningar vid informationsinhämtning från källor.

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet kan enligt 2 § 2 lagen om kvalificerade skyddsidentiteter avse en polisman med uppgift att delta i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller om han eller hon deltar i annan verksamhet för att förebygga sådan brottslighet. Med förebyggande verksamhet avses bland annat infiltration av kriminella grupperingar, vittnesskyddsverksamhet, annan personskyddsverksamhet och upprätthållande av kontakter med informatörer inom kriminalunderrättelseverksamheten.

Av 3 § framgår ytterligare förutsättningar för att ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet ska få meddelas. Det krävs bl.a. att tillgången till en kvalificerad skyddsidentitet är nödvändig för att beslutade eller förutsedda åtgärder inom sådan verksamhet som avses i 2 § inte ska röjas, att det finns en påtaglig risk för att ett sådant röjande allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta någon som berörs av verksamheten för allvarlig fara och att skälen för beslutet uppväger det men som beslutet

kan innebära för allmänna eller enskilda intressen. Samma förutsättningar ska vara uppfyllda för varje enskilt fall av användning av den kvalificerade skyddsidentiteten (12 §). En kvalificerad skyddsidentitet får endast användas i tjänsten.

Det är Skyddsregistreringsdelegationen inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som fattar beslut i ärenden om kvalificerad skyddsidentitet för anställda vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Inom Polismyndigheten är det Sektionen för Särskilda Insatser som är ansvarig för all hantering av kvalificerade skyddsidentiteter inom myndigheten. De polismän som arbetar under en kvalificerad skyddsidentitet genomgår en för ändamålet särskild utbildning och säkerhetsprövas också enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Sektionen har tagit fram rutiner som syftar till att verksamheten med kvalificerade skyddsidentiteter ska ske under kontrollerade former och möjliggöra en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över verksamheten, t.ex. registreras varje enskilt fall av användning av en kvalificerad skyddsidentitet. Det är Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som utövar denna tillsyn och därmed sammanhängande verksamhet. Nämnden gör detta bl.a. genom inspektioner och andra undersökningar. Nämnden får uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten och ska verka för att brister i lag eller annan författning avhjälpas.

Det finns ett behov av att även andra anställda vid Polismyndigheten än polismän ska kunna få kvalificerad skyddsidentitet

Behovet av kvalificerade skyddsidentiteter för civilanställda inom Polismyndigheten uppmärksammades av flera remissinstanser redan i samband med införandet av lagen om kvalificerade skyddsidentiteter (se prop. 2005/06:149 s.26 f.). Regeringen konstaterade då att bestämmelserna om kvalificerade skyddsidentiteter visserligen bör ges en restriktiv utformning men att det fanns ett behov av sådana skyddsidentiteter inte bara bland polismän utan även bland civilanställda tjänstemän vid Säkerhetspolisen. Regeringen ansåg dock att frågan om kvalificerade skyddsidentiteter för civilanställda inom polisen i övrigt skulle behandlas i ett annat sammanhang.

På motsvarande sätt som för Säkerhetspolisen finns för Polismyndigheten behov av att kunna använda särskilt utbildad personal med annan bakgrund än polisiär. Polismyndigheten bedriver i flera avseenden likartad verksamhet som Säkerhetspolisen och gör även detta i samverkan med Säkerhetspolisen. Bland annat ansvarar Polismyndigheten enligt 6 § förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete för det särskilda personsäkerhetsarbetet som rör Säkerhetspolisen. Polismyndigheten ansvarar även för utredningsverksamhet vid inträffade terrorangrepp. Dessa verksamheter är i högsta grad skyddsvärda och kan därför kräva särskilda skyddsåtgärder. Behovet av att skydda verksamheterna genom kvalificerade skyddsidentiteter framstår därför som likartat för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten.

För att säkerställa en sammanhållen kedja av skyddsåtgärder för känslig verksamhet är det viktigt att inte någon länk är svagare än de övriga, vilket i dag kan vara fallet då civilanställda används, alternativt kan det vara

Prop. 2019/20:186 nödvändigt att avstå vissa förmågor eftersom de inte kan skyddas i tillräcklig grad. Det är alltså av särskild vikt att Polismyndigheten för vissa ändamål kan använda sig av en person med kvalificerad skyddsidentitet som besitter en för det särskilda ändamålet adekvat erfarenhet. Den särskilda kompetens och erfarenhet som är av avgörande betydelse i ett visst fall kan vara av ett helt annat slag än den som en polisman typiskt sett har. Exempel på skyddsvärda verksamheter där det kan vara nödvändigt att använda sig av särskild sakkunskap är utförande av vissa ekonomiska transaktioner eller genomförande av vissa bedömningsamtal med skydds personer. Det är som regel ekonomer, psykologer och andra verksamhetsspecialister, d.v.s. personer med akademisk examen som besitter särskild expertis inom sitt område, som utför sådana uppgifter. I sådana fall har alltså behovet inte att göra med att det är uppgifter som kräver en polis mans erfarenhet eller befogenhet att använda våld eller tvångsmedel. Att även civilanställda ska kunna få en kvalificerad skyddsidentitet ska i stället ses mot behovet av att överhuvudtaget kunna ge vissa viktiga funktioner en kvalificerad skyddsidentitet och i förekommande fall att det verkligen är rätt person som ges den kvalificerade skyddsidentiteten. Att kunna ge sådana funktioner en kvalificerad skyddsidentitet ska också ses mot behovet av att kunna stärka medarbetarskyddet och förbättra arbetsmiljön för berörd personal.

Som framgår ovan har Polismyndigheten behov av att kunna använda personal med annan erfarenhet än polisär i verksamheter där behovet av skydd för personalen är stort. Förhållandet att beslut om kvalificerad skyddsidentitet för anställda vid Polismyndigheten endast kan meddelas för den som är polisman är därför inte ändamålsenligt. Det bör i sammanhanget framhållas att det inte är ett generellt ökat behov av att i fler fall besluta om kvalificerade skyddsidentiteter inom Polismyndigheten som är skälet till att även civilanställda bör kunna ges kvalificerade skyddsidentiteter i vissa fall.

Det är naturligtvis av vikt att den inom Polismyndigheten som ska utföra arbetsuppgifter under en kvalificerad skyddsidentitet har lämplig erfarenhet och rätt utbildning för det. Det förhållandet att personen är polisman bör emellertid inte ges en självständig betydelse för denna bedömning. Det bör också framhållas, med anledning av vad *Polisförbundet* framför, att avsikten naturligtvis inte är att civilanställda ska utföra sådana arbetsuppgifter som kräver den kompetens eller de befogenheter att använda våld och tvångsmedel som en polisman har. Som ovan redogjorts för är såväl beslut om, som användning av, kvalificerade skyddsidentiteter omgärdade av ett regelverk och rutiner som ska tillgodose intresset av att användningen av kvalificerade skyddsidentiteter sker kontrollerat, ändamålsenligt och rättssäkert. Enligt regeringens mening saknas det anledning att anta att ett system som möjliggör för Polismyndigheten att använda sig av även civilanställda med kvalificerad skyddsidentitet kommer att missbrukas eller att kvalificerad skyddsidentitet kommer att ges till personer som saknar nödvändiga kvalifikationer. Regeringens bedömer därför, till skillnad från *Sveriges advokatsamfund*, att det inte kan befaras medföra några särskilda konsekvenser för rättssäkerheten, eller andra viktiga intressen, att civilanställda inom Polismyndigheten kan få en kvalificerad skyddsidentitet.

6 Möjligheterna att inhämta uppgifter som behövs i Säkerhetspolisens verksamhet för personskydd ska utvidgas

Regeringens förslag: Skyldigheten för hälso- och sjukvårdspersonal att lämna ut uppgifter om enskilda till Säkerhetspolisen ska utvidgas till att gälla inte bara när uppgifterna behövs för personskyddet för den centrala statsledningen och övriga medlemmar av kungahuset utan även i andra fall där myndigheten ansvarar för personskyddet.

Promemorians förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. I promemorian föreslås emellertid att den befintliga hänvisningen till övriga medlemmar av kungahuset ska strykas.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. *Vårdförbundet*, som avstyrker förslaget, anser inte att det av promemorian framgår att Säkerhetspolisens intresse av att ta del av ytterligare uppgifter från hälso- och sjukvården är viktigare och har företrädare framför behovet av skydda patienternas integritet. *Sveriges läkarförbund* och *Rättsmedicinalverket* framför synpunkter med innebörden att det framstår som oklart hur många ytterligare fall av utlämnande det kan bli fråga om. *Sveriges läkarförbund* rekommenderar att bestämmelsens formuleras om så att personkretsen, när det gäller personskydd som beslutas i enskilda fall, tydligare framgår. *Säkerhetspolisen* tillstyrker förslagen men förespråkar att bestämmelsen ska utformas så att uppgiftsskyldigheten ska omfatta även verksamheten för personskydd för personer som myndigheten i enskilda fall kan komma att besluta om personskydd för.

Skälen för regeringens förslag

Till Säkerhetspolisens uppgifter hör att fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer (3 § första stycket 3 polislagen [1984:387]). Enligt 4 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen avses med personskyddet för den centrala statsledningen personskydd för statschefen, tronföljaren, talmannen, riksdagsledamöterna, statsministern, statsråden, statssekreterarna och kabinetssekreteraren. Av 4 § framgår också att Säkerhetspolisen utöver personskyddet för den centrala statsledningen får besluta om personskydd i ett enskilt fall samt att den ansvarar för sådant personskydd och annat säkerhetsarbete som har samband med statsbesök och liknande händelser. Detaljerade bestämmelser om personskyddet finns i Säkerhetspolisens föreskrifter om personskyddsverksamheten avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m. (PMFS 2015:4). Av föreskrifterna följer att en del av personskyddsarbetet består i att bedöma hotbilden mot de skyddspersoner som är föremål för personskydd. Vid hotbedömningen ska faran för angrepp bedömas, dvs. en hotutövares avsikt och förmåga att realisera hotet. Arbetet med hotbedömningar förutsätter att Säkerhetspolisen kan

Prop. 2019/20:186 inhämta information såväl internt som externt. Extern information av stor betydelse kan finnas bl.a. inom hälso- och sjukvården.

Den nuvarande begränsningen av uppgiftsskyldigheten är inte ändamålsenlig

Personal inom den offentliga hälso- och sjukvården är som utgångspunkt, till följd av reglerna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, förhindrade att lämna ut uppgifter om enskilda patienters hälsotillstånd och andra personliga förhållanden (jfr 25 kap. 1 § OSL). En motsvarande tystnadsplikt gäller enligt 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659), förkortad PSL, inom den privata hälso- och sjukvården. I 6 kap. 15 § PSL finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för hälso- och sjukvårdspersonal. Bestämmelsen bryter tystnadsplikten i den privata verksamheten och utgör i den offentliga vården en sådan uppgiftsskyldighet som möjliggör utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till annan myndighet enligt 10 kap. 28 § OSL.

Enligt 6 kap. 15 § 2 PSL är hälso- och sjukvårdspersonal skyldig att på begäran från Säkerhetspolisen lämna ut sådana uppgifter som behövs för Säkerhetspolisens personskyddsverksamhet för riksdagens ledamöter, statschefen och övriga medlemmar av kungahuset, statsråd, statssekreterare och kabinetssekreterare om uppgifterna i ett enskilt fall begärs av Säkerhetspolisen. I verksamhet som avser personskydd i samband med statsbesök och liknande händelser eller när det beslutats om personskydd i ett enskilt fall för andra än medlemmarna i kungafamiljen saknar Säkerhetspolisen emellertid möjlighet att inhämta uppgifter från hälso- och sjukvården (bortsett från uppgift om huruvida någon vistas på sjukvårdsinrättning, jfr 6 kap. 15 § 1 PSL).

Säkerhetspolisen påtalade redan när uppgiftsskyldigheten infördes att det finns ett behov av information i fler fall än de som regeringen då föreslog. Regeringen gjorde dock då bedömningen att det saknades beredningsunderlag för att utvidga uppgiftsskyldigheten ytterligare (se prop. 2005/06:54 s. 7 och 12). Säkerhetspolisen har härefter återkommit och uppgett att den ser begränsningen av uppgiftsskyldigheten enligt 6 kap. 15 § 2 PSL som ett problem. Myndigheten har påtalat att lagrummets nuvarande utformning innebär att den inte får tillgång till all relevant information som behövs för att bedöma hot mot bl.a. utländska statschefer, regeringschefer och statsråd på besök, ambassadörer samt statsråd som avgått. Säkerhetspolisen har framhållit att den vid flera tillfällen har haft konkreta behov av att inhämta uppgifter från hälso- och sjukvården om en hotaktör, men inte kunnat det eftersom skyddspersonerna inte omfattats av personkretsen i 6 kap. 15 § 2 PSL. Det finns således skäl att överväga om den aktuella bestämmelsen bör utvidgas till att gälla även utlämnande av uppgifter som behövs för personskydd i samband med statsbesök och liknande händelser samt för personskydd som Säkerhetspolisen i enskilda fall har beslutat om.

En utvidgning av uppgiftsskyldigheten är proportionerlig

Vid bedömningen av om en sekretessbrytande regel ska införas och hur den ska utformas bör en intresseavvägning göras mellan de inblandade aktörernas behov av att utbyta uppgifterna i fråga och det intresse som den

aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda (jfr prop. 2016/17:208 s. 24). En utvidgning av bestämmelsen i PSL medför att personuppgifter får lämnas ut från hälso- och sjukvården till Säkerhetspolisen i fler fall än i dag.

Säkerhetspolisen har uppgett att antalet beslut om personskydd i enskilda fall uppgår endast till några enstaka. Den personskyddsverksamheten är alltså liten, sett i relation till den som avser den centrala statsledningen och övriga medlemmar av kungahuset. När det gäller myndighetens verksamhet för personskydd vid statsbesök och liknande händelser har den delvis en annan karaktär. I sådana fall är personskyddet mer temporärt och präglas av besöket som sådant. De ytterligare fall av utlämnande av uppgifter om enskilda från hälso- och sjukvården som skulle aktualiseras av ett utvidgat tillämpningsområdet för bestämmelsen kan därför förväntas vara få. Regeringen delar således inte de farhågor som *Sveriges läkarförbund* och *Rättsmedicinalverket* framför med anledning av att det skulle vara oklart hur många ytterligare fall av utlämnande som kan bli aktuella.

Även om det kommer att röra sig om blott enstaka ytterligare fall av utlämnande kommer flera av de aktuella uppgifterna typiskt sett att vara av känslig karaktär för den enskilde, t.ex. uppgifter om psykisk sjukdom och medicinering, medan andra uppgifter, t.ex. sådana som rör kommande permissioner och utskrivningar, inte framstår som lika skyddsvärda i integritetshänseende. En utgångspunkt måste dock vara att en person normalt har intresse av att uppgifter av aktuella slag inte lämnas ut. Utöver det integritetsintrång som ett utlämnande innebär i det enskilda fallet, kan som ett argument mot en utvidgning av uppgiftsskyldigheten också hävdas att en sådan kan inverka negativt på patienters förtroende för hälso- och sjukvården och vilja att vända sig dit.

Mot dessa aspekter står Säkerhetspolisens behov av att få del av de aktuella uppgifterna. Det kan på goda grunder antas att information som finns inom hälso- och sjukvården om enskilda patienter kan ha avgörande betydelse för Säkerhetspolisens hotbedömningar i personskyddsverksamheten. Hotbedömningarna spelar i sin tur en viktig roll när det gäller att bedöma om skyddsinsatser är nödvändiga för en viss skyddsperson och i så fall vilka åtgärder som bör vidtas. Säkerhetspolisen har vid flera tillfällen haft konkreta behov av att inhämta uppgifter från hälso- och sjukvården om en hotaktör men inte kunnat göra det eftersom skyddspersonerna i fråga inte omfattats av bestämmelsen i PSL. Detta framstår inte som en rimlig ordning. Det är svårt att se några bärande skäl till att Säkerhetspolisen ska ges bättre förutsättningar att utföra personskyddsuppdraget för den s.k. centrala statsledningen och medlemmar av kungahuset än för övriga skyddspersonskategorier.

Med hänsyn till Säkerhetspolisens behov av dessa uppgifter, att det rör sig om endast ett fåtal fall och med beaktande av att de uppgifter som kan komma att lämnas ut till Säkerhetspolisen där kommer att skyddas av samma starka sekretess som inom hälso- och sjukvården (jfr 25 kap. 1 § och 35 kap. 1 § första stycket 4 OSL), gör regeringen, i motsats till *Vårdförbundet*, bedömningen att Säkerhetspolisens behov av uppgifter i sin verksamhet för personskydd väger tyngre än den enskildes intresse av att uppgifterna inte får lämnas ut. Bestämmelsen i 6 kap. 15 § 2 PSL bör således utvidgas till att även omfatta en skyldighet för hälso- och

Prop. 2019/20:186 sjukvårdspersonal att lämna ut sådana uppgifter som behövs i Säkerhetspolisens verksamhet för personskydd i samband med statsbesök och liknande händelser, samt för personskydd för andra personer som Säkerhetspolisen i enskilda fall har beslutat om.

Konsekvenserna av att, såsom *Säkerhetspolisen* förespråkar, utvidga uppgiftsskyldigheten till att även avse sådana uppgifter som kan vara av betydelse inför ett beslut om eventuellt personskydd i ett enskilt fall är mer svåröverblickbara och har inte varit föremål för överväganden i promemorian. Det saknas därför beredningsunderlag för att utvidga bestämmelsen på föreslaget sätt. Frågan får således vid behov ses över i ett annat sammanhang.

Den närmare utformningen av bestämmelsen

Bestämmelsen bör utformas med utgångspunkt i hur Säkerhetspolisens ansvar på personskyddsområdet regleras i 4 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen. Den uttryckliga uppräkningsen, som avser de personer som anses ingå i den centrala statsledningen, bör således justeras i syfte att stämma överens med den definition av begreppet som används i instruktionen. I denna definition ingår dock inte ”övriga medlemmar av kungahuset”. Eftersom någon ändring i sak inte är avsedd saknas skäl att ändra bestämmelsen på så sätt att övriga medlemmar av kungahuset tas bort i uppräkningsen. I motsats till vad som gäller i fråga om den centrala statsledningen och medlemmar av kungahuset är det inte möjligt att på förhand närmare ange vilka personkategorier som skulle omfattas av ett sådant personskydd som Säkerhetspolisen beslutar om i ett enskilt fall. Även om en sådan personkrets, såsom *Sveriges läkarförbund* framhåller, potentiellt skulle kunna vara vid finns det inte några skäl att anta annat än att det kommer att röra sig om enstaka fall där ett uppgiftsutlämnande kan bli aktuellt. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att bestämmelsens utformning i fråga om uppgiftsskyldighet vid sådant personskyddsarbete, och vid sådant personskyddsarbete som sker i samband med statsbesök och liknande händelser, lämpligen bör anpassas till hur uppgiften beskrivs i 4 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2021. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Regeringens bedömning: Förslagen förväntas leda till ett bättre medarbetarskydd för polisanställda och underlätta och effektivisera polisens brottsförebyggande arbete. Förslagen medför marginellt ökade kostnader för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och i viss mån andra myndigheter och aktörer. Kostnadsökningarna är dock inte större än att de rymms inom befintliga anslag.

Skälen för regeringens bedömning

Förslaget om en utvidgad möjlighet till kroppsvisitation vid förhör

Den föreslagna bestämmelsen utvidgar möjligheterna att kroppsvisitera förhörs personer i samband med förhör som äger rum i Polismyndighetens och Säkerhetspolisens lokaler. Regleringen kan förväntas ha en brottsförebyggande effekt och skapa en säkrare och tryggare arbetsmiljö för polisanställda och andra yrkesgrupper som närvarar vid förhör.

Eftersom det krävs att visitationen är nödvändig av säkerhetsskäl bedömer regeringen att bestämmelsen kommer att tillämpas i relativt få fall sett i relation till samtliga förhör som äger rum i polisens lokaler. I de fall där det är en polisman som ska genomföra förhöret kan förhörsledaren själv genomföra kroppsvisitationen. När det är en civilanställd person som är förhörsledare måste en extra resurs i form av en polisman medverka för att genomföra kroppsvisitationen. Detta medför en något ökad arbetsbelastning för myndigheterna. I och med förslaget uppstår ett eventuellt behov för myndigheterna att köpa in utrustning för ändamålet, t.ex. handburen utrustning för scanning. Detta kan innebära en viss kostnadsökning för myndigheterna. De ökade kostnaderna beräknas dock inte vara större än att de kan rymmas inom ramarna för respektive myndighets befintliga anslag.

Förslaget bedöms inte få några andra konsekvenser som ska redovisas särskilt.

Förslaget om att civilanställda vid Polismyndigheten ska kunna ges kvalificerad skyddsidentitet

Förslaget som syftar till en mer ändamålsenlig användning av kvalificerade skyddsidentiteter inom Polismyndigheten innebär att även en civilanställd vid myndigheten ska kunna ges en kvalificerad skyddsidentitet. Det kan förväntas medföra bättre möjligheter för myndigheten att skydda funktioner i det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet samt skapa en tryggare och säkrare arbetsmiljö för anställda inom myndigheten. Förslaget kan leda till att något fler beslut om kvalificerad skyddsidentitet kommer att fattas och en marginellt ökad användning av kvalificerade skyddsidentiteter. Detta kan innebära vissa kostnadsökningar för Polismyndigheten och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Kostnaderna beräknas dock inte vara annat än marginella och rymms inom respektive myndighets befintliga anslag.

Förslaget bedöms inte få några andra konsekvenser som ska redovisas särskilt.

Förslaget innebär att Säkerhetspolisen inom ramen för sitt personskyddsarbete får en möjlighet att få del av något fler uppgifter från hälso- och sjukvården än idag. Förslaget bedöms förbättra och effektivisera Säkerhetspolisens arbete rörande personskydd och därmed ha en brottsförebyggande effekt samt bidra till en säkrare och tryggare arbetsmiljö för de som arbetar inom personskyddsverksamheten. Förslaget kan antas leda till en viss ökning av antalet förfrågningar från Säkerhetspolisen om att få del av uppgifter. Varken för Säkerhetspolisen eller vårdgivarna kan detta dock förväntas leda till annat än marginellt ökade arbetsinsatser eller kostnader. De eventuella kostnadsökningarna ryms inom befintliga anslag.

Förslaget bedöms inte få några andra konsekvenser som ska redovisas särskilt.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

19 a § *En polisman får i samband med ett förhör som hålls i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens lokaler kroppsvisitera förhörspersonen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.*

Paragrafen är ny och utökar polismäns befogenhet att kroppsvisitera personer i samband med förhör. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Med förhör avses en situation som enligt lag eller annan författning kan anses utgöra ett förhör. Bestämmelsen är således inte inskränkt till förhör enligt 23 kap. rättegångsbalken utan gäller alla förhör som hålls i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens lokaler. Andra muntliga kontakter som polisen har med enskilda faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Med förhörsperson avses den som är föremål för förhöret. Detta gäller oavsett i vilken egenskap personen ska förhöras. Forsvarare, offentliga biträden, tolkar, anhöriga eller andra medföljande som tillåts att närvara under förhöret omfattas inte av bestämmelsens tillämpningsområde.

Bestämmelsen är tillämplig i Polismyndighetens och Säkerhetspolisens lokaler. Med sådana lokaler avses utrymmen i byggnader som myndigheterna disponerar i syfte att bedriva polisverksamhet. För det fall andra myndigheter håller förhör i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens lokaler blir bestämmelsen tillämplig även för sådana förhör. Befogenheten att kroppsvisitera förhörspersonen tillkommer dock endast en polisman.

Kravet på att kroppsvisitation endast får ske om det är nödvändigt av säkerhetsskäl innebär att det måste föreligga någon omständighet som i det enskilda fallet talar för att förhörspersonen skulle kunna ha ett vapen eller

annat farligt föremål på sig. Bestämmelsen ger inte utrymme för att rutinemässigt kroppsvisitera förhörspersoner. Det krävs dock inte att det finns en konkret misstanke om att förhörspersonen bär ett vapen eller annat farligt föremål på sig. Exempel på omständigheter som kan grunda anledning till kroppsvisitation är att förhörspersonen är misstänkt för eller tidigare gjort sig skyldig till brott som typiskt sett ger anledning till att anta att personen skulle kunna ha med sig ett vapen eller ett annat farligt föremål, att det av underrättelser eller annan information framkommit att förhörsperson har anknytning till personer som ägnar sig åt allvarligare brottslighet, att personen lider av psykiska besvär eller kännedom om att personen tidigare uppträtt aggressivt eller hotfullt. Även omständigheter som framkommer i samband med förhörstillfället bör kunna grunda en rätt att kroppsvisitera förhörspersonen.

Med vapen och andra farliga föremål avses vapen enligt definitionen i vapenlagen (1996:67) eller föremål som avses i lagen (1988:245) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, men även annat såsom explosiva eller brandfarliga varor eller föremål som kan sprida gift eller smitta omfattas av bestämmelsen.

Begreppet kroppsvisitation definieras i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken. Av bestämmelsen framgår att med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Enligt 8 § polislagen ska en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Det ingripande som en visitation innebär får inte vara större än vad som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. I nu aktuellt avseende bör det som regel vara tillräckligt med en provisorisk skyddsvisitation som består i att polismannen systematiskt känner i eller utanpå fickor och kläder, samt eventuellt kontrollerar medförda väskor och liknande. Även elektronisk utrustning för skanning kan användas om sådan finns tillgänglig. I första hand bör den metod utnyttjas som leder till minst integritetsintrång.

En kroppsvisitation som sker med stöd av bestämmelsen ska ske i samband med förhöret. Det finns naturligtvis inget som hindrar att åtgärden vidtas i ett annat utrymme än där förhöret ska äga rum. Åtgärden kan vidtas såväl innan som efter det att förhöret har inletts.

Det är polismannens uppgift i det enskilda fallet att avgöra hur visitationen lämpligen bör genomföras. Av 10 § polislagen följer att en polisman under vissa förutsättningar får använda våld för att genomföra åtgärden. Om ett vapen eller annat farligt föremål anträffas finns i annan lagstiftning regler som möjliggör att föremålet kan tas omhand, t.ex. 27 kap. 1 eller 14 a § rättegångsbalken.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter

2 § Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får endast avse

1. en polisman *eller en annan anställd vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen* med uppgift att delta i spanings- eller

Prop. 2019/20:186 utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet, *eller*

2. en anställd vid Försvarsmakten med uppgift att, i verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, delta i sådant inhämtande av underrättelser som sker med särskilda metoder.

Paragrafen innehåller en uttömmande uppräknning av vilka personer som får tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet.

Paragrafen ändras på så sätt att även en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman, dvs. en civilanställd, får tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet. Övervägandena finns i avsnitt 5. Paragrafen ändras även redaktionellt. I 3 och 12 §§ uppställs sedan tidigare ytterligare förutsättningar för att en kvalificerad skyddsidentitet ska få tilldelas en sådan anställd som framgår av 2 §.

9.3 Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

6 kap.

15 § Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut sådana uppgifter som

1. gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. *begärs av Säkerhetspolisen i ett enskilt fall och behövs i myndighetens verksamhet för personskydd för*

a) statschefen, tronföljaren, en annan medlem av kungahuset, en talman, en riksdagsledamot, statsministern, ett statsråd, en statssekreterare eller kabinetssekreteraren,

b) en person vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar för i samband med statsbesök och liknande händelser, eller

c) en person som Säkerhetspolisen i ett enskilt fall har beslutat om personskydd för,

3. behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

4. Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet,

5. behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning eller polisprogrammet, eller

6. behövs för prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt taxitrafiklagen (2012:211).

Paragrafen innehåller bestämmelser som anger i vilken utsträckning personalen inom såväl offentligt som privat bedriven hälso- och sjukvård är skyldiga att lämna ut uppgifter till bl.a. Säkerhetspolisen.

I *andra punkten* görs en ändring som innebär att skyldigheten att lämna ut uppgifter till Säkerhetspolisen av betydelse för myndighetens personskyddsverksamhet utvidgas till att gälla för allt personskydd som

Säkerhetspolisen ansvarar för. Paragrafen justeras också så att uppräknningen av personer anpassas till hur Säkerhetspolisens uppgifter i fråga om personskyddet avseende den centrala statsledningen anges i 4 § förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen. Punkten ändras även redaktionellt. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Utvidgningen av paragrafens tillämpningsområde innebär att uppgiftsskyldigheten även omfattar uppgifter av betydelse för verksamheten för personskydd i samband med statsbesök och liknande händelser samt efter ett beslut om personskydd i ett enskilt fall.

Med ett statsbesök avses ett officiellt besök av en utländsk statschef. Med liknande händelse avses ett icke officiellt besök av en utländsk statschef. Det kan även avse besök av en person som har en med statschef jämförbar ställning, en statschefs maka eller make, sambo och barn, en talman, en regeringschef, en utrikesminister, en partiledare, en företrädare för en utländsk stat eller en företrädare för en internationell organisation eller en annan jämförbar person. Det är dock först när Säkerhetspolisen gör bedömningen att en sådan persons besök i Sverige kräver bevaknings- eller säkerhetsåtgärder som skyldigheten för hälso- och sjukvårdspersonalen att lämna ut uppgifter om en enskild till Säkerhetspolisen föreligger.

För att uppgiftsskyldighet för hälso- och sjukvårdspersonalen ska föreligga i övriga fall krävs det att det i det enskilda fallet har fattats ett beslut om personskydd. Bestämmelsen innebär inte att Säkerhetspolisen med stöd av uppgiftsskyldigheten kan begära uppgifter i syfte att bedöma huruvida ett sådant beslut behöver fattas beträffande en potentiell skyddsperson.

Det är Säkerhetspolisen som gör bedömningen huruvida uppgifter om en enskild person behövs i verksamheten för personskydd (se prop. 2005/06:54). Det är naturligtvis viktigt att Säkerhetspolisen i en begäran redogör för skälen för utlämnandet på ett sådant sätt att det tydligt framgår att förutsättningarna för ett utlämnande enligt bestämmelsen är uppfyllda.

Sammanfattning av betänkandet Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkingsersättning (SOU 2018:75)

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag i nu aktuell del av utredningsarbetet har varit att göra de överväganden som krävs och lämna nödvändiga författningsförslag om hur möjligheterna till kroppsvisitation av personer som är kallade till förhör i Polismyndighetens lokaler kan utökas. Uppdraget har också omfattat att kartlägga och analysera domstolsavgöranden som gäller polismäns rätt till ersättning vid allvarlig kränkning och överväga samt att föreslå de åtgärder som behövs för att säkerställa deras rätt till ersättning.

Våra förslag

I detta vårt slutbetänkande föreslår vi följande:

- En ny bestämmelse förs in i polislagen (1984:387). Bestämmelsen innebär att en polisman, i samband med ett förhör som hålls i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens lokaler, får kroppsvisitera förhörspersonen. Kroppsvisitering får ske endast i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl, för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.
- En myndighet ges i uppdrag att ta fram ett underlag som allsidigt belyser polismäns utsatthet för brott i tjänsteutövningen och hur sådan brottslighet påverkar enskilda polismän.

Bakgrunden till uppdraget och hur vi har arbetat

I utredningens tilläggsdirektiv beskrivs att det har förekommit ett flertal incidenter där personer som kallats till förhör i Polismyndighetens lokaler har haft knivar och andra farliga föremål på sig under förhören. Det har även förekommit att det har medförts skjutvapen. För de polismän och civilanställda som uppehåller sig i myndighetens lokaler innebär detta en risk för att deras liv eller hälsa utsätts för fara, inte minst för den polisman eller civilanställd som ska hålla ett förhör. Ett sätt att undvika att anställda vid Polismyndigheten utsätts för denna risk är att förhörs personer får genomgå en kroppsvisitation innan de passerar Polismyndighetens skalskydd. Till skillnad mot vad som gäller till exempel vid besök på domstolar, häkten och fängelser, finns inget uttryckligt lagstöd för att kroppsvisitera personer som besöker Polismyndighetens lokaler. För att hindra att polismän eller civilanställda som uppehåller sig i Polismyndighetens lokaler utsätts för fara för liv och hälsa i samband med förhör, finns det skäl att överväga om dessa möjligheter bör utvidgas.

Vidare anges i våra tilläggsdirektiv att frågan om polismäns rätt till kränkingsersättning särskilt uppmärksammats på senare tid och att det i olika sammanhang gjorts gällande att polismän i alltför stor utsträckning nekas ersättning. Det har framförts att det i praxis ställs väsentligt högre

krav än i andra fall för att en polisman som utsatts för brott ska få ersättning för allvarlig kränkning. I april 2017 tillkännagav också riksdagen för regeringen att det bör utredas hur polismäns rätt till ersättning vid allvarlig kränkning ska kunna utökas (bet. 2016/17:JuU18 punkt 19, rskr. 2016/17:223). Enligt direktiven finns det därför anledning att undersöka hur den skadeståndsrättsliga regleringen tillämpas, i syfte att analysera om åtgärder behöver vidtas för att polismäns rätt till ersättning vid allvarlig kränkning ska kunna säkerställas.

För att genomföra vårt uppdrag enligt tilläggsdirektiven har vi haft möten med myndigheter, framför allt Polismyndigheten, Polisförbundet och experter inom civilrättens område. Vi har även tagit del av och analyserat ett stort antal domstolsavgöranden som rör ersättning för allvarlig kränkning till polismän och andra särskilt utsatta yrkeskategorier.

Skälen för införande av en bestämmelse som utökar polismäns möjlighet att kroppsvisitera förhörspersoner

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bland annat kroppsvisitation. Kroppsvisitation är också en åtgärd som inskränker rätten till skydd för privatlivet enligt Europakonventionen. En viktig utgångspunkt har därför varit att det ska finnas ett klart definierat behov av en utvidgning av möjligheterna till kroppsvisitation i samband med förhör, att en bestämmelse kan utformas på ett sätt som innebär att intrånget i den enskildes rätt är proportionerligt samt att lagstiftningen utformas på ett tydligt och väl avgränsat sätt.

I dag saknas för de flesta situationer lagstöd för att kroppsvisitera personer som ska höras i Polismyndighetens lokaler. Även om det endast finns ett fåtal exempel på att frånvaron av en möjlighet till kroppsvisitation har lett till en konkret risk för skada vid en förhörssituation så finns det ett stort antal exempel på fall där polismän har utsatts för våld eller hot i andra sammanhang än vid förhör. Vidare har förekomsten av illegala vapen ökat i samhället. Under senare tid har också polisstationer vid ett flertal tillfällen utsatts för allvarliga angrepp bland annat i form av sprängdåd. Till detta kommer en ökad grad av upplevd utsatthet hos polismän när det gäller våld och hot. Bland de som förhörs i Polismyndighetens lokaler förekommer personer som har anknytning till kriminella grupperingar och som därigenom besitter ett betydande våldskapital. Det kan inte uteslutas att den nu beskrivna utvecklingen kan komma leda till angrepp mot polismän eller andra polisanställda även i förhörssituationer. Mot denna bakgrund framstår det som motiverat att införa en möjlighet att genomföra kroppsvisitation av förhörspersoner i syfte att tillgodose behovet av säkerhet i samband med förhör.

Enligt våra direktiv ska vi överväga möjligheten att genomföra kroppsvisitation av personer som är kallade till förhör i Polismyndighetens lokaler. En ny reglering bör enligt vår mening dock vara tillämplig med avseende på både Polismyndighetens och Säkerhetspolisens lokaler. Med hänsyn till bland annat utredningens begränsade uppdrag i tilläggsdirektiven har vi inte utrett om det är motiverat att låta en ny reglering även omfatta förhör som äger rum i andra myndigheters lokaler.

För att en ny reglering ska få önskad effekt, att minska risken för angrepp med vapen och andra farliga föremål, bör denna omfatta alla typer av förhörspersoner. Det bör således inte ha någon betydelse i vilken egenskap en person ska förhöras. Vi har dock inte ansett det lämpligt att låta en utvidgad möjlighet att genomföra kroppsvisitation i samband med förhör avse andra än förhörspersoner.

En polisman har redan i dag befogenhet att i olika situationer genomföra kroppsvisitation. Vi anser inte det motiverat att i den nu föreslagna regleringen utsträcka denna befogenhet till att omfatta fler yrkesgrupper. Kroppsvisitationen ska därför genomföras av en polisman och får endast företas när det behövs av säkerhetsskäl. Kroppsvisitation bör alltså inte ske rutinmässigt utan det bör krävas en prövning i det enskilda fallet om en kroppsvisitation är nödvändig eller inte.

Skälen för våra överväganden i frågan om ersättning för allvarlig kränkning till polismän

Vi har tagit del av ett stort antal domstolsavgöranden som behandlar frågan om polismäns och andra särskilt utsatta yrkesgruppers rätt till skadestånd för allvarlig kränkning genom brott. Den analys som vi har gjort av domarna utmynnar i att det i praxis finns förhållandevis tydliga kriterier för hur kränkingsersättning för personer inom särskilt utsatta yrkesgrupper ska bedömas. Domstolarna beaktar olika faktorer vid sin bedömning av om ett brottsligt angrepp mot en sådan person i dennes tjänsteutövning ska anses innebära en allvarlig kränkning.

- För det första beaktas om den skadelidande haft särskild anledning att förvänta sig att bli angripen. Således tar man hänsyn till om det varit fråga om en ingripandesituation eller annan direkt tjänsteåtgärd.
- För det andra beaktas om den angripne haft skäl för en ökad mental beredskap för att bli angripen. Det kan vara fråga om att polismannen fått information om att ingripandet avser en psykiskt instabil person eller att personen i fråga tidigare varit aggressiv eller hotfull.
- För det tredje beaktas om ofredande beteende i form av exempelvis förolämpning uttalats mer i allmänhet mot yrkeskåren eller om det varit fråga om exempelvis rasistiska tillmälen som riktats mot den privata sfären. Även bespottning kan räknas hit.
- För det fjärde beaktas om det förelegat risk för smitta av allvarlig sjukdom som exempelvis hepatit samt den angripnes utsatthet. Med den angripnes utsatthet menas att domstolen beaktar om den angripne exempelvis varit ensam eller i sällskap av kollegor.
- För det femte beaktas om den angripne själv provocerat fram angreppet. Kränkingsersättning kan bortfalla om befattningshavaren framkallat angreppet eller på annat sätt agerat olämpligt.

Domstolarna synes i allt väsentligt följa dessa kriterier. Det finns inte något som talar för att praxis är oenhetlig. Praxis har inte i någon större utsträckning förändrats sedan det senaste vägledande avgörandet från Högsta domstolen (NJA 2005 s. 738). I vissa enskilda domar från

tingsrätten saknas dock närmare domskäl i skadeståndsdelen. Vi inte haft ett tillräckligt faktaunderlag för att kunna specifikt peka ut i vilka hänseenden nuvarande domstolspraxis, som i sig framstår som enhetlig, innefattar några brister i sakligt hänseende.

Vi har även i övrigt övervägt om det finns skäl för att föreslå en förändring när det gäller polismäns rätt till ersättning för allvarlig kränkning genom brott. Polismän har en arbetssituation som innebär en hög grad av utsatthet. Utvecklingen när det gäller angrepp på polismän och polishus understryker detta. Det kan från denna utgångspunkt finnas ett behov av att tydliggöra att samhället står bakom polisen även såvitt avser frågan om rätt till ersättning. Vidare kan nuvarande rättstillämpning framstå som svår att förstå och även svår att förutse för den som inte är insatt i rättsläget. Riksdagen har också i ett tillkännagivande till regeringen anfört att det bör utredas hur polismäns rätt till ersättning vid allvarlig kränkning ska kunna utökas. Mot denna bakgrund finns det enligt vår mening skäl för att ur ett kriminalpolitiskt perspektiv och från brottsoffersynpunkt i utvidgande riktning se över polismäns rätt till ersättning för allvarlig kränkning genom brott i tjänsten.

När det gäller att åstadkomma en förändring av rättsläget eller på annat sätt utöka polismäns möjligheter att få ersättning för allvarlig kränkning genom brott har vi övervägt olika handlingsalternativ.

Det starkaste instrumentet för att åstadkomma en ändring av rättsläget är att genomföra en lagändring. Lagstiftning är bindande för domstolar och myndigheter, förutsatt att den står i överstämelse med överordnade normer och är utformad med tillräcklig precision. En möjlig väg för att åstadkomma en förändring i fråga om ersättning för allvarlig kränkning är därför att antingen göra en ändring i bestämmelsen i 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) eller att införa en speciallag som reglerar rätten till ersättning i nu aktuella hänseenden.

Från lagtekniska och systematiska utgångspunkter skulle det även vara möjligt att ge Brottsoffermyndigheten i uppdrag att pröva om polismän som utsatts för brott i tjänsten ska beviljas brottsskadeersättning för den kränkning som brottet inneburit i vidare mån än vad som följer av den skadeståndsrättsliga regleringen såsom denna kommer till uttryck i domstolarnas praxis.

En ytterligare möjlighet att åstadkomma en utvidgad rätt för polismän och andra särskilda yrkesgrupper att få ersättning för allvarlig kränkning genom brott är att arbetsgivaren tar ansvar för att själv eller genom en tecknad försäkring reglera samtliga skador som drabbar anställda i deras tjänsteutövning, inklusive allvarlig kränkning genom brott.

Var och en av dessa vägar för att uppnå en förändring har både för- och nackdelar utifrån skilda aspekter. För att det ska vara meningsfullt att föreslå en förändring måste det finnas ett visst stöd för den. Vi har när det gäller samtliga de handlingsalternativ som vi har övervägt mött invändningar från de experter och myndigheter som vi har samrått med. Mot denna bakgrund framstår inte någon av dessa vägar som framkomlig för att åstadkomma en reform.

Oavsett vilka förändringar av polismäns rätt till ersättning för kränkning som kan tänkas komma att aktualiseras i framtiden är det vår uppfattning att en sådan underlättas om det finns ett faktaunderlag som allsidigt belyser polismäns utsatthet för brott i tjänsteutövningen och hur polismän typiskt

sett reagerar på sådan brottslighet. Vi anser därför att en myndighet bör ges i uppdrag att ta fram ett sådant underlag. I arbetet med att genomföra ett uppdrag av detta slag bör Polisförbundet involveras.

Ett sådant underlag kan ligga till grund för ett ställningstagande till vilken väg framåt som bör väljas. Det kan också ligga till grund för en utveckling av praxis. I den mån det inte sker en utveckling av praxis i önskad riktning, bedömer vi att frågan om en utvidgning av polismäns rätt till ersättning för allvarlig kränkning genom brott i stället skulle kunna hanteras inom ramen för en eventuell framtida generell översyn av 2 kap. 3 § skadeståndslagen som tar sikte på hela dess tillämpningsområde. Vid en sådan översyn skulle det också vara möjligt att närmare överväga de grundläggande svårigheter som ligger i att definiera när en allvarlig kränkning ska anses föreligga och hur denna ska värderas i pengar. Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag att ta ställning till om och i så fall när det skulle vara motiverat att genomföra en sådan generell översyn.

Konsekvenser av vårt förslag om en utökad möjlighet för polismän att kroppsvisitera förhörspersoner

Om vårt förslag till ny bestämmelse i polislagen (1984:387) genomförs kommer det att medföra vissa ökade kostnader för staten. De ökade kostnaderna kommer att belasta Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Kostnadsökningarna är dock inte större än att de kan rymmas inom befintliga anslag.

Ikraftträdande

Vi bedömer att lagstiftningen till följd av våra förslag kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2020. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdande.

Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att det i polislagen (1984:387) ska införas en ny paragraf, 19 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 a §

En polisman får i samband med ett förhör som hålls i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens lokaler kroppsvisitera förhörspersonen, i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl, för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Om en förhörsperson, som har kallats till ett förhör, vägrar att underkasta sig kroppsvisitation enligt första stycket ska förhörspersonen anses ha underlåtit att inställa sig till förhöret.

19 a §

En polisman får i samband med ett förhör som hålls i Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens lokaler kroppsvisitera förhörspersonen, i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl, för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.

Om en förhörsperson, som har kallats till ett förhör, vägrar att underkasta sig kroppsvisitation enligt första stycket ska förhörspersonen anses ha underlåtit att inställa sig till förhöret.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande inkommit från Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Justitiekanslern, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Lunds universitet (Juridiska institutionen), Malmö tingsrätt, Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Rättsmedicinalverket, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet (Juridiska institutionen), Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Säkerhetspolisen, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Tullverket, Umeå tingsrätt, Uppsala universitet (Juridiska institutionen), Åklagarmyndigheten, Örebro tingsrätt och Östersunds tingsrätt.

Därutöver har yttrande inkommit från Polisförbundet.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att svara: Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco) och Sveriges Förenade Ordningsvakter.

Förslag till lag om ändring i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Ett beslut om kvalificerad skyddsidentitet får endast avse

1. en polisman med uppgift att delta i spanings- eller utredningsverksamhet som gäller allvarlig brottslighet eller verksamhet för att förebygga sådan brottslighet,

2. en annan tjänsteman som är anställd vid Säkerhetspolisen med uppgift att delta i verksamhet som avses i 1, eller

2. en annan tjänsteman som är anställd vid *Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen* med uppgift att delta i verksamhet som avses i 1, eller

3. en tjänsteman som är anställd vid Försvarsmakten med uppgift att, i verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunder-rättelseverksamhet, delta i sådant inhämtande av underrättelser som sker med särskilda metoder.

Förteckning över remissinstanserna

Remissvar har lämnats av Datainspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Försvarmakten, Journalistförbundet, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Lunds tingsrätt, Polisförbundet, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO), Seko, Skatteverket, Sveriges advokatsamfund, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Transportstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

Därutöver har yttrande inkommit från Tullverket.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att svara: Journalistförbundet, Saco-S och ST.

Sammanfattning av promemorian Utökad möjlighet för Säkerhetspolisen att inhämta information i verksamheten för personskydd

Prop. 2019/20:186
Bilaga 6

I promemorian föreslås att Säkerhetspolisen ska få utökade möjligheter att i sitt personskyddsarbete inhämta information från andra myndigheter.

I dag är Säkerhetspolisens rätt att inhämta uppgifter från hälso- och sjukvården inom ramen för sitt arbete med personskydd begränsad till att gälla uppgifter av betydelse för personskyddet för den centrala statsledningen och de medlemmar av kungahuset som inte ingår i denna. Motsvarande begränsning gäller för myndighetens rätt att få del av uppgifter från Kriminalvården samt utlåtanden över rättspsykiatriska undersökningar och s.k. paragraf 7-intyg från Rättsmedicinalverket. Säkerhetspolisens personskyddsansvar omfattar dock även andra skyddspersoner än de som tillhör den centrala statsledningen och kungahuset. Förslagen i promemorian innebär att Säkerhetspolisen kommer att kunna inhämta uppgifterna och handlingarna från hälso- och sjukvården, Kriminalvården och Rättsmedicinalverket när de behövs i myndighetens verksamhet för personskydd, oavsett vilken skyddspersonskategori som uppgifterna eller handlingarna har betydelse för.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

15 §¹

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut sådana uppgifter som

1. gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. behövs i verksamhet för personskydd för riksdagens ledamöter, statschefen och övriga medlemmar av kungahuset, statsråd, statssekreterare och kabinetssekreterare, om uppgifterna i ett enskilt fall begärs av Säkerhetspolisen,

2. behövs i verksamhet för personskydd för *statschefen, tronföljaren, talmannen, riksdagsledamöterna, statsministern, statsråden, statssekreterarna och kabinetssekreteraren samt för personer som Säkerhetspolisen i enskilda fall har beslutat om personskydd för eller vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar för i samband med statsbesök och liknande händelser*, om uppgifterna i ett enskilt fall begärs av Säkerhetspolisen,

3. behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

4. Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet,

5. behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning eller polisprogrammet, eller

6. behövs för prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt taxitrafiklagen (2012:211).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2019/20:186
Bilaga 8

Efter remiss har yttrande inkommit från Datainspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Riksdagens ombudsman (JO), Rättsmedicinalverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges kommuner och landsting), Sveriges advokatsamfund, Sveriges läkarförbund, Säkerhetspolisen och Vårdförbundet.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att svara: Riksförbundet för social och mental hälsa och Svenska läkarsällskapet.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-06-02

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Per Classon och Stefan Johansson

Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda

Enligt en lagrådsremiss den 28 maj 2020 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i polislagen (1984:387),
2. lag om ändring i lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter,
3. lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Anders Lundmark.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 juni 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Damberg, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Nilsson, Lindhagen, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Damberg

Regeringen beslutar proposition Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda