

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-11-15

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

Utökad möjlighet för Säkerhetspolisen att inhämta information i verksamhet för personskydd för den centrala statsledningen och kungahuset

Enligt en lagrådsremiss den 27 oktober 2005 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunnige Mårten Unbeck.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås en ny regel i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Enligt den föreslagna regeln skall personal inom hälso- och sjukvården, både i allmän och enskild tjänst, vara skyldig att på begäran av Säkerhetspolisen lämna ut sådana sekretesskyddade uppgifter som behövs i ett särskilt fall i verksamhet för personskydd för den centrala statsledningen eller kungahuset.

Den föreslagna sekretessbrytande regeln skall ses i sitt sammanhang som en del av ett förhållandevis komplicerat regelsystem bestående av bestämmelser främst i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen (1980:100) och lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Bestämmelsen måste kunna tillämpas av personal inom såväl hälso- och sjukvården som Säkerhetspolisen. En felaktig tillämpning kan vara förenad med olägenheter av olika slag. Lämnas en sekretesskyddad uppgift ut i strid med bestämmelserna kan den enskildes personliga integritet komma att kränkas. Vidare kan ett straffrättsligt ansvar komma att utkrävas av den som på ett sådant sätt har röjt hemliga uppgifter. Å andra sidan kan personskyddet komma att bli lidande om inte begärda uppgifter lämnas ut när ett sekretessgenombrott är tillåtet. Frågan är mot denna bakgrund om den föreslagna bestämmelsen har fått en sådan utformning att den utan problem kommer att kunna tillämpas på ett korrekt sätt av personal inom Säkerhetspolisen och hälso- och sjukvården.

Förslaget möjliggör sekretessgenombrott inom ett område där det ansetts motiverat med ett starkt sekretesskydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden. Det gäller ett omvänt skaderekvisit och sekretess är alltså huvudregeln. Mot den bakgrunden är det av särskild vikt att förutsättningarna för genombrott av sekretessen är klart angivna. Enligt förslaget skall de uppgifter som behövs för personskydd för bl.a. den centrala statsledningen lämnas ut. Vilka personer som omfattas av detta begrepp framgår inte av någon lag. Innebörden kan knappast heller härledas ur regeringsformens bestämmelser om de centrala statsfunktionerna, särskilt om man, som i förslaget, inbegriper statssekreterare och kabinettssekreterare, vilka i princip inte har några formella statsrättsliga beslutsfunktioner. Begreppet "den centrala statsledningen" finns i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen och förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen men definieras inte i någon av

dessa författningar. För att finna en sådan definition får man gå till Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisverksamhet rörande bevaknings- och säkerhetsarbete avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m. (RPSFS 1994:8). Enligt punkten 3 förstås i dessa föreskrifter med centrala statsledningen statschefen, riksdagen, regeringen samt statssekreterarna och kabinettssekreteraren.

I författningskommentaren anges inte närmare vilka personer som omfattas av begreppet den centrala statsledningen, endast att vilka som avses belyses av den nämnda myndighetsföreskriften. Enligt Lagrådets mening är det inte acceptabelt att ett centralt begrepp som bestämmer räckvidden av sekretessgenombrott inte är preciserat på annat sätt än att innebörden belyses av en myndighetsföreskrift. Utöver de tveksamheter som kan uppstå vid tillämpningen kan frågan ställas vilka följder det skulle få för tolkningen av lagen om definitionen i myndighetsföreskriften ändrades.

Av anförda skäl anser Lagrådet att den personkrets som här avses bör framgå av lagen. Det kan, av skäl som redovisats ovan, från statsrättsliga utgångspunkter ifrågasättas om begreppet "den centrala statsledningen" är en lämplig beteckning på hela den angivna personkretsen. Lagrådet föreslår därför att de avsedda kategorierna uttryckligen anges i lagen enligt följande:

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

Anses det likväl lämpligt att behålla det nämnda begreppet är alternativet att foga ett nytt andra stycke till 2 kap. 11 § lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område enligt mönstret "Med den centrala statsledningen i första stycket 2 avses i denna lag ...".

Av lagrådsremissen framgår (s.10 och 12) vidare att Säkerhetspolisen i sitt yttrande över det ursprungliga förslaget, som endast omfattade personskydd för den centrala statsledningen, påtalade att det fanns ett motsvarande behov av uppgifter som avser annat personskydd, t.ex. för kungafamiljen. I remissen föreslås, utan någon närmare kommentar, att även uppgifter som behövs i verksamhet för personskydd för kungahuset skall lämnas ut.

Möjligen är begreppet kungahuset inte alldeles entydigt. När det används i 5 kap. 4 § regeringsformen avses de kungliga personer som har successionsrätt till tronen. Vanligen – och det torde vara avsikten också i det remitterade förslaget – avses emellertid med begreppet kungahuset en något vidare krets, som omfattar alla dem som statsrättsligt har kunglig eller furstlig värdighet i Sverige (se Holmberg, Stjernquist Grundlagarna s. 789 med hänvisning till SOU 1977:5 s. 29, som innehåller en redogörelse för innebörden av uttrycken det kungl. huset/kungahuset).

Mot bakgrund av vad som ovan anförts i fråga om kraven på lagstiftning inom området för offentlighet och sekretess anser Lagrådet att innebörden av begreppet kungahuset bör redovisas i författningskommentaren, bl.a. för att underlätta rättstillämpningen.

Vidare noterar Lagrådet att hälso- och sjukvårdspersonalen enligt det remitterade förslaget är skyldig att lämna ut uppgifter endast om uppgifterna i e t t s ä r s k i l t f a l l begärs av Säkerhetspolisen. I författningskommentaren berörs inte närmare vilken begränsning detta innebär vad gäller möjligheten att få ut sekretesskyddade uppgifter. Mot bakgrund av att det för Säkerhetspolisens del i stor utsträckning är fråga om en kontinuerlig verksamhet avseende analys och uppföljning av hotbilder för den centrala statsledningen och kungahuset

kan det, enligt Lagrådets mening, bli svårt att i den praktiska verksamheten avgöra vad som är ett särskilt fall. Därför bör denna fråga belysas i författningskommentaren.

I övrigt lämnar Lagrådet förslaget utan erinran.