

Avdelningen för juridik
Alexandra Lindberg
Elin Persson

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69)

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, instämmer i utredningens bedömning att fler uppgifter bör lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna.
- SKR hade istället för ett ensidigt informationsflöde till brottsbekämpningen föredragit förslag som möjliggör ett utbyte av information inom ramen för samverkan.
- SKR anser till skillnad från utredningen att det behövs en ny sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter hos de mottagande myndigheterna.
- SKR delar utredningens bedömning att andra myndigheter ska lämna kontaktuppgifter till brottsbekämpande myndigheter.
- SKR avstyrker förslaget att skyldigheten att lämna kontaktuppgifter ska innefatta var en person i övrigt vistas, användarnamn på sociala medier och IP-adress.
- SKR har inte något att invända mot att en uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner införs i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.
- SKR tillstyrker förslaget om att uppgifter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–8 och 26 kap. 1–6 §§ OSL, ska undantas från uppgiftsskyldigheten.
- SKR har inget att invända mot utredningens förslag om en uppgiftsskyldighet när en brottsbekämpande myndighet begär uppgiften.
- SKR avstyrker förslaget om att kommuner och regioner ska ha en skyldighet att lämna uppgifter utan föregående begäran. Bestämmelsen bör istället utformas på så sätt att det finns en möjlighet att lämna uppgifter på frivillig väg.

- SKR har inget att invända mot att skolan ges en skyldighet att lämna uppgifter efter en begäran från en brottsbekämpande myndigheter.
- SKR avstyrker förslaget om att skolan ska ha en skyldighet att lämna uppgifter utan föregående begäran. Bestämmelsen bör istället utformas som en möjlighet.
- SKR tillstyrker de föreslagna förenklingarna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.
- SKR avstyrker förslaget om att en uppgift ska kunna lämnas ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet.
- SKR anser till skillnad från utredningen att förslagen i betänkandet kommer att leda till ett ökat resursbehov hos kommuner och regioner. Förslagen utgör nya åligganden för kommuner och regioner och ska därmed regleras enligt den kommunala finansieringsprincipen.

Allmänna synpunkter

Utredningen fick i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter, andra kommunala och statliga myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor. Arbetet har därefter avgränsats till att uteslutande handla om ett ökat informationsflöde till de brottsbekämpande myndigheterna. SKR hade istället föredragit förslag som tar sikte på ett utbyte av information. För att bekämpa den organiserade brottsligheten och skapa ett socialt hållbart samhälle krävs det att myndigheter, civilsamhället och näringslivet samverkar. En förutsättning för att en sådan samverkan ska fungera är att det finns ett regelverk som gör det möjligt att utbyta information på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Eftersom utredningen endast har lämnat förslag i syfte att öka informationsflödet till de brottsbekämpande myndigheterna så kvarstår behovet av en ny effektiv reglering som möjliggör informationsutbyte vid olika former av samverkanssituationer. Behovet av förbättrade möjligheter att dela uppgifter finns inte bara vid samverkan med statliga myndigheter utan också vid samverkan inom den egna organisationen som exempelvis mellan skola och socialtjänst. Såsom sekretesslagstiftningen är uppbyggd så krävs det en prövning av varje uppgift vilket utgör ett hinder för ett effektivt utbyte av information när flera aktörer samlas.

Med förslagen skapas ett ensidigt informationsflöde istället för ett uppgiftsutbyte där respektive myndighet agerar utifrån sitt huvuduppdrag. Risken med ett sådan lösning är att de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag att samla in och sammanställa information övervältras till andra

statliga myndigheter, regioner och kommuner. Det är tveksamt om detta är effektivt utifrån ett samhällsperspektiv. Det är inte heller givet att det finns en dialog mellan den aktör som lämnar informationen och mottagaren för att förhindra att mängden information som lämnas inte bli för omfattande.

Kommuner och regioner har en långtgående organisationsfrihet och stora möjligheter att samverka med andra aktörer. Det behövs därför en analys av vad de nya förslagen innebär när kommuner och regioner har valt att organisera sig på olika sätt. Exempelvis berörs inte frågan om uppgiftsskyldighetens räckvidd när verksamheten finns i kommunala bolag eller i kommunalförbund. Kommuner och regioner är vidare stora arbetsgivare och det bör tydligt anges i vilken mån uppgiftsskyldigheten även omfattar uppgifter om anställda som behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

Det bör slutligen nämnas att hälso- och sjukvården inte finns med i de direktiv som lämnades av regeringen. Det kan därför ifrågasättas om det är lämpligt att lämna förslag i den omfattning som skett vad avser hälso- och sjukvården.

7.3.5 Sekretesskyddet hos de brottsbekämpande myndigheterna

SKR anser till skillnad från utredningen att det behövs en ny sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter hos de mottagande myndigheterna.

Utredningen bedömning innebär att sekretesskyddet för uppgifter som lämnas ut kommer att variera beroende på vilken brottsbekämpande myndighet uppgifterna lämnas till samt i vilket sammanhang det sker. Enligt utredningen så är eventuellt sekretesskydd hos mottagaren en omständighet som ska beaktas inom ramen för den intresseavvägning som ska ske vid prövningen av om en uppgift ska lämnas ut. Den utlämnande myndigheten behöver därmed veta vilken av de brottsbekämpande myndigheterna som är rätt mottagare av uppgifterna samt vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga.

Sammantaget anser SKR att utredningen bedömning i denna del gör bestämmelserna om skyldighet att lämna uppgifter onödigt svåra att tillämpa. En bestämmelse om överföring av sekretess bör därför i vart fall övervägas.

8.3.1 En uppgiftsskyldighet avseende kontaktuppgifter

SKR delar utredningens uppfattning att det är en rimlig utgångspunkt att andra myndigheter ska lämna kontaktuppgifter till brottsbekämpande

myndigheter. Uppgifter om användarnamn på sociala medier, IP-adress och var en person i övrigt vistas är dock inte att se som kontaktuppgifter enligt vanligt språkbruk och bör därför inte omfattas av uppgiftsskyldigheten. En IP-adress är särskilt känslig från ett integritetsperspektiv eftersom den tillsammans med andra uppgifter kan användas för att följa en persons rörelsemönster. I utredningen anges att bestämmelsen inte är tänkt att användas på det sättet, men detta uttalande utgör i sig inte någon garanti för att det inte kommer att ske i praktiken.

Uppgifter om var den enskilde i övrigt vistas syftar enligt utredningen på sådana platser där den enskilde vistas med viss varaktighet. För att undvika att en alltför långtgående tillämpning bör detta framgå av lag. Av samma skäl är det inte heller lämpligt att utforma bestämmelsen på så sätt att den också omfattar andra jämförbara uppgifter.

Det bör vidare klargöras att en begäran om kontaktuppgifter ska avse *en* individ och inte en grupp. Det finns annars en risk för att en begäran kan komma att avse olika former av sammanställningar baserat på indikatorer som till exempel kön, trosuppfattning eller ålder. Om så inte sker befarar SKR att förslaget blir oproportionerligt ingripande och kommer att omfatta uppgifter som varken är att se som harmlösa eller ändamålsenliga.

10.4.4 En ny uppgiftsskyldighet i lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna

SKR har inte något att invända mot att en uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner införs i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Det bör dock klargöras vilka uppgifter hos kommuner och regioner som omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter.

Utifrån beskrivningen av förslagen tar den nya lagen inte enbart sikte på uppgifter som utgör allmänna handlingar. Detta innebär att även andra uppgifter omfattas, t.ex. observationer eller annan kunskap i organisationen. Uppgiftsskyldighet riskerar därmed att driva fram en mer omfattande dokumentation inom verksamheter där det inte förekommer i dag. En lämplig ordning vore därför att begränsa uppgiftsskyldigheten i något avseende, t.ex. liknande den som finns i 6 kap. 5 § OSL om att det ska vara en uppgift som myndigheten förfogar över.

10.4.5 Vissa uppgifter bör undantas från uppgiftsskyldigheten

SKR tillstyrker förslaget om att uppgifter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–8 och 26 kap. 1–6 §§ OSL, ska undantas från uppgiftsskyldigheten.

Sådana uppgifter som omfattas av sekretess hos överförmyndarna bör enligt SKR:s mening också undantas, dvs. uppgifter som omfattas av sekretess enligt 32 kap. 4-5 §§ OSL. Utan ett undantag är risken stor att enskilda undviker att ansöka eller anmäla behov av god man.

10.4.6 Uppgifter ska lämnas även utan en föregående begäran

SKR har inget att invända mot utredningens förslag om en uppgiftsskyldighet när en brottsbekämpande myndighet begär ut uppgiften. SKR avstyrker förslaget om att kommuner och regioner ska ha en skyldighet att lämna uppgifter utan föregående begäran. Bestämmelsen bör istället utformas som en möjlighet att lämna uppgifter på eget initiativ.

Utgångspunkten för när uppgifter ska lämnas på eget initiativ är att det ska finnas behov av uppgiften i mottagarens verksamhet för att minska risken för otillbörliga intrång i den personliga integriteten. För att inte skapa ett alltför högt krav på den bedömning som ska ske så föreslår utredningen att skyldigheten att lämna uppgifter ska inträda redan när en uppgift *kan antas* behövas. Enligt utredningen tillåter detta flexibilitet vid tillämpningen. SKR kan se svårigheter med att kombinera ett sådant lågt beviskrav med en skyldighet att lämna uppgifter utan föregående begäran. SKR instämmer inte i att detta ger en flexibilitet eftersom det handlar om en skyldighet. Kravet på att lämna uppgifter inträder direkt och kommuner och regioner kan inte själva välja om en uppgift ska lämnas när det kan antas att en uppgift behövs i en brottsbekämpande verksamhet.

En möjlighet att på frivillig väg lämna uppgifter på eget initiativ hade varit mer ändamålsenlig. Det skulle exempelvis kunna handla om att en handläggare i sitt arbete uppmärksammar oegentligheter och att det, genom denna bestämmelse, ges en tydlig möjlighet att lämna uppgifter till en brottsbekämpande myndighet. SKR förordar därmed att kommuner och regioner inte ska ha en skyldighet, utan en tydliggjord möjlighet, att lämna uppgifter utan föregående begäran.

SKR anser slutligen att det är viktigt att tydliggöra hur ett uppgiftslämnande ska ske. Exempelvis saknas det en beskrivning av hur bedömningar enligt lagen ska dokumenteras, om det blir fråga om ett

överklagbart beslut i någon del och vem som i sådant fall har klagorätt. Ytterligare en fråga är vilka konsekvenser som följer av en felaktig bedömning och om en underlåtenhet att lämna ut uppgifter kan utgöra tjänstefel.

11.5.3 En ny uppgiftsskyldighet

SKR delar utredningens bedömning om att det behöver lämnas fler uppgifter från skolan och har inget att invända mot att det införs en uppgiftsskyldighet.

11.6.1 Uppgiftsskyldigheten ska omfatta skolväsendet, internationella skolor och öppen fritidsverksamhet

SKR har inte något att invända mot utredningens förslag att uppgiftsskyldigheten ska omfatta skolväsendet, internationella skolor och öppen fritidsverksamhet, men saknar en grundligare analys av varför en del verksamheter utanför skolväsendet undantas från uppgiftsskyldigheten.

11.7 Utlämnande utan föregående begäran

SKR avstyrker förslaget om att en rektor inom skolväsendet utan föregående begäran ska lämna en uppgift som framkommer i den verksamhet som rektorn ansvarar för till Polismyndigheten om uppgiften kan antas behövas i myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

Trots utredningens förslag med olika begränsningar i skolans uppgiftsskyldighet i förhållande till den generella uppgiftsskyldigheten kan SKR även här se svårigheter med den valda lösningen vid uppgiftslämnande på eget initiativ. Med anledning av det vill SKR hänvisa till vad som förts fram ovan gällande förslaget om en uppgiftsskyldighet utan föregående begäran för kommuner och regioner. SKR förordar även i denna del att bestämmelsen utformas på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet inte utgör en skyldighet, utan en tydliggjord möjlighet.

SKR vill i sammanhanget särskilt framhålla de svåra avvägningar som kan uppstå ifråga om rektors och skolpersonalens uppgift att bedöma om en uppgift kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten, men också vikten av att värna om skolans grunduppdrag och skolans möjlighet att agera med försiktighet i förhållande till elevers förtroende och tillit för skolan.

12–13. Ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten och hälso- och sjukvården

SKR anser att det är av stor vikt att värna om socialtjänsten och hälso- och sjukvårdens grunduppdrag och agera med försiktighet för att inte riskera att allmänhetens förtroende för respektive verksamhet försämras. Såväl hälso- och sjukvården och socialtjänsten har stora utmaningar när det gäller att hitta och behålla personal med rätt kompetens. Det finns en oro för att en utökad skyldighet att lämna uppgifter kan medföra en ökad belastning för den redan hårt ansatta personalen. Det måste därför ske en noggrann avvägning inför varje ny uppgift som läggs på verksamheterna.

Även om det inte anges uttryckligen så kommer socialtjänsten och hälso- och sjukvården vara skyldiga att lämna uppgifter om någon av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL är tillämpliga i det fall Polismyndigheten begär att de ska lämnas ut och det inte stör arbetets behöriga gång enligt 6 kap. 5 § OSL. En risk är att det finns en viss övertro kring mängden uppgifter som finns dokumenterade i verksamheterna. Utgångspunkten inom såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården är att enbart sådana uppgifter som har betydelse för handläggningen eller vården som ska dokumenteras. Det är inte givet att det är samma uppgifter som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har behov av. Förhoppningen är emellertid att de nu lämnade förslagen är tillräckliga för att tillgodose Polismyndigheten och Säkerhetspolisens behov av ytterligare uppgifter för att kunna bekämpa den allvarliga brottsligheten framöver.

12.7.4 Uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet

SKR tillstyrker de föreslagna förenklingarna i OSL. För att undvika att uppgifter lämnas ut slentrianmässigt bör det dock tydligt anges att det måste ske en sammanvägd bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Många av de konkreta omständigheterna som finns uppräknade i det avsnitt som berör 10 kap. 18 b § OSL kan till exempel vara symtom på en psykisk störning och bör därför inte i sig kunna föranleda ett utlämnande.

12.7.5 Uppgifter om begångna brott

SKR avstyrker förslaget om att en uppgift ska kunna lämnas ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet. Detta eftersom det finns en uppenbar risk för att personer som inte har någon koppling till polisens ärende utsätts för integritetsintrång samt att det kommer leda till ett merarbete för socialtjänsten samt hälso- och sjukvården att upprätta sådana sammanställning som efterfrågas. Arbetet med att hitta och sammanställa

information kring tänkbara gärningsmän är närmast att se som en polisiär uppgift.

Om förslaget genomförs så måste det någon form av begränsning för att inte bli oproportionerligt. Exempelvis i form av att en sådan begäran måste vara proportionerlig med hänsyn till brottslighetens art och utredningens behov eller att det finns synnerliga skäl. Det är inte tillräckligt att enbart hänvisa till de regelverk som omgärdar en myndighet och olika former av tillsyn som kan förändras över tid.

22.3.4 Kommuner och regioner

Trots att SKR i stora delar inte har något att invända mot utredningens förslag är det viktigt att inte underskatta de konsekvenser som ett ökat uppgiftslämnande kan få i förhållande till kommuners och regioners grunduppdrag att ge välfärd och service åt sina medlemmar. För att kommuner och regioner ska kunna utföra sitt grunduppdrag så behöver det finnas ett samspel mellan medborgare och de allmänna institutionerna samt ett förtroende för våra tjänstemän och politiker. Om denna tillit rubbas kommer det att påverka hela vår välfärd.

SKR anser till skillnad från utredningen att förslagen i betänkandet kommer att leda till ett ökat resursbehov hos kommuner och regioner eftersom förslagen medför en stor administrativ börda. Dels handlar det om hanteringen kopplat till utlämnandet av uppgifter. Uppgiftsskyldigheten kommer innebära att en stor mängd allmänna handlingar upprättas eftersom de uppgifter som lämnas vidare till en annan myndighet blir expedierade. Dels kommer det uppstå ett behov av att skapa nya rutiner och arbetssätt för att identifiera och säkerställa att de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten också lämnas ut på eget initiativ. Förslaget kommer också att leda till ett utökat behov av dokumentation på områden där det tidigare inte funnits sådana krav eller incitament. Ett sådant utökat indirekt dokumentationskrav riskerar att bli både dyrt och tidsödande i verksamheter som i dagsläget har en hård arbetsbelastning och där det råder brist på personal.

I övrigt skapar förslagen ett behov av en delvis ny kunskapsprofil för både tjänstemän och politiker. Om kommuner och regioner ska kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet kommer det att behövas kunskap om vilka uppgifter som behövs i sju olika myndigheters respektive verksamhet samt om tillämplig sekretesslagstiftning hos var och en.

För att det ska vara möjligt att överblicka vilka kostnader som förslagen medför krävs en beskrivning av hur utlämnandet av uppgifter ska gå till. Utredningen konstaterar att det inte finns några legala hinder för att lämna ut uppgifter elektroniskt, men det finns inte någon beskrivning av hur det

ska gå till i praktiken. Om uppgifterna inte kan lämnas ut elektroniskt på ett säkert sätt så kommer det krävas en manuell hantering, vilket leder till ett betydande merarbete för både avsändare och mottagare. Utan en konsekvensanalys där formerna för utlämnande ingår är det inte möjligt att ta fram en beräkning av kostnaderna för förslagen.

Utredningens förslag innebär nya åligganden för kommuner och regioner och därmed ökade kostnader. Detta medför ett krav på att utredningen redovisar en beräkning av dessa konsekvenser samt föreslår en finansiering, vilket inte har gjorts. Om regeringen avser genomföra utredningens förslag behövs en ekonomisk reglering i enlighet med finansieringsprincipen.

Vid sidan om de ekonomiska konsekvenserna vill SKR lyfta fram den risk för ökat hot och våld mot anställda i kommuner och regioner som en uppgiftsskyldighet till brottsbekämpande myndigheter kan medföra. Det är viktigt att dessa frågor tas på allvar och att hot och våld mot anställda i kommuner och regioner prioriteras och utreds. Vidare behöver kommuner och regioner ytterligare verktyg för att kunna skydda sin personal, särskilt om förslag som riskerar att förvärra situationen ytterligare ska genomföras. I december 2022 skickade SKR en hemställan¹ till regeringen om att ta initiativ till nationell kraftsamling, där regeringen leder och skyndar på arbetet med att trygga förhållandena för de som arbetar för vår välfärd.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

Reservation lämnades av Moderaterna och Kristdemokraterna, se bilaga.

Sverigedemokraterna anslöt sig till reservationen.

¹ Hemställan om nationell kraftsamling för systemstärkande åtgärder mot hot, hat och otillåten påverkan i syfte att skydda och stärka vårt demokratiska samhälle, dnr SKR2022/00678.

Styrelsen
2023-12-15

Reservation från Moderaterna och Kristdemokraterna

Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69)

Moderaterna och Kristdemokraterna reserverar sig mot beslutet i arbetsutskottet med hänvisning till eget yrkande om att tillstyrka punkten 5, 9, 11, 13.

Vi ser positivt på att Sveriges Kommuner och Regioner i delar tillstyrker utredningens förslag om att lämna uppgifter efter begäran från en brottsbekämpande myndighet.

Moderaterna och Kristdemokraterna yrkar på att:

femte punkten justeras enligt följande

SKR ~~avstyrker~~ tillstyrker förslaget att skyldigheten att lämna kontaktuppgifter ska innefatta var en person i övrigt vistas, användarnamn på sociala medier och IP-adress

nionde punkten justeras enligt följande

SKR ~~avstyrker~~ tillstyrker förslaget om att kommuner och regioner ska ha en skyldighet att lämna uppgifter utan föregående begäran, men anser att det behövs mer vägledning för hur skyldigheten ska tillämpas. ~~Bestämmelsen bör istället utformas på så sätt att det finns en möjlighet att lämna uppgifter på frivillig väg.~~

elfte punkten justeras enligt följande

SKR ~~avstyrker~~ tillstyrker förslaget om att skolan ska ha en skyldighet att lämna uppgifter utan föregående begäran. ~~Bestämmelsen bör istället utformas som en möjlighet~~

trettonde punkten justeras enligt följande

SKR ~~avstyrker~~ tillstyrker förslaget om att en uppgift ska kunna lämnas ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet.

Gång på gång får vi höra hårresande exempel på hur kriminaliteten spridit sig i samhället. Vi ser hur brottligheten går ner i åldrarna och hur antalet allvarliga brott som begås av barn i skolåldern ökar. Behov finns för mönsterbrytande åtgärder och skolan nämns särskilt i utredningsdirektivet som en viktigt samverkanspart till brottsbekämpande myndigheter. Läget är allvarligt och tillsammans behöver vi göra allt vi kan för att komma rätta med problemen och vända utvecklingen.

RESERVATION (M) (KD)

Därför anser vi att det i enlighet med utredningens förslag är viktigt att det införs en skyldighet för kommuner och regioner att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter, även utan förestående begäran. Detsamma gäller för rektors skyldighet att lämna uppgifter i enlighet med de avvägningar som beskrivs i remissen. Vi menar också att det är nödvändigt att uppgiftsskyldigheten kan inkludera kontaktuppgifter, uppgifter om var en person i övrigt vistas samt användarnamn på sociala medier och IP-adress. En uppgift ska även kunna lämnas ut även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet.

Moderaterna och Kristdemokraterna anser att utredningen är väl avvägd och reserverar oss därför mot yttrandet till förmån för att tillstyrka samtliga förslag i utredningen.