

Kommittédirektiv

Ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte vid samverkan mot terrorism



Dir.
2017:75

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag till förändringar av de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller för bland andra Polismyndigheten, socialtjänsten och Transportstyrelsen i arbetet mot terrorism. Syftet är att säkerställa att det finns förutsättningar för ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte.

Utredaren ska bl.a.

- analysera de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller för myndigheter och andra aktörer vid samverkan mot terrorism,
- kartlägga myndigheternas och aktörernas behov av förbättrade möjligheter för att utbyta information och utreda hur behovet ska kunna tillgodoses på ett effektivt och rättssäkert sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2018.

Samverkan – nödvändigt för ett framgångsrikt arbete mot terrorism

Regeringen beslutade den 27 augusti 2015 en strategi mot terrorism, Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146). Strategin utgör utgångspunkten för Sveriges långsiktiga arbete mot terrorism.

Målet för all terrorismbekämpning är att undvika ett terroristattentat. Om ett terroristattentat ändå genomförs måste samhället också kunna hantera konsekvenserna av det. Samverkan är en förutsättning för att arbetet mot terrorism ska bli framgångsrikt.

Terrorism är en extrem form av våldsbejakande extremism. Det förebyggande området i strategin mot terrorism tar sikte på att motverka radikaliserings och rekrytering till extremist- och terroristgrupper och att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet. På så sätt kan man minska basen för rekrytering till terrorism. Det är tydligt att myndigheter och andra aktörer som inte har uttalade uppdrag att arbeta mot terrorism, t.ex. socialtjänst och skola, har en central roll i arbetet med att motverka radikaliserings och därmed förebygga terrorism. Det finns även andra verksamheter inom kommunerna som har avgörande funktioner i det förebyggande arbetet. En förutsättning för att det förebyggande arbetet mot terrorism ska bli framgångsrikt är att dessa verksamheter samverkar och får del av den information som krävs för att de ska kunna bidra i arbetet.

Regeringen har redovisat de åtgärder som vidtagits för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism i skrivelsen Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (skr. 2014/15:144). Regeringen tillsatte den 26 juni 2014 en nationell samordnare med uppdraget att samordna arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism på nationell och lokal nivå. Uppdraget har förlängts och det ska slutredovisas den 12 januari 2018. I uppdraget ingår att vidareutveckla det förebyggande arbetet på nationell, regional och lokal nivå. För att stärka arbetet mot våldsbejakande extremism har regeringen vidare den 13 oktober

2016 gett Statens institutionsstyrelse, Kriminalvården, Barnombudsmannen och Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla det förebyggande arbetet. Den 8 juni 2017 fick Socialstyrelsen också i uppdrag att ta fram en nationell vägledning för socialtjänstens arbete med individer som är involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer och dessa individers närstående.

Även med ett välfungerande förebyggande arbete kommer det inte att gå att fullt ut motverka att personer utvecklar en avsikt att begå terroristbrottslighet. I dessa fall måste brottsligheten förhindras genom att förmågan och möjligheterna att genomföra brottsplanerna begränsas. Tillgång till information är en grundläggande förutsättning för myndigheternas möjligheter att förhindra terroristbrottslighet. Även på detta område är därmed möjligheten till samverkan av stor betydelse.

Uppdraget

Genom uppföljning av arbetet mot terrorism och översyn av möjligheterna att samverka kan arbetet med att bekämpa terrorism utvecklas och förbättras. En välfungerande samverkan förutsätter att det finns ett regelverk som gör det möjligt att utbyta information på ett effektivt och rättssäkert sätt. Det kan röra sig om information om personer som bedöms utgöra ett säkerhetshot, bland annat personer som återvänder från strider för våldsbejakande extremistiska grupper i utlandet eller personer som är i behov av stödinsatser för avradikalisering. Informationsutbytet kräver dels att informationen inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt alternativt att sekretessen eller tystnadsplikten kan brytas, dels att det inte finns något som hindrar behandlingen av personuppgifterna.

Regeringen har uppdragit åt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att införliva strategin mot terrorism i sitt arbete mot terrorism. Polismyndigheten har i sin redovisning av uppdraget identifierat problem med gällande sekretessreglering (se Ju2016/07831/PO och Ju2017/02146/L4). Även den nationella samordnaren har, bl.a. i sin nationella strategi mot våldsbejakande extremism som offentliggjordes i juni 2016, uttryckt

att sekretesslagstiftningen innebär begränsningar i informationsutbytet mellan bl.a. polis och socialtjänst.

Den 7 juni 2017 träffade regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna en överenskommelse om åtgärder mot terrorism. En del av överenskommelsen är att regeringen ska tillsätta en utredning för att utreda och lämna förslag till förändringar av de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller för bland andra Polismyndigheten, kommuner och Transportstyrelsen vid samverkan mot terrorism.

Medför en uppgiftsskyldighet eller en särskild sekretessbrytande bestämmelse för Polismyndighetens uppgifter ett förbättrat informationsutbyte?

Polismyndigheten kan inte på egen hand bekämpa terrorismens orsaker på ett effektivt sätt eftersom många av de åtgärder som är verkningsfulla faller inom ramen för andra myndigheters och aktörers ansvar. Det har framkommit att det finns ett behov av att information som är sekretessbelagd vid Polismyndigheten ska kunna lämnas ut till myndigheter och andra aktörer, t.ex. skola och socialtjänst, i brottsförebyggande syfte inom ramen för samverkan mot terrorism.

Polismyndigheten har möjlighet att lämna ut sekretessbelagd information inom ramen för samverkan mot terrorism med stöd av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. För att en uppgift ska kunna lämnas ut med stöd av generalklausulen krävs att det vid en intresseavvägning är uppenbart att intresset av ett utlämnande har företräde framför skyddsintresset.

Även om arbetet med att förebygga terrorism är ett tungt vägande intresse kan tillämpningen av generalklausulen för den enskilda tjänstemannen medföra svåra intresseavvägningar. Det finns en risk för såväl onödigt restriktiv som alltför extensiv tillämpning av bestämmelsen. En uppgiftsskyldighet som innebär att sekretessen bryts alternativt en särskild sekretessbrytande bestämmelse kan medföra ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte. Samtidigt kan en uppgiftsskyldig-

het eller en sekretessbrytande bestämmelse, beroende på utformning, medföra ett rutinmässigt utlämnande även i fall då det inte är befogat och att information av känslig natur lämnas ut i alltför stor utsträckning. Detta skulle innebära risk för dels försvärat informationsutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna, dels omotiverat intrång i den personliga integriteten. Sådana risker finns också om information lämnas till en myndighet eller en annan aktör som saknar den kunskap och erfarenhet som Polismyndigheten har när det gäller att hantera t.ex. underrättelseinformation, som har andra krav på insyn i sin verksamhet eller som har andra sekretessbestämmelser att rätta sig efter än Polismyndigheten.

Utredaren ska därför

- kartlägga behovet av att information som är sekretessbelagd vid Polismyndigheten kan lämnas ut till myndigheter och andra aktörer inom ramen för arbetet med att motverka terrorism,
- undersöka och redogöra för vilka fördelar och nackdelar den nuvarande regleringen har,
- ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra för Polismyndigheten att på ett mer effektivt och rättssäkert sätt lämna ut informationen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör uppgifter inom socialtjänsten kunna lämnas ut i syfte att förebygga terrorism?

Sekretessen inom socialtjänsten regleras i 26 kap. OSL. I 15 kap. socialtjänstlagen (2001:453) finns vissa bestämmelser om tystnadsplikt.

I 10 kap. OSL fastslås att uppgifter som omfattas av sekretess inom socialtjänsten under vissa förutsättningar får lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL hindrar t.ex. inte att uppgift som rör en enskild som inte har fyllt 21 år lämnas till Polismyndigheten i brottsförebyggande syfte. Det finns emellertid inte någon möjlighet att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess inom

socialtjänsten i brottsförebyggande syfte om uppgifterna rör en enskild som har fyllt 21 år.

Det har framkommit att det finns ett behov av att uppgifter som är belagda med sekretess inom socialtjänsten ska kunna lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att förebygga terrorism. Ett utökat informationsutbyte med stöd av en särskild sekretessbrytande bestämmelse eller uppgiftsskyldighet skulle kunna leda till en förbättrad samverkan mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och socialtjänsten. En sådan samverkan kan, om den ges rätt förutsättningar, leda till att förebygga terrorism. Även om arbetet med att förebygga terrorism är ett tungt vägande intresse måste fördelen av ett utökat informationsutbyte vägas mot de intressen som regleringen avser att skydda. Det är av stor betydelse att den enskildes förtroende för socialtjänsten inte urholkas. Det är också viktigt att en möjlighet till informationsutbyte inte innebär en minskad benägenhet för den enskilde att ta kontakt med socialtjänsten.

Utredaren ska därför

- kartlägga behovet av att information som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt inom socialtjänsten kan lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inom ramen för arbetet med att motverka terrorism,
- undersöka och redogöra för vilka fördelar och nackdelar den nuvarande regleringen har,
- ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra för berörda aktörer att på ett mer effektivt och rättssäkert sätt lämna ut informationen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör Polismyndigheten och Säkerhetspolisen få tillgång till sekretessbelagda uppgifter i vägtrafikregistret genom elektronisk överföring i anslutning till ett terroristattentat?

I vägtrafikregistret finns uppgifter som Transportstyrelsen lägger till grund för beslut om trängselskatt, bl.a. uppgifter om

passage av fordon innefattande tidpunkten för passage, betalstation, registreringsnummer och fordonsägarens namn och adress. Transportstyrelsen för registret med hjälp av automatiserad behandling och myndigheten är också personuppgiftsansvarig. Vid införandet av systemet med trängselskatt beslutades att kameraövervakning skulle få användas vid de betalstationer där trängselskatt tas ut utan krav på tillstånd eller anmälan enligt då gällande lag (1998:150) om allmän kameraövervakning. Det angavs vidare att kameraövervakningen endast får avse sådana uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalats (prop. 2003/04:145 s. 91).

Enligt 27 kap. OSL gäller absolut sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt. För uppgift om vilken betalstation ett fordon har passerat och tidpunkten för passagen gäller sekretess även i beslut om trängselskatt. Den sekretessbrytande bestämmelse som finns i 32 kap. 3 a § OSL bryter inte den absoluta sekretess som gäller för bilder som tagits upp med trängsel-skattekameror.

Transportstyrelsen har möjlighet att lämna ut ovan angivna uppgifter med stöd av generalklausulen i OSL. Det kan dock vara av stor betydelse att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får del av uppgifterna utan fördröjning. En särskild sekretessbrytande bestämmelse och en möjlighet att utbyta informationen elektroniskt genom t.ex. direktåtkomst skulle kunna förbättra Polismyndighetens och Säkerhetspolisens insatser i anslutning till ett terroristattentat. Direktåtkomst ökar dock generellt riskerna för intrång i den personliga integriteten eftersom den typiskt sett innebär att uppgifter blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera användningen av uppgifterna minskar.

Utredaren ska därför

- kartlägga Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behov av att få tillgång till sekretessbelagda uppgifter i vägtrafikregistret genom elektronisk överföring inom ramen för arbetet med att motverka

terrorism och hantera konsekvenserna av ett terroristattentat,

- ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra för Transportstyrelsen att på ett mer effektivt och rättssäkert sätt lämna ut informationen,
- ta ställning till vilken form av elektroniskt utlämnande som är bäst lämpad för ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns det fler myndigheter och andra aktörer vars möjligheter till ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte behöver förbättras?

Det finns fler myndigheter och aktörer än Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, socialtjänsten och Transportstyrelsen som har en del i arbetet med att förebygga terrorism. Det finns t.ex. andra verksamheter inom kommunerna som har en central roll i det förebyggande arbetet. Det är av stor vikt att dessa verksamheter inom kommunerna får del av den information som krävs för att de ska kunna bidra på ett framgångsrikt sätt i arbetet mot terrorism. Det är alltså viktigt att alla myndigheter och aktörer som kan nå ut på lokal nivå och därigenom bidra med åtgärder som är verkningsfulla vid bekämpningen av terrorismens orsaker har tillräckliga förutsättningar för ett väl fungerande informationsutbyte. Fördelarna av ett utökat informationsutbyte måste dock vägas mot eventuella motstående intressen.

Utredaren ska därför

- utreda om det finns fler myndigheter och andra aktörer än de som omfattas av övriga deluppdrag som deltar i arbetet med att motverka terrorism men som saknar möjlighet att lämna ut eller få del av relevant information,
- ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra ett mer effektivt och rättssäkert informationsutbyte för dessa myndigheter och aktörer, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Andra frågor

Utredaren får ta upp andra närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas om det bedöms nödvändigt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser lämnade förslag på författningsändringar innebär för rättssäkerheten och skyddet av den personliga integriteten.

Om förslagen har ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredaren föreslå en finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämplig, också ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och organisationer som berörs av aktuella frågor.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2018.

(Justitiedepartementet)