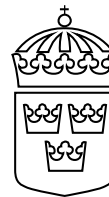


Regeringens proposition

2019/20:123



Ett effektivare informationsutbyte mellan polis
och socialtjänst vid samverkan mot terrorism

Prop.
2019/20:123

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 mars 2020

Stefan Löfven

Mikael Damberg
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Att bekämpa terrorism är ett ytterst angeläget samhällsintresse. En förutsättning för att arbetet mot terrorism ska bli framgångsrikt är att relevanta myndigheter samverkar och kan utbyta information med varandra. Nuvarande sekretessreglering innebär att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och socialtjänsten inte kan utbyta information med varandra på ett ändamålsenligt sätt. Detta är ett hinder för en effektiv samverkan mot terrorism. Regeringen föreslår därför ändringar i bl.a. offentlighets- och sekretesslagen som ska stärka arbetet med att bekämpa terrorism.

Regeringen föreslår att Polismyndigheten ska få förenklade och utökade möjligheter att lämna ut uppgifter till den kommunala socialtjänsten i syfte att förebygga terroristbrottslighet. Regeringen föreslår också att myndigheter inom socialtjänsten ska få utökade möjligheter att dela med sig av uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Utlämnande ska i större utsträckning kunna ske vid misstankar om att terroristbrottslighet har begåtts men också när det krävs för att förebygga sådan brottslighet. Förslagen möjliggör ett effektivt men ändå rättssäkert informationsutbyte.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2020.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	6
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism.....	10
4.1	Det behöver bli enklare för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter till socialtjänsten i brottsförebyggande syfte	10
4.2	Socialtjänsten ska kunna lämna ut uppgifter till polisen i brottsförebyggande syfte.....	23
4.3	Socialtjänsten ska kunna lämna ut fler uppgifter om begångna brott till polisen	33
4.4	Personuppgifterna får behandlas och kommer att skyddas av tillräcklig sekretess hos mottagaren	40
5	Ett effektivare informationsutbyte mellan socialtjänsten och Säkerhetspolisen när det gäller unga	44
5.1	Socialtjänsten ska kunna lämna ut uppgifter till Säkerhetspolisen i syfte att förebygga brott	44
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	45
7	Konsekvenser	45
7.1	Konsekvenser för arbetet med att bekämpa terrorism	45
7.2	Ekonomiska konsekvenser	45
7.3	Konsekvenser för den personliga integriteten och rättssäkerheten	47
7.4	Konsekvenser i övrigt.....	47
8	Författningskommentar	49
8.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	49
8.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	49
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism (SOU 2018:65)	54
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	60
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	63
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	64
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	69
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 2020	71

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2019/20:123

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

10 §¹

Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet.

Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen. Av 10 kap. 18 a § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt tjuogoett år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar.

Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen. Av 10 kap. 18 a § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt tjuogoett år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar. Av 10 kap. 18 b § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i syfte att förebygga terroristbrottslighet under vissa angivna förutsättningar.

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem, om uppgifterna för särskilt

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem, om uppgifterna för särskilt

fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogde-myndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter som behövs i ett ärende hos Skatteverket om skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481),

3. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning eller polis-programmet.

fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogde-myndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter som behövs i ett ärende hos Skatteverket om skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481),
och

3. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning eller polis-programmet.

Prop. 2019/20:123

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2020.

2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 10 kap. 18 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 10 kap. 18 b och 22 a §§ och 35 kap. 10 c §, och att det närmast före 10 kap. 22 a § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

18 a §¹

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild som inte fyllt tjuugoett år lämnas till Polismyndigheten, om

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild som inte fyllt tjuugoett år lämnas till Polismyndigheten *eller Säkerhetspolisen*, om

1. det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet,

2. uppgiften kan antas bidra till att förhindra det, och

3. det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

En uppgift som angår misstanke om ett begånget brott får dock lämnas endast under de förutsättningar som i övrigt anges i denna lag.

18 b §

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om

1. det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå brott enligt

a) lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,

b) 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller

c) lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terrorist-

brott och annan särskilt allvarlig brottslighet,

2. uppgiften kan antas bidra till att förhindra det, och

3. det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

En uppgift som angår misstanke om ett begånget brott får dock lämnas endast under de förutsättningar som i övrigt anges i denna lag.

Misstankar om begången terroristbrottslighet

22 a §

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om uppgiften angår misstanke om ett begånget brott

1. enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,

2. enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller

3. enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

35 kap.

10 c §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att Polismyndigheten lämnar uppgift om en enskild till en kommunal myndighet inom socialtjänsten, om uppgiften kan antas bidra till att förebygga brott

1. enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,

2. enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök,

förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller

3. enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2020.

I regeringens strategi mot terrorism som presenteras i skrivelsen Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146), slås det fast att ett framgångsrikt förebyggande arbete mot terrorism förutsätter en fungerande samverkan mellan relevanta aktörer. Där anges också att socialtjänsten har en central roll i arbetet med att motverka radikaliserings och därmed förebygga terrorism.

Regeringen har gett bl.a. Polismyndigheten i uppdrag att införliva strategin i sitt arbete mot terrorism. Polismyndigheten har i sin redovisning av uppdraget uttryckt att sekretesslagstiftningen innebär begränsningar i informationsutbytet med bl.a. socialtjänsten (se Ju2016/07831/PO och jfr Ju2017/02146/L4). Även den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism uttryckte, t.ex. i sin nationella strategi mot våldsbejakande extremism som offentliggjordes i juni 2016, att sekretesslagstiftningen innebär begränsningar i informationsutbytet mellan polis och socialtjänst.

Den 7 juni 2017 träffade regeringen, Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna en överenskommelse om åtgärder mot terrorism. En del av överenskommelsen var att regeringen skulle 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. Utredningen tillsattes den 22 juni 2017 (dir. 2017:75) med syftet att säkerställa att det finns förutsättningar för ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte vid samverkan mot terrorism.

Utredningen redovisade den 15 augusti 2018 betänkandet Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism (SOU 2018:65) med bl.a. förslag på vissa ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och socialtjänstlagen (2001:453). I betänkandet lämnas också förslag på en förordningsändring som avser Transportstyrelsens möjlighet att lämna ut vissa uppgifter om trängselskatt till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. I linje med utredningens förslag i denna del beslutade regeringen den 31 oktober 2019 att det skulle införas en ny paragraf, 5 kap. 3 a §, i vägtrafikdataförordningen (2019:382).

En sammanfattning av betänkandet i den nu aktuella delen och dess förslag finns i *bilaga 1* och 2. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2018/04064/L4).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 20 februari 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkt, som är av redaktionell karaktär, behandlas i avsnitt 4.1 och 4.3. Regeringen har inte följt Lagrådets förslag. I förhållande till lagrådsremissen föreslås ett något senare ikraftträdandedatum och så har vissa förtydliganden gjorts i författningskommentaren.

4 Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism

4.1 Det behöver bli enklare för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter till socialtjänsten i brottsförebyggande syfte

Regeringens förslag: Det ska införas en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör att sådana uppgifter om en enskild som omfattas av sekretess vid Polismyndigheten under vissa förutsättningar kan lämnas ut till en kommunal myndighet inom socialtjänsten i syfte att förebygga terroristbrottslighet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens, dock föreslår utredningen att utlämnande ska kunna ske ”i syfte att förebygga terrorism” och att det ska anges särskilt i bestämmelsen att uppgiftslämnande endast får ske om den mottagande myndigheten kan antas behöva uppgiften i sin verksamhet. I utredningens förslag om hur bestämmelsen bör utformas anges vidare att utlämnande får ske om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Kammarrätten i Stockholm* och *Stockholms tingsrätt*, tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. *Botkyrka* och *Burlövs kommuner* anser att förslaget bidrar till att socialtjänsten kan arbeta effektivt med förebyggande insatser. *Burlövs kommun* anser dock att det behövs ett förtydligande av vem som ska agera på informationen på lokal nivå. *Brottsförebyggande rådet* tillstyrker förslaget men anför att det är svårt att förutse hur en bestämmelse som avgränsas till uppgiftslämnande i syfte att förebygga terrorism kommer att tillämpas eftersom det inte finns några vattentäta skott mellan arbete för att förebygga våldsbejakande extremism eller terrorism och övrigt brottsförebyggande arbete. *Datainspektionen*, som inte invänder mot förslaget i stort, anser bl.a. att det framstår som svårt för Polismyndigheten att bedöma den kommunala myndighetens behov av berörda uppgifter och uppmärksammar vikten av tydlig vägledning. *Länsstyrelsen Skåne* anser att den eventuella risken för ökat integritetsintrång som förslaget kan medföra är acceptabel i förhållande till det samhällsintresse som bekämpningen av terrorism utgör. *Polismyndigheten* anser att den föreslagna bestämmelsen torde ge goda förutsättningar för ett mer effektivt och ändamålsenligt uppgiftslämnande men pekar, i likhet med *Stockholms kommun*, på vikten av att uppgifter även kan lämnas till andra berörda aktörer, t.ex. skolor, och anser att frågan bör utredas vidare. *Stockholms kommun* anser vidare att föreslagen sekretesslättnad, som är tydligt riktad mot att förebygga terroristbrott, innebär att brottslighet kopplad till vit makt-miljön och den autonoma miljön till största delen inte kommer att vara aktuell för utlämnande av uppgifter. Kommunen anför att ytterst få brott som har begåtts av vit makt-

miljön har bedömts falla under terroristbrottslagen. Kommunen anser vidare att detta innebär en begränsning i arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism och kan föranleda osäkerhet kring socialtjänstens arbete i förhållande till individer inom olika våldsbejakande extremistmiljöer. *Socialstyrelsen* framhåller vikten av att det före utlämnandet av uppgifter säkerställs att den mottagande myndigheten har ett tydligt behov av uppgifterna och att det behovet är tydligt knutet till den ordinarie verksamheten. *Sveriges Kommuner och Regioner*, tidigare Sveriges Kommuner och Landsting, som också tillstyrker förslaget, bedömer att det finns en risk för att den mottagande myndigheten får ta emot mer information än vad den faktiskt behöver. *Uppsala universitet* anser att formuleringen ”kan antas behöva” bör skärpas. *Akademikerförbundet SSR* ställer sig frågande till vad socialtjänsten har för möjligheter att agera när det gäller vuxna som uttrycker odemokratiska och våldsbejakande åsikter när kommunen inte har ett uttalat brottsförebyggande uppdrag. *Göteborgs universitet*, som avstyrker förslaget, anser att socialtjänsten saknar möjligheter att ingripa med konkreta insatser gentemot vuxna, bortsett från människor med missbruksproblem, och att man nu skapar en form av åsiktsregistrering som förmodligen är i strid med regeringsformen. Universitetet anser vidare att kravet på att utlämnandet inte ska vara olämpligt öppnar upp för slentrianmässiga bedömningar och menar därutöver att det saknas en tillräcklig analys av vilka konsekvenser föreslagen bestämmelse får för allmänhetens förtroende för socialtjänsten. Universitetet anser att om den kommunala socialtjänsten tar kontakt med en vuxen person utslutande på grundval av information från polisen om eventuella sympatier med våldsbejakande organisationer så skulle detta med säkerhet vara något som starkt rubbar, inte bara denna persons, utan också omgivningens förtroende för socialtjänsten. Universitetet anser också att det är stor risk för att allmänheten kommer att uppfatta det som att det handlar om ett ömsesidigt utbyte av information. *Migrationsverket* anser att föreslagen ändring, i likhet med i övrigt föreslagna ändringar, framstår som otillräcklig.

Skälen för regeringens förslag

En effektiv samverkan mot terrorism kräver ett ändamålsenligt informationsutbyte

Det saknas en entydig definition av begreppet terrorism. Terrorism har t.ex. definierats som våldshandlingar som är politiskt betingade och syftar till att påverka samhället eller ett lands politik utan hänsyn till om oskyldiga drabbas. Terrorism har även beskrivits som en extrem form av våldsbejakande extremism (se t.ex. Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism [skr. 2014/15:146]). Våldsbejakande extremism är i sin tur ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier och miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål.

Terrorism utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, mot det fria utövandet av mänskliga rättigheter och mot den ekonomiska och sociala utvecklingen. Terrorism dödar och skadar enskilda individer, skapar svåra trauman hos de

Prop. 2019/20:123 som drabbas och sprider rädsla och fruktan. Dessutom kan terrorism ge upphov till mycket omfattande materiell förstörelse med stora ekonomiska konsekvenser.

Regeringens strategi mot terrorism utgör utgångspunkten för Sveriges långsiktiga arbete mot terrorism. Arbetet delas in i tre områden – förebygga, förhindra och försvåra. Syftet med strategin är att skapa en tydlig struktur för det arbete som krävs för att motverka terroristbrottslighet. Den svenska straffrättsliga regleringen avseende terrorism består i huvudsak av lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, terroristbrottslagen, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, rekryteringslagen, och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, finansieringslagen. Terroristbrottsutredningen har gjort en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism (SOU 2019:49). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Det förebyggande området i strategin mot terrorism tar sikte på att motverka radikaliserings- och rekryteringsprocesser till extremist- och terroristgrupper och att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet. Syftet är att minska basen för rekrytering till terrorism. Målet måste vara att så tidigt som möjligt identifiera radikaliseringsprocesser för att motverka att grupper eller individer radikaliserar ytterligare och till slut begår terroristhandlingar.

I strategin mot terrorism anges att ett framgångsrikt förebyggande arbete mot terrorism förutsätter en fungerande samverkan mellan relevanta myndigheter och organisationer. Det konstateras vidare att Polismyndigheten inte på egen hand kan bekämpa terroristbrottslighetens orsaker på ett effektivt sätt, eftersom många av de uppgifter som är verkningsfulla faller inom ramen för andra aktörers verksamheter. Det fastslås också att det är tydligt att även aktörer som inte har uttalade uppdrag att arbeta mot terrorism har en central roll i arbetet med att motverka radikaliserings- och därmed förebygga terrorism. Socialtjänsten nämns i dessa sammanhang som en nyckelaktör. Enligt strategin ska Polismyndigheten, när det är möjligt och lämpligt, uppmärksamma relevanta samhällsaktörer på individer som kan behöva stöd och hjälp med att lämna våldsbejakande extremistiska rörelser. I strategin slås det också fast att det faktum att det fortsätter begås terroristattentat i världen visar att det krävs fler åtgärder för att bekämpa terrorism.

I november 2017 fattade regeringen beslut om att inrätta Center mot våldsbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet. Centret ska bl.a. ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om våldsbejakande extremism. Regeringen har vidare gett flera myndigheter i uppdrag att ta fram vägledning till olika personalgrupper för arbetet med dessa frågor. Socialstyrelsen har tagit fram ett stödmaterial för socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer. Socialtjänstens uppgift kan, enligt stödmaterialen, bestå i att stödja individens återanpassning till samhället och ge insatser som kan underlätta återanpassningen. Socialstyrelsen betonar i samma material att individens behov måste ses i förhållande till hela den sociala miljön, t.ex. familj, relationer, arbete, bostad och möjlighet att integreras i samhället. I stöd-

materialet nämns vidare att samverkan kring en individ som är involverad i våldsbejakande extremism bl.a. kan ske inom ramen för sociala insatsgrupper och exit- eller avhopparverksamheter. Socialstyrelsen anger också att sociala insatsgrupper framför allt är inriktade på ungdomar men att det även förekommer att vuxna personer kan ta del av insatserna.

Socialtjänstens uppdrag

Enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska samhällets socialtjänst, på demokratins och solidaritetens grund, främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. I paragrafen anges vidare att socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Därutöver anges att verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Enligt 2 kap. 1 § SoL svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Enligt 2 kap. 4 § första stycket samma lag fullgörs kommunens uppgifter inom socialtjänsten av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. I paragrafens andra stycke anges att vad som i SoL eller annan författning sägs om socialnämnd i förekommande fall gäller den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

I 3 kap. 1 § SoL anges de uppgifter som åvilar socialnämnden. Till socialnämndens uppgifter hör enligt paragrafen bl.a. att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, att informera om socialtjänsten i kommunen och att genom uppsökande verksamhet främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden. Socialnämnden ska vidare enligt paragrafen svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

Som utredningen har redogjort för kan socialtjänsten inom ramen för individuellt inriktade insatser, som är direkt anpassade till den enskilde individens behov, t.ex. erbjuda kommunal behovsprövad ekonomisk hjälp, ge upplysningar, erbjuda fortlöpande stöd och rådgivning och erbjuda behandling och vård i olika former.

Det finns ingen definition av begreppet socialtjänst i SoL. Definitioner av begreppet finns i t.ex. 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och i 2 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Med socialtjänst förstås enligt 26 kap. 1 § OSL verksamhet enligt lagstiftning om socialtjänst, med vilken först och främst åsyftas SoL, verksamhet enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, och verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Med verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd avses nämndens befattning med t.ex. ärenden om fastställande av faderskap och underhåll, vårdnad, förmynderskap, namnbyten, påföljd för brott och handräckning enligt 21 kap. föräldrabalken. Till socialtjänst räknas också enligt OSL verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller sär-

Prop. 2019/20:123 skild tillsyn över nämndens verksamhet, och verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Inspektionen för vård och omsorg utövar särskild tillsyn över socialtjänsten. Med socialtjänst jämställs också ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden hos patientnämnd om allmän omvårdnad, och verksamhet enligt lagstiftning om stöd och service till vissa funktionshindrade. Den sistnämnda verksamheten är verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Definitionen i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten har utformats med sin utgångspunkt i 26 kap. 1 § OSL, även om det finns vissa skillnader mellan paragraferna.

Det är viktigt att Polismyndigheten och den kommunala socialtjänsten kan samverka

Som anförts ovan svarar varje kommun enligt SoL för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. *Akademikerförbundet SSR* ställer sig bl.a. frågande till socialtjänstens möjligheter att arbeta mot terrorism med hänvisning till att kommuner inte har något uttalat ansvar att arbeta brottsförebyggande.

Regeringen har nyligen tillsatt en utredning med uppdrag att utreda och lämna förslag om ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete (dir. 2019:94). Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021. I utredningens direktiv anges att det inte finns något övergripande kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete. I direktiven anges emellertid också att kommunerna har en central roll i det lokala brottsförebyggande arbetet och att socialtjänsten är en av de viktigaste aktörerna inom ramen för detta arbete. Som exempel på insatser som socialtjänsten bidrar med i det brottsförebyggande arbetet nämns insatser till individer för att de ska lämna t.ex. våldsbejakande extremistiska miljöer.

Som fastslås i strategin mot terrorism kan även aktörer som inte har något uttalat uppdrag att arbeta förebyggande mot terrorism ha en central roll i arbetet. Kommunerna har ett ansvar för verksamheter som bidrar med viktiga och nödvändiga insatser i det brottsförebyggande arbetet, däribland socialtjänsten. Det finns flera verksamheter inom den kommunala socialtjänsten, det vill säga den verksamhet som bedrivs av de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten, som kan komma i kontakt med individer med kopplingar till våldsbejakande extremism, däribland individ- och familjeomsorgen, ekonomiskt bistånd och verksamheter med ansvar för integration. De kommunala myndigheterna inom socialtjänsten kan genom olika insatser försöka förebygga att individer dras in i våldsbejakande extremism, hjälpa dem som vill lämna våldsbejakande extremistiska miljöer och ge stöd åt dem som lämnat dessa sammanhang så att de inte åter riskerar att involveras. Den kommunala socialtjänsten har, till skillnad från övriga myndigheter och aktörer som bedriver verksamhet inom ramen för socialtjänsten, ett ansvar att bedriva uppsökande verksamhet och myndigheterna har också ett särskilt ansvar att vidta förebyggande åtgärder.

Mot denna bakgrund gör regeringen, i linje med utredningen, bedömningen att den kommunala socialtjänsten utifrån sitt uppdrag har

möjligheter att verka mot våldsbejakande extremism och därmed i förlängningen även mot terrorism. Med hänvisning till detta är det av stort värde att Polismyndigheten kan lämna ut uppgifter om enskilda till de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten i det förebyggande arbetet mot terrorism. På detta sätt kan Polismyndigheten t.ex. uppmärksamma den kommunala socialtjänsten på individer som kan behöva stöd och hjälp för att de riskerar att involveras i eller redan är involverade i en våldsbejakande extremistisk rörelse och behöver hjälp att lämna den.

Som utredningen konstaterar kan såväl unga som vuxna involveras i våldsbejakande extremism och terrorism. Insatser för att förebygga terrorism bör därför inte som utgångspunkt inriktas på individer i en viss ålderskategori. När det gäller barn står det klart att den kommunala socialtjänsten har ett behov av uppgifter om dessa för det fall de riskerar att fara illa på grund av kopplingar till våldsbejakande extremism eller terrorism (jfr anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL). Akademikerförbundet SSR och *Göteborgs universitet* ifrågasätter dock värdet av att Polismyndigheten kan lämna ut uppgifter om vuxna individer i syfte att förebygga terrorism.

Även vuxna individer som har fyllt 18 men inte 20 år kan bli föremål för tvångsvård enligt 3 § LVU. Vuxna individer som är 18–20 år kan vidare bli föremål för insats i form av särskilt kvalificerad kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § SoL. När det gäller individer som är 21 år eller äldre har de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten visserligen endast begränsade möjligheter att genomföra insatser mot den enskildes vilja. Insatser för dessa individer bygger som huvudregel på frivillighet (jfr dock LVM). Kommunernas ansvar för den enskilde, enligt 2 kap. 1 § SoL, gäller dock oberoende av den enskildes ålder. Att försöka motivera en vuxen individ som är 21 år eller äldre och som har behov av skydd och stöd till att ta emot hjälp är också en del av den kommunala socialtjänstens uppdrag. Mot denna bakgrund får den kommunala socialtjänsten anses ha möjligheter att verka mot våldsbejakande extremism och terrorism även i förhållande till vuxna individer.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns möjligheter att förebygga våldsbejakande extremism, och därmed i förlängningen terrorism, inom ramen för den kommunala socialtjänstens uppdrag och detta gäller även i fråga om vuxna. Den kommunala socialtjänsten har därför en viktig roll i arbetet med att förebygga terrorism. Ett framgångsrikt förebyggande arbete mot terrorism förutsätter därmed dels en fungerande samverkan mellan Polismyndigheten och de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten, dels ett ändamålsenligt informationsutbyte mellan dessa aktörer.

Polismyndighetens nuvarande möjligheter att lämna ut uppgifter

Uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer vid Polismyndigheten i t.ex. förundersökning, brottsförebyggande verksamhet, underrättelseverksamhet och vissa polisiära register skyddas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Om Polismyndigheten får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa har myndigheten skyldighet att bryta sekretess enligt bl.a. 35 kap. 1 §

Prop. 2019/20:123 OS� genom att göra en anmälan till socialnämnden (jfr 14 kap. 1 § SoL och 10 kap. 28 § OS�). Polismyndigheten är skyldig att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av barns behov av stöd och skydd. När det gäller uppgifter som skyddas av samma sekretess men som avser individer som r 18 r eller äldre, och som inte samtycker till ett uppgiftslämnande, finns dock enbart möjlighet att bryta sekretessen i förhållande till kommunala myndigheter inom socialtjänsten med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OS�. Detta gäller även om uppgiftslämnandet syftar till att förebygga terrorism. Polismyndigheten har bl.a. i en hemställan uttryckt att denna ordning utgör ett hinder för en effektiv samverkan med socialtjänsten (se Ju2017/02146/L4 och jfr Ju2016/07831/PO).

Informationsdelning från Polismyndigheten inom ramen för arbetet med att förebygga terrorism sker till stor del på en generell och övergripande nivå genom att myndigheten delar med sig av lokala lägesbilder som beskriver t.ex. vilka problem med våldsbejakande extremism som finns i en kommun och hur omfattande problematiken r. Utredningen har beskrivit att det normalt sett inte finns några hinder för utlämnande av sådan generell och övergripande information eftersom den inte innehåller uppgifter som är sekretessbelagda till skydd för allmänna eller enskilda intressen. Utredningen bedömer emellertid att den kommunala socialtjänsten även har behov av uppgifter om enskilda individer som omfattas av sekretessen enligt 35 kap. 1 § OS� och som inte kan lämnas ut från Polismyndigheten med stöd av generalklausulen eller någon annan sekretessbrytande bestämmelse.

Enligt generalklausulen fr en sekretessbelagd uppgift endast lämnas ut till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Förebyggande av terrorism r i och för sig ett mycket tungt vägande intresse som vid en avvägning mot andra skyddsvärda intressen ofta torde leda till att det får anses uppenbart att intresset av att lämna ut uppgifter har företräde framför skyddsintresset. Regeringen har ändå förståelse för de begränsningar och svårigheter som Polismyndigheten upplever vid sekretessbedmningar enligt generalklausulen. Att utifrån uppenbarhetsrekvisitet i generalklausulen ta ställning till om sekretessbelagda uppgifter ska lämnas ut kan medföra svåra intresseavvägningar i det enskilda fallet. Det finns risk för såväl onödigt restriktiva som alltför extensiva tillämpningar av bestämmelsen. Det finns också en risk för olikheter i tillämpningen. Generalklausulens syfte är vidare att utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och lagstiftaren inte har förutsett situationen. Ett rutinmässigt uppgiftsutbyte ska i regel vara författningsreglerat (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 327). Bestämmelsen har i ett flertal lagstiftningsärenden som gäller just samverkan mellan myndigheter ersatts av särskilda sekretessbrytande bestämmelser som anses bättre motsvara behoven av informationsutbyte.

Mot denna bakgrund kan det, som utredningen bedömer, finnas skäl att införa ett nytt sekretessgenombrott i form av en särskild sekretessbrytande bestämmelse som bättre motsvarar behoven av informationsutbyte mellan Polismyndigheten och de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten.

I svensk rätt finns ingen definition av begreppet integritet. En kränkning av den personliga integriteten kan beskrivas som ett intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång, såväl psykiskt som fysiskt, bör kunna avvisas (jfr prop. 2005/06:173 s. 15). En annan aspekt på integritetsskydd är emellertid att enskilda också ska kunna kräva att staten vidtar effektiva åtgärder för att skydda hans eller hennes säkerhet. I detta ligger att staten måste vidta åtgärder för att se till att förebygga och förhindra brott. Staten har ett ansvar för att skydda enskildas liv, frihet och personliga säkerhet (jfr prop. 2015/16:167 s. 26). En väl fungerande samhällsorganisation kommer alltid att medföra vissa intrång i enskildas personliga integritet.

Sekretess mellan myndigheter syftar i första hand till att värna om den enskildes integritet och en utgångspunkt är att uppgifter som omfattas av sekretess inte ska vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken de hämtats in. När sekretessgenombrott övervägs måste därför stor hänsyn tas till rätten till skydd för den personliga integriteten.

Regler till skydd mot kränkningar av den personliga integriteten finns, förutom i OSL, även i författningar som reglerar behandling av personuppgifter. Det grundläggande skyddet finns dock i regeringsformen, RF, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär kartläggning eller övervakning av den enskildes personliga förhållanden. Sammantaget med 2 kap. 20 § RF, där det finns en redogörelse för vilka fri- och rättigheter som får begränsas genom lag, innebär 2 kap. 6 § andra stycket RF att vissa typer av åtgärder som vidtas utan den enskildes samtycke och som innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten måste regleras i lag.

Vid bedömningen av vad som kan anses vara ett betydande intrång ska flera omständigheter vägas in, bl.a. uppgifternas karaktär och omfattning. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmänns hantering av uppgifterna normalt anses vara. Vid bedömningen av intrångets karaktär är också ändamålet med behandlingen och omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra av betydelse. En hantering som syftar till att utreda brott kan normalt anses vara mer känslig än t.ex. en behandling som uteslutande görs för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen (jfr prop. 2009/10:80 s. 183–185).

Nuvarande sekretessreglering hindrar en ändamålsenlig samverkan

Som fastslås ovan måste stor hänsyn tas till rätten till skydd för den personliga integriteten när sekretessgenombrott övervägs. Faktorer som är särskilt viktiga att beakta vid bedömningen av graden av intrång i den personliga integriteten vid informationsutbyte är bl.a. om utbytet sker mellan myndigheter eller om även enskilda deltar, arten av uppgifter, för vilka ändamål som uppgifterna behandlas, mängden av uppgifter, hur uppgifterna används, hur uppgifterna sprids och möjligheten att lagra upp-

Prop. 2019/20:123 gifterna. Det är även relevant att ta hänsyn till hur ett sekretessgenombrott kan påverka förtroendet för berörda myndigheter.

Ändamålet med aktuellt sekretessgenombrott skulle vara att ge de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten bättre förutsättningar att, i enlighet med deras författningsreglerade uppdrag, ge stöd eller hjälp eller i vart fall erbjuda stöd eller hjälp till berörda individer. De uppgifter som skulle kunna bli föremål för utlämnande är uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som skyddas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. Uppgifterna kan exempelvis avse en individ som Polismyndigheten ser att det finns anledning för den kommunala socialtjänsten att intressera sig för eftersom denne har många kontakter med personer som misstänks för terrorism eller eftersom personen uppehåller sig på en viss plats med koppling till terrorism. De uppgifter som skulle kunna bli föremål för utlämnande skulle exempelvis kunna avse information om var den enskilde brukar uppehålla sig. Det är fråga om uppgifter av känslig natur men de skulle som utgångspunkt bli föremål för en minst lika stark sekretess till skydd för den enskilde hos de mottagande myndigheterna som hos Polismyndigheten (jfr 26 kap. 1 § OSL). Sekretessgenombrottet skulle endast avse uppgifter som Polismyndigheten redan har tillgång till. Det skulle vidare i någon mån avse uppgifter som myndigheten redan i dag har möjlighet att lämna ut till de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten, dock endast om uppenbarhetsrekvisitet i generalklausulen är uppfyllt. Införandet av ett sekretessgenombrott i form av en särskild sekretessbrytande bestämmelse skulle bidra till ökad rättssäkerhet och förutsebarhet vid uppgiftslämnandet. Samtidigt skulle aktuellt sekretessgenombrott möjliggöra att fler uppgifter av känslig karaktär som har inhämtats inom ramen för polisär verksamhet blir tillgängliga för fler personer och dessutom för personer som arbetar vid myndigheter som bedriver annan typ av verksamhet än brottsbekämpande sådan. Enligt regeringens bedömning innebär därför ett sekretessgenombrott en viss risk för ett ökat integritetsintrång.

När det gäller frågan om hur ett sekretessgenombrott skulle påverka förtroendet för berörda myndigheter finns, i linje med vad *Göteborgs universitet* anför, en viss risk för ett minskat förtroende. Enligt regeringens bedömning behöver ett sekretessgenombrott dock inte nödvändigtvis innebära ett minskat förtroende vare sig för de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten eller för Polismyndigheten. Sekretessgenombrottet skulle innebära att berörda myndigheter får bättre förutsättningar att utföra sina respektive uppdrag och detta kan bl.a. bidra till ett ökat förtroende för dem och deras förebyggande arbete mot terrorism.

Som anförts ovan finns ett starkt samhälleligt intresse av att arbeta förebyggande mot terrorism. Ett framgångsrikt förebyggande arbete förutsätter en fungerande samverkan mellan relevanta myndigheter och en effektiv samverkan förutsätter i sin tur att dessa myndigheter får del av den information som krävs för att de ska kunna bidra i arbetet. Regeringen har bedömt att den kommunala socialtjänsten, utifrån sitt uppdrag, har möjligheter att delta i det förebyggande arbetet mot terrorism. Den sekretessreglering som gäller för Polismyndigheten kan dock innebära att de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten inte får del av den information som krävs för att de ska kunna bidra i arbetet. Detta är ett hinder för en effektiv samverkan mot terrorism. De vinster som en

förenklad och utökad möjlighet till uppgiftslämnande kan innebära för det förebyggande arbetet mot terrorism är så stora att riskerna för ett ökat integritetsintrång och ett minskat förtroende kan godtas. Det är dock viktigt att även ta ställning till hur aktuellt uppgiftslämnande förhåller sig till förbudet mot åsiktsregistrering och rätten till yttrandefrihet.

Av 2 kap. 3 § RF följer att ingen svensk medborgare utan samtycke får antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning. Terrorism torde oftast utövas utifrån en religiös övertygelse eller av politiska skäl. Det är därför svårt att i ett förebyggande arbete undvika att behandla uppgifter om t.ex. politiska åsikter. Det kan därmed vid aktuellt uppgiftslämnande i vissa fall bli fråga om att hantera uppgifter som ger en anvisning om en persons politiska åskådning. Syftet med informationsutbytet är dock inte att låta registrera individens politiska åskådning utan att skapa förutsättningar för att erbjuda honom eller henne stöd och hjälp och på så vis förebygga terrorism. Av detta följer att någon anteckning inte kommer att föras enbart på grund av den enskildes politiska åskådning. Att det i vissa fall visar sig att den mottagande myndigheten inte kan vidta någon konkret åtgärd med anledning av uppgifterna, t.ex. på grund av att de rör en vuxen individ som har rätt att vägra insatser, innebär inte att man skapar en form av åsiktsregistrering som Göteborgs universitet menar.

I 2 kap. 1 § RF fastslås bl.a. att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, det vill säga frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefrihet följer även av artikel 10 i Europakonventionen. Begränsningar i yttrandefriheten får göras endast med stöd av lag och det krävs bl.a. att begränsningarna görs för att tillgodose vissa angivna ändamål.

Akademikerförbundet SSR ställer sig frågande till vad socialtjänsten har för möjligheter att agera när det gäller individer som uttrycker odemokratiska och våldsbejakande åsikter. Det är viktigt att poängtera att det inte är den enskildes åsikter som ska leda till insatser från den kommunala socialtjänsten utan den enskildes behov av skydd, stöd och hjälp. Aktuellt sekretessgenombrott förändrar inte de berörda myndigheternas uppdrag och de åläggs inte heller några nya arbetsuppgifter till följd av genombrottet. Införandet av sekretessgenombrottet innebär endast att ett förenklat och utökad uppgiftslämnande mellan myndigheterna möjliggörs. Varken Polismyndighetens uppgiftslämnande eller den kommunala socialtjänstens insatser påverkar individens möjlighet att uttrycka sina åsikter. Uppgiftslämnandet innebär därmed ingen begränsning av yttrandefriheten.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen sammanfattningsvis att det bör införas en särskild sekretessbrytande bestämmelse som förenklar och utökar möjligheterna till uppgiftslämnande från Polismyndigheten till de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten. Enligt regeringens bedömning krävs inte någon sådan ytterligare konsekvensutredning som Göteborgs universitet efterfrågar före införandet av bestämmelsen.

Polismyndigheten och *Stockholms kommun* bedömer att Polismyndigheten även bör kunna lämna ut uppgifter till andra aktörer än den kommunala socialtjänsten, t.ex. skolor, och anser att det finns skäl att utreda frågan vidare. Utredningen har bedömt att det inte framkommit skäl att införa sekretesslättnad i förhållande till någon annan aktör, däribland

Prop. 2019/20:123 skolan. Det saknas därför förutsättningar inom ramen för detta ärende att inkludera fler aktörer och bestämmelsen ska därför endast möjliggöra uppgiftslämnande till de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten. Det kan i sammanhanget nämnas att regeringen i regleringsbrevet för budgetåret 2018 gav Skolverket i uppdrag att utreda vilken roll utbildningen inom skolväsendet har i arbetet mot våldsbejakande extremism enligt gällande rätt. Detta uppdrag redovisades den 15 oktober 2018.

En sekretessbrytande bestämmelse bör utformas utifrån en avvägning mellan effektivitet, integritet och rättssäkerhet

En särskild sekretessbrytande bestämmelse bör begränsas till att avse uppgifter om en enskild som omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen bör av lagtekniska skäl utformas på ett åldersneutralt sätt. För uppgifter om individer som är yngre än 18 år bör det även fortsättningsvis bli aktuellt att tillämpa 14 kap. 1 § SoL i första hand eftersom den, under vissa förutsättningar, innebär en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ.

Den sekretessbrytande bestämmelsen bör utformas på sådant sätt att det framgår att utlämnande kan ske till samtliga kommunala myndigheter inom socialtjänsten.

Utredningen föreslår att den sekretessbrytande bestämmelsen ska möjliggöra ett utlämnande från Polismyndigheten ”i syfte att förebygga terrorism”. En sekretessbrytande bestämmelse utgör ett avsteg från det integritetsskydd som annars tillkommer enskilda i samhället och det är därför av stor betydelse att den utformas på ett tydligt sätt. En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska vidare enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen anges noga. Regeringen bedömer att det är lämpligt att, i stället för att ange i vilket syfte som utlämnandet ska ske, ange vilken typ av uppgifter det är som kan lämnas ut. Bestämmelsen bör därför formuleras på så sätt att utlämnande får ske av uppgifter som kan antas bidra till att förebygga den aktuella brottsligheten.

Mot bakgrund av att det saknas en entydig definition av begreppet terrorism anser regeringen vidare att det är mindre lämpligt att använda det i en sekretessbrytande bestämmelse. Bestämmelsen bör därför formuleras på så sätt att utlämnande får ske om uppgiften kan antas bidra till att förebygga brott enligt 2 § terroristbrottslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, brott enligt rekryteringslagen eller brott enligt finansieringslagen. Även underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott är straffbelagt enligt 4 § terroristbrottslagen. Det finns emellertid inte något behov av att även låta bestämmelsen omfatta utlämnande av en uppgift som kan antas bidra till att förebygga sådant underlåtenhetsbrott. Med formuleringen brott enligt rekryteringslagen omfattas även försök till brott som anges i 2 b § rekryteringslagen. Med formuleringen brott enligt finansieringslagen omfattas även försök till brott enligt finansieringslagen. Behovet av att tydligt avgränsa bestämmelsens tillämpningsområde genom att anknyta till den aktuella regleringen avseende terroristbrottslighet överväger trots att det kan innebära ett något snävare tillämpningsområde än det som utredningen har avsett. Det *Brottsförebyggande rådet* anför om att det inte finns någon tydlig

gräns i förhållande till övrigt brottsförebyggande arbete ändrar inte bedömningen om hur bestämmelsen bör utformas.

Det finns inte förutsättningar att utvidga eller på annat sätt justera den aktuella bestämmelsens tillämpningsområde med anledning av *Stockholms kommuns* invändning om att ytterst få brott som har begåtts av vit maktmiljön och den autonoma miljön har bedömts falla under terroristbrottslagen. Det finns dock anledning att peka på att regeringen i tilläggsdirektiv till Terroristbrottsutredningen (dir. 2018:21) har uppmärksammat frågan. I tilläggsuppdraget anger regeringen att extremistgrupper och enskilda personer inom sådana grupper utmanar och hotar demokratin, rättsstaten och grundläggande fri- och rättigheter på olika sätt och att målen för angrepp och de ideologiska bevekelsegrunderna bakom dem kan variera. I nämnda direktiv anges också att det för att långsiktigt kunna möta det hot som finns från terrorismen är angeläget att de kvalificerande subjektiva rekvisiten i terroristbrottet är ändamålsenligt utformade, t.ex. när det gäller mordbränder eller andra gärningar som riktas mot t.ex. asylsökande, hbt-personer, personer med en viss religiös tillhörighet eller någon annan avgränsad personkrets i samhället. I sitt betänkande (SOU 2019:49) föreslår Terroristbrottsutredningen att ett av de subjektiva rekvisiten för terroristbrott ändras så att det omfattar gärningar som begås med avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning; det sistnämnda ledet ersätter enligt förslaget det tidigare använda befolkningsgrupp. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Som allmän utgångspunkt gäller dels att uppgifter som är sekretessbelagda vid en myndighet inte ska spridas utanför den aktuella verksamheten, dels att andra myndigheter endast bör få del av uppgifterna om de har ett tydligt behov av dem. I direktiven till den utredning som har till uppdrag att utreda och lämna förslag om ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete anges att det inte finns något övergripande kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete (dir. 2019:94). Något utrymme för att förändra den kommunala socialtjänstens ansvar för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, och därmed i förlängningen mot terrorism, finns inte inom ramen för detta lagstiftningsarbete. Som anförts ovan gör dock regeringen bedömningen att den kommunala socialtjänsten, inom ramen för sin ordinarie verksamhet och i enlighet med nuvarande reglering, har möjligheter att verka mot våldsbejakande extremism och därmed i förlängningen även mot terrorism. Med hänvisning till detta har regeringen bedömt att de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten som utgångspunkt har ett sådant tydligt behov av aktuella uppgifter att detta motiverar införandet av en särskild sekretessbrytande bestämmelse. Det går inte att säga exakt vilka uppgifter som uppgiftslämnandet kan komma att avse. Det skulle dock exempelvis, som utredningen redogör för, kunna gälla uppgifter som avser en individ som Polismyndigheten ser att det finns anledning för den kommunala socialtjänsten att intressera sig för eftersom denne t.ex. har många kontakter med andra personer som misstänks för rekrytering till terrorism eller eftersom personen uppehåller sig på en viss plats med koppling till terrorism (jfr anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL).

Socialstyrelsen framhåller vikten av att det före utlämnandet av uppgifter säkerställs att den mottagande myndigheten har ett tydligt behov av uppgifterna och att det behovet är tydligt knutet till den ordinarie

Prop. 2019/20:123 verksamheten. Utredningen har bedömt att det, för att uppnå ett rättssäkert informationsutbyte, bör framgå av bestämmelsen att Polismyndigheten måste göra en prövning av den mottagande myndighetens behov av uppgifterna i varje enskilt fall. I utredningens förslag om hur bestämmelsen bör utformas anges uttryckligen att det är en förutsättning för uppgiftslämnandet att det rör sig om en uppgift som den mottagande myndigheten kan antas behöva i sin verksamhet. *Uppsala universitet* anser att formuleringen kan antas behöva är ett för lågt ställt krav sett till hur utredningen har beskrivit att bestämmelsen ska tillämpas.

Regeringen gör, i likhet med utredningen, bedömningen att ett rättssäkert informationsutbyte kräver att Polismyndigheten i varje enskilt fall gör en prövning av om den kommunala myndigheten kan antas ha behov av uppgifterna i sin verksamhet. Prövningen av den kommunala myndighetens behov av uppgiften kommer dock ingå som ett led i prövningen av om uppgiften kan antas bidra att förebygga angiven brottslighet. Det bör därmed inte anges särskilt i bestämmelsen att prövningen ska göras.

Om den eller de som ska fatta beslut om utlämnande känner tvekan om huruvida en viss kommunal myndighet inom socialtjänsten i det enskilda fallet kan antas ha behov av aktuella uppgifter kan de rådgöra med den sistnämnda myndigheten i oidentifierad form innan de tar ställning till om förutsättningar för ett sekretessgenombrott föreligger eller inte. Som *Datainspektionen* framför kommer det emellertid vara svårt för Polismyndigheten, oavsett om den rådgör med berörd myndighet eller inte, att på förhand fullt ut bedöma vad den mottagande myndigheten har för behov av uppgifterna och vad den kan vidta för konkreta åtgärder i det enskilda fallet med anledning av uppgifterna. Som *Sveriges Kommuner och Regioner* pekar på finns det därför en viss risk för att de mottagande myndigheterna kan komma att få ta emot uppgifter som inte leder till någon konkret åtgärd. Regeringen anser, även med beaktande av nämnda risk, att det är av stort värde att informationsutbytet möjliggörs. I vilken utsträckning det krävs nya rutiner och särskild vägledning för att göra den aktuella bedömningen är en fråga för Polismyndigheten.

Utredningen anger att den sekretessbrytande bestämmelsen inte bör innebära någon regelrätt uppgiftsskyldighet utan snarare utformas som en möjlighet för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter till den kommunala socialtjänsten utan hinder av sekretess. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det bör finnas utrymme för Polismyndigheten att bedöma om uppgifter ska lämnas ut eller inte i det enskilda fallet och vilka uppgifter som det är lämpligt att lämna ut. I utredningens förslag om hur bestämmelsen bör utformas anges att utlämnande endast får ske om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut. Utredningens förslag ger inte någon närmare ledning för hur rekvisitet "olämpligt" ska förstås och *Göteborgs universitet* bedömer att rekvisitet öppnar upp för slentrianmässiga bedömningar. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att ett utlämnande t.ex. kan vara olämpligt om uppgiften lämnats till Polismyndigheten av en närstående till den enskilde och ett utlämnande skulle kunna utsätta den närstående för risker av inte obetydligt slag. Regeringen bedömer dock att bestämmelsen bör formuleras på så sätt att det framgår att utlämnande endast får ske om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som

sekretessen ska skyddas. Det åligger Polismyndigheten att göra en noggrann intresseavvägning i varje enskilt fall.

Den sekretessbrytande bestämmelsen bör föras in som en ny paragraf i 35 kap. OSL i anslutning till andra bestämmelser som bryter sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL.

Lagrådet anser att ordet enligt i den nya 35 kap. 10 c § OSL inte bör anges i varje enskild punkt i bestämmelsen utan endast i inledningen såsom i 10 kap. 18 b § OSL (se avsnitt 4.2). Enligt regeringens bedömning skulle bestämmelsen bli svårare att läsa om texten i den numrerade listan inleds med en siffra och den bör därför inte omformuleras på det sätt som *Lagrådet* föreslår.

Migrationsverket invänder att föreslagen ändring, i likhet med i övrigt föreslagna ändringar, framstår som otillräcklig mot bakgrund av att det av utredningen beskrivits som att det råder en situation av allmän osäkerhet i kommunerna och att det arbete som hittills har bedrivits där har stora brister. *Burlövs kommun* invänder också att det krävs ett förtydligande om vem som ska agera på lokal nivå. Något utrymme för att förändra kommunernas eller andra aktörers uppdrag eller förtydliga deras respektive ansvar för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism, och därmed i förlängningen mot terrorism, finns inte inom ramen för detta lagstiftningsarbete. Det har inte heller ingått i utredningens uppdrag att presentera sådana förslag. Regeringen anser att nu föreslagen ändring, i likhet med i övrigt föreslagna ändringar, är lämplig utifrån nuvarande reglering och ordning. Det finns dock anledning att särskilt nämna att regeringen har tillsatt en utredning med uppdrag att utreda och lämna förslag om ett lagstadgat kommunalt ansvar för brottsförebyggande arbete (dir. 2019:94). Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021. Regeringen har vidare gett Brottsförebyggande rådet i uppdrag att undersöka förutsättningarna att dela information mellan olika aktörer i arbetet med att förebygga brott och att vid behov lämna förslag till åtgärder (Ju2019/03304/KRIM). Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2020.

4.2 Socialtjänsten ska kunna lämna ut uppgifter till polisen i brottsförebyggande syfte

Regeringens förslag: Det ska införas en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör att sådana uppgifter som rör en enskild som omfattas av sekretess vid en myndighet inom socialtjänsten under vissa förutsättningar kan lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att förebygga terroristbrottslighet.

En hänvisning till den nya bestämmelsen ska införas i SoL.

Utredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen bedömer att det inte bör införas en sådan bestämmelse som regeringen föreslår. Utredningen lämnar dock ett förslag till hur en sådan bestämmelse bör utformas (s. 182 i betänkandet). Utredningens föreslagna formulering överensstämmer i huvudsak med regeringens. Det föreslås dock att det för uppgiftslämnande ska krävas att

Prop. 2019/20:123 det finns viss risk för att den enskilde kommer att ”utöva terroristbrottslighet”. Utredningens förslag om hur bestämmelsen bör utformas innehåller inte heller något andra stycke som motsvarar det som finns i 10 kap. 18 a § OSL.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget. *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen* tillstyrker förslaget. Polismyndigheten anser att intresset av att kunna rädda människors liv och skydda såväl enskilda människor som samhället i stort från att drabbas av svår och allvarlig brottslighet väger tyngre än vikten av förtroende för socialtjänstens verksamhet. Polismyndigheten anser dock att även skolor och hälso- och sjukvården bör ges möjlighet att lämna ut uppgifter till polisen i syfte att förebygga allvarligare brottslighet och anser att frågan bör utredas vidare. Säkerhetspolisen framhåller att det skulle vara av stort värde att få del av aktuella uppgifter i arbetet med att förebygga terrorism. *Stockholms kommun* bedömer att utredningens övriga förslag om uppgiftslämnande från socialtjänsten inte ensamt är tillräckligt för att förebygga våldsbejakande extremism och terrorism och menar att det därför bör utredas vidare hur en sådan bestämmelse som nu är i fråga bör utformas. Kommunen poängterar att en bra samverkan och en ordning där berörda myndigheter kan agera förebyggande och stödjande tillsammans över tid kan vara positivt för förtroendet för samhället och socialtjänsten. *Akademikerförbundet SSR*, *Barnombudsmannen*, *Borlänge kommun*, *Burlövs kommun*, *Civil Rights Defenders*, *Göteborgs universitet*, *Länsstyrelsen Skåne*, *Statens institutionsstyrelse*, *Sveriges advokatsamfund* och *Uppsala universitet* ansluter sig till utredningens bedömning att den aktuella bestämmelsen inte bör införas. Ett flertal av dessa instanser anser att det är grundläggande att relationen mellan handläggare och enskild klient bygger på förtroende, frivillighet och självbestämmande. Statens institutionsstyrelse och Sveriges advokatsamfund menar vidare bl.a. att det skulle vara kontraproduktivt att lämna ut aktuella uppgifter, att det finns risk för att enskilda på felaktiga grunder skulle kunna pekats ut som blivande terrorister och att utlämnande av sådana uppgifter som är i fråga kan uppfattas som diskriminerande och i strid med grundläggande fri- och rättigheter. *Brottsförebyggande rådet* anser att förutsättningarna för aktuellt sekretessgenombrott bör övervägas om det visar sig att övriga förslag är otillräckliga.

Skälen för regeringens förslag

Socialtjänstens nuvarande möjligheter att lämna ut uppgifter

Sekretessen inom socialtjänsten regleras i 26 kap. OSL. Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I avsnitt 4.1 finns en redogörelse för vilken verksamhet som räknas till socialtjänsten och därmed jämställd verksamhet enligt OSL.

I 15 kap. SoL finns vissa bestämmelser om tystnadsplikt som kompletterar bestämmelserna om det allmännas verksamhet i OSL. I 15 kap. 1 § SoL anges att den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt samma lag inte obehörigen får röja vad han eller hon därvid har fått veta

om enskildas personliga förhållanden. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet har det ansetts naturligt att söka ledning i sekretesslagstiftningens skaderekvisit (jfr prop. 2011/12:171 s. 20).

Det har i ett antal fall införts möjligheter att lämna ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter trots att de omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Enligt 10 kap. 19 § OSL får sekretessen t.ex. brytas i förhållande till bl.a. Polismyndigheten om uppgiften behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott när det är fråga om t.ex. rattfylleri. Sekretessen får också, under vissa förutsättningar, enligt 10 kap. 20 och 20 a §§ samma lag brytas för att möjliggöra dels ett omedelbart polisiärt ingripande mot unga, dels ingripande av djurskyddsskäl. Sekretessen får därutöver brytas vid misstankar om vissa begångna brott mot såväl unga som vuxna enligt 10 kap. 21–23 §§ OSL.

Secretessen enligt 26 kap. 1 § OSL utgör inte heller, enligt 10 kap. 18 a § OSL, något hinder för att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt 21 år lämnas till Polismyndigheten i brottsförebyggande syfte. Detta gäller under förutsättning att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslighet, uppgiften kan antas bidra till att förhindra det och det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

När det gäller uppgifter om enskilda som är 21 år eller äldre och som inte samtycker till utlämnande finns ingen möjlighet att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL till vare sig Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte (jfr t.ex. 10 kap. 27 § OSL). Polismyndigheten har i samma hemställan som nämns i avsnitt 4.1 uttryckt att detta utgör ett hinder för en effektiv samverkan mot terrorism.

Information är en förutsättning för att polisen ska kunna arbeta effektivt

I polislagen (1984:387) finns grundläggande bestämmelser om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter (jfr vidare t.ex. förordningen [2014:1102] med instruktion för Polismyndigheten och förordningen [2014:1103] med instruktion för Säkerhetspolisen).

Det är Säkerhetspolisen som har huvudansvaret för att förhindra terroristbrottslighet i Sverige. Säkerhetspolisens primära uppgift inom ramen för detta arbete är att förhindra att ett terroristattentat inträffar här. Säkerhetspolisen har också till uppgift att försvåra och reducera verksamheter som stödjer terrorism. Det kan röra sig om finansiering, logistiskt stöd, utbildning, rekrytering eller radikalisering. Som utredningen har beskrivit är arbetet med att förhindra terroristbrottslighet i hög grad underrättelsestyrkt. Säkerhetspolisens arbetsmetod går ut på att skapa ett informationsövertag. En förutsättning för underrättelsearbetet är inhämtning och bearbetning av relevant information. Inhämtningen sker bl.a. genom spaning, personkällor, öppna källor, förhörsinformation, tvångsmedel samt kontakter och samverkan både nationellt och internationellt.

På sätt som slås fast i strategin mot terrorism har Polismyndigheten en central roll i arbetet med att förhindra terroristbrottslighet. Myndigheten kan genom sitt arbete upptäcka indikationer på brottslig verksamhet.

Prop. 2019/20:123 Myndighetens brottsförebyggande verksamhet ska, på sätt som också nämns i strategin, bedrivas underrättelsestyrt och problemorienterat.

Polismyndigheten bedriver lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism och Säkerhetspolisens informationskanal till verksamheter på lokal nivå går oftast genom Polismyndigheten. Sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL hindrar, enligt 35 kap. 10 a § OSL, inte att uppgift om en enskild lämnas mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sin brottsbekämpande verksamhet.

Fler uppgifter bör kunna lämnas ut i syfte att förebygga terroristbrottslighet

På sätt som anges i avsnitt 4.1 bedömer regeringen att det finns möjligheter att förebygga våldsbejakande extremism, och därmed i förlängningen terrorism, inom ramen för den kommunala socialtjänstens uppdrag. Det är dock inte enbart de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten som kan komma i kontakt med individer med kopplingar till våldsbejakande extremism och terrorism. Även andra myndigheter som hanterar uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL, t.ex. Statens institutionsstyrelse, kan komma i kontakt med dessa individer. Dessa myndigheter kan på så sätt få tillgång till uppgifter som kan vara värdefulla för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens arbete mot terroristbrottslighet. Samtliga myndigheter som tillämpar sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL, såväl kommunala som statliga, benämns härafter som myndigheter inom socialtjänsten.

När det gäller individer som är yngre än 21 år har myndigheterna inom socialtjänsten redan i dag möjlighet att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten i brottsförebyggande syfte. Uppgiftslämnande enligt 10 kap. 18 a § OSL kan ske för att förebygga såväl terroristbrottslighet som annan brottslighet. Nuvarande reglering ger också visst utrymme för Polismyndigheten att i sin tur vidarebefordra uppgifterna till Säkerhetspolisen. Frågan är emellertid om ett framgångsrikt förebyggande arbete mot terrorism kräver en särskild sekretessbrytande bestämmelse som innebär en utökad möjlighet för myndigheterna inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att förebygga terroristbrottslighet. Utredningen har lämnat förslag på hur en sådan sekretessbrytande bestämmelse kan formuleras men anser samtidigt att den inte bör införas. Utredningen anför som grund för sin bedömning, i huvudsak, att bestämmelsen skulle innebära ett försämrat integritetsskydd och mindre förtroendefulla kontakter mellan den enskilde och socialtjänsten.

Som utredningen framhåller aktualiserar frågan om aktuell bestämmelse ska införas känsliga och svåra avvägningar mellan viktiga intressen som står mot varandra. I förhållande till nu aktuell sekretess är det, som utredningen och bland andra *Statens institutionsstyrelse* och *Sveriges advokatsamfund* pekar på, som utgångspunkt motiverat att upprätthålla stränga krav för i vilka situationer det ska vara möjligt att bryta sekretessen. Samtidigt visar redogörelsen ovan för bestämmelser som bryter sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL i brottsbekämpande syfte att det

finns ett flertal situationer då det bedömts vara motiverat att sekretessen ska få ge vika för andra intressen.

De uppgifter som skulle kunna bli föremål för utlämnande med stöd av den bestämmelse som utredningen har lämnat förslag på utgör uppgifter om enskilda personliga förhållanden som skyddas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Uppgiftslämnande med stöd av bestämmelsen skulle exempelvis kunna avse uppgifter om en individ som har manifesterat en vilja att företa en resa i terrorismsyfte eller att utföra något brott med kopplingar till terrorism. De uppgifter som skulle kunna bli föremål för utlämnande kan exempelvis avse familjekonstellationer och information om var den enskilde brukar uppehålla sig. Det rör sig om uppgifter av känslig karaktär. Det är viktigt att beakta att aktuellt sekretessgenombrott skulle innebära att uppgifterna blir tillgängliga för fler personer och dessutom för personer som arbetar vid brottsbekämpande myndigheter. Det är också viktigt att beakta att de uppgifter som kan bli föremål för utlämnande inte nödvändigtvis skulle få ett fullt lika starkt sekretesskydd hos de mottagande myndigheterna som hos myndigheterna inom socialtjänsten (se vidare avsnitt 4.4). Det finns därmed en risk för att aktuellt uppgiftslämnande kan innebära ett försämrat skydd för den personliga integriteten.

När det gäller frågan om hur ett sekretessgenombrott skulle påverka förtroendet för berörda myndigheter gör regeringen bedömningen att den omständigheten att man ger myndigheter bättre förutsättningar att samverka mot terroristbrottslighet kan medföra ett ökat förtroende för staten och dess förebyggande arbete mot terroristbrottslighet. Det finns dock, som utredningen har funnit, även en risk för att förtroendet för de berörda myndigheterna minskar. Utredningen har, på motsvarande sätt som bland andra Statens institutionsstyrelse och Sveriges advokatsamfund, redogjort för vilka konsekvenser ett minskat förtroende kan få. Det kan bl.a. innebära en minskad benägenhet för den enskilde att vända sig till myndigheterna inom socialtjänsten.

Mot nämnda risker och de konsekvenser som ett minskat förtroende för myndigheterna inom socialtjänsten kan medföra står det starka samhällliga intresset av att bekämpa terrorism. Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, mot det fria utövandet av mänskliga rättigheter och mot den ekonomiska och sociala utvecklingen. Terrorism dödar och skadar enskilda individer, skapar svåra trauman hos de som drabbas och sprider rädsla och fruktan. Dessutom kan terrorism ge upphov till mycket omfattande materiell förstörelse med stora ekonomiska konsekvenser. Om personal vid berörda myndigheter inom socialtjänsten gör bedömningen att det finns en konkret risk för att en individ som är äldre än 20 år kommer att utöva terroristbrottslighet är de förhindrade att lämna ut uppgifter om det till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen under förutsättning att uppgifterna omfattas av aktuell sekretess. Utredningen, och flera remissinstanser, anför att det inte kan anses rimligt att göra ett avsteg från socialtjänstens principer, genom att möjliggöra ett sådant utlämnande, innan man har vunnit närmare erfarenheter av hur det förebyggande arbetet mot terrorism ska bedrivas. Regeringen anser dock att det faktum att det fortsätter att begås terroristattentat i världen visar att det krävs fler åtgärder för att bekämpa terrorism.

Aktuellt uppgiftslämnande skulle bidra till att fler brott med anknytning till terrorism kan förhindras, vilket i sig skulle innebära ett stärkt skydd för

Prop. 2019/20:123 enskildas liv, frihet och säkerhet. Ett sekretessgenombrott skulle medföra en möjlighet till utlämnande av uppgifter i ett tidigt skede, innan någon brottslig handling har begåtts och oberoende av den enskildes ålder. Tillgång till information är, som utredningen pekar på, en grundläggande förutsättning för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens möjligheter att förhindra terroristbrottslighet. Genom sekretessgenombrottet kan myndigheterna få tillgång till fler uppgifter om enskilda individer som kan vara av betydande värde för deras arbete. Det handlar om utlämnande av uppgifter som myndigheterna inom socialtjänsten redan har tillgång till. Det är alltså inte fråga om inhämtande av ytterligare uppgifter om enskilda. Mot bakgrund av vikten av att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ges effektiva verktyg för att motverka terroristbrottslighet anser regeringen, till skillnad från *Brottsförebyggande rådet* och *Stockholms kommun*, inte att det behövs någon närmare analys av mervärdet av uppgiftslämnandet.

Utredningen har bedömt att berörda myndigheter inom socialtjänsten troligen inte har så mycket information att lämna i ett förebyggande arbete mot terrorism. Regeringen menar att det inte fullt ut går att bedöma i vilken utsträckning uppgiftslämnande skulle kunna komma att ske med stöd av aktuellt sekretessgenombrott. Det är dock viktigt att möjligheter till uppgiftslämnande för myndigheterna finns när situationer som innebär behov av utlämnande väl uppstår.

Regeringen anser vidare, till skillnad från utredningen, att behovet av aktuellt uppgiftslämnande inte kan anses ha minskat med hänvisning till den utvidgade kriminalisering som har skett och fortsätter att ske på området. Det är inte tillfredsställande att möjligheterna till utlämnande begränsas till att avse uppgifter om ageranden som har nått så pass långt att de är straffbelagda. Det är viktigt att motverka radikaliserings- och rekryteringsprocesser till extremist- och terroristgrupper och att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet. Målet måste vara att så tidigt som möjligt identifiera radikaliseringsprocesser för att motverka att grupper eller individer radikaliserar ytterligare och till slut begår terroristhandlingar. Ett sekretessgenombrott som innebär att även uppgifter som rör individer som är 21 år eller äldre kan lämnas ut skulle ha till syfte att skydda samhället men även den enskilde. Att involveras i terroristbrottslighet är en destruktiv utveckling av en enskild persons situation och därmed är uppgiftslämnandet även till gagn för den enskilde. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att berört uppgiftslämnande inte utgör ett sådant klart avsteg från socialtjänstens ordinarie uppdrag som utredningen menar.

Statens institutionsstyrelse och Sveriges advokatsamfund menar att uppgiftslämnandet skulle kunna få till följd att enskilda på felaktiga grunder pekas ut som blivande terrorister utifrån bl.a. sin trosuppfattning. Statens institutionsstyrelse nämner också att även radikala och icke-demokratiska åsikter kan rymmas inom yttrandefriheten. En viktig fråga att ta ställning till är därför hur aktuellt uppgiftslämnande skulle förhålla sig till skyddet mot diskriminering och skyddet för övriga grundläggande fri- och rättigheter.

Av 2 kap. 1 § RF följer att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet, det vill säga frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, och religionsfrihet, det vill säga frihet att ensam eller tillsammans

med andra utöva sin religion. Av 2 kap. 12 § RF följer vidare ett skydd mot diskriminering som bl.a. innebär att lagstiftning inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till t.ex. etniskt ursprung. Ett förbud mot diskriminering som har samband med t.ex. etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning gäller också i fråga om verksamhet inom socialtjänsten enligt 2 kap. 13 § andra punkten diskrimineringslagen (2008:567). Rätt till yttrandefrihet och religionsfrihet och förbud mot diskriminering följer även av artikel 9, 10 och 14 i Europakonventionen. Av artikel 8 i samma konvention följer vidare att var och en har rätt till skydd för privat- och familjeliv.

Begränsningar av såväl de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna enligt Europakonventionen som den yttrandefrihet som följer av RF, får göras med stöd av lag men det krävs att begränsningarna görs för att bl.a. tillgodose vissa angivna ändamål. Religionsfriheten enligt RF är dock en absolut frihet. Av artikel 8 i Europakonventionen följer att offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutande av rätten till skydd för privat- och familjeliv annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Som utredningen anför finns det inte några standardiserade verktyg för att peka ut vilka personer som riskerar att begå terroristbrottslighet. Några sådana verktyg finns inte heller för att peka ut vilka personer som riskerar att utöva annan brottslighet. Ansvar för terroristbrott förutsätter ett visst syfte med gärningen, t.ex. att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp. Även brott enligt rekryteringslagen och brott enligt finansieringslagen innehåller kvalificerande krav på uppsåtet, såsom en avsikt att begå t.ex. terroristbrott. Det är viktigt att framhålla att det inte är en förutsättning för det straffrättsliga ansvaret att aktuell brottslighet är ideologiskt motiverad. Att de bakomliggande orsakerna till brottsligheten kan vara en ideologisk övertygelse, exempelvis politisk eller religiös, gör dock att det vid bedömningen av hur aktuellt uppgiftslämnande förhåller sig till skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna är särskilt viktigt att bedöma förhållandet till yttrandefrihet och religionsfrihet. I sammanhanget är det även centralt att beakta förbud mot diskriminering.

Aktuellt sekretessgenombrott skulle avse utlämnande i syfte att förebygga all terroristbrottslighet oavsett ideologisk motivering. Sekretessgenombrottet förändrar inte myndigheternas uppdrag och de åläggs inte heller några nya arbetsuppgifter till följd av genombrottet. Om Säkerhetspolisen får del av berörda uppgifter kan myndigheten t.ex. initiera ett frivilligt samtal med den enskilde eller dennes anhöriga. Lämnade uppgifter skulle också kunna användas hos de mottagande myndigheterna för att skapa en helhetsbild av en person i arbetet med att förebygga eller lagföra brott. Varken de berörda myndigheternas uppgiftslämnande eller de insatser som kan bli aktuella att vidta för Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen kommer att begränsa individens möjlighet att utöva sin yttrandefrihet eller sin religionsfrihet. Aktuellt sekretessgenombrott innebär därför enligt regeringens bedömning inte någon begränsning av dessa friheter. Sekretessgenombrottet innebär inte heller missgynnande på sätt som anges i ovan redovisade bestämmelser om förbud mot diskriminering.

Prop. 2019/20:123 Aktuellt sekretessgenombrott kan dock anses utgöra en inskränkning av rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt Europakonventionen. Detta eftersom det möjliggör utlämnande av uppgifter av känslig karaktär, som bl.a. kan ge en anvisning om en individs politiska åskådning, till brottsbekämpande myndigheter utan att någon brottslig handling har begåtts. På sätt som anges ovan bedöms uppgiftslämnandet kunna bidra till att fler brott med anknytning till terrorism kan förhindras, vilket i sig skulle innebära ett stärkt skydd för enskildas liv, frihet och säkerhet. Regeringen bedömer att rättighetsintrånget är nödvändigt eftersom det svarar mot det samhälleliga intresset av att bekämpa terroristbrottslighet och att det står i rimlig proportion till syftet med aktuell bestämmelse. Förslaget är därför förenligt med artikel 8 i Europakonventionen. Sammanfattningsvis bedömer regeringen alltså att förslaget är förenligt med regeringsformens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter, med Europakonventionen och med diskrimineringslagen.

Statens institutionsstyrelse påpekar att det ibland kan vara svårt att bedöma allvaret bakom t.ex. uttryck för våldsförhärjande attityder. Myndigheterna inom socialtjänsten gör emellertid redan med stöd av dagens reglering bedömningar av om uppgifter ska lämnas ut i syfte att förebygga brott. Även vid det uppgiftslämnande som nu är i fråga måste myndigheterna noggrant värdera om uppgifterna är av sådan karaktär att de bör lämnas ut. I de fall myndigheterna bedömer att yttrandet eller agerandet inte är allvarligt menat ska myndigheterna givetvis avstå från att lämna ut uppgifterna. Det är naturligt att berörda myndigheter utarbetar ändamålsenliga rutiner och riktlinjer för aktuellt uppgiftslämnande. Det är också möjligt för den enskilde befattningshavaren att rådgöra med en överordnad och att i tveksamma fall lämna över frågan till myndighetens avgörande. Det finns inte heller några hinder mot att en myndighet i sin arbetsordning närmare reglerar i vilken utsträckning enskilda tjänstemän ska kunna lämna ut uppgifter till andra myndigheter och i vad mån uppgiftslämnandet ska ankomma på myndighetens ledning. Om den eller de som ska fatta beslut om utlämnande känner tvekan om huruvida utlämnande bör ske kan de också rådgöra med såväl Polismyndigheten som Säkerhetspolisen i oidentifierad form innan de tar ställning till om förutsättningar för ett sekretessgenombrott föreligger eller inte. Det är i detta sammanhang också viktigt att poängtera att det även åligger de mottagande myndigheterna att noggrant värdera och bekräfta information som de får del av.

Med beaktande av vad som nu sagts gör regeringen, sammanfattningsvis, bedömningen att det bör införas en sekretessbrytande bestämmelse som ger myndigheterna inom socialtjänsten utökad möjlighet att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att förebygga terroristbrottslighet.

Utredningen har, till skillnad från *Polismyndigheten*, bedömt att det inte framkommit skäl införa en sekretessbrytande bestämmelse som innebär möjlighet för någon annan aktör att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Det saknas därför förutsättningar inom ramen för detta ärende att inkludera fler aktörer och utlämnanden i andra syften på sätt som Polismyndigheten föreslår. Bestämmelsen ska därför begränsas på nyss angivna sätt. Regeringen redogör i det följande för hur den sekretessbrytande bestämmelsen bör utformas.

Bestämmelsen bör av lagtekniska skäl utformas på ett åldersneutralt sätt. För uppgifter om individer som är yngre än 21 år finns det även fortsättningsvis möjlighet att tillämpa 10 kap. 18 a § OSL i syfte att förebygga såväl terroristbrottslighet som annan brottslighet. Den nya sekretessbrytande bestämmelsen bör i övrigt ges ett så pass begränsat tillämpningsområde att den enskildes förtroende för myndigheterna inom socialtjänsten även fortsättningsvis kan upprätthållas samtidigt som man åstadkommer ett effektivt informationsutbyte. Utlämnande bör endast få ske till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen och endast avse sådana uppgifter som omfattas av sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL. För att utlämnande ska få ske ska vidare krävas att vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda.

En första förutsättning bör vara att det finns risk för att den enskilde ska utöva terroristbrottslighet. Utredningen bedömer att uttrycket utöva terroristbrottslighet kan användas i den nu aktuella sekretessbrytande bestämmelsen och har angett att man med terroristbrottslighet avser brott enligt terroristbrottslagen, rekryteringslagen och finansieringslagen. Den svenska straffrättsliga regleringen avseende terrorism består visserligen i huvudsak av nämnda lagar. Det skulle därmed kunna vara ett alternativ att utforma bestämmelsen på det sätt som utredningen föreslår och samtidigt specificera vilka brott som avses i en författningskommentar. En sekretessbrytande bestämmelse utgör dock ett avsteg från det integritetsskydd som annars tillkommer enskilda i samhället och bestämmelsen bör utformas på ett så tydligt sätt som möjligt. Det bör därför anges i bestämmelsen vilken brottslig verksamhet som avses, nämligen brott enligt 2 § terroristbrottslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, brott enligt rekryteringslagen eller brott enligt finansieringslagen. Även underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott är straffbelagt enligt 4 § terroristbrottslagen. Regeringen gör dock bedömningen att det inte finns något behov av att även låta bestämmelsen omfatta underlåtenhetsbrott. Med formuleringen brott enligt rekryteringslagen omfattas även försök till brott som anges i 2 b § rekryteringslagen. Med formuleringen brott enligt finansieringslagen omfattas även försök till brott enligt finansieringslagen.

Det kommer att ankomma på myndigheterna inom socialtjänsten att bedöma om det finns risk för att den enskilde ska begå aktuella brott. För att säkerställa att ett uppgiftslämnande inte blir aktuellt på lösa grunder bör det tydliggöras att riskbedömningen måste grundas på konkreta omständigheter.

En andra förutsättning för utlämnande bör vara att det kan antas ge viss effekt. Även denna bedömning kommer att ankomma på de utlämnande myndigheterna. Det kan dock vara svårt att på förhand fullt ut bedöma vilken effekt som utlämnandet kan få och vilka åtgärder som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan vidta i det enskilda fallet. Med hänsyn till dessa svårigheter men också med beaktande av värdet av att ett informationsutbyte ändå möjliggörs bör det vara tillräckligt att uppgifterna kan antas bidra till att förhindra att den enskilde kommer att begå aktuella brott.

Även om det samhälleliga intresset av att bekämpa terroristbrottslighet väger mycket tungt bör den sekretessbrytande bestämmelsen inte innebära att myndigheterna inom socialtjänsten förlorar möjligheten att ta hänsyn till motstående intressen. Det bör därför vara en förutsättning för uppgiftslämnande att myndigheterna bedömer att ett utlämnande inte är olämpligt med hänsyn till pågående eller planerade insatser eller av andra särskilda skäl. Andra särskilda skäl kan exempelvis vara att det bedöms som olämpligt att vidarebefordra en uppgift med hänsyn till någon annan persons intressen. Samtidigt som det uppställda kravet möjliggör för socialtjänsten att beakta motstående intressen säkerställer det att myndigheterna inte skönmässigt kan underlåta att lämna ut uppgifter och tydliggör att det åligger myndigheterna att göra noggranna avvägningar i varje enskilt fall.

Enligt 10 kap. 18 a § OSL hindrar sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL, under i paragrafen angivna förutsättningar, inte att en uppgift som rör en enskild som inte fyllt 21 år lämnas till Polismyndigheten i syfte att förebygga brott. Formuleringen uppgift som rör en enskild innebär att även uppgifter som avser andra personer än den underårige får lämnas ut om uppgifterna rör den unge, exempelvis uppgifter om vilka som tillhör den unges familj eller bekantskapskrets. Sådana uppgifter får dock endast lämnas ut om övriga förutsättningar i paragrafen är uppfyllda (jfr prop. 2011/12:171 s. 46).

Om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att en person kommer att begå terroristbrottslighet och utlämnande av en uppgift om vem som t.ex. ingår i dennes familj kan antas bidra till att förhindra detta bör utlämnande till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kunna ske, under förutsättning att det inte bedöms vara olämpligt på sätt som nämns ovan. Regeringen bedömer därmed att formuleringen uppgift som rör en enskild bör användas även i den nu aktuella bestämmelsen.

I 10 kap. 18 a § andra stycket OSL anges att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott endast får lämnas ut under de förutsättningar som i övrigt anges i OSL. Detta innebär att det inte är möjligt att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar i brottsutredande syfte med stöd av bestämmelsen. Uppgifter om brottsmisstankar i mer allmänna ordalag får dock lämnas ut, så länge de inte kan hänföras till en specifik situation (jfr prop. 2011/12:171 s. 47).

I utredningens förslag till aktuell bestämmelse finns inget andra stycke som motsvarar det som finns i 10 kap. 18 a § OSL. Utredningen har angett att bestämmelsen ger möjligheter att lämna ut uppgifter som inte avser misstankar om brottsliga handlingar (s. 180 i betänkandet). Med hänsyn till vikten av skydd för enskildas integritet bedömer regeringen att det bör förtydligas i bestämmelsen att den inte ger stöd för att lämna ut en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott. Bestämmelsen bör därför ha ett andra stycke som motsvarar det som finns i 10 kap. 18 a § OSL. Regeringen bedömer vidare, med hänvisning till att aktuell paragraf är avsedd att tillämpas av samma myndigheter som kan tillämpa 10 kap. 18 a § OSL, att paragraferna bör vara likalydande i detta avseende.

Den sekretessbrytande bestämmelsen bör föras in som en ny paragraf i anslutning till 10 kap. 18 a § OSL. Ett tillägg som hänvisar till den nya bestämmelsen bör göras i 12 kap. 10 § SoL.

4.3 Socialtjänsten ska kunna lämna ut fler uppgifter om begångna brott till polisen

Prop. 2019/20:123

Regeringens förslag: Det ska införas en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör att uppgifter som omfattas av sekretess vid en myndighet inom socialtjänsten och som angår misstankar om begånget brott enligt rekryteringslagen eller finansieringslagen eller förberedelse och stämpling till terroristbrott under vissa förutsättningar kan lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. *Barnombudsmannen* anser att det är viktigt att få bukt med de krafter som söker rekrytera ungdomar till att begå terroristbrott eller att finansiera terrorism men betonar vikten av att det ska finnas möjlighet att rådgöra med Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i avidentifierad form innan ställning tas till om förutsättningar för utlämnande finns. *Botkyrka kommun* anser att förslaget är proportionerligt. *Burlövs kommun* betonar att det är angeläget att förebygga och förhindra att ungdomar dras in i brottslighet, vilket ingår som en del i kommunens arbete att erbjuda samtliga invånare trygghet och säkerhet. *Länsstyrelsen Skåne* anser att den eventuella risken för ökat integritetsintrång som förslaget kan medföra är acceptabel i förhållande till det samhällsintresse som bekämpningen av terrorism utgör. *Civil Rights Defenders* och *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget. *Civil Rights Defenders* menar att gärningar som utgör brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen inte är av sådan art att de motiverar avsteg från minimigränserna i 10 kap. 23 § OSL. Organisationen ifrågasätter vidare att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen skulle ha behov av information om förberedelse eller stämpling till terroristbrott i alla situationer och bedömer därför att bestämmelsen bör justeras. Sveriges advokatsamfund menar bl.a. att det vore rättsosäkert att låta det ankomma på enskilda individer hos socialtjänsten att göra kvalificerande straffrättsliga bedömningar och betonar att socialtjänsten inte ska eller ska kunna befaras fungera som en informationscentral för andra myndigheter i deras verksamheter. Samfundet menar också att behovet av ett sekretessgenombrott är litet eller obefintligt och att det ska sättas i relation till det intrång den föreslagna bestämmelsen innebär för den enskilde.

Skälen för regeringens förslag

Den straffrättsliga regleringen avseende terrorism

Enligt 2 § terroristbrottslagen ska en gärning betraktas som ett terroristbrott om den allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp, att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. De gärningar som under dessa

Prop. 2019/20:123 förutsättningar utgör terroristbrott är enligt 3 § samma lag t.ex. mord, grov misshandel, människorov, grov skadegörelse, mordbrand och sabotage. Straffet för terroristbrott är fängelse i lägst fyra och högst arton år eller på livstid. Om brottet är mindre grovt är straffet fängelse i lägst två och högst sex år.

Ansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott aktualiseras endast vid de brott där det särskilt angetts att dessa osjälvständiga brottsformer är straffbara. Enligt 4 § terroristbrottslagen döms för försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken, BrB.

Straff för försök bestäms enligt 23 kap. 1 § BrB högst till vad som gäller för fullbordat brott och får inte sättas under fängelse, om lägsta straff för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller däröver.

Med förberedelse avses enligt 23 kap. 2 § BrB att någon, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott eller skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. Detta gäller under förutsättning att gärningsmannen inte har gjort sig skyldig till fullbordat brott eller försök. Med stämpling förstås att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den. Straffet för förberedelse eller stämpling ska bestämmas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet. Om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar.

Den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, enligt 23 kap. 6 § BrB, dömas för underlåtenhet att avslöja brottet enligt vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott. Högre straff än fängelse i två år får dock inte dömas ut. I de fall det är särskilt föreskrivet ska för underlåtenhet att avslöja brott även den dömas som inte haft uppsåt till men borde ha insett att brottet var förestående eller pågick.

I 2 b § rekryteringslagen föreskrivs straffrättsligt ansvar för den som, om gärningen är ägnad att främja, stärka eller understödja en terroristorganisation, för terroristorganisationen tar befattning med vapen, ammunition, brandfarliga eller explosiva varor eller transportmedel, eller upplåter lokal eller mark till terroristorganisationen, eller lämnar annat liknande stöd till terroristorganisationen. Med terroristorganisation avses i rekryteringslagen, enligt 2 a § samma lag, en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet.

I 3 § rekryteringslagen föreskrivs vidare ett straffansvar för den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet eller till samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § samma lag. I 4 § rekryteringslagen föreskrivs därutöver ansvar för den, som i annat fall än som nyss nämnts, söker förmå någon annan att

begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet eller att ha samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § samma lag. Enligt 5 § rekryteringslagen kan även den som meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål, dömas till ansvar, om gärningen begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet. Också den som tar del av sådana instruktioner i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet kan enligt 5 a § rekryteringslagen dömas till ansvar. I 5 b § rekryteringslagen föreskrivs även ett straffansvar för den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, eller ha samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § samma lag eller meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a § samma lag. Detta gäller dock inte den som är svensk medborgare och som reser eller påbörjar en resa till Sverige. Med särskilt allvarlig brottslighet avses bl.a. mord, grov miss-handel, människorov, mordbrand och sabotage som begås i syfte att t.ex. injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp, terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa i lagen angivna internationella överenskommelser. För försök till brott som anges i 2 b § rekryteringslagen döms det enligt 7 a § samma lag till ansvar enligt 23 kap. 1 § BrB. Straffet för brott enligt rekryteringslagen är fängelse i högst två år. Med undantag för resebrottet finns en särskild straffskala för grova brott. Straffet för grovt brott är fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

I 3 § finansieringslagen anges att det är straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet eller försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet eller av en person eller en sammanslutning av personer som begår särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet eller för samröre med en terroristorganisation enligt 2 b § rekryteringslagen. I finansieringslagen avses med särskilt allvarlig brottslighet i huvudsak samma sak som i rekryteringslagen. I 3 a § finansieringslagen föreskrivs straffansvar också för den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå eller annars medverka till brott som avses i 3–6 §§ rekryteringslagen. För försök till brott enligt finansieringslagen döms det enligt 4 § samma lag till ansvar enligt bestämmelserna i 23 kap. 1 § BrB. Straffet för brott enligt finansieringslagen är fängelse i högst två år. Om ett brott enligt 3 § är grovt är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Terroristbrottsutredningen har gjort en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism (se SOU 2019:49). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utöver vad som följer av 10 kap. 19–22 §§ OSL får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 26 kap. 1 § OSL endast lämnas till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om misstanken angår brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Eftersom minimistraffen för brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen underskrider ett års fängelse är det inte möjligt för myndigheterna inom socialtjänsten att med stöd av 10 kap. 23 § OSL lämna ut uppgifter, som är sekretessbelagda enligt 26 kap. 1 § OSL och som angår misstankar om aktuella brott, till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Det finns inte heller något annat sekretessgenombrott som möjliggör utlämnande i dessa fall. Detta innebär i praktiken att om personal vid myndigheterna inom socialtjänsten får vetskap om att någon t.ex. söker förmå annan att begå terroristbrott så får de inte vända sig till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med uppgifter om detta. Om personalen får kännedom om att någon exempelvis finansierat terrorism eller en resa i terrorismsyfte, har sökt meddela instruktioner i terrorismsyfte eller har rest eller påbörjat en resa i terrorismsyfte finns det inte heller någon möjlighet att bryta sekretessen. Detta gäller oavsett om uppgifterna avser en person som har fyllt 21 år eller en yngre person (jfr 10 kap. 18 a och 20 §§ OSL).

Det är inte heller möjligt för myndigheterna inom socialtjänsten att med stöd av 10 kap. 23 § OSL lämna ut uppgifter som är sekretessbelagda enligt 26 kap. 1 § OSL och som angår misstankar om förberedelse eller stämpling till terroristbrott till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Det finns inte heller någon annan sekretessbrytande bestämmelse som innebär möjlighet till sådant utlämnande.

I 23 kap. 6 § första stycket BrB föreskrivs att den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott, t.ex. terroristbrott, ska dömas för underlåtenhet att avslöja brottet. Ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott förutsätter bl.a. att gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar och att brottet kan avslöjas eller förhindras utan fara för den handlande eller för någon annan. Att polis-anmäla brottet är den åtgärd som i första hand bör komma i fråga. Avslöjande på annat sätt, t.ex. genom meddelande till den som hotas av brottet, är dock tillräckligt för ansvarsfrihet. Straffbestämmelsen anses ha företräde framför sekretessregleringen (jfr prop. 1981/82:186 s. 92). Om förutsättningarna i straffbestämmelsen är uppfyllda föreligger alltså en skyldighet att anmäla eller annars avslöja brottet. Detta innebär i sin tur att det finns möjlighet att lämna ut uppgifter som angår misstanke om förberedelse eller stämpling till terroristbrott trots att de omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL till bl.a. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

När det gäller möjligheten för myndigheterna inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter som angår misstanke om förberedelse eller stämpling till terroristbrott bör det nämnas att Justitieombudsmannen har uttalat att möjligheterna att lämna ut uppgifter med stöd av bestämmelserna om nöd i 24 kap. 4 § BrB är begränsade och att det endast i vissa fall kan komma

Socialtjänsten bör ha möjlighet att lämna ut fler uppgifter om brott till polisen

Det finns, som utredningen också bedömer, skäl att överväga om det bör införas ett nytt sekretessgenombrott i form av en särskild sekretessbrytande bestämmelse som innebär att myndigheterna inom socialtjänsten ges utökade möjligheter att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen när dessa angår misstankar om brott enligt rekryteringslagen eller finansieringslagen eller förberedelse eller stämpling till terroristbrott. En sådan sekretessbrytande bestämmelse skulle inte vara att betrakta som ett avsteg från just 10 kap. 23 § OSL på sätt som *Civil Rights Defenders* menar. Det kan konstateras att 10 kap. 23 § OSL endast utgör en av flera sekretessbrytande bestämmelser som gäller utlämnande av uppgifter som angår misstankar om brott (jfr 10 kap. 19–22 och 24 §§ OSL).

När sekretessgenombrott övervägs måste emellertid, som beskrivits i avsnitt 4.1, stor hänsyn tas till rätten till skydd för den personliga integriteten och det är också viktigt att ta hänsyn till hur ett sekretessgenombrott skulle kunna påverka förtroendet för berörda myndigheter. Som berörts i avsnitt 4.2 finns det vidare särskilda aspekter att beakta när sekretessgenombrott övervägs i förhållande till den sekretess som gäller för myndigheterna inom socialtjänsten.

Det kan konstateras att aktuellt sekretessgenombrott endast skulle möjliggöra uppgiftslämnande i förhållande till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Sekretessgenombrottet skulle avse uppgifter som myndigheterna inom socialtjänsten redan har tillgång till och behov av inom ramen för sin egen verksamhet. Det bör inte komma i fråga, som *Sveriges advokatsamfund* befarar, att personal vid myndigheterna inom socialtjänsten efterfrågar mer information från den enskilde enbart i syfte att göra sin bedömning om uppgiftslämnande. Sekretessgenombrottets främsta syfte skulle vara att fler brott med anknytning till terrorism kan förhindras, utredas och lagföras, vilket i sig skulle innebära ett stärkt skydd för enskildas liv, frihet och säkerhet. Ett uppgiftslämnande som syftar till att hindra en person från att fortsätta att begå terroristbrottslighet är också till gagn för den enskilde. Det rör sig om uppgifter som myndigheterna inom socialtjänsten redan idag har möjlighet att lämna ut, om än i mycket begränsad omfattning. På sätt som redogjorts för ovan har myndigheterna möjlighet att lämna ut uppgifter som angår misstankar om andra brott. Uppgiftslämnandet innebär, mot denna bakgrund, inte ett avsteg från socialtjänstens uppdrag och normala arbete. Samtidigt kan konstateras att aktuellt sekretessgenombrott skulle möjliggöra att fler uppgifter av känslig karaktär blir tillgängliga för fler personer och dessutom för personer som arbetar vid brottsbekämpande myndigheter. Som konstaterats i avsnitt 4.2 kommer de uppgifter som kan bli föremål för utlämnande inte heller att nödvändigtvis få lika starkt sekretesskydd hos de mottagande myndigheterna som hos myndigheterna inom socialtjänsten.

Sveriges advokatsamfund anser att aktuellt sekretessgenombrott skulle kräva kvalificerade straffrättsliga bedömningar som inte bör ankomma på personal vid myndigheterna inom socialtjänsten och att det finns risk för

att personalen bryter sekretessen vid otillräckliga misstankar. Alla prövningar som avser frågan om huruvida sekretesskyddade uppgifter bör eller ska lämnas ut till en annan myndighet ankommer som utgångspunkt på en enskild befattningshavare. Om ett sekretessgenombrott avser möjligheten att lämna ut uppgifter som angår misstankar om begångna brott är det ofrånkomligt att det måste ske en prövning av om ett visst agerande kan anses utgöra ett brott. Enskilda befattningshavare vid myndigheterna inom socialtjänsten måste i viss mån göra sådana straffrättsliga prövningar redan enligt dagens reglering (se t.ex. 10 kap. 19–23 §§ OSL). Vid införandet av ett nytt sekretessgenombrott är det naturligt att berörda myndigheter utarbetar ändamålsenliga rutiner och riktlinjer för aktuellt uppgiftslämnande och säkerställer att personalen har tillräcklig kompetens för att göra korrekta bedömningar. När ett sekretessgenombrott möjliggör utlämnande av uppgifter som angår misstankar om brott kan det också vara lämpligt för den enskilde befattningshavaren att rådgöra med en överordnad och att i tveksamma fall lämna över frågan om utlämnande till myndighetens avgörande. Det finns inte heller några hinder mot att en myndighet i sin arbetsordning närmare reglerar i vilken utsträckning enskilda tjänstemän ska kunna lämna ut uppgifter till andra myndigheter och i vad mån uppgiftslämnandet ska ankomma på myndighetens ledning. Om den eller de som ska fatta beslut om utlämnande av uppgifter känner tvekan om hur en misstänkt gärning bör rubriceras kan de också rådgöra med såväl Polismyndigheten som Säkerhetspolisen i avidentifierad form innan de tar ställning till om förutsättningar för ett sekretessgenombrott föreligger eller inte. Med hänvisning till dessa möjligheter bedömer regeringen att det inte finns sådan risk för rättsosäker spridning av uppgifterna som Sveriges advokatsamfund befarar. Regeringen gör dock, med hänvisning till ovan nämnda omständigheter i övrigt, bedömningen att det finns en viss risk för att aktuellt uppgiftslämnande kan innebära ett ökat integritetsintrång.

Att berörda myndigheter ges förutsättningar att samverka mer effektivt mot terroristbrottslighet kan medföra ett ökat förtroende för staten och dess arbete mot terroristbrottslighet. Det finns dock, som utredningen har funnit, även en risk för att förtroendet för de berörda myndigheterna minskar i någon mån.

Mot riskerna för ett ökat integritetsintrång och ett minskat förtroende för berörda myndigheter måste vägas det samhällliga intresset av att bekämpa terrorism. Även med ett väl fungerande förbyggande arbete mot terrorism kommer det inte gå att fullt ut motverka att personer utvecklar en avsikt och förmåga att begå terroristbrottslighet. I de fall där ett brott har begåtts är tillgång till information avgörande för att avbryta vidare brottsplaner, utreda brottet och lagföra den ansvarige. Målet för all terrorismbekämpning är att motverka att personer skaffar sig avsikt och förmåga att genomföra terroristattentat. Ett sätt att förhindra terroristattentat är att ingripa mot dem som på något sätt deltar i terrorismrelaterad verksamhet genom t.ex. utbildning, resor och finansiering på sätt som avses i rekryteringslagen och finansieringslagen.

Brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen kan leda till allvarliga terroristattentat som drabbar enskilda hårt såväl i Sverige som utomlands. Även handlingar som utgör förberedelse eller stämpling till terroristbrott kan, om de leder till fullbordade terroristbrott, ge upphov till

mycket allvarliga konsekvenser. Om personal vid myndigheterna inom socialtjänsten får kännedom om att en individ har gjort sig skyldig till något som kan misstänkas utgöra nu nämnd typ av brottslighet skulle det vara av stort intresse för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att få del av dessa uppgifter, bl.a. för att de ska kunna förhindra ytterligare brottsliga gärningar. Regeringen menar, till skillnad från Sveriges advokatsamfund, att det inte på förhand går att bedöma i vilken utsträckning uppgiftslämnande skulle kunna komma att ske med stöd av aktuellt sekretessgenombrott. Det är dock viktigt att det finns möjligheter till uppgiftslämnande för myndigheterna inom socialtjänsten om situationer som innebär behov av utlämnande väl uppstår.

Civil Rights Defenders ifrågasätter att de brottsbekämpande myndigheterna skulle ha behov av uppgifter som angår misstankar om förberedelse eller stämpling till terroristbrott när det gäller handlingar som ligger långt tillbaka i tiden eller har utförts av en person som i dag är reformerad. Regeringen anser, i likhet med utredningen och till skillnad från Civil Rights Defenders, att det inte kan uteslutas att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan ha behov av sådana uppgifter i sitt arbete med att förhindra framtida terroristattentat. Uppgifterna kan under alla förhållanden vara av stort värde för Säkerhetspolisens arbete med att utreda och beivra den misstänkta brottsligheten. Det kan inte anses vara en ändamålsenlig lösning att myndigheterna vid socialtjänsten endast kan lämna ut aktuella uppgifter med tillämpning av bestämmelser i BrB.

Mot denna bakgrund menar regeringen att det samhälleliga intresset av att bekämpa terrorism väger så tungt att riskerna för ett ökat integritetsintrång och ett minskat förtroende för berörda myndigheter kan godtas. Regeringen bedömer därför att det är motiverat att införa ett sekretessgenombrott i form av en särskild sekretessbrytande bestämmelse som utökar möjligheten för myndigheterna inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter som angår misstankar om dels brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen, dels förberedelse och stämpling till terroristbrott till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Regeringen redogör i det följande för hur bestämmelsen bör utformas.

En sekretessbrytande bestämmelse bör utformas utifrån en avvägning mellan effektivitet, integritet och rättssäkerhet

Den sekretessbrytande bestämmelsen bör ges ett så pass begränsat tillämpningsområde att den enskildes förtroende för myndigheterna inom socialtjänsten även fortsättningsvis kan upprätthållas samtidigt som man åstadkommer ett effektivt informationsutbyte. Utlämnandet bör endast få ske till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen och endast gälla sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. För att utlämnande ska få ske ska vidare krävas att vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda.

Bestämmelsen bör av lagtekniska skäl utformas så att den även ger möjlighet till utlämnande av uppgifter som i dag kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL. De fördelar som en sådan heltäckande reglering kan innebära för rättstillämpningen överväger de nackdelar som en viss överlappning mellan de sekretessbrytande bestämmelserna skulle kunna medföra. Bestämmelsen bör alltså avgränsas till att avse utlämnande av upp-

Prop. 2019/20:123 gifter som angår misstanke om brott enligt 2 § terroristbrottslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, brott enligt rekryteringslagen eller brott enligt finansieringslagen. Som tidigare beskrivits är även underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott straffbelagt enligt 4 § terroristbrottslagen. Regeringen gör, i likhet med utredningen, bedömningen att det inte finns något behov av att även låta bestämmelsen omfatta misstanke om ett begånget underlåtenhetsbrott. Med formuleringen brott enligt rekryteringslagen omfattas även försök till brott som anges i 2 b § rekryteringslagen. Med formuleringen brott enligt finansieringslagen omfattas även försök till brott enligt finansieringslagen. Möjligheterna att lämna ut uppgifterna bör vara desamma oavsett det aktuella brottets svårhetsgrad. Även uppgifter som angår misstankar om medverkan till brott enligt nämnda lagar i form av medhjälp och anstiftan enligt 23 kap. 4 § BrB kommer att omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde.

Bestämmelsen bör formuleras så att det framgår att aktuell sekretess inte utgör något hinder för uppgiftslämnande. En sådan formulering tydliggör att bestämmelsen endast innebär en möjlighet för myndigheterna inom socialtjänsten att på eget initiativ lämna ut uppgifter som angår misstanke om berörda brott till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen skulle inkomma med en begäran om utlämnande av uppgifter, som enligt den föreslagna bestämmelsen får lämnas ut, är dock den myndighet som förfogar över uppgifterna också skyldig att lämna ut uppgifter enligt 6 kap. 5 § OSL. Detta gäller under förutsättning att utlämnandet inte skulle hindra arbetets behöriga gång.

Den sekretessbrytande bestämmelsen bör föras in som en ny paragraf i 10 kap. OSL i anslutning till andra sekretessbrytande bestämmelser angående misstankar om begångna brott. Bestämmelsen täcks av den uppräknade bestämmelser som finns i 12 kap. 10 § första stycket SoL och något tillägg behöver därför inte göras i den bestämmelsen.

Lagrådet anser att ordet enligt i den nya 10 kap. 22 a § OSL inte bör anges i varje enskild punkt i bestämmelsen utan endast i inledningen såsom i 10 kap. 18 b § OSL (se avsnitt 4.2). Enligt regeringens bedömning skulle bestämmelsen bli svårare att läsa om texten i den numrerade listan inleds med en siffra och den bör därför inte omformuleras på det sätt som *Lagrådet* föreslår.

4.4 Personuppgifterna får behandlas och kommer att skyddas av tillräcklig sekretess hos mottagaren

<p>Regeringens bedömning: Det behövs ingen ändring i de dataskyddsregleringar som gäller för myndigheterna. Det behövs inte heller några nya sekretessbestämmelser till skydd för de uppgifter som lämnas ut.</p>
--

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Burlövs kommun* instämmer i bedömningen att dataskyddsregleringen som gäller vid myndigheterna inom socialtjänsten

inte utgör något hinder mot den föreslagna bestämmelsen om utlämnande från Polismyndigheten. *Datainspektionen* anser bl.a. att det behöver utredas närmare om det finns skäl att ändra socialtjänstens reglering för personuppgiftsbehandling med anledning av förslaget i avsnitt 4.1. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Uppgiftslämnandet från Polismyndigheten

De personuppgifter som kan bli föremål för utlämnande inom ramen för informationsutbytet kommer de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten till del för att de ska utföra arbetsuppgifter som följer av deras ordinarie uppdrag. Mot bakgrund av att Polismyndigheten därmed tillhandahåller personuppgifter till den kommunala socialtjänsten för ändamål som ligger utanför brottsdatalogens (2018:1177), BDL, tillämpningsområde ska Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), dataskyddsförordningen, tillämpas på den behandling som Polismyndigheten utför för att lämna ut uppgifterna (jfr prop. 2017/18:232 s. 131). Polismyndighetens behandling av personuppgifterna uppfyller enligt regeringens bedömning de grundläggande kraven för behandling enligt dataskyddsförordningen. Eftersom den sekretessbrytande bestämmelsen inte i sig innebär någon ovillkorlig skyldighet att lämna ut uppgifterna ska Polismyndigheten dock, innan behandling för utlämnande sker, enligt 2 kap. 22 § BDL säkerställa att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet (jfr 6 kap. 5 § OSL). Om förutsättningar finns för uppgiftslämnande enligt föreslagen sekretessbrytande bestämmelse torde dessa krav på nödvändighet och proportionalitet i regel anses vara uppfyllda.

Det är möjligt att det uppgiftslämnande som aktualiseras genom nu aktuellt förslag kan komma att gälla känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om politiska åsikter. Stöd för den personuppgiftsbehandling som då utförs av Polismyndigheten finns i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen som kompletteras av 3 kap. 3 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen. Genom dels de villkor som gäller för uppgiftslämnande, dels det sekretesskydd och den reglering för behandling av personuppgifter som gäller hos de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten får kraven på proportionalitet och lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen anses uppfylla (artikel 9.2 g dataskyddsförordningen). Den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen kräver därmed enligt regeringens bedömning inte någon förändring av den reglering som gäller för Polismyndighetens personuppgiftsbehandling.

Datainspektionen menar att det behöver utredas närmare om de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten har stöd för att behandla underrättelseinformation. *Datainspektionen* menar också att det kan finnas behov av extra skydd för sådana uppgifter hos myndigheterna och även införande av nya rutiner. När det gäller uppgifter som utgör underrättelse-

information, det vill säga information som inte hör till någon utredning om ett konkret brott, ligger det i sakens natur att uppgifterna kan vara mer eller mindre tillförlitliga eller svårtolkade. Det kan därför finnas skäl för Polismyndigheten att vara återhållsam med att lämna ut sådana uppgifter till myndigheter som inte bedriver brottsbekämpande verksamhet av hänsyn till såväl effektiviteten i den egna verksamheten som berörda enskilda intressen. I de fall ett uppgiftslämnande skulle innebära att Polismyndighetens egen verksamhet riskerar att skadas ska ett utlämnande inte heller komma i fråga med stöd av nu aktuell sekretessbrytande bestämmelsen eftersom den endast gäller i förhållande till sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL (jfr 18 kap. OSL). Under förutsättning att Polismyndigheten bedömer att en uppgift som utgör underrättelseinformation kan antas bidra till att förebygga aktuell brottslighet och intresset av att uppgiften lämnas har företrädare framför det intresse som sekretessen ska skydda finns det dock inget hinder mot att Polismyndigheten lämnar ut uppgiften till en kommunal myndighet inom socialtjänsten.

Oavsett om uppgiftslämnandet gäller uppgifter som härrör från underrättelseverksamhet eller inte, så kommer informationsutbytet inte att innebära några nya arbetsuppgifter för de mottagande myndigheterna. Uppgifterna som lämnas ut kommer de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten till del för att de ska utföra arbetsuppgifter som följer av deras ordinarie uppdrag. Den föreslagna bestämmelsen kräver därför inte någon förändring av den reglering som gäller för dessa myndigheter och myndigheternas behandling av personuppgifter (se dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten). Förslaget innebär inte heller att det krävs någon förändring av den sekretessreglering som gäller vid de mottagande myndigheterna. Uppgifterna som lämnas ut kommer som utgångspunkt, i likhet med övriga uppgifter som de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten får del av, att skyddas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Denna sekretess är i en bemärkelse starkare än den sekretess som gäller vid Polismyndigheten eftersom generalklausulen inte är tillämplig hos de mottagande myndigheterna. Sammanfattningsvis finns det inte skäl att göra någon ändring i den dataskydds- och sekretessreglering som gäller för de mottagande myndigheterna. Frågan om det krävs nya rutiner är en fråga för berörda myndigheter.

Uppgiftslämnandet från socialtjänsten

Enligt 6 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten får personuppgifter behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Personuppgifter får även behandlas för uppgiftslämnande som föreskrivs i lag eller förordning.

Den personuppgiftsbehandling som myndigheterna inom socialtjänsten kommer utföra inom ramen för aktuell samverkan och med stöd av föreslagna sekretessbrytande bestämmelser är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras enligt 6 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Personuppgiftsbehandlingen är därutöver nödvändig för fullgörande av en rättslig förpliktelse eller för utförandet av en arbetsuppgift av allmänt intresse på sätt som avses i artikel 6.1 c och e dataskyddsförordningen. Den rättsliga

grunden för personuppgiftsbehandlingen fastställs genom de sekretessbrytande bestämmelser som föreslås införas i OSL. Genom de villkor som ställs upp för att uppgifter ska få lämnas ut av myndigheterna inom socialtjänsten får lagstiftningen anses proportionell mot de mål som eftersträvas på sätt som anges i artikel 6.3 dataskyddsförordningen. Behandlingen är således förenlig även med artikel 6.1 och 6.3 dataskyddsförordningen.

Det är möjligt att det uppgiftslämnande som aktualiseras kan komma att gälla känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om politiska åsikter. Sådana känsliga personuppgifter får behandlas inom socialtjänsten med stöd av 7 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten. Uppgiftslämnande i aktuellt fall kan avse såväl uppgifter som har lämnats i ett ärende som vid insatser som faller inom ramen för faktiskt handlande.

Mot bakgrund av att förutsättningar för behandling föreligger enligt såväl 6 som 7 §§ nämnda lag kräver de föreslagna sekretessbrytande bestämmelserna inte någon förändring av den reglering som gäller för aktuell personuppgiftsbehandling.

När det gäller Polismyndighetens och Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling kan det konstateras att det övergripande syftet med behandlingen av personuppgifter är att förebygga terroristbrottslighet och behandlingen ska ske i enlighet med de grundläggande krav på behandling av personuppgifter som följer av BDL och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område respektive lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. De föreslagna bestämmelserna kräver inte någon förändring av den reglering som gäller för Polismyndighetens respektive Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling.

I samband med att 10 kap. 18 a § OSL infördes gjordes bedömningen att sekretesskyddet för de uppgifter som lämnas ut med stöd av den paragrafen blir lika starkt hos den mottagande myndigheten som vid myndigheterna inom socialtjänsten eftersom ett omvänt skaderekvisit gäller enligt såväl 26 kap. 1 § som enligt 35 kap. 1 § OSL (jfr prop. 2011/12:171 s. 25). Utredningen har dock bedömt att de uppgifter som skulle kunna lämnas ut med stöd av de nu aktuella sekretessbrytande bestämmelserna inte skulle få ett fullt så starkt sekretesskydd hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Utredningen har till stöd för sin bedömning pekat på att generalklausulen är tillämplig hos de mottagande myndigheterna. För uppgiftslämnande enligt generalklausulen förutsätts att uppenbarhetsrekvisitet är uppfyllt och möjligheterna till utlämnande med stöd av bestämmelsen är begränsade. Mot denna bakgrund får det sekretesskydd som kommer att gälla för uppgifterna hos de mottagande myndigheterna anses vara tillräckligt. Regeringen gör därför, i likhet med utredningen, bedömningen att det inte krävs någon ändring av den sekretessreglering som gäller för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

5 Ett effektivare informationsutbyte mellan socialtjänsten och Säkerhetspolisen när det gäller unga

5.1 Socialtjänsten ska kunna lämna ut uppgifter till Säkerhetspolisen i syfte att förebygga brott

Regeringens förslag: Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 a § kap. offentlighets- och sekretesslagen ska även omfatta utlämnande till Säkerhetspolisen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: När 10 kap. 18 a § OSL infördes blev det möjligt för myndigheterna inom socialtjänsten att, under vissa förutsättningar, lämna ut uppgift som rör en enskild som inte har fyllt 21 år till ”en polismyndighet” i brottsförebyggande syfte. I begreppet polismyndighet innefattades även Säkerhetspolisen. I samband med polisens omorganisation år 2015 ändrades bestämmelsen på så sätt att ett uppgiftslämnande enligt bestämmelsen får ske till Polismyndigheten (prop. 2013/14:110). Efter denna ändring omfattades inte Säkerhetspolisen av bestämmelsens ordalydelse. Några överväganden som motiverade en sådan ändring av sekretessgenombrottets omfattning redovisades inte.

I 12 kap. 10 § SoL finns bl.a. hänvisningar till olika sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga för myndigheterna inom socialtjänsten, t.ex. 10 kap. 18 a § OSL. I den aktuella bestämmelsen, som också ändrades i samband med polisens omorganisation, anges att det av 10 kap. 18 a § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt 21 år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar. Detta innebär att dagens reglering är inkonsekvent. Denna inkonsekvens, som rimligen beror på ett förbiseende, bör rättas till. Uppgifter om att en enskild som inte har fyllt 21 år kan komma att utöva sådan brottslig verksamhet som ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde är relevanta i myndighetens arbete med att förebygga och förhindra brott. Mot denna bakgrund bör tillämpningsområdet för 10 kap. 18 a § OSL ändras så att en uppgift om en enskild som inte fyllt 21 år kan lämnas ut från en myndighet inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte även till Säkerhetspolisen.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Prop. 2019/20:123

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2020.

Regeringens bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 november 2019.

Remissinstanserna: *Burlövs kommun* tillstyrker utredningens förslag. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget och bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Författningsändringarna medför inga systemändringar eller behov av större utbildningsinsatser hos de berörda myndigheterna. De föreslagna ändringarna är angelägna och de bör träda i kraft så snart som möjligt. Mot denna bakgrund bör lagändringarna träda i kraft den 1 augusti 2020. Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för arbetet med att bekämpa terrorism

Regeringens bedömning: Förslagen förväntas få positiva konsekvenser för arbetet med att bekämpa terroristbrottslighet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: De föreslagna ändringarna kommer att underlätta och effektivisera det förebyggande arbetet mot terroristbrottslighet. Förslaget om att myndigheterna inom socialtjänsten ska kunna lämna ut uppgifter som angår misstankar om viss begången terroristbrottslighet till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör också i viss utsträckning underlätta och stärka arbetet med att avbryta, utreda och lagföra sådan brottslighet.

7.2 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen ger inte upphov till kostnader för berörda myndigheter som inte kan täckas av befintliga ekonomiska ramar och ger endast upphov till marginella kostnader för kommunerna. Förslagen medför inga ökade kostnader för regioner och enskilda.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Örebro kommun* anser att förändringarna kommer kräva större utbildningsinsatser. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för staten och kommuner

Polismyndigheten och de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten utbyter redan i dag uppgifter inom ramen för det förebyggande arbetet mot terrorism. Den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen för Polismyndigheten kommer dock sannolikt att innebära ett visst ökat uppgiftslämnande. Detta kommer i sin tur innebära en ökad hantering av uppgifter vid såväl Polismyndigheten som de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten. När det gäller utlämnande från myndigheterna inom socialtjänsten har de redan i dag möjlighet att lämna ut uppgifter om individer som är yngre än 21 år till Polismyndigheten inom ramen för det förebyggande arbetet mot terrorism. Förslagen som möjliggör uppgiftslämnande oberoende av individens ålder och även till Säkerhetspolisen bör inte innebära att antalet fall av utlämnande ökar i någon större utsträckning. De brott som ska kunna aktualisera uppgiftslämnande enligt den nya sekretessbrytande bestämmelsen avseende begångna brott bör vidare vara ovanliga och antalet utlämnanden från myndigheterna inom socialtjänsten till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med stöd av den föreslagna regleringen bör därmed bli begränsat. Sammanfattningsvis bedöms förslagen endast i begränsad utsträckning innebära en ökad hantering av uppgifter vid berörda myndigheter. Förslagen innebär samtidigt att sådant uppgiftslämnande som är möjligt redan med stöd av dagens reglering förenklas och förslagen innebär därför en viss effektivisering av myndigheternas arbete. Mot denna bakgrund bör de eventuella kostnadsökningar som förslagen kan innebära vara marginella. Regeringen anser att förändringarna kan komma att kräva utbildningsinsatser, dock inte större sådana som *Örebro kommun* bedömer. De kostnadsökningar som lagändringarna indirekt kan komma att medföra, i form av t.ex. ökade kostnader för just utbildningsinsatser och framtagande av rutiner och riktlinjer för personal, bedöms också vara marginella. Kostnaderna för de statliga myndigheterna bör rymmas inom respektive myndighets befintliga ekonomiska ramar. När det gäller de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten görs bedömningen att kostnadsökningarna är så begränsade att det inte kan bli fråga om någon ekonomisk kompensation i enlighet med finansieringsprincipen.

Konsekvenser för regioner och enskilda

Förslagen bedöms inte medföra några kostnadsökningar för regioner och enskilda.

7.3 Konsekvenser för den personliga integriteten och rättssäkerheten

Prop. 2019/20:123

Regeringens bedömning: Den risk för ökat integritetsintrång som förslagen kan medföra är acceptabel i förhållande till det samhällsintresse som förebyggande och förhindrande av terroristbrottslighet utgör.

Vissa av förslagen innebär en stärkt rättssäkerhet för enskilda som kan komma att beröras av förslagen. Övriga förslag innebär ingen försämrad rättssäkerhet för enskilda som kan komma att beröras av dem.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Botkyrka kommun, Länsstyrelsen Skåne* och *Umeå kommun* instämmer i bedömningen att den risk som utredningens förslag innebär för ett ökat integritetsintrång är acceptabel. Länsstyrelsen Skåne anser vidare, i likhet med Umeå kommun, att utredningens förslag inte innebär försämrad rättssäkerhet för enskilda som kan komma att beröras av dem. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: De lämnade förslagen kan, på sätt som redogjorts för under avsnitt 4.1–4.3, innebära en viss ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet genom att fler uppgifter om enskilda kan komma att lämnas mellan myndigheter. Förslagen har därför begränsats till sådant uppgiftslämnande som behövs för att bekämpa terroristbrottslighet. Vidare har förslagen begränsats till att omfatta utlämnanden endast till sådana myndigheter som har ett konkret behov av uppgifterna och ett tillräckligt starkt sekretesskydd till skydd för den enskildes integritet. De begränsningar som föreslås och de andra regler som styr myndigheternas uppdrag och verksamhet medför att konsekvenserna för enskilda är begränsade och får anses vara proportionerliga och acceptabla i förhållande till det samhällsintresse som bekämpande av terroristbrottslighet utgör.

Förslaget om uppgiftslämnande från Polismyndigheten och det förslag som gäller förberedelse och stämpling till terroristbrottslighet innebär att man inför särskilda sekretessbrytande bestämmelser för situationer där utlämnanden i någon mån redan i dag kan ske med stöd av generalklausulen i OSL eller bestämmelser i BrB. Genom de nya sekretessbrytande bestämmelserna skapar man en ökad förutsebarhet i tillämpningen och därmed en ökad rättssäkerhet. Övriga förslag innebär ingen förändring ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

7.4 Konsekvenser i övrigt

Regeringens bedömning: Förslagen påverkar inte den kommunala självstyrelsen. Förslagen förväntas inte heller få några andra konsekvenser.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Borlänge kommun* anser att förslaget som gäller uppgiftslämnande från Polismyndigheten innebär ett intrång i det kommunala självstyret. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Den kommunala självstyrelsen är central i det svenska statskicket och en av grunderna för det fria folkstyret (se bl.a. 1 kap. 1 § och 14 kap. 1 § RF). *Borlänge kommun* invänder att föreslagen bestämmelse om uppgiftslämnande från Polismyndigheten innebär en inskränkning av det kommunala självstyret i och med att utlämnande endast får ske till de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten och inte andra delar av den kommunala verksamheten. Kommunen anför att detta innebär att två kommuner med olika sätt att organisera sig kan få olika möjlighet att erhålla information. Kommunen anför vidare att detta i förlängningen kan innebära att en kommun känner sig tvingad att göra förändringar i sin organisatoriska struktur, vilket i sig skulle innebära ett intrång i det kommunala självstyret.

Det finns ett behov av att förenkla och utöka Polismyndighetens möjligheter att lämna ut uppgifter till de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten i syfte att förebygga terroristbrottslighet. Utredningen har bedömt att det inte framkommit skäl att införa sekretesslättnad i förhållande till någon annan aktör och regeringen har inte gjort någon annan bedömning. Aktuell bestämmelse gäller således endast utlämnande till de kommunala myndigheterna inom socialtjänsten. Det är upp till varje kommun att avgöra vilken eller vilka nämnder som ska svara för verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst. Landets 290 kommuner är uppbyggda på olika sätt. Tillämpningsområdet för bestämmelsen har därför utformats så att det inte avser utlämnande till en viss myndighet som benämns på särskilt sätt, t.ex. socialnämnden, utan uppgiftslämnande kan ske till samtliga kommunala myndigheter inom socialtjänsten. Bestämmelsen kräver därmed inte att kommunen organiserar sin verksamhet på ett visst sätt. Regeringen bedömer mot denna bakgrund, till skillnad från *Borlänge kommun*, att bestämmelsen inte innebär ett intrång i den kommunala självstyrelsen.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten eller miljön.

8.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

12 kap.

10 §

I paragrafen finns dels hänvisningar till bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som innebär möjlighet för myndigheterna inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter utan hinder av sekretess, dels bestämmelser om uppgiftsskyldighet som till följd av 10 kap. 28 § OSL innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut till en annan myndighet.

Genom en ny paragraf, 10 kap. 22 a § OSL, införs en möjlighet för myndigheterna inom socialtjänsten att utan hinder av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL lämna ut uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid misstanke om viss begången terroristbrottslighet. Hänvisningen i andra meningen i förevarande paragrafs *första stycke* kommer även att omfatta 10 kap. 22 a § OSL. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Genom ytterligare en ny bestämmelse, 10 kap. 18 b § OSL, införs också en möjlighet för myndigheterna inom socialtjänsten att utan hinder av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL lämna ut uppgifter som rör en enskild till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att förebygga viss terroristbrottslighet. I förevarande paragrafs *andra stycke* har det lagts till en hänvisning till denna möjlighet. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Ändringen i *tredje stycket* är endast redaktionell.

8.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

10 kap.

18 a §

Paragrafen innebär att det under vissa förutsättningar är möjligt för myndigheterna inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL till Polismyndigheten i syfte att förebygga att brott begås av personer som inte har fyllt 21 år.

I *första stycket* införs en möjlighet att även lämna ut aktuella uppgifter till Säkerhetspolisen. Ändringen innebär en återgång till den innebörd bestämmelsen hade före den 1 januari 2015. I övrigt är paragrafen oförändrad. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

18 b §

Paragrafen, som är ny, innebär att det under vissa förutsättningar är möjligt för myndigheterna inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att förebygga viss terroristbrottslighet. Uppgiftslämnande

Prop. 2019/20:123 får ske både på eget initiativ och på begäran av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

En första förutsättning för att uppgiftslämnande ska kunna ske är att det är fråga om en uppgift som rör en enskild. Med enskild avses här den person som man bedömer kan komma att begå brott. Formuleringen att uppgifter kan lämnas ut om de ”rör” en enskild ger även utrymme för att lämna ut uppgifter som avser andra personer än den enskilde under förutsättning att det finns en koppling till den enskilde. Uppgifter om vilka som tillhör den enskildes familj eller bekantskapskrets kan alltså lämnas ut, dock endast om uppgifterna rör den enskilde och övriga rekvisit enligt paragrafen är uppfyllda.

För att ett utlämnande ska få ske krävs att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, finansieringslagen, brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, terroristbrottslagen, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, rekryteringslagen. Med formuleringen brott enligt finansieringslagen omfattas även försök till brott enligt den lagen. Med formuleringen brott enligt rekryteringslagen omfattas även försök till brott som anges i 2 b § den lagen. En riskbedömning ska göras i varje enskilt fall. Det måste finnas konkreta omständigheter som motiverar bedömningen att det föreligger en risk för att den enskilde kommer att utöva aktuell brottslig verksamhet, t.ex. att den enskilde har manifesterat en vilja att företa en resa i terrorismsyfte eller att utföra något annat av de nämnda brotten. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter bedöms finnas en risk som varken är obetydlig eller avlägsen. Av särskild betydelse för riskbedömningen kan vara att den enskilde tidigare har begått terroristbrottslighet, om han eller hon umgås med kriminellt belastade personer med koppling till terrorism eller vistas i sådan miljö att det finns risk att han eller hon utvecklar en kriminell livsstil med koppling till terrorism. I fråga om tidigare brottslighet är det ibland uppenbart att det finns en risk för återfall medan riskbedömningen i andra fall är mer vansklig och kan kräva fler övriga omständigheter som underbygger bedömningen.

Vidare krävs för uppgiftslämnande att uppgiften kan antas bidra till att förhindra att den enskilde kommer att begå angiven typ av brottslighet. Det krävs inte att uppgiften isolerad kan antas leda till att förhindra att den enskilde begår brott, utan det är tillräckligt att den tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till önskad effekt. Exempel på uppgifter som skulle kunna vara aktuella att lämna ut är sådana som hjälper Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att komma i kontakt med den enskilde eller kunna närvara vid tillfällen och på platser där den enskilde vistas för att genom närvaron kunna förebygga att brott begås. Det kan t.ex. vara fråga om uppgifter om adresser, arbetsplatser och skolor eller om vilka personer den enskilde umgås med.

En ytterligare förutsättning enligt paragrafen är att ett uppgiftslämnande inte bedöms vara olämpligt. Ett utlämnande kan t.ex. anses vara olämpligt med hänsyn till den enskildes återanpassning eller på grund av planerade eller pågående insatser för den enskilde. Andra särskilda skäl än de nu

nämnda kan exempelvis vara att det bedöms som olämpligt att vidarebefordra en uppgift med hänsyn till någon annan persons intressen.

Av *andra stycket* framgår att en uppgift som angår misstanke om att den enskilde har begått ett visst konkret brott endast får lämnas ut om förutsättningar för det finns med stöd av någon annan paragraf i OSL. Uppgifter som angår misstanke om brott enligt finansieringslagen, brott enligt 2 § terroristbrottslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller brott enligt rekryteringslagen kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 22 a § OSL. För uppgifter som angår misstanke om fullbordat brott enligt 2 § terroristbrottslagen och försök till sådant brott finns det även fortsättningsvis möjlighet att tillämpa 10 kap. 23 § OSL.

Bestämmelsen är åldersneutral. För uppgifter om individer som är yngre än 21 år finns det även fortsättningsvis möjlighet att tillämpa 10 kap. 18 a § OSL i syfte att förebygga såväl terroristbrottslighet som annan brottslighet.

Bestämmelsen innebär en möjlighet för myndigheterna inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter och således inte någon skyldighet att göra detta på eget initiativ. Om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen skulle inkomma med en begäran om utlämnande av uppgifter som enligt paragrafen får lämnas ut och ett uppgiftslämnande inte skulle hindra arbetets behöriga gång är dock den myndighet som förfogar över uppgifterna också skyldig att lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL. Det är emellertid den sistnämnda myndigheten som ska avgöra om förutsättningar föreligger för att tillämpa den sekretessbrytande bestämmelsen. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen måste lämna tillräcklig information för att en sådan prövning ska kunna göras.

22 a §

Paragrafen, som är ny, innebär att det under vissa förutsättningar är möjligt för myndigheterna inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL och som angår misstanke om viss begången terroristbrottslighet till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Uppgiftslämnande får ske både på eget initiativ och på begäran av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

För att ett uppgiftslämnande ska få ske krävs att uppgifterna angår misstanke om brott enligt finansieringslagen, brott enligt 2 § terroristbrottslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller brott enligt rekryteringslagen. Med formuleringen brott enligt finansieringslagen omfattas även försök till brott enligt den lagen. Med formuleringen brott enligt rekryteringslagen omfattas även försök till brott som anges i 2 b § den lagen. Utlämnande kan ske oavsett det aktuella brottets svårhetsgrad. Sekretessen får brytas exempelvis för att lämna ut en uppgift om att en viss person har sökt förmå annan att begå eller medverka till terroristbrott enligt 4 § rekryteringslagen, att en viss person har utbildat annan i terrorismsyfte enligt 5 § samma lag eller att en viss person har tagit del av utbildning enligt 5 a § samma lag. Det är vidare möjligt att lämna ut uppgifter om att en enskild har rest eller påbörjat en utlandsresa i terrorismsyfte enligt 5 b § rekryteringslagen eller genom pengar eller annan egendom har finansierat terroristbrottslighet enligt 3 § finansieringslagen. Bestämmelsen kan inte tillämpas för att lämna ut uppgifter som angår

Prop. 2019/20:123 misstanke om underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen.

Bestämmelsen innebär en möjlighet för myndigheterna inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter och således inte någon skyldighet att göra detta på eget initiativ. Om Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen skulle inkomma med en begäran om utlämnande av uppgifter som enligt paragrafen får lämnas ut och ett uppgiftslämnande inte skulle hindra arbetets behöriga gång är dock den myndighet som förfogar över uppgifterna också skyldig att lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL. Det är emellertid den sistnämnda myndigheten som ska avgöra om förutsättningar föreligger för att tillämpa den sekretessbrytande bestämmelsen. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen måste lämna tillräcklig information för att en sådan prövning ska kunna göras.

För uppgifter som angår misstanke om fullbordat brott enligt 2 § terroristbrottslagen och försök till sådant brott finns det även fortsättningsvis möjlighet att tillämpa 10 kap. 23 § OSL. Enligt 10 kap. 23 § OSL får, om inte annat följer av 19–22 §§ samma lag, en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt t.ex. 26 kap. 1 § OSL lämnas till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen endast om misstanken angår brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

35 kap.

10 c §

Paragrafen, som är ny, innebär att det under vissa förutsättningar är möjligt för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL till den kommunala socialtjänsten i syfte att förebygga viss terroristbrottslighet. Uppgiftslämnande får ske både på eget initiativ och på begäran av en kommunal myndighet inom socialtjänsten. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

I paragrafen föreskrivs att Polismyndigheten, trots angiven sekretess, får lämna ut uppgifter till kommunala myndigheter inom socialtjänsten om uppgiften kan antas bidra till att förebygga brott enligt finansieringslagen, brott enligt 2 § terroristbrottslagen eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller brott enligt rekryteringslagen. Med formuleringen brott enligt finansieringslagen omfattas även försök till brott enligt den lagen. Med formuleringen brott enligt rekryteringslagen omfattas även försök till brott som anges i 2 b § den lagen. Det är Polismyndigheten som ytterst avgör om uppgiften kan antas bidra till att förebygga aktuell brottslighet. Det krävs inte att uppgiften isolerad kan antas leda till att förebygga brottsligheten, utan det är tillräckligt att den tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till önskad effekt. Det skulle exempelvis kunna gälla uppgifter som avser en individ som Polismyndigheten ser att det finns anledning för den kommunala socialtjänsten att intressera sig för eftersom denne t.ex. har många kontakter med andra personer som misstänks för rekrytering till terrorism eller eftersom personen uppehåller sig på en viss plats med koppling till terrorism. Det är en förutsättning för uppgiftslämnande att den kommunala myndigheten kan antas ha behov av uppgiften inom ramen för sin ordinarie verksamhet.

En prövning ska göras i varje enskilt fall. Bestämmelsen ger inte stöd för att lämna ut mer information än vad mottagaren kan antas behöva för att t.ex. kunna erbjuda relevant stöd till personen i fråga. Utlämnande med stöd av bestämmelsen kan inte ske till t.ex. Statens institutionsstyrelse eller privata aktörer utan endast till kommunala myndigheter inom socialtjänsten.

En ytterligare förutsättning enligt paragrafen är att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det ska alltså ske en intresseavvägning. Vid denna avvägning kan hänsyn tas till den enskildes eller dennes närståendes behov i det konkreta fallet. Polismyndigheten kan t.ex. ta hänsyn till om uppgiften har lämnats av en närstående till den enskilde och ett utlämnande skulle kunna utsätta den närstående för risker av inte obetydligt slag.

Polismyndighetens behov av skydd för den brottsbekämpande verksamheten ingår inte i prövningen av om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott finns i 18 kap. OSL. Bestämmelsen är endast sekretessbrytande i förhållande till 35 kap. 1 § OSL och därmed inte i förhållande till t.ex. 18 kap. 1 eller 2 § OSL, som alltså tillämpas på vanligt sätt parallellt med den föreslagna bestämmelsen. För det fall ett utlämnande bedöms kunna skada den brottsbekämpande verksamheten medför således inte den här aktuella bestämmelsen att ett utlämnande kan ske.

Bestämmelsen är åldersneutral. Om Polismyndigheten får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa har myndigheten skyldighet att bryta sekretessen enligt bl.a. 35 kap. 1 § OSL genom att göra en anmälan till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelsen innebär en möjlighet för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter och således inte någon skyldighet att göra detta på eget initiativ. Om en kommunal myndighet inom socialtjänsten skulle inkomma med en begäran om utlämnande av uppgifter som enligt paragrafen får lämnas ut och ett uppgiftslämnande inte skulle hindra arbetets behöriga gång är dock Polismyndigheten också skyldig att lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL. Det är Polismyndigheten som ska avgöra om förutsättningar föreligger för att tillämpa den sekretessbrytande bestämmelsen. Den myndighet som begär ut uppgifterna måste lämna tillräcklig information för att en sådan prövning ska kunna göras.

Sammanfattning av betänkandet Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism (SOU 2018:65)

Uppdraget

Vi har till uppdrag att utreda behovet av och lämna nödvändiga förslag till förändringar av de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller för bl.a. Polismyndigheten och socialtjänsten i arbetet med att motverka terrorism. Syftet med uppdraget är att säkerställa att det finns förutsättningar för ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte i detta arbete.

Uppdraget är indelat i olika delfrågor. Den första delfrågan innebär att vi ska utreda behovet av att information som är sekretessbelagd vid Polismyndigheten på ett enklare sätt än i dag kan lämnas ut till myndigheter och andra aktörer, t.ex. skola och socialtjänst, inom ramen för arbetet med att förebygga terrorism. Enligt den andra delfrågan ska vi utreda om information som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt inom socialtjänsten i större omfattning än i dag bör kunna lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inom ramen för arbetet med att förebygga terrorism. Enligt den tredje delfrågan ska vi utreda om ytterligare aktörer som deltar i arbetet med att förebygga terrorism behöver förbättrade möjligheter att utbyta information. Den fjärde delfrågan, som ligger lite vid sidan av de övriga, innebär att vi ska utreda hur Polismyndigheten och Säkerhetspolisen på ett enklare sätt ska kunna få tillgång till uppgifter som hämtas in med hjälp av trängselskattekameror inom ramen för arbetet med att motverka terrorism och hantera konsekvenserna av ett terroristattentat.

Avgränsning av uppdraget

Vårt huvuduppdrag är att se över den rättsliga regleringen för det informationsutbyte som behöver äga rum mellan samverkande aktörer i arbetet mot terrorism på den i huvudsak lokala nivån. Det arbete som bedrivs på lokal nivå i dag handlar dock främst om förebyggande av våldsbejakande extremism. Arbetet är i hög grad kopplat till det arbete som tidigare bedrivits av den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism och som nu bedrivs av Center mot våldsbejakande extremism. Vi har tolkat vårt uppdrag brett på så sätt att det framför allt omfattar att titta på det informationsutbyte som sker på lokal nivå för att förebygga våldsbejakande extremism. Härigenom omfattas enligt vår mening det långsiktiga arbetet som sker för att förebygga terrorism.

Det ingår inte i utredningsuppdraget att ange hur myndigheter och andra aktörer bör arbeta för att förebygga våldsbejakande extremism eller terrorism. Det ingår inte heller i uppdraget att utvärdera det arbete som pågår i dessa frågor. Vårt uppdrag går i stället ut på att sätta oss in i hur det förebyggande arbetet bedrivs och hur samverkan utformats för att på så sätt kunna komma fram till huruvida det finns behov av ändrade rättsliga förutsättningar för informationsutbyte mellan samverkande aktörer.

Uppdraget handlar således om att se till att det inte finns omotiverade rättsliga hinder med beröring på informationsutbyte för det arbete som utförs eller ska utföras och att se till att de som är i behov av mer information kan få det, förutsatt att det kan ske utan oproportionerliga risker för motstående intressen.

Vår kartläggning

En del av utredningsuppdraget går ut på att kartlägga de olika aktörernas behov av förbättrade möjligheter att utbyta information inom ramen för arbetet med att förebygga terrorism. Utöver att ta del av relevanta publikationer har vi i detta kartlägningsarbete besökt ett antal kommuner och myndigheter samt därutöver haft en mängd ytterligare kontakter med företrädare för berörda aktörer som arbetar med de aktuella frågorna på olika nivåer.

Uppdraget att kartlägga behovet av informationsutbyte och förbättrade möjligheter till detta har försvårats av ett antal faktorer. Det har nämligen under kartlägningsarbetet visat sig vara svårt att få fram en klar bild av vad för slags förebyggande arbete som utförs på lokal nivå för att just förebygga terrorism eller våldsbejakande extremism. Det är tydligt att det arbete mot våldsbejakande extremism som har drivits av den nationella samordningen har lett till aktiviteter i kommunerna. I dagsläget synes dock råda en osäkerhet kring hur detta arbete ska bedrivas lokalt. Enligt vår uppfattning råder ibland också delade meningar om vad olika aktörer kan och bör göra för att förebygga våldsbejakande extremism inom ramen för sina respektive uppdrag. Det är således till viss del oklart vem som inom ramen för det förebyggande arbetet på lokal nivå ska eller kan agera på information som kommer från exempelvis polis eller skola. Det är en annan sak att det för en rad inblandade aktörer finns en sekretessbrytande skyldighet att göra en anmälan till socialtjänsten om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa exempelvis genom att dras till våldsbejakande extremism.

Det kan konstateras att det medför vissa svårigheter för vårt arbete att de olika kommunala myndigheternas roller i det förebyggande arbetet mot terrorism inte är helt klarlagda. Det går därmed inte med bestämdhet att för alla situationer ange vad eventuella mottagare av sekretessbelagd information har för användning av den överförda informationen och hur den är tänkt att hanteras efter ett överlämnande. Det är därmed svårt att se vilka generella behov det finns av en ändrad reglering.

Vår samlade uppfattning efter den kartläggning som skett är dock att det inte framträder en bild av något tydligt och avgränsat behov vad gäller informationsutbyte vid samverkan mot just terrorism som avviker från övriga problem som kan finnas vid samverkan mellan myndigheter i bl.a. brottsförebyggande sammanhang generellt. Det betyder inte att vi inte har tagit del av uppgifter om att det finns behov av mer information. Det finns nämligen de aktörer som delat med sig av den bilden. Dock finns det andra aktörer som säger att de inte behöver få tillgång till mer information, främst eftersom de ändå inte kan agera på den. Vi har således fått ta del av motstridiga signaler. Från vissa kommuner har vi fått höra att informationsutbytet i dag på det stora hela fungerar ganska bra. I några av

dessa kommuner har aktörer sagt att det således inte är bristande möjligheter till informationsutbyte som är problemet. Det som ses som problematiskt är i stället att man är osäker på vad man bör eller kan göra med informationen.

En trolig förklaring till att informationsutbytet när det gäller samverkan mot våldsbejakande extremism är problematiskt är osäkerheten på alla nivåer om var gränsen går för det som kanske i förhållande till grundlagens fri- och rättigheter utgör ett tveksamt utbyte av uppgifter om att individer har extrema men inte otillåtna åsikter. Det är i sin tur kopplat till en naturlig osäkerhet kring vilka insatser samhället alls har rätt att vidta beträffande sådana individer – i vart fall vuxna – som, utan att begå brott, bekänner sig till odemokratiska och våldsbejakande åsikter.

Ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte har inte endast sin grund i sekretessbestämmelser. Det handlar också i hög grad om formerna för samverkan. Det vi har kunnat se är att man kommit längre vad gäller samverkan till förebyggande av terrorism i de kommuner där man sedan tidigare har ett gott samarbete mellan myndigheter såsom t.ex. socialtjänst och Polismyndigheten. I dessa fall tycks det vara enklare för de samverkande att se de möjligheter till informationsutbyte som ryms inom den gällande sekretesslagstiftningen och inte endast hinder.

Utgångspunkter för vårt arbete

Utifrån kartläggningen har vi formulerat vissa hållpunkter som vi har valt att ha som utgångspunkter i vårt arbete. En sådan utgångspunkt är att uppluckring av ett sekretesskydd till skydd för enskild bara bör ske i en verksamhet och för ett syfte som kan återföras till något tydligt författningsstöd. Vidare ska det klart framgå vad som kan vara det övergripande syftet med ett utbyte av sekretessbelagd information för att det ska vara motiverat med ändrad författningsreglering för att möjliggöra utbytet. Det övergripande syftet med informationsutbytet måste också sättas i relation till de grundläggande syftena med den utlämnande och mottagande myndighetens verksamheter. En ytterligare utgångspunkt är att våra förslag ska vara väl förenliga med de grundläggande fri- och rättigheter som följer av regeringsformen och av internationella åtaganden samt inte i sig öppna upp för diskriminering av något slag.

En generell och myndighetsgemensam reglering föreslås inte

Vi har i vårt kartläggningsarbete inte funnit att det i det förebyggande arbetet mot terrorism finns ett sådant generellt, tydligt och avgränsbart behov av informationsdelning som medför skäl att införa en allmän sekretessbrytande bestämmelse för de inblandade aktörerna. De rättsliga otydligheterna i rollfördelningar och förväntningar på vad flera av dessa aktörer ska, kan eller får göra medför svårigheter att skapa avgränsade samverkanskonstellationer som är sekretessbrytande och samtidigt åstadkommer ett rättssäkert informationsutbyte. Någon myndighetsgemensam sekretessbrytande bestämmelse för det förebyggande arbetet mot terrorism föreslås därför inte.

Utlämnande av sekretessbelagd information från Polismyndigheten

Prop. 2019/20:123
Bilaga 1

En stor del av den informationsdelning som sker från Polismyndigheten för att förebygga terrorism sker på en generell och övergripande nivå. Ofta sker detta genom delgivning av lokala lägesbilder som beskriver t.ex. hur omfattande problematiken är och var problemen är lokaliserade. Generell och övergripande polisiär information används på så sätt för att sprida kunskap om vilka problem med våldsbejakande extremism som finns i en kommun. Informationen blir en gemensam utgångspunkt för beslut och åtgärder. Det finns normalt inte några sekretessproblem vid utlämnande från Polismyndigheten av generell och övergripande information eftersom den kan ”tvättas ren” från uppgifter som är sekretessbelagda till skydd för allmänna och enskilda intressen. Sekretessproblem uppkommer först vid delgivning av information om enskilda individer, där informationen ofta omfattas av sekretess till skydd för den enskilde enligt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Delgivning av sådan sekretessbelagd information sker i en mer begränsad omfattning och då främst med stöd av den sekretessbrytande s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Vi har funnit att generalklausulen och övriga befintliga sekretessbrytande undantag inte är tillräckliga för att möjliggöra sådan informationsdelning från Polismyndigheten till kommunala myndigheter inom socialtjänsten som behövs och är befogad i det förebyggande arbetet mot terrorism. Vi föreslår därför att det införs ett sekretessbrytande undantag i förhållande till 35 kap. 1 § OSL för uppgiftslämnande som inom ramen för det förebyggande arbetet mot terrorism sker till en kommunal myndighet inom socialtjänsten som kan antas behöva uppgiften i sin verksamhet, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut. Genom den föreslagna bestämmelsen utvidgas Polismyndighetens möjligheter att lämna ut uppgifter till socialtjänsten om bl.a. vuxnas kopplingar till våldsbejakande extremism och terrorism. Med hjälp av denna information kan socialtjänsten i vart fall erbjuda dessa vuxna hjälp och stöd samt utföra ett uppsökande arbete. Socialtjänsten har också ett gott sekretesskydd för de överlämnade uppgifterna.

Även om sekretessregleringen medför vissa svårigheter vid samverkan med andra myndigheter och aktörer än socialtjänsten har det enligt vår mening för närvarande inte framkommit tillräckliga skäl att införa lättnader som skulle innebära att fler uppgifter kan lämnas till dessa än vad som är möjligt i dag. Vi föreslår således inte att det införs något nytt sekretessbrytande undantag för utlämnande av individrelaterade uppgifter från Polismyndigheten till exempelvis skolan. Till dess skolans roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism klarlagts kan vi inte se att skolan har ett tillräckligt framträdande behov av att få tillgång till mer information om enskilda individers kopplingar till våldsbejakande extremism för att utföra sitt uppdrag än vad skolan kan få i dag.

Utlämnande av sekretessbelagd information från socialtjänsten

Inom socialtjänsten råder stark sekretess till skydd för den enskilde enligt 26 kap. 1 § OSL. Den starka sekretessen syftar till att medföra att den enskilde kan känna ett förtroende för socialtjänsten och att det ska vara en låg tröskel för enskilda att vända sig dit. Socialtjänsten har bl.a. mer begränsade möjligheter än vad de flesta andra myndigheter har att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Under årens lopp har det dock successivt införts vissa lättnader i sekretessregleringen till följd av samhällets behov och politiska viljeyttringar. Det är exempelvis möjligt för myndigheterna inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter om ett misstänkt begånget terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (nedan kallad terroristbrottslagen) eller försök till sådant brott med stöd av 10 kap. 23 § OSL. Enligt den regleringen är det dock inte möjligt att lämna ut uppgifter om misstänkt förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Inte heller är det möjligt att lämna ut uppgifter om misstänkta begångna brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (nedan kallad rekryteringslagen) eller enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (nedan kallad finansieringslagen). Enligt 10 kap. 18 a § OSL är det möjligt för socialtjänsten att i syfte att förebygga brott lämna ut uppgifter till Polismyndigheten om en enskild som inte har fyllt 21 år, om vissa närmare förutsättningar är uppfyllda. En liknande möjlighet i förhållande till Säkerhetspolisen har tidigare funnits, men föll bort i samband med genomförandet av polisens omorganisation.

Frågan om det bör införas en lättnad i socialtjänstsekretessen i syfte att förebygga terrorism innehåller känsliga och svåra avvägningar mellan viktiga intressen som står mot varandra. Den restriktiva regleringen om uppgiftslämnande från en socialtjänstmyndighet till andra myndigheter speglar de värderingar som ligger bakom socialtjänstlagen (2001:453). Regleringen utgör ett viktigt skydd för den enskildes integritet. Det måste därför finnas starka skäl för att utvidga det område där personal inom socialtjänsten får vidarebefordra uppgifter om enskilda som de får tillgång till i sitt arbete till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Det kan konstateras att det finns en klar risk för att utlämnanden av uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen avseende icke-brottsliga gärningar eller beteenden urholkar tilltron till nödvändiga relationer mellan socialtjänsten och dess klienter. Dessa relationer är grunden till tidiga och främjande insatser, vilka kan vara avgörande för att motverka anslutning till våldsbejakande extremism och terrorism. Enligt vår bedömning bör det därför inte införas en sekretessbrytande bestämmelse som ger socialtjänsten utökade möjligheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter om enskilda som inte avser misstankar om brottsliga handlingar till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen inom ramen för de senare myndigheternas arbete med att förebygga terrorism.

Lagstiftningen på terrorismområdet har genomgått stora förändringar under senare år. En rad förberedande handlingar med anknytning till terrorism har straffbelagts i syfte att förhindra förekomsten av terroristattentat. Den utvidgade kriminalisering som skett, är på gång och

som eventuellt kommer att införas av ageranden med koppling till terrorism gör det enklare för myndigheter att samverka i ett förebyggande arbete, eftersom ett uppgiftslämnande kan knytas till misstankar om ett brottsligt agerande. Enligt vår mening finns det anledning att inrikta möjligheterna till utlämnande av uppgifter från socialtjänsten till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen på de situationer som har nått så långt att de är straffbelagda. Vi föreslår att det införs en ny sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. OSL som medför att myndigheterna inom socialtjänsten får möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter som angår även misstankar om begångna brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen samt begången förberedelse och stämpling till terroristbrott enligt terroristbrottslagen till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Vi föreslår även att den möjlighet myndigheterna inom socialtjänsten tidigare haft att i brottsförebyggande syfte lämna ut uppgifter till Säkerhetspolisen om en enskild som inte har fyllt 21 år med stöd av 10 kap. 18 a § OSL återinförs.

Andra aktörers möjligheter att utbyta information

Enligt vår bedömning är ytterligare ändringar i sekretessregleringen inte nödvändiga för att åstadkomma ett mer effektivt informationsutbyte på lokal nivå till förebyggande av terrorism. Vi behandlar dock i avsnitt 9 några frågeställningar som vi uppmärksammat eller uppmärksammas på under arbetets gång.

Konsekvenser

Förslagen förväntas få positiva konsekvenser för arbetet med att förebygga terroristbrottslighet och hantera konsekvenserna av ett terroristattentat. Den eventuella risken för ökat integritetsintrång som förslagen kan medföra är acceptabel i förhållande till det samhällsintresse som bekämpning av terrorism utgör. Förslagen innebär ingen försämrad rättssäkerhet för enskilda som kan komma att beröras av förslagen. Förslagen ger inte heller upphov till kostnader som inte kan täckas av befintliga ekonomiska ramar.

Ikraftträdande

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 november 2019. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) att 12 kap. 10 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2018:690

Föreslagen lydelse

12 kap.

10 §

Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet.

Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 a §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet.

Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen. Av 10 kap. 18 a § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt tjuugoett år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar.

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter som behövs i ett ärende hos Skatteverket om skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481),

3. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning eller polisprogrammet.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2019.

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 10 kap. 18 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 10 kap. 23 a § och 35 kap. 10 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

18 a §¹

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild som inte fyllt tjuugoett år lämnas till Polismyndigheten, om

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild som inte fyllt tjuugoett år lämnas till Polismyndigheten *eller Säkerhetspolisen*, om

1. det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet,

2. uppgiften kan antas bidra till att förhindra det, och

3. det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

En uppgift som angår misstanke om ett begånget brott får dock lämnas endast under de förutsättningar som i övrigt anges i denna lag.

23 a §

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om uppgiften angår

1. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott,

2. brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, eller

3. brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

¹ Senaste lydelse 2014:633.

35 kap.

10 c §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att Polismyndigheten i syfte att förebygga terrorism lämnar uppgift om en enskild till en kommunal myndighet inom socialtjänsten som kan antas behöva uppgiften i sin verksamhet, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2019.

Remissvar har lämnats av Akademikerförbundet SSR, Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, Borgholms kommun, Borlänge kommun, Botkyrka kommun, Brottsförebyggande rådet, Burlövs kommun, Civil Rights Defenders, Datainspektionen, Diskrimineringsombudsmannen, Ekerö kommun, Ekobrottsmyndigheten, Fagersta kommun, Folkbildningsrådet, Försvarets radioanstalt, Förvarshögskolan, Försvarmakten, Försäkringskassan, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Hallstahammars kommun, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Luftfartsverket, Luleå kommun, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Örebro län, Länsstyrelsen Östergötland, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Norrköpings kommun, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Sjöfartsverket, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Landsting, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Södertälje kommun, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Umeå kommun, Uppsala universitet, Västerviks kommun, Åklagarmyndigheten, Älvdalens kommun och Örebro kommun.

Amnesty International Sverige, Delegationen mot segregation, Fryshuset, Gävle kommun, Hörby kommun, Kristianstads kommun, Kungälv kommun, Ludvika kommun, Ronneby kommun, Rädda Barnen, Service och kommunikationsfacket, Skövde kommun, Sätters kommun, Timrå kommun, Vaggeryds kommun, Vellinge kommun, Vision och Älvsbyns kommun har avstått från att lämna synpunkter eller inte svarat på remissen.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

10 §¹

Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet.

Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen. Av 10 kap. 18 a § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt tjuogoett år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar.

Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen. Av 10 kap. 18 a § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt tjuogoett år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar. Av 10 kap. 18 b § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i syfte att förebygga terroristbrottslighet under vissa angivna förutsättningar.

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen,

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen,

Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter som behövs i ett ärende hos Skatteverket om skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481),

3. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning eller polisprogrammet.

Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter som behövs i ett ärende hos Skatteverket om skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481),
och

3. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning eller polisprogrammet.

Prop. 2019/20:123
Bilaga 4

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 10 kap. 18 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 10 kap. 18 b och 22 a §§ och 35 kap. 10 c §, och att det närmast före 10 kap. 22 a § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

18 a §¹

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild som inte fyllt tjuugoett år lämnas till Polismyndigheten, om

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild som inte fyllt tjuugoett år lämnas till Polismyndigheten *eller Säkerhetspolisen*, om

1. det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet,

2. uppgiften kan antas bidra till att förhindra det, och

3. det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

En uppgift som angår misstanke om ett begånget brott får dock lämnas endast under de förutsättningar som i övrigt anges i denna lag.

18 b §

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om

1. det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå brott enligt

a) lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,

b) 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller

c) lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terrorist-

brott och annan särskilt allvarlig brottslighet,

2. uppgiften kan antas bidra till att förhindra det, och

3. det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

En uppgift som angår misstanke om ett begånget brott får dock lämnas endast under de förutsättningar som i övrigt anges i denna lag.

Misstankar om begången terroristbrottslighet

22 a §

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om uppgiften angår misstanke om ett begånget brott

1. enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,

2. enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller

3. enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

35 kap.

10 c §

Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att Polismyndigheten lämnar uppgift om en enskild till en kommunal myndighet inom socialtjänsten, om uppgiften kan antas bidra till att förebygga brott

1. enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,

2. enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök,

*förberedelse eller stämpling till
sådant brott, eller*

*3. enligt lagen (2010:299) om
straff för offentlig uppmaning,
rekrytering och utbildning
avseende terroristbrott och annan
särskilt allvarlig brottslighet.*

*En uppgift får lämnas endast om
intresset av att uppgiften lämnas
har företräde framför det intresse
som sekretessen ska skydda.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-02-28

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Karin Almgren samt justitierådet Stefan Johansson

Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism

Enligt en lagrådsremiss den 20 februari 2020 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453),
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Charlotta Björk.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

10 kap. 18 b §

Förslaget innebär att det införs en sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt för socialtjänsten att, i syfte att förebygga terroristbrottslighet, till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen lämna ut sekretessbelagda uppgifter som rör en enskild.

Det principiellt nya med den föreslagna bestämmelsen är att den omfattar även personer som har fyllt 21 år och gentemot vilka socialtjänsten i princip endast kan vidta insatser som bygger på frivillighet.

Förslaget aktualiserar en känslig och svår avvägning mellan motstående intressen. I den ena vågskålen ligger samhällets intresse av att skydda sig mot terroristbrottslighet. En möjlighet att lämna ut uppgifter i skedet innan någon brottslig handling har begåtts kan öka möjligheterna att förebygga och förhindra terroristbrottslighet, bl.a. genom att identifiera och sätta in åtgärder mot radikaliseringsprocesser. I den andra vågskålen ligger intresset av den enskildes integritet och av att han eller hon med förtroende ska kunna vända sig till socialtjänsten. Om socialtjänsten uppfattas som polisens förlängda arm kan det finnas en risk för att den enskilde blir mindre benägen att kontakta och lämna uppgifter till socialnämnden, vilket i förlängningen kan leda till minskad kunskap om just de personer som riskerar att begå terroristbrottslighet.

Det finns inget givet svar på vad som är den rätta avvägningen mellan dessa motstående intressen. För att en sekretessbrytande bestämmelse ska kunna godtas krävs emellertid att tillämpningsområdet begränsas till vad

som är nödvändigt och att bestämmelsen utformas så att risken för godtyckliga bedömningar minimeras.

Den föreslagna bestämmelsen har begränsats till situationer där det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå närmare angivna brott enligt terroristbrottslagen, lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall samt lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Tillämpningsområdet får därför anses vara tillräckligt väl avgränsat.

Förutsättningarna för uppgiftslämnande har utformats med 10 kap. 18 a § som förebild. Enligt den bestämmelsen kan socialtjänsten bryta sekretessen och lämna ut uppgifter när det gäller en person som inte har fyllt 21 år, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Riskrequisitet i den föreslagna bestämmelsen är utformat på ett liknande sätt och innebär att riskbedömningen måste grundas på konkreta omständigheter. Vidare har socialtjänsten erfarenhet av att tillämpa detta och i stor utsträckning också de övriga rekvirit som finns i punkterna 2 och 3 i den föreslagna bestämmelsen.

Mot denna bakgrund finner Lagrådet att förslaget kan godtas.

10 kap. 22 a § och 35 kap. 10 c §

I paragraferna hänvisas, liksom i 10 kap. 18 b §, till tre särskilda lagar i en punktlista. Utformningen skiljer sig emellertid åt på så sätt att i 10 kap. 22 a § och 35 kap. 10 c § anges ordet enligt i varje enskild punkt och inte, såsom i 10 kap. 18 b §, endast i inledningen. Paragraferna bör ha en enhetlig utformning och Lagrådet anser att det är den teknik som valts i 10 kap. 18 b § som bör användas.

Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Micko

Föredragande: statsrådet Damberg

Regeringen beslutar proposition Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism