

# Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen

En ny huvudregel

*Betänkande av Utredningen om  
förbättrade möjligheter att utbyta information  
med brottsbekämpande myndigheter*

*Stockholm 2023*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2023:69**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0754-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0755-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 28 april 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter, enskilda huvudmän för fristående skolor m.fl. Syftet med uppdraget är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet (dir. 2022:37). Kammarrättspresidenten Stefan Holgersson förordnades samma dag till särskild utredare.

Regeringen beslutade den 26 januari 2023 om tilläggsdirektiv. Utredaren fick i uppdrag att, utöver det ursprungliga uppdraget, ta ställning till hur det kan inrättas en huvudregel i sekretesslagstiftningen och kartlägga eventuella hinder mot elektroniskt utlämnande för de berörda aktörerna (dir. 2023:11).

Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 25 maj 2022 departementssekreteraren vid Finansdepartementet Alf Engström, rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Joanna Hedqvist, departementssekreterare vid Socialdepartementet Carolin Jarlehag och kanslirådet vid Utbildningsdepartementet Marie Törn.

Till experter förordnades samma dag verksjuristen vid Kronofogdemyndigheten Johan Alnebo, experten vid Sveriges kommuner och regioner Greta Berg, juristen vid Socialstyrelsen Petra Bergendahl, skattedirektören vid Skatteverket Dan Ekeröth, juristen vid Skolverket Annica Emmervall, chefsåklagaren vid Ekobrottsmyndigheten Henric Fagher, samverkansansvarige vid Försäkringskassan Thomas Falk, kommissarie vid Polismyndigheten Gunnar Grönkvist, juristen vid Integritetsskyddsmyndigheten Elisabeth Hedborg, juristen vid

Arbetsmiljöverket Tomas Isenstam, advokaten Conny Larsson, verksjuristen vid Tullverket Anna-Karin Leo, enhetschefen vid Kriminalvården Martin Lorentzon, verksjuristen vid Säkerhetspolisen Ulrika Moberg, experten vid Skatteverket Therese Olofsson Friberg och seniora åklagaren vid Åklagarmyndigheten Chatrine Rudström.

Joanna Hedkvist entledigades från sitt uppdrag den 22 augusti 2022 varvid kanslirådet vid Justitiedepartementet Charlotta Fröcklin förordnades samma dag i hennes ställe. Charlotta Fröcklin entledigades från sitt uppdrag den 7 november 2022. Samma dag förordnades rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Sara Pettersson som sakkunnig i hennes ställe.

Alf Engsbråten entledigades från sitt uppdrag den 1 december 2022 och samma dag förordnades kanslirådet vid Finansdepartementet Annica Svedberg som sakkunnig i hans ställe.

Juristen vid Polismyndigheten Yvonne Brandell förordnades som expert i utredningen den 1 december 2022.

Den 13 mars 2023 entledigades Marie Törn från sitt uppdrag och samma dag förordnas departementssekreteraren vid Utbildningsdepartementet Christina Ridderman Karlsson som sakkunnig i hennes ställe.

Sara Pettersson entledigades från sitt uppdrag den 12 augusti 2023 och rättssakkunnige vid Justitiedepartementet Måns Norman förordnades som sakkunnig i hennes ställe från och med den 21 augusti 2023.

Ulrika Moberg entledigades från sitt uppdrag den 1 september 2023 och samma dag förordnades seniora verksjuristen vid Säkerhetspolisen Maria Sertcanli som expert i hennes ställe.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 28 april 2022 hovrättsassessorn Lina Molin, den 1 juni 2022 numera kanslirådet Johan Albihn och den 13 februari 2023 tf. assessorn Sofie Abdsaleh. Lina Molin avslutade sin anställning den 17 oktober 2023.

De förslag som lämnas är den särskilde utredarens förslag. En utredning av detta slag är inte möjlig utan stor hjälp av sakkunniga och experter samt ett produktivt och skickligt kansli. Dessa har bidragit till utredningen i så hög grad att det är befogat att skriva betänkandet i vi-form, även om det kan förekomma skilda uppfattningar i vissa delar. Ambitionen är att redovisa de mer substantiella invändningarna som framförts under arbetets gång, och som kanske kvarstår, under respektive avsnitt.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel* (SOU 2023:69).  
Uppdraget är med detta slutfört

Stockholm oktober 2023

Stefan Holgersson

/Sofie Abdsaleh  
Johan Albihn  
Lina Molin



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>25</b>
<b>Summary .....</b>	<b>33</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>41</b>
1.1 Förslag till lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna .....	41
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet .....	45
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument.....	47
1.4 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	50
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder .....	52
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.....	56
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.....	60
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.....	64
1.9 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	68

1.10	Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659) .....	74
1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster .....	76
1.12	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....	79
1.13	Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043) .....	80
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar .....	83
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.....	86
1.16	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag .....	89
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning .....	93
1.18	Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321) .....	94
1.19	Förslag till förordning om ändring i vägtrafikdataförordningen (2019:382) .....	97
<b>2</b>	<b>Uppdraget.....</b>	<b>99</b>
2.1	Utredningens uppdrag .....	99
2.2	Utredningens arbete.....	101
2.2.1	Samråd med andra statliga utredningar.....	103
2.3	Några definitioner och avgränsningar .....	104
2.3.1	Brottsbekämpning och brottsbekämpande myndigheter.....	104
2.3.2	Utbyte av information .....	105
2.4	Betänkandets disposition .....	106



<b>3</b>	<b>Några tidigare lagstiftningsärenden .....</b>	<b>109</b>
3.1	Inledning.....	109
3.2	Förslag från tidigare utredningar .....	110
3.2.1	Tullverkets brottsbekämpning, Integritet – Effektivitet .....	110
3.2.2	Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder.....	110
3.2.3	Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet .....	112
3.2.4	Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet .....	112
3.2.5	Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra .....	114
3.2.6	Informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism .....	115
3.2.7	Ett effektivare informationsutbyte inom Skatteverket .....	116
3.2.8	Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminaliteter.....	116
3.2.9	Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism .....	118
3.2.10	Kommuner mot brott.....	119
3.2.11	Utökat informationsutbyte .....	120
3.2.12	Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn .....	122
3.2.13	2021 års bidragsbrottsutredning.....	123
<b>4</b>	<b>Lägesbild.....</b>	<b>125</b>
4.1	Inledning.....	125
4.1.1	Antalet anmälda brott minskar .....	125
4.1.2	Det dödliga våldet ökar .....	126
4.1.3	Andelen utredda brott minskar .....	128
4.1.4	Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet .....	130
4.1.5	Andra rapporter som beskriver brottsutvecklingen.....	134
4.1.6	Statens skyldighet att skydda medborgare från brott.....	137

<b>5</b>	<b>De brottsbekämpande myndigheterna .....</b>	<b>141</b>
5.1	Brottsbekämpande myndigheter .....	141
5.1.1	Polismyndigheten .....	141
5.1.2	Ekobrottsmyndigheten.....	143
5.1.3	Kustbevakningen.....	145
5.1.4	Skatteverket.....	147
5.1.5	Säkerhetspolisen.....	149
5.1.6	Tullverket.....	150
5.1.7	Åklagarmyndigheten.....	152
<b>6</b>	<b>Kartläggning av informationsbehovet.....</b>	<b>153</b>
6.1	Utredningens uppdrag och metod .....	153
6.2	Övergripande om de brottsbekämpande myndigheternas synpunkter .....	154
6.3	Kartläggning av informationsinnehavarnas synpunkter på utökad informationsutbyte .....	157
6.3.1	Inledning.....	157
6.3.2	Hälso- och sjukvård .....	158
6.3.3	Socialtjänsten.....	165
6.3.4	Skolan.....	169
6.3.5	Tillstånds- och tillsynsmyndigheter.....	173
6.3.6	Banker och andra finansiella företag.....	175
6.3.7	Fastighetsbranschen.....	176
6.3.8	Statliga myndigheter .....	176
6.4	Fortsatt kartläggning efter regeringens tilläggsdirektiv.....	177
6.5	Särskilt om vissa andra intressen .....	179
6.6	Särskilt om Polismyndighetens informationsbehov .....	182
6.6.1	Det finns ett stort behov av information från hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola.....	182
6.6.2	Exempel på information som Polismyndigheten angett att myndigheten behöver .....	183
6.6.3	Avslutande synpunkter avseende Polismyndighetens informationsbehov .....	189

6.7	Identifierade behov som inte omfattas av våra förslag.....	189
6.7.1	Statliga myndigheter.....	190
6.7.2	Kamerabevakningslagen.....	193
6.7.3	Enskilda.....	193
6.7.4	Särskilt om befordringsföretag.....	194
<b>7</b>	<b>En ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna .....</b>	<b>195</b>
7.1	Förbättrade rättsliga förutsättningar att lämna uppgifter ....	195
7.2	En ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna .....	199
7.2.1	Generalklausulen bör inte ändras .....	199
7.2.2	En ny generalklausul för brottsbekämpningen ... ..	201
7.2.3	... eller särskilda uppgiftsskyldigheter till förmån för brottsbekämpande myndigheter? .....	202
7.2.4	Uppgiftsskyldigheter i befintlig eller ny författning? .....	206
7.3	Utformningen av lagen.....	207
7.3.1	Inledning.....	207
7.3.2	Brottsbekämpande myndigheters brottsbekämpande verksamhet.....	208
7.3.3	Utlämnande på begäran och utan föregående begäran .....	213
7.3.4	Uppgifter ska behövas i den brottsbekämpande verksamheten.....	214
7.3.5	Sekretesskyddet hos de brottsbekämpande myndigheterna.....	220
7.3.6	Begränsningar i lagens tillämpningsområde.....	222
7.3.7	I vissa situationer ska uppgifter inte lämnas.....	226
7.3.8	Passivitetsrätt och oskuldspresumtion.....	228
7.4	Vissa andra frågor om lagens praktiska tillämpning.....	231
7.5	Vilka uppgiftsskyldigheter bör övervägas?.....	232

<b>8</b>	<b>En uppgiftsskyldighet avseende kontaktuppgifter .....</b>	<b>235</b>
8.1	Brottsbekämpningens behov .....	235
8.2	Rättslig reglering.....	236
8.2.1	Sekretess för s.k. kontaktuppgifter.....	236
8.2.2	Uppgiftsskyldigheter .....	238
8.3	En uppgiftsskyldighet avseende kontaktuppgifter.....	239
8.3.1	Brottsbekämpningen behöver kontaktuppgifter .....	239
8.3.2	I vissa fall ska kontaktuppgifter inte lämnas ut...	248
8.3.3	Integritetsfrågor.....	250
<b>9</b>	<b>En uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter ....</b>	<b>253</b>
9.1	En uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter ska införas i den nya lagen .....	253
9.1.1	Inledning.....	253
9.1.2	Vilket behov finns av en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen för statliga myndigheter? ..	254
9.1.3	Vilka uppgifter är det som efterfrågas?.....	257
9.1.4	Vissa särskilt känsliga uppgifter bör undantas från uppgiftsskyldigheten .....	257
9.2	Sekretess hos statliga myndigheter.....	258
9.3	Uppgifter ska lämnas även utan en föregående begäran.....	260
9.3.1	Ett ökat spontant uppgiftslämnande är centralt för att åstadkomma mönsterbrytande åtgärder...	260
9.3.2	Närmare om uppgiftslämnande på begäran.....	262
9.4	Utlämnande ska föregås av en intresseavvägning .....	263
9.4.1	En presumtion för utlämnande .....	264
9.4.2	Vilka intressen ska vägas mot varandra? .....	264
9.4.3	Hur ska avvägningen göras? .....	266
9.4.4	Intresseavvägningen ska inte vara beroende av om utlämnande föregås av en begäran.....	269
9.4.5	Skyldigheternas förhållande till offentlighets- och sekretesslagen .....	269
9.5	Övriga förutsättningar för utlämnande.....	273

9.6	Vilka statliga myndigheter ska omfattas av uppgiftsskyldigheten? .....	274
9.6.1	Arbetsförmedlingen .....	276
9.6.2	Arbetsmiljöverket.....	280
9.6.3	Bolagsverket.....	285
9.6.4	Centrala studiestödsnämnden .....	290
9.6.5	Finansinspektionen .....	295
9.6.6	Fondtorgsnämnden .....	301
9.6.7	Försäkringskassan.....	305
9.6.8	Inspektionen för vård och omsorg .....	309
9.6.9	Kriminalvården .....	313
9.6.10	Kronofogdemyndigheten.....	318
9.6.11	Lantmäteriet.....	321
9.6.12	Länsstyrelserna .....	325
9.6.13	Migrationsverket .....	331
9.6.14	Naturvårdsverket.....	337
9.6.15	Pensionsmyndigheten .....	339
9.6.16	Skatteverket .....	342
9.6.17	Statens skolinspektion.....	349
9.6.18	Sveriges utlandsmyndigheter .....	352
9.6.19	Tillväxtverket .....	356
9.6.20	Transportstyrelsen.....	359
9.6.21	Utbetalningsmyndigheten .....	363
9.7	Det bör framgå av lag vilka myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten.....	365
9.7.1	Brottslighetens utveckling kräver en flexibel lagstiftning ... ..	366
9.7.2	... men skyddet för den personliga integriteten medför att uppgiftsskyldigheten ska regleras i lag .....	367
9.7.3	Kan myndigheterna räknas upp i förordning? .....	370
<b>10</b>	<b>En uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner .....</b>	<b>375</b>
10.1	Inledning.....	375
10.2	Vilka uppgifter är det som efterfrågas? .....	376
10.2.1	Offentlig upphandling och utbetalning av offentliga medel.....	376

10.2.2	Tillstånds- och tillsynsverksamhet i kommuner...	378
10.2.3	Särskilt om uppgifter som rör enskilda huvudmän .....	379
10.2.4	Särskilt om miljöärenden .....	380
10.2.5	Andra uppgifter som förvaras inom regionerna ...	381
10.3	Rättsliga utgångspunkter .....	383
10.3.1	Kommunalt självstyre .....	383
10.3.2	Sekretess hos kommuner och regioner .....	384
10.4	En uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner .....	385
10.4.1	De brottsbekämpande myndigheterna behöver fler uppgifter från kommuner och regioner .....	385
10.4.2	Vilket behov finns av en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen? .....	386
10.4.3	Kommuner och regioner bör inte omfattas av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet .....	387
10.4.4	En ny uppgiftsskyldighet i lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.....	389
10.4.5	Vissa uppgifter bör undantas från uppgiftsskyldigheten.....	390
10.4.6	Uppgifter ska lämnas även utan en föregående begäran.....	391
10.4.7	Förutsättningar för utlämnande.....	392
10.4.8	Utlämnande ska föregås av en intresseavvägning .....	393
10.4.9	Konsekvenserna för det kommunala självstyret.....	394
<b>11</b>	<b>En uppgiftsskyldighet för skolan.....</b>	<b>395</b>
11.1	Inledning .....	395
11.2	Skolans reglering och uppdrag.....	397
11.3	Informationsdelning från skolan styrs av olika regelverk..	399
11.4	Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter från skolan...	400
11.4.1	Brott och rekrytering till kriminalitet sker i skolmiljön .....	401

11.4.2	Brottsbekämpningens behov .....	401
11.4.3	Hur ser skolan på ett utökat uppgiftslämnande? .....	403
11.4.4	En ny reglering som leder till att mer uppgifter lämnas .....	404
11.5	En uppgiftsskyldighet för skolan .....	405
11.5.1	Utgångspunkter .....	405
11.5.2	Påverkan på skolans uppdrag .....	406
11.5.3	En ny uppgiftsskyldighet .....	407
11.5.4	Vissa uppgifter är så skyddsvärda att de är undantagna från uppgiftsskyldigheten .....	410
11.6	Vilka ska omfattas av uppgiftsskyldigheten? .....	411
11.6.1	Uppgiftsskyldigheten ska omfatta skolväsendet, internationella skolor och öppen fritidsverksamhet ... ..	411
11.6.2	... samt omfatta alla skolans verksamheter .....	413
11.6.3	... och fullgöras av rektor .....	414
11.7	Utlämnande utan föregående begäran .....	418
11.7.1	Utgångspunkter .....	418
11.7.2	Uppgifter ska lämnas utan föregående begäran ..	419
11.7.3	Intresseavvägning .....	422
11.8	Utlämnande på begäran .....	428
11.8.1	Intresseavvägning .....	429
11.9	Vilka uppgifter kan komma att lämnas ut? .....	437
11.10	Skyldighetens förhållande till orosanmälan och annan samverkan .....	438
11.11	Integritetsfrågor .....	439
<b>12</b>	<b>Ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten .....</b>	<b>443</b>
12.1	Inledning .....	443
12.1.1	Brås rapport <i>Informationsdelning mellan socialtjänst och polis – i brottsförebyggande arbete med barn och unga</i> .....	444

12.2	Vilka uppgifter behöver brottsbekämpningen? .....	447
12.2.1	Inledning.....	447
12.2.2	Brottsbekämpande myndigheter behöver förenklade regler .....	448
12.2.3	Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter i brottsförebyggande syfte.....	449
12.2.4	Brottsbekämpningen behöver också fler uppgifter om begångna brott .....	451
12.2.5	... och fler uppgifter om förberedelse, försök eller stämpling till vissa brott mot unga .....	453
12.2.6	Tullverket behöver omfattas av fler sekretessbrytande bestämmelser .....	454
12.3	Socialtjänstens uppdrag.....	454
12.3.1	Möjligheten att samverka med andra aktörer.....	455
12.3.2	Särskilt om orosanmälan.....	456
12.3.3	En ny socialtjänstlag .....	457
12.4	Sekretess för uppgifter hos socialtjänsten.....	458
12.5	Tystnadsplikt i enskild verksamhet .....	459
12.6	Möjligheter att lämna ut uppgifter till brottsbekämpningen .....	460
12.6.1	Samtycke som grund för utlämnande .....	461
12.6.2	Nödvärdigt utlämnande .....	462
12.6.3	Uppgifter för att förebygga brott .....	463
12.6.4	Uppgifter om förestående eller pågående brott ..	465
12.6.5	Uppgifter om begångna brott .....	465
12.6.6	Vissa andra sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL .....	471
12.7	Våra överväganden.....	473
12.7.1	Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter från socialtjänsten.....	473
12.7.2	Utgångspunkter för våra förslag .....	477
12.7.3	Ökat uppgiftslämnande från socialtjänsten bör åstadkommas genom riktade justeringar av befintlig lagstiftning .....	481
12.7.4	Uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet .....	485



12.7.5	Uppgifter om begångna brott.....	493
12.7.6	Tullverket får en möjlighet att begära ut uppgifter om placering .....	510
12.7.7	Särskilt om enskild verksamhet .....	511
12.7.8	Integritetsfrågor .....	511
<b>13</b>	<b>Ett utökat uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården .....</b>	<b>515</b>
13.1	Inledning.....	515
13.1.1	Begreppet hälso- och sjukvård.....	516
13.2	Vilka uppgifter behöver brottsbekämpningen? .....	516
13.2.1	Inledning .....	516
13.2.2	Synpunkter från informationsinnehavare .....	518
13.3	Hälso- och sjukvårdens uppdrag.....	518
13.4	Sekretess för uppgifter inom den offentliga hälso- och sjukvården .....	519
13.5	Tystnadsplikt i enskild hälso- och sjukvård .....	520
13.6	Möjligheter att lämna ut uppgifter till brottsbekämpningen .....	521
13.6.1	Sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.....	521
13.6.2	Uppgiftsskyldigheter i patientsäkerhetslagen.....	523
13.6.3	Annan lagstiftning .....	524
13.7	Våra överväganden .....	524
13.7.1	Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter från hälso- och sjukvården .....	524
13.7.2	Ökat uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården bör åstadkommas genom riktade justeringar av befintlig lagstiftning .....	528
13.7.3	Tullverket får en möjlighet att begära ut uppgifter om vistelse på sjukvårdsinrättning .....	534
13.7.4	Uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka terrorbrott och brott mot Sveriges säkerhet.....	535
13.7.5	Uppgifter om begångna terrorbrott .....	543

13.7.6	En ny skyldighet att lämna vissa uppgifter till Säkerhetspolisen införs i patientsäkerhetslagen..	545
13.7.7	Särskilt om förhållandet till fri- och rättigheter..	548
13.7.8	Integritetsfrågor .....	550
<b>14</b>	<b>Särskilt om uppgifter från Statens institutionsstyrelse ...</b>	<b>553</b>
14.1	Inledning .....	553
14.1.1	Verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen .....	553
14.1.2	Sekretess för uppgifter hos SiS .....	555
14.2	Behovet av ett ökat uppgiftslämnande .....	555
14.2.1	Brottsbekämpningen behöver mer uppgifter från SiS ... ..	556
14.2.2	... och SiS ser behov av att lämna mer uppgifter till brottsbekämpningen .....	557
14.3	En ny sekretessbrytande bestämmelse .....	559
14.3.1	Några utgångspunkter .....	559
14.3.2	Tillämpningsområdet för 10 kap. 2 § OSL .....	559
14.3.3	Det behövs ny rättslig reglering .....	561
14.3.4	En ny sekretessbrytande bestämmelse .....	563
<b>15</b>	<b>Särskilt om 10 kap. 24 § OSL .....</b>	<b>571</b>
15.1	Inledning .....	571
15.2	Våra överväganden .....	573
15.2.1	En utvidgning och förenkling av bestämmelsen ...	573
15.2.2	Det ska inte krävas en identifierad person som är misstänkt för brottet .....	577
15.2.3	Särskilt om uppgifter från trängselskattkameror ..	578
<b>16</b>	<b>En uppgiftsskyldighet för vissa finansiella företag .....</b>	<b>581</b>
16.1	Inledning .....	581
16.2	Möjligheter att lämna finansiella uppgifter till brottsbekämpningen .....	582
16.2.1	Banksekretess .....	582
16.2.2	Möjligheter att hämta in uppgifter .....	583
16.2.3	Meddelandeförbud och tystnadsplikt .....	586

16.3	Brottsbekämpningen beskriver ett behov av fler finansiella uppgifter i underrättelsearbetet.....	586
16.3.1	Inledning.....	586
16.3.2	Polismyndigheten.....	587
16.3.3	Ekobrottsmyndigheten.....	593
16.3.4	Skatteverket.....	597
16.3.5	Säkerhetspolisen.....	601
16.3.6	Tullverket.....	608
16.4	En ny uppgiftsskyldighet för vissa finansiella företag.....	611
16.4.1	Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket behöver finansiella uppgifter på underrättelsestadiet.....	611
16.4.2	Nya uppgiftsskyldigheter för finansiella uppgifter.....	615
16.4.3	Tystnadsplikt för uppgift om brottsbekämpande myndighets begäran och att uppgifter har lämnats.....	625
16.4.4	Uppgiftsskyldigheternas påverkan på de verksamheter som omfattas.....	629
16.4.5	Integritetsfrågor.....	630
<b>17</b>	<b>Följdändringar för Skatteverket.....</b>	<b>641</b>
17.1	Ändrade rättsliga förutsättningar att lämna uppgifter inom Skatteverket.....	641
17.1.1	Bakgrund.....	641
17.2	Behov av följdändringar i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.....	642
<b>18</b>	<b>Uppgifter om passager vid betalstationer för trängselskatt.....</b>	<b>645</b>
18.1	Information från trängselskattkameror behövs i brådskande fall.....	645
18.1.1	Inledning.....	645
18.1.2	Polismyndigheten.....	646
18.1.3	Säkerhetspolisen.....	648
18.1.4	Tullverket.....	649

18.2	Systemet med trängselskatt .....	651
18.2.1	Allmänt om trängselskatt .....	651
18.2.2	Tekniken vid insamling och bearbetning av uppgifter om passager.....	651
18.3	Sekretess för uppgifter om trängselskatt .....	652
18.4	Möjligheten att lämna ut uppgifter om passager med stöd av befintlig lagstiftning .....	653
18.5	Behovet av uppgifter i brådskande fall tillgodoses inte genom våra övriga förslag.....	655
18.6	Uppgiftsskyldigheten i vägtrafikdataförordningen utvidgas .....	657
18.6.1	Uppgiftsskyldigheten i vägtrafikdataförordningen behövs för de mest brådskande fallen.....	657
18.6.2	Uppgiftsskyldigheten i vägtrafikdataförordningen ska gälla i fler brådskande fall än tidigare ... ..	658
18.6.3	... och omfatta underrättelse- och utredningsverksamhet .....	661
18.6.4	Uppgiftsskyldigheten ska gälla även gentemot Tullverket.....	662
18.6.5	Integritetsfrågor.....	663
<b>19</b>	<b>Utökade möjligheter för enskilda att behandla personuppgifter .....</b>	<b>667</b>
19.1	Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter från enskilda.....	667
19.2	Rättsliga utgångspunkter .....	670
19.2.1	Principen om ändamålsbestämning och finalitetsprincipen .....	671
19.2.2	Undantag från finalitetsprincipen .....	672
19.3	En möjlighet för enskilda att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter .....	674
19.3.1	En ny dataskyddsrättslig grund.....	675
19.3.2	Utformningen av den nya regleringen.....	675

<b>20</b>	<b>Elektroniskt utlämnande .....</b>	<b>683</b>
20.1	Allmänt om elektroniskt utlämnande.....	683
20.1.1	Direktåtkomst .....	684
20.1.2	Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst .....	684
20.1.3	Skillnaderna mellan direktåtkomst och elektroniskt utlämnande på annat sätt .....	685
20.2	Begränsningar att lämna ut uppgifter elektroniskt.....	685
20.2.1	Kartläggning av hinder mot elektroniskt utlämnande.....	686
20.2.2	Myndigheter som har möjligheter att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter .....	687
20.2.3	Myndigheter som har begränsade möjligheter att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter.....	690
20.3	Centrala studiestödsnämnden ska ges utökade möjligheter till elektroniskt utlämnande .....	691
<b>21</b>	<b>Särskilt om personuppgiftsbehandling och integritet ...</b>	<b>693</b>
21.1	Förslagets samlade effekt på den personliga integriteten .....	693
21.2	Regleringen till skydd för den personliga integriteten .....	693
21.2.1	Allmänt.....	693
21.3	Utökad och ny personuppgiftsbehandling.....	701
21.4	Olika typer av personuppgifter kommer behandlas .....	703
21.4.1	Särskilt om känsliga personuppgifter .....	705
21.5	Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen .....	708
21.6	De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen .....	714
21.7	Rättslig grund för behandling av personuppgifter .....	715
21.8	Slutlig proportionalitets- och nödvändighetsbedömning...	718

<b>22</b>	<b>Konsekvensanalys .....</b>	<b>721</b>
22.1	Inledning .....	721
22.2	Utgångspunkter för bedömningen.....	722
22.3	Ekonomiska konsekvenser.....	725
22.3.1	Samhällsekonomiska konsekvenser .....	725
22.3.2	Brottsbekämpande myndigheter .....	727
22.3.3	Statliga myndigheter .....	732
22.3.4	Kommuner och regioner .....	735
22.3.5	Särskilt om skolan .....	735
22.3.6	Särskilt om socialtjänsten och hälso- och sjukvården.....	737
22.3.7	Särskilt om enskild verksamhet.....	738
22.4	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	739
22.5	Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.....	740
22.6	Övriga konsekvenser.....	742
22.7	Ikraftträdande .....	743
<b>23</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>745</b>
23.1	Förslaget till lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna .....	745
23.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet .....	761
23.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument .....	762
23.4	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) .....	764
23.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder .....	765

23.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.....	769
23.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.....	773
23.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.....	776
23.9	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	780
23.10	Förslaget till lag om ändring i Patientsäkerhetslagen (2010:659).....	788
23.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster.....	790
23.12	Förslaget om lag om ändring i skollagen (2010:800).....	793
23.13	Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043).....	794
23.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar .....	796
23.15	Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder .....	799
23.16	Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.....	802
23.17	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.....	806

## Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:37 .....	809
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:11 .....	821





# Sammanfattning

## Uppdraget

Vi har fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt skolor. Om det framkommer behov av förbättrat informationsutbyte med andra myndigheter och aktörer kan vi även överväga förslag som bidrar till ett ökat informationsutbyte med dem. Vidare har regeringen tilläggsdirektiv gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen när det gäller informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter. Huvudregeln ska som utgångspunkt genomföras med uppgiftsskyldigheter för de myndigheter och andra aktörer som omfattas av våra direktiv. Om vi bedömer att en uppgiftsskyldighet inte är lämplig för någon eller några av myndigheterna eller aktörerna får vi lämna alternativa förslag på hur dessa ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter.

Syftet med uppdraget är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. Regeringen har uttalat att det krävs mönsterbrytande åtgärder för att förebygga och bryta brottsligheten. Myndigheter ska kunna dela information när det behövs för att förebygga och bekämpa brott.

Arbetet inleddes med att kartlägga brottsbekämpningens informationsbehov och de hinder mot informationsdelning som finns i dag.

## Nya förutsättningar för informationsdelning med brottsbekämpningen

Vi har haft ett mycket brett uppdrag som berört ökad informationsdelning till brottsbekämpningen från stora delar av samhället. Uppdraget har till att börja med omfattat statliga myndigheter, kommuner och skolor. Under den kartläggning som vi genomförde identifierade vi också behov av informationsutbyte med regioner, och vissa enskilda, bl.a. banker och andra finansiella företag. Många myndigheter som vi har varit i kontakt med har efterfrågat förbättrade möjligheter att få information från brottsbekämpningen, främst från Polismyndigheten, och bättre möjligheter att dela information mellan myndigheter som inte har brottsbekämpande uppdrag. Vi har dock i ett tidigt skede sett det som nödvändigt att avgränsa vårt arbete till att avse förbättrade möjligheter att lämna uppgifter *till* de brottsbekämpande myndigheterna.

Förslagen i betänkandet utgår från vårt uppdrag och de behov som vi har identifierat i vår kartläggning. De brottsbekämpande myndigheterna har beskrivit att det inte enbart är rättsliga hinder som bidrar till att information inte delas i den utsträckning som brottsbekämpningen behöver. Det framkom bl.a. att lagstiftningen uppfattas som svåröverskådlig och komplicerad. Det finns en betydande okunskap och osäkerhet kring hur reglerna ska tillämpas hos myndigheter och andra aktörer som delar information med de brottsbekämpande myndigheterna. Det har lett till att de möjligheter som finns underutnyttjas och tillämpas på ett inkonsekvent sätt.

De brottsbekämpande myndigheterna har särskilt pekat på att möjligheterna att utbyta information på underrättelsestadiet är alltför begränsade. Möjligheterna till informationsutbyte uppfattas som klart bättre efter att en förundersökning har inletts, men även i det skedet finns det behov av mer information. De brottsbekämpande myndigheterna, men även andra myndigheter, har också särskilt gett uttryck för att det behövs ett förändrat synsätt på uppgiftslämnande till brottsbekämpningen. Information måste i betydligt större utsträckning än tidigare lämnas på eget initiativ av den som uppmärksammar misstänkta oegentligheter eller brott.

Med utgångspunkt i de behov som framkom i vår kartläggning syftar våra förslag till att förbättra informationsdelningen till brottsbekämpningen för att åstadkomma förbättrade möjligheter att före-

bygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och att utreda och lagföra brott. De förslag vi lämnar utgör nya rättsliga möjligheter och skyldigheter att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. Vi lämnar också förslag som syftar till att förenkla vissa befintliga bestämmelser som bryter sekretess. Sammantaget utgör våra förslag en ny huvudregel för informationsdelning till brottsbekämpningen. De viktigaste förslagen vi lämnar i betänkandet är följande:

- En ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna som innehåller
  - en skyldighet att på begäran lämna kontaktuppgifter till enskilda för alla myndigheter, dvs. även kommuner och regioner, och vissa enskilda verksamheter,
  - en uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter,
  - en uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner, och
  - en uppgiftsskyldighet för skolan.
- Utvidgade och förenklade möjligheter att lämna uppgifter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården till brottsbekämpningen.
- En skyldighet för banker och vissa andra finansiella företag att lämna uppgifter som rör kvalificerad brottslighet på underrättelsestadiet till Polismyndigheten, Skatteverket Säkerhetspolisen och Tullverket.
- En rättslig grund för enskilda att behandla personuppgifter för att på begäran lämna ut sådana till de brottsbekämpande myndigheterna.

Nedan följer en kort redogörelse över några av de mest centrala förslagen.

## **En ny lag med skyldigheter att lämna uppgifter till brottsbekämpningen**

Vi föreslår en ny lag med ett antal skyldigheter för myndigheter och vissa enskilda verksamheter att lämna information till de brottsbekämpande myndigheterna. Uppgiftsskyldigheterna bryter sekretess med stöd av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen, (2009:400),

OSL, och i förekommande fall tystnadsplikt. Uppgiftsskyldigheterna gäller dock oberoende av om en uppgift omfattas av sekretess eller tystnadsplikt.

Den nya lagen innehåller till att börja med ett förslag till en skyldighet för myndigheter och enskilt bedriven verksamhet inom socialtjänst och hälso- och sjukvård samt skolor med enskild huvudman, att på begäran lämna ut kontaktuppgifter till brottsbekämpningen. Med kontaktuppgifter avses här ett antal särskilt angivna kategorier av uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna kan ha behov av för att kontakta, identifiera och lokalisera enskilda. Skyldigheten att lämna kontaktuppgifter är avsedd att ge brottsbekämpningen en enkel tillgång till adresser, telefonnummer, arbetsplats, e-postadresser osv. Ett utlämnande ska inte kräva någon mer komplicerad bedömning av informationsinnehavaren, och endast om det finns synnerliga skäl kan en innehavare av informationen avstå från att lämna ut en uppgift. För andra uppgifter som finns inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården har vi bedömt att det är olämpligt att föreslå generella uppgiftsskyldigheter. För dessa verksamheter föreslår vi i stället vissa ändringar av den befintliga lagstiftningen, vilka vi återkommer till nedan.

Vidare föreslår vi att ett antal statliga myndigheter ska bli skyldiga att både på eget initiativ och på begäran lämna ut uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Motsvarande skyldighet föreslås träffa även kommuner och regioner, förutsatt att uppgifterna inte omfattas av socialtjänstsekretess eller hälso- och sjukvårdssekretess. Skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ är avsedd att få till stånd ett ökat informationsflöde av uppgifter som myndigheterna uppmärksammar i sitt ordinarie arbete om t.ex. begångna brott, brottsplaner eller nya brottsupplägg. I vissa situationer kan det finnas skäl att avstå från att lämna ut en uppgift. En myndighet kan därför efter en intresseavvägning avstå från att lämna ut en uppgift om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Skolan nämns särskilt i våra direktiv som en viktig samverkanspart med brottsbekämpningen. Vi föreslår en särskild uppgiftsskyldighet för rektor, både vid skolor som drivs av offentliga och enskilda huvudmän. Skyldigheten för rektor att lämna uppgifter är något annorlunda utformad jämfört med övriga bestämmelser i den nya lagen.

Till skillnad från övriga uppgiftsskyldigheter gäller skyldigheten för rektor att lämna information på eget initiativ enbart i förhållande till Polismyndigheten och alltså inte till övriga brottsbekämpande myndigheter. Vidare kan rektor avstå från att lämna en uppgift redan när övervägande skäl talar mot ett utlämnande. Det innebär dels att intresseavvägningen ska göras även om uppgiften inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt, dels att de skäl som talar mot ett utlämnande inte behöver vara lika starka för att utlämnande ska underlåtas i jämförelse med vad som föreslås för myndigheter som inte är skolor. Samtliga brottsbekämpande myndigheter kan dock begära ut en uppgift från skolan. Även i de fallen kan rektor i vissa situationer avstå från att lämna informationen. En uppgift ska inte lämnas på begäran om det finns en sekretessbestämmelse eller bestämmelse om tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Från lagens tillämpningsområde undantas, utom såvitt avser skyldigheten att lämna kontaktuppgifter, uppgifter som skyddas av bl.a. så kallad statistiksekretess, hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess. Det innebär att sådana uppgifter inte kan lämnas ut med stöd av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna.

Lagen ska benämnas lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

## Hälso- och sjukvården och socialtjänsten

Vi har bedömt att det som utgångspunkt inte är lämpligt att föreslå någon generell skyldighet för hälso- och sjukvården och socialtjänsten att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. Hälso- och sjukvården och socialtjänsten omfattas dock av den avgränsade uppgiftsskyldigheten för kontaktuppgifter som vi föreslår i den nya lagen. Därtill föreslår vi en möjlighet för Säkerhetspolisen att begära ut uppgifter från hälso- och sjukvården för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som består i terrorbrott eller brott mot Sveriges säkerhet.

I vår kartläggning framkom att socialtjänsten har, som vi uppfattar det, relativt stora möjligheter redan i dag att lämna ut uppgifter i brottsförebyggande syfte bl.a. om unga som riskerar att hamna i

kriminalitet. Stöd för sådant utlämnande finns i 10 kap. 18 a § OSL. Det framkom dock att bestämmelsen endast används i begränsad omfattning. Vi lämnar därför ett antal förslag som syftar till att förenkla tillämpningen av den bestämmelsen. Vi föreslår också vissa andra ändringar av bestämmelser i 10 kap. OSL för att utvidga den rättsliga möjligheten att lämna uppgifter och förenkla tillämpningen. Vidare föreslår vi en sänkt tröskel för när uppgifter om begångna brott kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL. Vi föreslår också en ändring som medför att den bestämmelsen – till skillnad från hur den tillämpas i dag – ska kunna användas för att bryta sekretess även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brott.

## Finansiella uppgifter i underrättelsearbetet

Möjligheten att begära in uppgifter på underrättelsestadiet från banker och andra finansiella företag är i dag i princip begränsad till uppgifter som rör penningtvätt och finansiering av terrorism. Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket har påtalat ett angeläget behov av att få tillgång till finansiella uppgifter från finansiella företag i det övriga underrättelsearbetet.

Vi föreslår att en uppgiftsskyldighet förs in i de s.k. rörelselagarna som innebär att de nyss nämnda myndigheterna kan begära in finansiella uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka s.k. kvalificerad brottslighet, dvs. brottslighet för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer.

## En ny huvudregel

De förslag vi lämnar utgör sammantaget en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen för informationsdelning till brottsbekämpningen. De brottsbekämpande myndigheterna får nya och effektivare redskap för att hämta in information från ett stort antal, vitt skilda, verksamheter. Ett antal av de för brottsbekämpningen viktigaste statliga myndigheterna, samt kommuner, regioner och skolor, får dessutom en skyldighet att lämna information utan föregående begäran. Vi bedömer att förslagen ger väsentligt förbättrade förutsättningar för brottsbekämpningen att få tillgång till information som behövs för att förebygga och bekämpa brott. Förslagen kommer dock inte att få

önskat genomslag om inte brottsbekämpningen och informationsinnehavarna utvecklar sin samverkan. God samverkan bör bidra till en förståelse för varandras verksamheter och i förlängningen medföra att rätt uppgifter lämnas till den brottsbekämpande verksamheten.





# Summary

## Remit

We have been tasked by the Government with submitting proposals for improved possibilities for information exchange between law enforcement authorities and certain other central government agencies, municipal authorities and schools. Should the need for improved information exchange with other agencies and actors emerge, we may also consider proposals that contribute to increased information exchange with them. Furthermore, in supplementary terms of reference, the Government has tasked us with proposing a general rule in secrecy legislation as regards sharing information with law enforcement authorities. As a basic premise, the general rule will include an obligation for agencies and other actors included in our directives to provide information. If we consider that particular agencies' or actors' obligation to provide information is inappropriate, we will submit alternative proposals for how they should be able to exchange information with law enforcement authorities.

The purpose of the remit is streamlining efforts to prevent and fight crime by improving the possibilities of exchanging information to the greatest possible extent without involving a disproportionate invasion of the personal privacy of individuals. The Government has stated that measures that break patterns are needed to prevent and stop crime. Agencies must be able to share information when necessary to prevent and fight crime.

The work began with an analysis of law enforcement authorities' need for information and current impediments to sharing information.

## **New conditions for information-sharing with law enforcement authorities**

We had a very broad remit that concerned increased information-sharing between large parts of society and law enforcement authorities. To begin with, the remit involved central government agencies, municipalities and schools. In our analysis, we also identified the needs for information exchange with regions and certain private actors, including banks and other financial companies. Many of the agencies we contacted requested improved possibilities to obtain information from law enforcement authorities, primarily the Swedish Police Authority, and better possibilities for agencies that do not focus on law enforcement issues to share information. However, in an early stage, we considered it necessary to limit our efforts to improve possibilities to provide information *to* law enforcement authorities.

The proposals in the report are based on our remit and the needs we identified in our analysis. Law enforcement authorities have stated that legal obstacles are not the only aspect that contributes to that information is not shared to the extent that they need. It emerged that the legislation is perceived as obscure and complicated, among other things. There is significant lack of knowledge and uncertainty regarding how these regulations should be applied by agencies and other actors that share information with law enforcement authorities. As a result, the available possibilities are underutilised and applied in an inconsistent manner.

Law enforcement authorities have specifically indicated that possibilities to exchange information during the intelligence stage are too limited. Possibilities to exchange information are perceived to be significantly better after a preliminary investigation has begun, but that stage also requires more information. In addition, law enforcement authorities, but also other agencies, have stated that a different perspective is required when submitting information to these authorities. Anyone who notices suspected irregularities or crimes must, on their own initiative, provide information to a considerably greater extent than before.

We have used the needs that emerged in our analysis as a starting point, and our proposals aim to improve information-sharing with law enforcement authorities to achieve improved possibilities to prevent, deter and detect criminal activities, and to investigate and pros-

ecute offences. The presented proposals constitute new legal opportunities and obligations to provide information to law enforcement authorities. We have also submitted proposals that aim to simplify certain existing provisions that override secrecy. Overall, our proposals constitute a new general rule for sharing information with law enforcement authorities. The most important proposals in the report are the following.

- New legislation on the obligation to provide information to law enforcement authorities. It includes:
  - an obligation, upon request, to provide contact information of individuals to all agencies, including municipalities and regions, and certain individual operations;
  - an obligation for certain central government agencies to provide information;
  - an obligation for municipalities and regions to provide information; and
  - an obligation for schools to provide information.
- Expanded and simplified possibilities for social services and health care services to submit information to law enforcement authorities;
- An obligation for banks and certain other financial companies to provide information concerning qualified crime at the intelligence stage to the Swedish Police Authority, the Swedish Tax Agency, the Swedish Security Service and Swedish Customs; and
- A legal basis for individuals, upon request, to process their personal data to disclose them to law enforcement authorities.

Below is a short summary of some of the key proposals.

### **New legislation on obligation to provide information to law enforcement authorities**

We propose new legislation that will include a number of obligations for central government agencies and certain private operations to provide information to law enforcement authorities. The obligation to

provide information overrides secrecy under Chapter 10, Section 28 of the Public Access to Information and Secrecy Act and, when relevant, confidentiality. However, the obligation to provide information applies regardless of whether the information is subject to secrecy or confidentiality.

Firstly, the new legislation includes a proposal for agencies and privately run operations in the fields of social services and health care services, and schools with independent education providers, to provide contact information to law enforcement authorities, upon request. Here, 'contact information' refers to a number of specifically defined categories of information that law enforcement authorities may need to contact, identify and locate individuals. The purpose of the obligation to provide contact information is to give law enforcement authorities easy access to telephone numbers, workplaces, email addresses, etc. The disclosure of information must not require a more complicated assessment of the person holding the information, and such a person can only refrain from disclosing information if there are exceptional grounds. We have made the assessment that it is inappropriate to propose general obligations for social services and health care services to provide other information. For these operations, we instead propose certain amendments to existing legislation. We will return to those below.

Furthermore, we propose that a number of central government agencies will be obliged to provide information to law enforcement authorities, both on their own initiative and upon request. The corresponding obligation is also proposed to apply to municipalities and regions, provided that the information is not subject to secrecy in social services or health care services. The aim of the obligation to provide information at one's own initiative is to bring about an increased flow of information that agencies observe in their ordinary work on, for example, offences committed, criminal plans or new criminal structures. In certain situations, there may be reason to refrain from disclosing information. Therefore, following a balancing of interests, an agency can refrain from disclosing information if a secrecy provision applies to the information in question, and it is clear that the interest the secrecy is intended to protect takes precedence over the interest of disclosing the information.

Schools are specifically mentioned in our directive as an important collaboration partner with law enforcement authorities. We

propose a specific obligation for head teachers to provide information, both at schools run by public and private education providers. The obligation for principals to provide information is somewhat differently formulated to other provisions in the new legislation. Unlike other obligations to provide information, the obligation for principals to provide information on their own initiative only applies in relation to the Swedish Police Authority, i.e. not to other law enforcement authorities. Furthermore, principals can refrain from providing information when the arguments for withholding it outweigh the arguments for disclosing it. This means that the balancing of interests must be carried out even if the information is not subject to secrecy or confidentiality, and that the reasons not to disclose information do not need to be as strong for a disclosure to be waived in comparison with what is proposed for agencies that are not schools. However, all law enforcement authorities can request information from schools. Likewise, a head teacher can refrain from providing said information in those cases. Information must not be disclosed upon request if provisions on secrecy or confidentiality apply to said information, and there are arguments that suggest that the interest protected by the secrecy or confidentiality outweigh the interest of disclosing the information.

The following is exempted from the scope of the legislation, apart from the obligation to disclose contact information: information protected by secrecy in the areas of statistics, health care services and social services. This means that such information cannot be disclosed pursuant to the proposed obligations to provide information.

The Act will be called the Obligation to Provide Information to Law Enforcement Authorities Act.

## **Health care services and social services**

In our assessment, the basic premise is that it is inappropriate to propose a general obligation for health care services and social services to provide information to law enforcement authorities. However, health care services and social services are included in the limited obligation that we propose in the new legislation, i.e. to provide contact information. In addition, we propose a possibility for the Swedish Security Service to request information from health care

services to prevent, deter and detect criminal activities that consist of terrorist offences or offences against Sweden's security.

In our analysis, we found that social services already have relatively strong possibilities of providing information for crime prevention purposes, including about young people who are socialised into criminality. This type of disclosure is supported pursuant to Chapter 10, Section 18 of the Public Access to Information and Secrecy Act. However, it emerged that the provision is only applied to a limited extent. We have therefore submitted a number of proposals that aim to simplify the application of that provision. We also propose certain other amendments to provisions in Chapter 10 of the Public Access to Information and Secrecy Act to expand the legal possibility of disclosing information and facilitating application. Furthermore, we propose a lower threshold for when information on committed offences can be disclosed pursuant to Chapter 10, Section 23 of the Public Access to Information and Secrecy Act. We also propose an amendment that means that the provision – as opposed to how it is applied today – will be possible to use to override secrecy even if there is no identified suspect for an offence.

## **Financial information in intelligence work**

The possibility of requesting information at the intelligence stage from banks and other financial companies is currently in principle limited to information concerning money laundering and the funding of terrorism. The Swedish Economic Crime Authority, the Swedish Police Authority, the Swedish Tax Agency, the Swedish Security Service and Swedish Customs have stated an urgent need to receive access to financial information from financial companies in other intelligence work.

We propose to include an obligation to provide information in acts that concern financing activities. This means the previously mentioned agencies can request financial information to prevent, deter or detect qualified crime, i.e. crime that includes a prison sentence of one year or more in the scale of penalties.

## **New general rule**

Overall, our proposals constitute a new general rule in secrecy legislation as regards information sharing with law enforcement authorities. These authorities will receive new and more effective tools to gather information from a large number of widely differing operations. A number of central government agencies that are most important to law enforcement authorities, as well as municipalities, regions and schools, will also be obliged to provide information without any prior request. We consider that the proposals will provide substantially improved conditions for law enforcement authorities to access information required to prevent and fight crime. However, the proposals will not have the desired impact unless law enforcement authorities and those holding the information collaborate more. Good collaboration should contribute to an understanding of each other's activities and, in the long term, lead to the right information being provided to law enforcement authorities.





# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna

Härigenom föreskrivs följande.

### Inledande bestämmelser

1 § Den här lagen innehåller bestämmelser om skyldigheter för myndigheter och vissa andra att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna i deras brottsbekämpande verksamhet.

2 § Med brottsbekämpande myndigheter avses i lagen Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

3 § Med brottsbekämpande verksamhet avses i lagen sådan verksamhet som en brottsbekämpande myndighet bedriver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott.

### Uppgiftsskyldighet avseende kontaktuppgifter

4 § En myndighet ska på begäran lämna en kontaktuppgift till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten och avser en enskilds

1. bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas,

2. arbetsplats,

3. telefonnummer, e-postadress, ip-adress eller annan jämförbar kontaktuppgift,

4. ombud eller företrädare, eller

5. användarnamn eller annan jämförbar uppgift.

Skyldigheten att lämna uppgifter enligt första stycket gäller även för yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet på socialtjänstens område, enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården och för verksamhet som omfattas av 7 §.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och synnerliga skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

### Uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter

**5 §** De myndigheter som anges i tredje stycket ska utan föregående begäran lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska också lämnas om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

De myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt första stycket är

1. Arbetsförmedlingen
2. Arbetsmiljöverket
3. Bolagsverket
4. Centrala studiestödsnämnden
5. Finansinspektionen
6. Fondtorgsnämnden
7. Försäkringskassan
8. Inspektionen för vård och omsorg
9. Kriminalvården
10. Kronofogdemyndigheten
11. Lantmäteriet
12. Länsstyrelserna

13. Migrationsverket
14. Naturvårdsverket
15. Pensionsmyndigheten
16. Skatteverket
17. Statens skolinspektion
18. Sveriges utlandsmyndigheter
19. Tillväxtverket
20. Transportstyrelsen
21. Utbetalningsmyndigheten

## Uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner

6 § Kommuner och regioner ska utan föregående begäran lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska också lämnas om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte för uppgifter som omfattas av 7 §.

## Uppgiftsskyldighet för skolan

7 § En rektor inom skolväsendet ska utan föregående begäran lämna en uppgift som framkommer i den verksamhet som rektorn ansvarar för till Polismyndigheten om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut.

En rektor inom skolväsendet ska på begäran lämna en uppgift som framkommer i den verksamhet som rektorn ansvarar för till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse eller bestämmelse om tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första och andra styckena gäller även rektor vid en internationell skola som avses i 24 kap. skollagen (2010:800). För öppen fritidsverksamhet som avses i 25 kap. skollagen och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första och andra styckena för den personal som huvudmannen utser.

### Undantag för vissa uppgifter

8 § Uppgiftsskyldigheterna enligt 5–7 §§ är inte tillämpliga på uppgifter som omfattas av

1. sekretess enligt 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 och 15 §§, 26 kap. 1–6 §§ samt 40 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller

2. tystnadsplikt enligt 6 kap. 12–14 och 16 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

*dels* att 7 § ska upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 7 § ska utgå,

*dels* att 8 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det närmast före 8 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Skyldighet för Skatteverkets  
brottsbekämpande verksamhet  
att lämna uppgifter inom  
Skatteverket*

8 §<sup>1</sup>

Uppgifter som förekommer i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och som kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i en sådan annan verksamhet hos Skatteverket som avses i 7 § ska lämnas till den verksamheten.

Uppgifter som förekommer i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och som kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i Skatteverkets beskattningsverksamhet, folkbokföringsverksamhet eller verksamhet för utfärdande av identitetskort för folkbokförda i Sverige ska lämnas till den verksamheten.

Medan det pågår en förundersökning avgör förundersökningsledaren om och i så fall när det är lämpligt att lämna uppgifterna.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:376.

9 §<sup>2</sup>

En uppgift enligt 7 eller 8 § som omfattas av sekretess ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

En uppgift enligt 8 § som omfattas av sekretess ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2020:376.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument

*dels* att nuvarande 8 kap. 2 a och 4 §§ ska betecknas 8 kap. 2 b och 4 a §§,

*dels* att den nya 8 kap. 4 a § och 8 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 8 kap. 4 § ska sättas närmast före 8 kap. 4 a §,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 8 kap. 2 a och 4 §§, och närmast före 8 kap. 4 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 8 kap.

##### 2 a §

*En svensk värdepapperscentral och ett kontoförande institut ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur uppgifter enligt första stycket ska lämnas.*

## Tystnadsplikt

### 4 §

*En svensk värdepapperscentral eller ett kontoförande institut eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 2 a §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

### 4 §<sup>1</sup>

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 2 a § får besluta att värdepapperscentralen eller det kontoförande institutet samt värdepapperscentralens eller institutets styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 2 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller

### 4 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 2 b § får besluta att värdepapperscentralen eller det kontoförande institutet samt värdepapperscentralens eller institutets styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 2 b § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:1004.



om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas endast om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

5 §<sup>2</sup>

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 4 §.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 4 a §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2005:490.

## 1.4 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.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 12 kap.

#### 10 §<sup>1</sup>

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. 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. Av 10 kap. 18 c § samma lag framgår dessutom att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild eller en närstående till den enskilde lämnas till Polismyndigheten i syfte att förebygga våld eller andra övergrepp mot en närstående 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,

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,

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2021:645.

Säkerhetspolisen, Kronofogde- Säkerhetspolisen, Kronofogde-  
myndigheten *eller* Skatteverket, myndigheten, Skatteverket *eller*  
*Tullverket,*

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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

## 1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:46) om värdepappersfonder

*dels* att nuvarande 2 kap. 20, 20 a och 20 b §§ ska betecknas 2 kap. 20 a, 20 c och 20 d §§,

*dels* att de nya 2 kap. 20 c och 20 d §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att 2 kap. 3 § och 13 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 2 kap. 20 a § ska sättas närmast före 20 c §,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 20 och 20 b §§, och närmast före 2 kap. 20 b § en ny rubrik med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 3 §<sup>1</sup>

För fondbolag gäller det som är föreskrivet om aktiebolag i allmänhet om inte annat följer av denna lag.

Ett fondbolag ska ha en styrelse med minst tre ledamöter samt en verkställande direktör.

I fråga om europabolag som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag ska vad som sägs om styrelsen eller dess ledamöter i följande bestämmelser tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

2 kap. 1 § 4 om ledningsprövning,

2 kap. 18 § första stycket 1 om förbud mot att handla med en värdepappersfond,

2 kap. 20 a § om meddelandeförbud, och 2 kap. 20 c § om meddelandeförbud, och

10 kap. 10 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen samt närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag framgår att de i tredje stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter ska tillämpas också på ett europabolags lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Ett fondbolag ska ha minst en revisor.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:563.

## 20 §

*Ett fondbolag och ett förvaringsinstitut ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

**Tystnadsplikt**

## 20 b §

*Ett fondbolag eller ett förvaringsinstitut eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 20 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

20 a §<sup>2</sup>

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 20 § får besluta att fondbolaget eller förvaringsinstitutet samt bolagets eller institutets

## 20 c §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 20 a § får besluta att fondbolaget eller förvaringsinstitutet samt bolagets eller institutets

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2017:1007.

styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 20 § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas endast om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

### 20 b §<sup>3</sup>

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 20 a §.

### 20 d §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 20 c §.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2005:496.

**13 kap.****1 §<sup>4</sup>**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

---

13. hur uppgifter enligt 2 kap. 20 § första stycket ska lämnas,	13. hur uppgifter enligt 2 kap. 20 och 20 a §§ första stycket ska lämnas,
---	---

---

33. sådana avgifter som avses i 10 kap. 11 §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2023:234.

## 1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

*dels* att nuvarande 1 kap. 11 och 12 §§ ska betecknas 1 kap. 11 a och 12 a §§,

*dels* att den nya 1 kap. 12 a § ska ha följande lydelse,

*dels* att 1 kap. 13 §, 10 kap. 43 §, 12 kap. 27 § och 16 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 1 kap. 12 § ska sättas närmast före 12 a §,

*dels* att det införs två nya paragrafer, 1 kap. 11 och 12 §§, och närmast före 1 kap. 12 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 11 §

*Ett kreditinstitut ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

#### Tystnadsplikt

#### 12 §

*Ett kreditinstitut eller den som är verksam i kreditinstitutet får*



*inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 11 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

### 12 §<sup>1</sup>

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 11 § får besluta att kreditinstitutet samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 11 § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas endast om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

### 12 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 11 a § får besluta att kreditinstitutet samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 11 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:1008.

13 §<sup>2</sup>

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 12 §.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 12 a §.

## 10 kap.

43 §<sup>3</sup>

I fråga om europabolag med ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i SE-förordningen (dualistiskt organiserade europabolag) skall vad som sägs i följande bestämmelser i denna lag om ett bankaktiebolags styrelse eller dess ledamöter tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

1 kap. 12 § om meddelandeförbud, 1 kap. 12 a § om meddelandeförbud,

3 kap. 2 § första stycket 4 om ledningsprövning,

8 kap. 5 § första stycket 1 om avtal om tjänster med eller till förmån för styrelseledamot,

10 kap. 4 § andra stycket om upplysningsplikt mot stämman,

10 kap. 5 § andra meningen om styrelsens sammansättning,

10 kap. 8 § om uppdrag i andra företag,

13 kap. 12 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna, samt

15 kap. 2 § om återkallelse av tillstånd.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag framgår att de i första stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter skall tillämpas också på ett europabolags lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

## 12 kap.

27 §<sup>4</sup>

I fråga om europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 37–41 i SCE-förordningen (dualistiskt organiserade europakooperativ) skall vad som sägs om en kreditmarknadsförenings styrelse eller dess ledamöter i följande bestämmelser i denna lag tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2005:497.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2006:612.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2006:612.

1 kap. 12 § om meddelande-      1 kap. 12 a § om meddelande-  
förbud,                                      förbud,  
3 kap. 2 § första stycket 4 om ledningsprövning,  
8 kap. 5 § första stycket 1 om avtal om tjänster med eller till för-  
mån för styrelseledamot,  
12 kap. 3 § om styrelsens sammansättning,  
12 kap. 6 § om uppdrag i andra företag,  
12 kap. 7 § andra stycket om upplysningsplikt mot stämman,  
13 kap. 12 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styr-  
elsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggning-  
arna, samt  
15 kap. 2 § om återkallelse av tillstånd.

Av 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europa-  
kooperativ framgår att bestämmelserna i första stycket om styrelsen  
eller dess ledamöter skall tillämpas också på ett europakooperativs  
lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

## 16 kap.

### 1 §<sup>5</sup>

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får  
meddela föreskrifter om

-----  
2. hur uppgifter enligt 1 kap.      2. hur uppgifter enligt 1 kap.  
11 § ska lämnas,                      11 och 11 a §§ ska lämnas,  
-----

18. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och under-  
rättelser som avses i 13 kap. 16 §.

-----  
Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2018:1791.

## 1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat

*dels* att nuvarande 6 kap. 8 och 9 §§ ska betecknas 6 kap. 8 a och 9 a §§,

*dels* att nya 6 kap. 9 a § ska ha följande lydelse,

*dels* att 1 kap. 2 §, 9 kap. 1 § och 10 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 6 kap. 9 § ska sättas närmast före 6 kap. 9 a §,

*dels* att det införs två nya paragrafer, 6 kap. 8 och 9 §§, och närmast före 6 kap. 9 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 2 §<sup>1</sup>

I fråga om europabolag och europakooperativ med ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar) tillämpas bestämmelserna i 6 kap. 7 och 9 §§ om styrelseledamöter på ledamöter i tillsynsorganet.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag samt 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europakooperativ framgår att bestämmelserna om styrelseledamöter i första stycket skall tillämpas också på ledamöter i ett europabolags eller ett europakooperativs lednings- eller förvaltningsorgan.

I fråga om europabolag och europakooperativ med ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar) tillämpas bestämmelserna i 6 kap. 7 och 9 a §§ om styrelseledamöter på ledamöter i tillsynsorganet.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2006:613.

## 6 kap.

### 8 §

*Ett försäkringsbolag, ett tjänstepensionsföretag och ett blandat finansiellt holdingföretag ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

### *Tystnadsplikt*

### 9 §

*Ett försäkringsbolag, ett tjänstepensionsföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 8 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

9 §<sup>2</sup>

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 8 § får besluta att företaget samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 8 § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas endast om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

## 9 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 8 a § får besluta att företaget samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 8 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

## 9 kap.

1 §<sup>3</sup>

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

9. hur uppgifter enligt 6 kap. 8 § ska lämnas.

9. hur uppgifter enligt 6 kap. 8 och 8 a §§ ska lämnas.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2017:1010.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2018:1792.

**10 kap.****2 §**

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 6 kap. 9 §.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 6 kap. 9 *a* §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.





Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag samt 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europa-k kooperativ framgår att de i första stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter ska tillämpas också på ett europa-bolags eller ett europakooperativs lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

### 12 §

*Ett värdepappersbolag, en börs och en clearingorganisation ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

### Tystnadsplikt

### 13 §

*Ett värdepappersbolag, en börs eller en clearingorganisation eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 12 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

13 §<sup>2</sup>

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 12 § får besluta att värdepappersbolaget, börsen eller clearingorganisationen samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 12 § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas bara om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

## 13 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 12 a § får besluta att värdepappersbolaget, börsen eller clearingorganisationen samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 12 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

## 14 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 13 §.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 13 a §.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2017:1011.

17 §<sup>3</sup>

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur uppgifter enligt 12 § 1. hur uppgifter enligt 12 *och* ska lämnas, *12 a §§* ska lämnas,
2. vilka som är anmälningsskyldiga enligt 15 §, och
3. vad en förteckning enligt 16 § ska innehålla.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2018:1793.

## 1.9 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–c, 21, 22 a, 23 och 24 §§ och att rubriken närmast före 10 kap. 18 a § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 26 kap. 9 e §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**Förebyggande av brott**

**10 kap.**

**Förebyggande, förhindrande och upptäckande av brottslig verksamhet**

18 a §<sup>1</sup>

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild som inte fyllt tjugoett 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.

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild som inte fyllt tjugoett år lämnas till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen *eller Tullverket i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet*, om

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

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:575.

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 §<sup>2</sup>

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

a) brott enligt 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:666), eller

b) försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott enligt 4 § samma lag,

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.

Sekretessen enligt 25 kap. 1–2 §§ och 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen *i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet*, om

det på grund av *konkreta* omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå

1. brott enligt 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:666),

2. försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott enligt 4 § samma lag, eller

3. *brott mot Sveriges säkerhet.*

18 c §<sup>3</sup>

Sekretessen enligt 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild eller en närstående till den enskilde lämnas till Polismyndigheten, om

Sekretessen enligt 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild eller en närstående till den enskilde lämnas till Polismyndigheten *i*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:678.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2021:646.

1. det på grund av *särskilda* omständigheter finns risk för att den enskilde mot den närstående kommer att begå ett sådant brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken för vilket det *inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,*

2. *uppgiften kan antas bidra till att förhindra brottet, och*

3. det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde eller för den närstående, 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.

*syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, om*

1. det på grund av *konkreta* omständigheter finns risk för att den enskilde mot den närstående kommer att begå ett sådant brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken för vilket det *lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är ett års fängelse eller mer, och*

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

#### 21 §<sup>4</sup>

Sekretessen enligt 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket och 3–5 §§, 26 kap. 1 §, 1 a § andra stycket, 3, 4 och 6 §§ samt 33 kap. 2 och 4 a §§ hindrar inte att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som riktats mot någon som inte har fyllt arton år och det är fråga om brott som avses i

1. 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, eller

2. lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

*Första stycket gäller även uppgift om ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling till brott som anges där.*

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2022:916.

22 a §<sup>5</sup>

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

Sekretessen enligt 25 kap. 1–2 §§ och 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om uppgiften angår misstanke om

1. ett begånget brott enligt någon av 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:666), eller

2. ett begånget försök eller en begången förberedelse eller stämpling till terroristbrott enligt 4 § samma lag.

23 §<sup>6</sup>

Om inte annat följer av 19–22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 24 kap. 2 a eller 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1 §, 1 a § andra stycket eller 2–6 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 eller 4 a §, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 § lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår

1. brott för vilket det *inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,*

2. försök till brott för vilket det *inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller*

3. försök till brott för vilket det *inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168).*

1. *ett begånget brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är sex månader eller mer, eller*

2. försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i ett år eller mer.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2022:678.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2022:1495.

*En uppgift kan lämnas även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet.*

#### 24 §<sup>7</sup>

Sekretess som följer av andra sekretessbestämmelser än dem som anges i 19–23 §§, 25 kap. 2 § första stycket och 26 kap. 1 a § första stycket hindrar inte att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Sekretess som följer av andra sekretessbestämmelser än dem som anges i 19–23 §§, 25 kap. 2 § första stycket och 26 kap. 1 a § första stycket hindrar inte att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse ingår i straffskalan för brottet.

*En uppgift kan lämnas även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet.*

#### 26 kap.

##### 9 e §

*Sekretess enligt 1 § hindrar inte att Statens institutionsstyrelse lämnar uppgift om en enskild till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket, i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att brottslig verksamhet kommer att utövas. Uppgiften ska avse brott som har fängelse i straffskalan.*

---

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2022:916.



*Sekretessen hindrar inte heller att Statens institutionsstyrelse lämnar uppgift som angår misstanke om ett brott som har begåtts inom myndighetens verksamhet till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket.*

*En uppgift enligt första eller andra styckena ska inte lämnas om det med hänsyn till planerade eller pågående insatser vid Statens institutionsstyrelse för den enskilde eller av andra särskilda skäl är olämpligt att uppgiften lämnas ut.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 kap.

#### 15 §<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

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

*3. begärs av Säkerhetspolisen i ett enskilt fall och behövs i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar terrorbrott eller brott mot Sveriges säkerhet,*

3. behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

4. behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:1052.

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

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

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

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

## 1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster  
*dels* att nuvarande 3 kap. 14 och 15 §§ ska betecknas 3 kap. 14 a och 15 a §§,

*dels* att den nya 3 kap. 15 a § ska ha följande lydelse,

*dels* att 3 kap. 16 och 29 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 3 kap. 15 § ska sättas närmast före 3 kap. 15 a §,

*dels* att det ska införas två nya paragrafen, 3 kap. 14 och 15 §§, och närmast före 3 kap. 15 § en ny rubrik med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 14 §

*Betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

#### *Tystnadsplikt*

#### 15 §

*Ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör eller den som är verksam i de verksam-*

*heterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 14 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

### 15 §<sup>1</sup>

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 14 § får besluta att betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 14 § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas bara om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

### 15 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 14 a § får besluta att betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 14 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:1014.

I fråga om europabolag och europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 ska det som anges om styrelseledamöter i första stycket tillämpas på ledamöter i tillsynsorganet.

## 16 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 15 §.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 15 a §.

29 §<sup>2</sup>

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

5. hur uppgifter enligt 14 § ska lämnas, och

5. hur uppgifter enligt 14 och 14 a §§ ska lämnas, och

6. vad ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör ska iaktta och vilka krav betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören ska uppfylla vid uppdragsavtal enligt 28 §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2018:1794.

## 1.12 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

*dels* att 29 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det införs en ny paragraf, 29 kap. 19 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 29 kap.

#### 1 §<sup>1</sup>

I detta kapitel finns bestämmelser om

- bosättning (2–5 §§),
- hemkommun och hemregion (6 §),
- utlandssvenska elever (7 §),
- personer med begåvningsmässig funktionsnedsättning (8 §),
- kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar (9 §),
- handläggning (10 och 11 §§),
- talerätt (12 §),
- samverkan och anmälan till socialnämnden (13 §),
- tystnadsplikt (14 §),
- International Baccalaureate (17 §),
- överlämnande av betygshandlingar (18 §),
- informationsskyldighet (19 §),
- uppgiftsskyldighet (19 a §),
- uppgiftsskyldighet (19 a- och b §§), och
- övriga bemyndiganden (20–29 §§).

#### 19 b §

*I lagen (20xx:xx) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna finns bestämmelser om skyldigheter att i vissa fall lämna uppgifter till brottsbekämpningen.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2019:947.

### 1.13 Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)

Härigenom föreskrivs i fråga om försäkringsrörelselagen (2010:2043)

*dels* att nuvarande 19 kap. 46 och 47 §§ ska betecknas 46 a och 47 a §§,

*dels* att den nya 19 kap. 47 a § ska ha följande lydelse,

*dels* att 19 kap. 48 och 104 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 19 kap. 47 § ska sättas närmast före 19 kap. 47 a §,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 19 kap. 46 och 47 §§, och närmast före 19 kap. 47 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 19 kap.

##### 46 §

*Ett företag som omfattas av 19 kap. 1 § ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

##### *Tystnadsplikt*

##### 47 §

*Ett företag som omfattas av 19 kap. 1 § eller den som är verksam i ett sådant företag får inte*



*obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 46 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

#### 47 §<sup>1</sup>

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 46 § får besluta att företaget samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 46 § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas bara om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

#### 47 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 46 a § får besluta att företaget samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 46 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:1015.

48 §<sup>2</sup>

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 47 § döms till böter.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 47 a § döms till böter.

104 §<sup>3</sup>

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

8. hur uppgifter enligt 46 § ska lämnas, och

8. hur uppgifter enligt 46 och 46 a §§ ska lämnas, och

9. hur den gruppbaseade kapitalbasen och det gruppbaseade kapitalkravet ska beräknas enligt 71 § tredje stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2015:700.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2018:1795.

## 1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2011:755) om elektroniska pengar

*dels* att nuvarande 3 kap. 14 och 15 §§ ska betecknas 14 a och 15 a §§,

*dels* att den nya 3 kap. 15 a § ska ha följande lydelse,

*dels* att 3 kap. 16 § och 5 kap. 27 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 3 kap. 15 § ska sättas närmast före 3 kap. 15 a §,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 14 och 15 §§, och närmast före 3 kap. 15 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 14 §

*Institut för elektroniska pengar och registrerade utgivare ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

## *Tystnadsplikt*

### *15 §*

*Ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 14 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

### 15 §<sup>1</sup>

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 14 § får besluta att institutet för elektroniska pengar eller den registrerade utgivaren samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 14 § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder

### 15 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 14 a § får besluta att institutet för elektroniska pengar eller den registrerade utgivaren samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 14 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:1016.

får dock förbudet tidsbegränsas bara om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

I fråga om europabolag och europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 ska det som anges om styrelseledamöter i första stycket tillämpas på ledamöter i tillsynsorganet.

#### 16 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 15 §.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 15 a §.

#### 5 kap.

##### 27 §<sup>2</sup>

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

8. hur uppgifter enligt 3 kap. 14 § ska lämnas,

8. hur uppgifter enligt 3 kap. 14 och 14 a §§ ska lämnas,

11. sådana avgifter som avses i 7 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2018:1796.

## 1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder

*dels* att nuvarande 8 kap. 25 och 26 §§ ska betecknas 25 a och 26 a §§,

*dels* att den nya 8 kap. 26 a § ska ha följande lydelse,

*dels* att 8 kap. 27 § och 15 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 8 kap. 26 § ska sättas närmast före 8 kap. 26 a §,

*dels* att det införs två nya paragrafer, 8 kap. 25 och 26 §§, och närmast före 8 kap. 26 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 kap.

#### 25 §

*En AIF-förvaltare och ett förvaringsinstitut ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

### Tystnadsplikt

#### 26 §

*En AIF-förvaltare eller ett förvaringsinstitut eller den som är verk-*

*sam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 25 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

### 26 §<sup>1</sup>

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 25 § får besluta att AIF-förvaltaren eller förvaringsinstitutet samt förvaltarens eller institutets styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 25 § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas bara om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

### 26 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 25 a § får besluta att AIF-förvaltaren eller förvaringsinstitutet samt förvaltarens eller institutets styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 25 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:1017.

## 27 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 26 §.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 26 a §.

**15 kap.**2 §<sup>2</sup>

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

13. hur uppgifter enligt 8 kap. 25 § första stycket ska lämnas,

13. hur uppgifter enligt 8 kap. 25 och 25 a §§ första stycket ska lämnas,

29. på vilket språk handlingar som avses i denna lag ska upprättas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:201.



## 1.16 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag

*dels* att nuvarande 6 kap. 11 och 12 §§ ska betecknas 11 a och 12 a §§,

*dels* att den nya 6 kap. 12 a § ska ha följande lydelse,

*dels* att 1 kap. 5 §, 8 kap. 9 § och 10 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 6 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 6 kap. 12 § ska sättas närmast före 6 kap. 12 a §,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 11 och 12 §§, och närmast före 6 kap. 12 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 5 §<sup>1</sup>

I fråga om europabolag och europakooperativ med sådant förvaltningsorgan som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2010 av den 22 juli 2003 om stadga för de europeiska kooperativa föreningarna (SCE-föreningarna) tillämpas det som sägs i 6 kap. 10 och 12 §§ om styrelseledamot på ledamot i tillsynsorganet.

Att de bestämmelser som anges i första stycket ska tillämpas också på ledamot i ett europabolags eller ett europakooperativs lednings- eller förvaltningsorgan framgår av 16 § andra stycket och 22 §

I fråga om europabolag och europakooperativ med sådant förvaltningsorgan som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2010 av den 22 juli 2003 om stadga för de europeiska kooperativa föreningarna (SCE-föreningarna) tillämpas det som sägs i 6 kap. 10 och 12 a §§ om styrelseledamot på ledamot i tillsynsorganet.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2020:1213.

lagen (2004:575) om europabolag samt 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europakooperativ.

### Uppgiftsskyldighet till undersökningsledare eller åklagare

## 6 kap.

### Uppgiftsskyldighet

#### 11 §

*Ett finansiellt holdingföretag, ett blandat finansiellt holdingföretag och ett värdepappersinriktat holdingföretag ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

#### Tystnadsplikt

#### 12 §

*Ett finansiellt holdingföretag, ett blandat finansiellt holdingföretag eller ett värdepappersinriktat holdingföretag eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 11 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

12 §<sup>2</sup>

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 11 § får besluta att holdingföretaget samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 11 § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas bara om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

## 12 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 11 a § får besluta att holdingföretaget samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 11 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2017:1018.

**8 kap.**

## 9 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 6 kap. 12 §.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 6 kap. 12 a §.

**10 kap.**2 §<sup>3</sup>

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

6. hur uppgifter enligt 6 kap. 11 § ska lämnas.

6. hur uppgifter enligt 6 kap. 11 och 11 a §§ ska lämnas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2021:481.

## 1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 5 §, och närmast före 2 kap. 5 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

*Möjlighet för enskilda att lämna personuppgifter till brottsbekämpande myndigheter*

#### 5 §

*Enskilda får behandla personuppgifter för att lämna sådana uppgifter som begärs av Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

## 1.18 Förslag till förordning om ändring i studiestödsdataförordningen (2009:321)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsdataförordningen (2009:321) att 15 § ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt SFS 2023:466*

### 15 §

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst enligt följande.

#### Mottagare

Allmän förvaltningsdomstol

#### Personuppgifter

Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.

-----  
Migrationsverket

Uppgift om att en person som har fyllt 18 men inte 21 år har beviljats studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395), som krävs för prövningen av om en kommun har rätt till ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktmottagande m.m. eller enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, samt namn, personnummer och samordningsnummer.

Myndighet eller organisation som är mottagare av underrättelse enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Uppgifter som krävs för att lämna en underrättelse enligt 3 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

-----  
Överklagandenämnden för studiestöd

Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som

Centrala studiestödsnämnden har fattat.

Centrala studiestödsnämnden får också lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att någon annan ska kunna lämna ut personuppgifter elektroniskt till myndigheten.

*Föreslagen lydelse*

15 §

Centrala studiestödsnämnden får lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst enligt följande.

Mottagare

Allmän förvaltningsdomstol

Personuppgifter

Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.

-----  
Migrationsverket

Uppgift om att en person som har fyllt 18 men inte 21 år har beviljats studiehjälp enligt studiestödslagen (1999:1395), som krävs för prövningen av om en kommun har rätt till ersättning enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. eller enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, samt namn, personnummer och samordningsnummer.

*Myndighet som anges i 2 § lagen (202x:xxx) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna*

*Uppgifter som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas brottsbekämpande verksamhet enligt 4–5 §§ lagen (202x:xxx) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna*

Myndighet eller organisation som är mottagare av underrättelse enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	Uppgifter som krävs för att lämna en underrättelse enligt 3 § lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
---	---

---

Överklagandenämnden för studiestöd	Uppgifter som krävs för prövning av överklagade beslut som Centrala studiestödsnämnden har fattat.
------------------------------------	--

Centrala studiestödsnämnden får också lämna ut personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst i den utsträckning det behövs för att någon annan ska kunna lämna ut personuppgifter elektroniskt till myndigheten.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.



## 1.19 Förslag till förordning om ändring i vägtrafikdataförordningen (2019:382)

Härigenom föreskrivs i fråga om vägtrafikdataförordningen (2019:382) att 5 kap. 3 a § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 kap.

#### 3 a §<sup>1</sup>

Transportstyrelsen ska på begäran av Polismyndigheten *eller* Säkerhetspolisen utan dröjsmål lämna ut uppgifter om trängsel-skatt som gäller passager av en betalstation eller kontrollpunkt om det av begäran framgår att uppgifterna i ett brådskande fall *behövs* för att förhindra *eller på annat sätt ingripa mot* en handling som kan utgöra *terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666)* eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott.

Transportstyrelsen ska på begäran av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen *eller Tullverket* utan dröjsmål lämna ut uppgifter om trängselskatt som gäller passager av en betalstation eller kontrollpunkt om det av begäran framgår att uppgifterna *behövs* i ett brådskande fall för att *förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda* en handling som kan utgöra *brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer, eller ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2022:699.



## 2 Uppdraget

### 2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens direktiv beslutades den 28 april 2022 (dir. 2022:37). I direktiven gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor. Syftet med förslagen ska vara att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. Utredaren ska bl.a.:

- kartlägga behovet av att vissa myndigheter och huvudmän för skolor får förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter med brottsbekämpande myndigheter,
- analysera och föreslå hur möjligheterna till sådant informationsutbyte så långt möjligt kan förbättras för att på ett rättssäkert sätt tillgodose behovet av ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utöver skolan och socialtjänsten nämns i direktiven att det även är viktigt att de brottsbekämpande myndigheterna har goda möjligheter att utbyta uppgifter med myndigheter som har närliggande uppdrag, exempelvis Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och Kronofogdemyndigheten.

Ett förbättrat informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och myndigheter som har information är viktigt för att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet och systemhotande

brottslighet. Myndigheter med sådan särskild information kan exempelvis vara myndigheter som gör utbetalningar, som Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Naturvårdsverket och Tillväxtverket. Det kan också vara myndigheter som svarar för handläggning eller kontroll av ansökningar om förmåner, tillstånd och liknande, eller som utför tillsyn och inspektioner av affärsverksamheter. Bland dessa ingår exempelvis Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Inspektionen för vård och omsorg, Finansinspektionen, Pensionsmyndigheten och andra myndigheter som utövar tillsyn över verksamhetsutövers arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Andra exempel är kommunala myndigheter som hanterar tillstånd för och tillsyn av miljöfarliga verksamheter, bygglov, servering av vissa alkoholhaltiga drycker och försäljning av tobak. Det finns också myndigheter som genom sitt ansvar att föra register har tillgång till viktig information som har betydelse för helhetsbilden, som exempelvis Bolagsverket, Lantmäteriet och Migrationsverket. Andra berörda myndigheter är länsstyrelserna som bl.a. samordnar det brottsbekämpande arbetet för gränsöverskridande avfallstransporter och miljöbrottssamverkan i övrigt. Även den kommande Utbetalningsmyndigheten lyfts fram i direktiven som en myndighet som kan ha tillgång till uppgifter som är viktiga för brottsbekämpande myndigheter. Sveriges utlandsmyndigheter kan också ha uppgifter som brottsbekämpande myndigheter kan behöva få del av.

Därutöver kan det även finnas andra myndigheter eller aktörer som har information som brottsbekämpningen har behov av att få tillgång till i större utsträckning än i dag. Utredaren ska därför ta ställning till om de brottsbekämpande myndigheterna har behov av förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter med andra myndigheter eller aktörer än de som nämns i direktiven.

Vid utformandet av förslagen till förbättrade möjligheter till utbyte av information med brottsbekämpande myndigheter ska utredaren även analysera hur förslagen förhåller sig till regelverken om dataskydd, föreslå om och i så fall hur uppgifter som mottas i brottsbekämpande syfte ska skyddas av sekretess eller tystnadsplikt hos mottagaren och lämna nödvändiga författningsförslag.

Den 26 januari 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2023:11) till utredningen. I tilläggsdirektiven uttalar regeringen att det behövs mönsterbrytande åtgärder för att förebygga och be-

kämpa brottsligheten. Utredaren ska därför, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven:

- ta ställning till hur det kan inrättas en huvudregel i sekretesslagstiftningen som innebär att de myndigheter och andra aktörer som omfattas av uppdraget ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott,
- oavsett bedömning i sak, lämna författningsförslag som innebär en sådan ny huvudregel,
- identifiera vilka rättsliga begränsningar som finns för ett elektroniskt informationsutbyte mellan de aktörer som omfattas av uppdraget och som berörs av utredningens förslag, och
- ta ställning till om begränsningarna bör tas bort och, oavsett bedömning i sak, lämna författningsförslag som innebär att informationsutbytet kan ske elektroniskt.

Huvudregeln ska som utgångspunkt innebära en uppgiftsskyldighet för de myndigheter och andra aktörer som omfattas av de ursprungliga direktiven. Om utredaren bedömer att en uppgiftsskyldighet inte är lämplig för någon eller några av myndigheterna eller aktörerna får utredaren lämna alternativa förslag på hur dessa ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott.

## 2.2 Utredningens arbete

Första delen av utredningens arbete bestod huvudsakligen av att kartlägga brottsbekämpningens behov av förbättrad tillgång till uppgifter. Detta gjorde vi genom att skicka ut en enkät till de brottsbekämpande myndigheterna som omnämns i direktiven: Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Vi efterfrågade bl.a. svar på följande frågor. Vilka uppgifter har brottsbekämpningen behov av? Varför kan brottsbekämpningen inte få tillgång till uppgifterna i dag? Finns det några dataskyddsrättsliga hinder?

Efter att enkätsvaren lämnats in hade vi uppföljande möten för att komplettera uppgifterna med flera av de brottsbekämpande myndigheterna.

Efter den första delen av kartläggningen vände vi oss till de informationsinnehavare som pekats ut av de brottsbekämpande myndigheterna för att efterhöra deras syn på ett utökat informationslämnande till brottsbekämpningen. De frågor vi ställde var bl.a. följande. Finns de efterfrågade uppgifterna hos informationsinnehavaren? Har myndigheten/aktören andra uppgifter av intresse för brottsbekämpningen? Finns det något hinder mot att lämna ut uppgifterna i dag? I denna del skickade vi ut enkäter till tillstånds- och tillsynsmyndigheter samt vissa andra statliga myndigheter, ett antal kommunala utbildnings- och socialnämnder, ett antal regioner och privata vårdgivare, representanter för bankbranschen så som Svenska Bankföreningen, representanter för enskilda skolhuvudmän och fastighetsbranschen.

I samband med att regeringen beslutade tilläggsdirektiven och uppdraget ändrades till att i första hand föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen öppnade vi kartläggningen för att på nytt efterhöra med de brottsbekämpande myndigheterna om det finns behov av att fler myndigheter än de dittills identifierade informationsinnehavarna borde omfattas av en huvudregel i sekretesslagstiftningen, i första hand de som nämns i de ursprungliga direktiven. De brottsbekämpande myndigheterna fick därför möjlighet att komplettera sina behovsbeskrivningar. Fler myndigheter har därefter successivt under arbetets gång förts fram som relevanta informationsinnehavare. Vi har därför under andra halvan av utredningstiden fortsatt kartläggningen samtidigt som vi övervägt författningsförslag.

Under utredningstiden har vi haft ett flertal expertmöten med de förordnade experterna och sakkunniga. Därutöver har vi haft separata möten med enskilda experter i syfte att utreda behovet av mer information, vissa dataskyddsrättsliga frågor och andra relevanta sakfrågor. För enkelhets skull anger vi i betänkandet att respektive myndighet eller organisation lämnat synpunkter även om uppgifterna oftast lämnats informellt till oss och att andra synpunkter än de vi noterat kan komma fram vid remissbehandlingen.

Samtliga brottsbekämpande myndigheter som räknas upp i våra direktiv har ingått i expertgruppen, förutom Kustbevakningen. Vi har därför haft flera kontakter med Kustbevakningen, först under

kartläggningsfasen och därefter i samband med utformningen av våra författningsförslag.

Under vårt arbete har vi haft kontakt med ett stort antal informationsinnehavare, se vidare i kapitel 6 för en beskrivning av vår kartläggning.

Många andra statliga utredningar har under utredningstiden arbetat med informationsutbyte och andra frågor som angränsar till vårt uppdrag. Vi har därför haft ett stort antal samråd med andra statliga utredningar, se nedan.

Därutöver har vi haft möten med Barnombudsmannen, Brottsoffermyndigheten, Brottsofferjouren, Jämställdhetsmyndigheten, Föreningen Maskrosbarn, Föreningen Sveriges socialchefer, Sveriges kommuner och regioner, Socionomernas riksförbund och Svenska Bankföreningen.

### 2.2.1 Samråd med andra statliga utredningar

Under utredningstiden har ett antal statliga utredningar arbetat med frågor som angränsar till vårt uppdrag. Vi har därför haft samråd med följande utredningar:

- 2021 års bidragsbrottsutredning, S 2021:03 (dir. 2021:39)
- Delegationen mot arbetslivskriminalitet, A 2021:04 (dir. 2021:74, dir. 2022:2, dir. 2022:87 och dir. 2023:59)
- Försöksverksamhetskommittén, Fi 2021:09 (dir. 2021:110, dir. 2022:130 och dir. 2023:47)
- Utredningen om bolaget som brottsverktyg, Ju 2021:18 (dir. 2021:115)
- Utredningen om ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag, Fi 2022:02 (dir. 2022:25)
- Skolsäkerhetsutredningen, U 2022:04 (dir. 2022:86, dir. 2023:22 och dir. 2023:120)
- Miljöstraffrättsutredningen, M 2022:04 (dir. 2022:69)
- Utredningen om en effektivare tillsyn över socialtjänsten, S 2022:05 (dir. 2022:65)

- Utredningen om en stärkt offentlig kontroll för att upptäcka och motverka fusk i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan, N 2022:05 (dir. 2022:99 och dir. 2023:124)
- Fastighetsregisterlagsutredningen, Ju 2022:09 (dir. 2022:94 och dir. 2023:100)
- Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet, Ju 2022:12 (dir. 2022:91 och dir. 2023:126)
- Utredningen om ungdomskriminalitetsnämnder, S 2022:12 (dir. 2022:16 och 2023:26)
- Utredningen om tryggare bostadsområden, Ju 2022:13 (dir. 2022:105 och dir. 2023:33)
- 2022 års penningtvätsutredning, Fi 2022:13 (dir. 2022:76 och dir. 2023:49).

Vissa regeringsuppdrag har också haft beröringspunkter med vårt uppdrag. Vi har därför haft kontakt med representanter för Uppdrag om ytterligare åtgärder mot brottslighet inom avfallsområdet.<sup>1</sup>

## 2.3 Några definitioner och avgränsningar

### 2.3.1 Brottsbekämpning och brottsbekämpande myndigheter

Vi har haft i uppdrag att kartlägga behovet av och föreslå förbättrade möjligheter till informationsutbyte med de brottsbekämpande myndigheterna. Förslagen ska förbättra möjligheterna till informationsutbyte för att tillgodose behovet av ett effektivt *brottsförebyggande* och *brottsbekämpande* arbete.

Begreppet brottsbekämpning omfattar enligt direktiven åtgärder för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott samt verkställa straffrättsliga påföljder. I andra sammanhang omfattar begreppet även att förebygga brottslig verksamhet, se t.ex. 1 kap. 2 § polislagen (1984:387), 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177) och 2 kap. 1 § lag (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

---

<sup>1</sup> Uppdrag om ytterligare åtgärder mot brottslighet inom avfallsområdet, 2022-06-16 M2022/00531.



I våra direktiv definieras alltså begreppen *brottsbekämpning* och *brottsbekämpande verksamhet* som åtgärder för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott samt verkställa straffrättsliga påföljder. Genom att vi i betänkandet även låter begreppet förebygga omfattas av begreppet brottsbekämpning ingår alla delar av de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Som framgår i kapitel 7 har vi avgränsat begreppet brottsbekämpande verksamhet till den verksamhet som en brottsbekämpande myndighet bedriver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. När vi i betänkandet använder begreppen omfattas därför som regel inte verksamhet för att verkställa straffrättsliga påföljder, om inte annat anges.

Med *brottsbekämpande myndigheter* avser vi i betänkandet, i enlighet med uppräkningsen i direktiven; Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

I betänkandet använder vi vidare begreppen uppgifter och information synonymt.

### 2.3.2 Utbyte av information

Syftet med vårt uppdrag är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. Ett återkommande begrepp i våra direktiv är *utbyte* av information. Utbyte och informationsutbyte signalerar att det är fråga om att förbättra informationsflödet i två riktningar, dvs. både till de brottsbekämpande myndigheterna och till informationsinnehavarna för att förebygga och bekämpa brott.

I våra kontakter med informationsinnehavare har många påtalat ett eget behov av att få tillgång till mer uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna, främst från Polismyndigheten, för att mer effektivt utföra den egna myndighetens huvuduppdrag. Även behovet av ett förbättrat uppgiftsutbyte mellan myndigheter utan brottsbekämpande uppdrag har framförts till utredningen, särskilt av Polismyndigheten men även av informationsinnehavare som vi har varit i kontakt med. I det sammanhanget har flera framfört att de förslag

som lämnades i *Ett ökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) sannolikt skulle bidra till att avhjälpa en viss del av den problematik kring informationsutbyte mellan icke brottsbekämpande myndigheter som finns i dag.

Huvudsyftet med vårt uppdrag är att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att arbeta effektivt. Vårt uppdrag är brett och avser att förbättra informationsflödet från ett stort antal sektorer i samhället till brottsbekämpningen. Vi har därför sett ett behov av att avgränsa arbetet till att främst handla om ett förbättrat informationsflöde *till* de brottsbekämpande myndigheterna. Vi använder därför i första hand begreppen uppgiftslämnande eller informationslämnande i betänkandet för att understryka att det i regel är fråga om ett enkelriktat informationsflöde till de brottsbekämpande myndigheterna som vi avser. Som vi återkommer till senare i betänkandet kan ett uppgiftslämnande till brottsbekämpningen i och för sig innebära att brottsbekämpningen behöver lämna ut vissa uppgifter för att få ta del av den önskade eller efterfrågade informationen.

Advokatsamfundet har särskilt pekat på att ett utökat utlämnande av uppgifter väcker frågor om informationssäkerhet både ur ett tekniskt, administrativt och organisatoriskt perspektiv. Informationssäkerhet anser vi dock faller utanför utredningens kärnuppdrag och det har inte funnits utrymme att närmare gå in på dessa frågor i betänkandet. Vissa informationssäkerhetsfrågor behandlas dock av andra pågående statliga utredningar, t.ex. Utredningen om genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft Fö 2023:01 (dir. 2023:30).

## 2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet inleddes med författningsförslag i kapitel 1. Efter nu aktuellt kapitel följer kapitel 3 där vi redogör för några tidigare lagförslag på området. I kapitel 4 presenterar vi en lägesbild över brottsligheten i Sverige i dag. Kapitel 5 innehåller en kort beskrivning av de brottsbekämpande myndigheternas ansvar och uppdrag. Vår kartläggning över brottsbekämpningens behov av förbättrade möjligheter att erhålla information redovisas i kapitel 6.

I kapitel 7 framgår våra allmänna överväganden över hur en huvudregel bör genomföras i sekretesslagstiftningen. Därefter redogör vi för en särskild uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter i kapitel 8, en uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter i kapitel 9 och en uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner i kapitel 10.

Frågor om uppgiftslämnande från skolan behandlas därefter i kapitel 11, från socialtjänsten i kapitel 12 och från hälso- och sjukvården i kapitel 13. Utlämnande av uppgifter från Statens institutionsstyrelse berörs särskilt i kapitel 14.

I kapitel 15 överväger vi ändringar av 10 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och i kapitel 16 överväger vi en uppgiftsskyldighet för banker och vissa andra finansiella företag. Därefter behandlar vi i kapitel 17 vissa följdändringar för Skatteverket och i kapitel 18 utvidgade möjligheter för Transportstyrelsen att lämna ut uppgifter om passager vid betalstationer.

En ny dataskyddsrättslig grund som ger enskilda, såväl fysiska som juridiska personer, möjlighet att lämna uppgifter till brottsbekämpningen behandlas i kapitel 19 och frågan om elektroniskt utlämnande i kapitel 20.

Betänkandet avslutas med en analys av författningsförslagets samlade effekt på den personliga integriteten i kapitel 21, konsekvensanalys i kapitel 22 och författningskommentar i kapitel 23.



## 3 Några tidigare lagstiftningsärenden

### 3.1 Inledning

Behovet av förbättrade möjligheter att utbyta information mellan brottsbekämpande myndigheter, mellan brottsbekämpande myndigheter och andra myndigheter och andra aktörer, har varit föremål för diskussioner och lagstiftningsärenden under många år, och i många sammanhang. Redan 1979 påpekade Brottsförebyggande rådet, Brå, i en rapport att sekretess utgjorde ett av de största hindren för att förebygga och komma åt brottslighet bland barn och unga.<sup>1</sup>

Genom åren har ett flertal statliga utredningar genomförts och flera myndigheter har haft regeringsuppdrag som berört frågor om informationsutbyte mellan myndigheter. En del förslag har inte lett till författningsändringar medan andra har resulterat i ny lagstiftning. Av dessa har ett antal lagstiftningsärenden specifikt berört möjligheten att utbyta information mellan myndigheter i syfte att förbättra det brottsbekämpande arbetet. Flera utredningar har haft i uppdrag att ta fram förslag i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och frågor kopplade till arbetslivskriminalitet. Dessa utredningar har också berört behovet av förbättrade möjligheter att utbyta information för att komma till rätta med fusk i arbetslivet och mot välfärdssystemen.

I detta avsnitt redogör vi för några tidigare lagstiftningsärenden på området. Informationsutbyte är en bred fråga och berör ett stort antal rättsområden. Redogörelsen nedan tar särskilt sikte på informationsutbyte med eller mellan de brottsbekämpande myndigheterna och gör inte anspråk på att vara fullständig.

---

<sup>1</sup> *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga*, Brottsförebyggande rådet, Brå 2021:02, s. 16.

## 3.2 Förslag från tidigare utredningar

### 3.2.1 Tullverkets brottsbekämpning, Integritet – Effektivitet

Även utredningar som inte har haft i uppdrag att utreda frågor om sekretess har uppmärksammat hur sekretesslagstiftningen begränsar myndigheter i dess arbete. Tullbrottsdatautredningen efterfrågade redan i betänkandet *Tullverkets brottsbekämpning, Integritet – Effektivitet* (SOU 2002:113) en övergripande översyn av informationsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna och uttalade följande:

För att åstadkomma en högre effektivitet i den brottsbekämpande verksamheten och en bättre samverkan mellan myndigheterna, anser vi att myndigheterna inte bör vara bundna av sekretess gentemot varandra. Det skulle enligt vår uppfattning vara önskvärt om de brottsbekämpande myndigheterna i stället kunde omgärdas av en gemensam yttre sekretess. Enligt vår mening är det inte rimligt att den brottsbekämpande verksamheten försvåras av att statsmakterna valt att fördela verksamheten mellan flera myndigheter.<sup>2</sup>

### 3.2.2 Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder

Några år därefter överlämnades betänkandet *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder* (SOU 2005:117). Utredningens uppdrag bestod i att undersöka om reglerna i den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) i alltför stor utsträckning hindrade ett effektivt utbyte av uppgifter mellan brottsbekämpande myndigheter. Genom kontakter med polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket kartlade utredningen myndigheternas behov av utökade möjligheter till uppgiftsutbyte. I kartläggningen framkom att merparten av det då befintliga uppgiftsutbytet skedde med stöd av generalklausulen (nuvarande 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL) men att det inte täckte hela behovet. Flera av de tillfrågade myndigheterna upplevde att intresseavvägningen i generalklausulen var svår att tillämpa vilket befarades leda till en alltför restriktiv tillämpning av bestämmelsen. De brottsbekämpande myndigheterna pekade på att utformningen av sekretessregleringen mellan myndig-

---

<sup>2</sup> SOU 2002:113, s. 168.

heter försvårade möjligheten att använda tillgänglig information i brottsbekämpningen.

Utredningen övervägde tre alternativa sätt att förbättra informationsutbytet. Det första alternativet var en sekretessbrytande bestämmelse för de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. För att begränsa tillämpningen av en sådan bestämmelse övervägde utredningen om den borde inskränkas till att avse viss slags brottslighet eller brottslighet med visst straffvärde. Det andra alternativet var en generell sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter på underrättelsestadiet. Förslaget återkopplade till Ekosekretessutredningens förslag i betänkandet *Ekonomisk brottslighet och sekretess* (SOU 1999:53) som inte kom att genomföras.<sup>3</sup> Förslaget innebar att myndigheter skulle ha en möjlighet att lämna en uppgift till de brottsbekämpande myndigheterna om uppgiften kunde antas ha betydelse för myndighetens verksamhet med att upptäcka och förhindra brott för vilket det är föreskrivit fängelse i två år eller därutöver. Det sista alternativet var en gemensam sekretessgräns för den brottsbekämpande verksamheten som innebar att den brottsbekämpande verksamheten skulle betraktas som ett sekretessområde där uppgifter kunde utbytas utan att sekretesslagen berörs och oavsett inom vilken myndighet verksamheten bedrivs.<sup>4</sup>

Utredningen stannade för att föreslå en sekretessbrytande bestämmelse som innebar att sekretess enligt 9 kap. 17 § i den numera upphävda sekretesslagen (nuvarande 35 kap. OSL) inte skulle hindra att en uppgift lämnas från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, polisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen till någon annan av dessa myndigheter i deras brottsbekämpande verksamhet.

En sådan sekretessbrytande bestämmelse skulle innebära, likt Tullbrottsdatautredningens resonemang, att de brottsbekämpande myndigheterna betraktas som ett sekretessområde, oberoende av dessas myndighetsgränser. Den föreslagna bestämmelsen begränsades inte till särskilt allvarlig brottslighet utan föreslogs gälla alla uppgifter som rörde misstanke om alla slags brott, oavsett svårighetsgrad. Förslaget ledde inte till lagstiftningsåtgärder.

---

<sup>3</sup> Se *Ekonomisk brottslighet och sekretess*, SOU 1999:53, s. 145 ff. Se även den kartläggning över behovet av förbättrat informationsutbyte som utredningen redovisar på sidorna 81–89.

<sup>4</sup> *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder*, SOU 2005:117, s. 160–162.

### 3.2.3 Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet

Även denna utredning kartlade myndigheters behov av förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter för att motverka grov organiserad brottslighet. Utredningens uppdrag bestod i att utreda hur behovet av förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter mellan myndigheter som samverkar mot grov organiserad brottslighet skulle kunna tillgodoses på ett effektivt och rättssäkert sätt.

I betänkandet *Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet* (SOU 2011:80) övervägde utredningen två alternativ för att få till stånd ett förbättrat utbyte av information mellan myndigheter. Ett alternativ innebar en omarbetning eller komplettering av gällande sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Det andra alternativet, som utredningen sedermera stannade för, var att föreslå en ny lag med bestämmelser om myndigheters samarbete mot grov organiserad brottslighet i kombination med kompletteringar i offentlighets- och sekretesslagen. Det valda alternativet innebar att en ”ring” skapades kring de myndigheter som samverkar kring grov organiserad brottslighet med en absolut sekretess utåt och en möjlighet till fritt utbyte av uppgifter inom ”ringen”. Utredningen föreslog att informationsutbytet enligt lagen skulle föregås av ett särskilt myndighetsbeslut om informationsutbyte som kunde gälla längst ett år. För att säkerställa skyddet för den personliga integriteten innehöll lagen ett krav på att ett sådant beslut anmäldes till Säkerhets- och integritetsnämnden.

### 3.2.4 Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet

Behovet av författningsändring inom ramen för samverkan mot grov organiserad brottslighet inventerades på nytt av denna utredning varvid det kunde konstateras att det fortfarande fanns behov av tydligare sekretessbrytande regler. Promemorian *Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet* (Ds 2014:30) innehöll förslag i syfte att underlätta informationsutbyte vid myndighetssamverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet.



Utredningen övervägde att föreslå ett tillägg i generalklausulen med innebörden att vid informationsutbyte inom samverkan mot grov organiserad brottslighet är det typiskt sett uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför skyddsintresset. Det som talade mot en sådan lösning, menade utredningen, var att generalklausulen är tillämplig inom många områden och i olika situationen varför effekterna av ett sådant tillägg var svåra att förutse. Utredningen ansåg att det var mer ändamålsenligt att föreslå en helt ny reglering, antingen genom en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen eller genom en särskild uppgiftsskyldighet i en ny lag. Utredningen stannade för att föreslå en uppgiftsskyldighet i en ny lag. För att intrånget i den personliga integriteten skulle stå i proportion till nyttan av utbytet av information föreslog utredningen att lagen endast skulle omfatta viss avgränsad myndighetssamverkan som rörde grov organiserad brottslighet och endast avse uppgifter på underrättelsestadiet. Den utlämnande myndigheten skulle även få möjlighet att vid en intresseavvägning pröva om det framkommit övervägande skäl mot att lämna ut uppgiften och om det fanns särskilda skäl däremot med hänsyn till den utlämnade myndighetens uppdrag eller verksamhet.

Utredningen föreslog en ny lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet och att ett nytt sekundärt ändamål skulle läggas till i vissa myndigheters registerförfattningar.

Efter remittering upprättades en promemoria vid Justitiedepartementet som innehöll vissa ändringar av den lag som lagts fram i departementspromemorian. Förslagen i promemorian handlade främst om att uppgiftsskyldigheten utformades på samma sätt för brottsbekämpande som för icke brottsbekämpande myndigheter samt att bestämmelsen om att en uppgift inte ska lämnas om det finns särskilda skäl med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet, togs bort.

Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet antogs sedermera och trädde i kraft den 15 augusti 2016 (se prop. 2015/16:167). Vilka myndigheter som omfattas av lagen framgår av förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

### 3.2.5 Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra

Utredningen gjorde en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet för att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system för att därigenom säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt för att effektivt förebygga och beivra sådan brottslighet. Utredningen gjorde även en översyn över funktionen för uppföljning och kontroll hos brottsutsatta myndigheter, analyserade de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda och beivra sådan brottslighet samt föreslog åtgärder i den delen.

I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* (SOU 2017:37) identifierades tre övergripande riskfaktorer av utredningen i de utsatta välfärdssystemen och i samband med bekämpandet av brott mot dessa. Den första riskfaktorn var att registrerade uppgifter hos myndigheterna inte speglade verkliga förhållanden. Utredningen lyfte här särskilt fram uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Den andra riskfaktorn som framkom var felaktigheter i beslutsunderlag, bl.a. eftersom myndigheterna saknade förutsättningar att inhämta och kontrollera lämnade uppgifter. Den sista övergripande riskfaktorn som identifierades var att de brottsbekämpande myndigheterna inte hade de förutsättningar som är nödvändiga för att utreda och beivra brott mot välfärdssystemen i tillräcklig omfattning.

Utredningen föreslog flera åtgärder som rörde informationsutbyte. Här kan nämnas en möjlighet för Migrationsverket att ha direktåtkomst till vissa uppgifter hos Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, om uppgifterna behövs för handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet eller ansökningar om och kontroll av arbetstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716). Vidare föreslog utredningen ett flertal åtgärder för att förbättra folkbokföringen, däribland att Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ges möjlighet att göra besök och att folkbokföringsbrott återinförs.

Några av utredningens förslag har lett till ny lagstiftning, se t.ex. propositionen *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen* (prop. 2017/18:145).

### 3.2.6 Informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism

I propositionen *Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism* (prop. 2019/20:123) framfördes att en förutsättning för att arbetet mot terrorism ska bli framgångsrikt är att relevanta myndigheter samverkar och kan utbyta information med varandra. Vidare konstaterades att gällande sekretessreglering innebar att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och socialtjänsten inte kan utbyta information med varandra på ett ändamålsenligt sätt. Mot denna bakgrund infördes nya sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som ska stärka arbetet med att bekämpa terrorism. Enligt 10 kap. 18 b § OSL får socialtjänsten under vissa förutsättningar lämna ut uppgifter som omfattas av s.k. socialtjänstsekretess (26 kap. 1 § samma lag) till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (se samma prop. s. 49 f.).

Utredningen bakom det betänkande som behandlades i propositionen, *Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism* (SOU 2018:65), ansåg inte att det skulle införas en sekretessbrytande bestämmelse i detta avseende eftersom en sådan bestämmelse bl.a. skulle utgöra ett väsentligt avsteg från socialtjänstens principer. Lagrådet konstaterade beträffande den föreslagna bestämmelsen att det inte fanns något givet svar på frågan om vad som är den rätta avvägningen mellan å ena sidan samhällets intresse av att skydda sig mot terroristbrottslighet och å andra sidan intresset av den enskildes integritet och av att han eller hon med förtroende ska kunna vända sig till socialtjänsten. Vidare anförde Lagrådet att för att en sekretessbrytande bestämmelse ska kunna godtas krävs det att tillämpningsområdet begränsas till vad som är nödvändigt och att bestämmelsen utformas så att risken för godtyckliga bedömningar minimeras. Efter en analys utifrån dessa aspekter gjorde Lagrådet bedömningen att förslaget kunde godtas.<sup>5</sup>

Det infördes också en ny bestämmelse i 10 kap. 22 a § OSL som innebär att socialtjänstsekretessen inte hindrar att uppgift lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om uppgiften angår misstanke om viss angiven terroristbrottslighet.

Genom samma lagstiftningsärende infördes även en sekretessbrytande bestämmelse i 35 kap. 10 c § OSL som innebär att sekretess

---

<sup>5</sup> Se prop. 2019/20:123, s. 69–70.

enligt 35 kap. 1 § inte hindrar att Polismyndigheten lämnar uppgift om en enskild till en kommunal myndighet inom socialtjänsten, om uppgiften kan antas bidra till att förebygga viss angiven terroristbrottslighet. En sådan uppgift får endast lämnas om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

### 3.2.7 Ett effektivare informationsutbyte inom Skatteverket

Skatteverket föreslog i promemorian *Några frågor om arbetet mot skattebrott* (dnr 202 418713-17/113) en skyldighet att i vissa fall lämna uppgifter mellan Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och andra delar av myndigheten.

Förslaget arbetades om något under beredningen vid Regeringskansliet. Det konstaterades att det finns ett starkt samhälleligt intresse av att bekämpa brottslighet som omfattas av Skatteverkets brottskatalog, att de beslut som myndigheten fattar är korrekta och att uppgifter i dess databas stämmer överens med verkligheten. Ett förbättrat informationsutbyte mellan Skatteverkets verksamheter bedömdes göra det möjligt att utnyttja de samlade resurserna effektivare och att öka förutsättningarna för att snabbare och i större utsträckning klara upp brott samt avfärda felaktiga misstankar. Regeringen påpekade vidare att uppgiftsskyldigheten utformats på ett sådant sätt att den endast möjliggör ett uppgiftsutbyte i sådana fall där behovet av det kan motiveras utifrån de angelägna samhällsintressen som identifierats. Trots att de omarbetade förslagen mottog kritik från remissinstanser och Lagrådet genomfördes förslagen genom bestämmelser som trädde i kraft den 1 juni 2020.<sup>6</sup>

### 3.2.8 Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminaliteter

Flertalet åtgärder och samverkansformer har införts under senare år för att motverka arbetslivskriminalitet, även kallat A-krim. År 2017 gav regeringen åtta myndigheter i uppdrag att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll i syfte att motverka fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. De

<sup>6</sup> Se prop. 2019/20:166 *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset* och 7–9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

åtta myndigheterna i samverkan är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket.

Arbetsmiljöverket redogjorde i en återrapportering från 2018 för att myndigheterna lyft fram svårigheter att utbyta information som ett hinder.

En särskild utredare fick sedermera i uppdrag att följa upp och analysera regeringsuppdraget och lämna förslag på eventuella åtgärder. Det ingick i utredningens uppdrag att, i samråd med myndigheterna, kartlägga och analysera i vilka situationer svårigheter att utbyta information aktualiseras och vilken information som behöver utbytas för en effektiv och ändamålsenlig kontrollverksamhet samt om detta kräver ytterligare åtgärder. Det ingick inte i uppdraget att lämna författningsförslag.

Utredningen rekommenderade i *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet* (Ds 2021:1) att det myndighetsgemensamma arbetet bör fortsätta, att Arbetsmiljöverket även i fortsättningen bör ha en samordnande funktion och att det inrättas ett nationellt kansli där kompetens från myndigheterna samlas och arbetet organiseras.

Utredningen identifierade flera situationer där svårigheter koppelade till informationsutbyte uppstod inom samverkan. Flera av myndigheterna beskrev till utredningen att sekretess begränsade deras möjlighet att utbyta information under planeringsfasen när myndigheterna diskuterade vilka arbetsplatser och arbetsgivare som var relevanta att väljas ut för en gemensam kontroll. Vissa myndigheter ansåg sig inte ha möjlighet att dela tips om intressanta arbetsplatser. Samtidigt uppgav Polismyndigheten att myndigheten i vissa situationer hade svårt att uppge varför en specifik arbetsplatskontroll inte borde genomföras, t.ex. på grund av pågående spaning vid Polismyndigheten.

Andra situationer där myndigheterna beskrev problem med att dela information var i samband med arbetsplatskontrollerna. Vid kontrollerna arbetade respektive myndighetsrepresentant utifrån den egna myndighetens uppdrag och rättsliga befogenheter. På grund av sekretessregleringen saknade myndigheterna möjlighet att utbyta uppgifter som de tog emot vid en kontroll vilket resulterade i att flera representanter kunde ställa samma fråga till en arbetstagare eller arbetsgivare. Problemet innebar också att myndigheterna inte kunde utbyta uppgifter eller resultatet av en genomförd kontroll. Det resulterar i

att oegentligheter som en myndighet uppmärksammat inte kommer rätt myndighets kännedom. Vissa uppgifter som var intressanta för andra myndigheter eller icke-deltagande myndigheter framkommer först långt senare, t.ex. vid ett offentligt myndighetsbeslut.

Utredningen föreslog mot denna bakgrund:

Att regeringen skyndsamt tillsätter en utredning för att identifiera det ur juridisk synvinkel lämpligaste sättet att möjliggöra för samtliga eller en delmängd av de samverkande myndigheterna att inom ramen för arbetet med myndighetsgemensamma kontroller kunna delge varandra information:

- om vilka arbetsställen som anses lämpliga att kontrollera myndighetsgemensamt, – som är en förutsättning för kontrollers praktiska genomförande exempelvis avseende adresser till arbetsställen,
- om huruvida företag på ett visst arbetsställe är mottagare av arbetsmarknadspolitiska stöd och liknande, samt
- som framkommit under genomförda kontroller.

Utredningen bör särskilt överväga ändamålsenligheten i och möjlig utformning av en sekretessbrytande bestämmelse i lag för ändamålet samt bedöma möjligheterna till avsedd informationsöverföring inom nuvarande regelverk. Utredningen bör vidare bedöma om åtgärder behövs för att öka myndigheternas reella möjlighet att dela information med stöd av lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>7</sup>

Genom arbetet i utredningen Fi 2021:B togs flera av frågorna som rör förbättrade möjligheter att utbyta information inom ramen för myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet om hand. Utredningen lämnade en delrapport i januari 2022 och en slutlig departementspromemoria i juni 2022 (*Utökat informationsutbyte*, Ds 2022:13), se mer därom nedan.

### 3.2.9 Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

I betänkandet *Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* (SOU 2021:42) föreslog utredningen regler som innebär en möjlighet till särskilt beslutad samverkan inom vilken uppgifter som omfattas av sekretess eller annan tystnadsplikt som utgångspunkt kan utbytas genom en uppgiftsskyldighet. De myndigheter som ingår i Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av

---

<sup>7</sup> Ds 2021:1, s. 96.

terrorism, Sveriges advokatsamfund och verksamhetsutövare (ofta banker) enligt definitionen i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, penningtvättslagen, föreslogs få en möjlighet att ingå i en sådan samverkan. Clearingorganisationer som bedriver clearing eller avveckling av betalningar och företag som tillhandahåller finansiell infrastruktur som avser omedelbara betalningar ska vara skyldiga att lämna uppgifter till finanspolisen eller Säkerhetspolisen.

Förslagen om förbättrade möjligheter att utbyta information genom särskild beslutad samverkan har genomförts som ett nytt 4 a kap. i penningtvättslagen<sup>8</sup>.

### 3.2.10 Kommuner mot brott

I betänkandet *Kommuner mot brott* (SOU 2021:49) föreslog utredningen att kommuners brottsförebyggande ansvar ska föras in en ny lag med ett uttryckligt krav på kommuner att arbeta med och ta ansvar för de brottsförebyggande frågorna på ett sätt som främjar effektivitet i samhällets samlade brottsförebyggande arbete. Utredningen föreslog inte att lagen ska peka ut vilka särskilda brottsförebyggande åtgärder som en kommun bör vidta. I stället föreslogs att kommunerna bör åläggas att ta fram en lägesbild som beskriver brottsligheten och dess konsekvenser inom kommunens geografiska område. Utifrån en sådan lägesbild ska kommunen besluta om en plan över vilka åtgärder som kommunen avser att vidta för att förebygga brott. Lägesbilden och åtgärdsplanen ska uppdateras och följas upp minst vartannat år.

I betänkandet berörs även frågor om informationsutbyte eftersom flera kommuner uppgav till utredningen att de befintliga möjligheterna att utbyta information utgjorde ett problem i det brottsförebyggande arbetet. Utredningen uppfattade problemet som tvådelat, å ena sidan framkom hinder kopplade till offentlighets- och sekretesslagen, å andra sidan rättsliga hinder i dataskyddslagstiftningen. Utredningen bedömde att de svårigheter som lyfts av kommunerna inte kommer att påverka kraven som ställs i den nya lagen. Att upprätta en lägesbild kräver att kommunerna får tillgång till information som finns hos andra aktörer. Utgångspunkten är dock att det

---

<sup>8</sup> Se prop. 2021/22:251 *Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

inte kommer att behövas information om enskilda individer för att uppfylla kraven i lagen. Informationsutbytet i samband med upprättande av lägesbilden ska därför inte resultera någon sekretessprövning. Utredningen såg därför inte något behov av att överväga sekretessbrytande bestämmelser.

Utredningens förslag har i stora delar genomförts genom lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete som trädde i kraft den 1 juli 2023.<sup>9</sup>

### 3.2.11 Utökad informationsutbyte

Utredningen hade i uppdrag att utvärdera möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor i syfte att säkerställa att dessa aktörer har tillgång till den information om enskilda personer och företag som de behöver för att fatta korrekta beslut om ersättningar från välfärdssystemen och för att motverka arbetslivskriminalitet (Fi2021/02442). Utredningen tillsattes bl.a. mot bakgrund av det behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte som påtalades i promemorian *Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet* (Ds 2021:1).

Utredning gjorde initialt en kartläggning av möjligheterna till informationsutbyte mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor. Det som bl.a. undersöktes var om de möjligheter till informationsutbyte som redan finns tillämpas på ett effektivt sätt eller om det finns behov av utökade möjligheter till informationsutbyte. Kartläggningen presenterades i en delrapport.<sup>10</sup> I kartläggningen anges att myndigheterna inom ramen för samverkan mot arbetslivskriminalitet upplever att informationsutbyte och sekretessregleringen utgör stora hinder. Det uppstår bl.a. hinder vid lämnande av tips och planering av var arbetsplatskontroller ska genomföras eftersom de deltagande myndigheterna har olika rättsliga förutsättningar att utbyta information. Problem kan även uppstå under arbetsplatskontrollerna när myndigheterna inte kan dela information vilket kan leda till att varje deltagande myndighet behöver ställa samma frågor till en arbetsgivare. Efter kontrollerna kan myndigheterna identifiera omständig-

<sup>9</sup> Se prop. 2022/23:43 *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete*.

<sup>10</sup> *Informationsutbyte för att säkerställa beslutsunderlag vid utbetalningar från välfärdssystemen och för samverkan vid kontroll av arbetsplatser – Kartläggning av behov för myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor*.



heter och förhållanden som tyder på överträdelse som en annan myndighet än den som har informationen bör utreda vidare. Även här kan sekretessbestämmelser utgöra hinder mot eller försena att information lämnas över till en annan myndighet.<sup>11</sup>

Utifrån kartläggningen identifierade utredningen tre hinder mot ett effektivt informationsutbyte:

- Rättsliga hinder i form av omotiverade glapp mellan myndigheternas uppdrag och de rättsliga förutsättningarna att genomföra uppdragen, avsaknad av sekretessbrytande bestämmelser eller möjligheten att tillämpa generalklausulen samt att myndigheter endast får lämna uppgifter på begäran.
- Tillämpningsproblem utifrån att lagstiftningen upplevs svåröverskådlig och kräver kunskap om såväl den egna myndighetens sekretess- och personuppgiftslagstiftning som om den mottagande myndighetens.
- Tekniska hinder i form av otillräcklig digital infrastruktur.

I departementspromemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) slutredovisade utredningen uppdraget och lade fram ett antal författningsförslag som syftar till att förbättra myndigheters möjlighet att utbyta information. Utredningen menar att behovet måste ses utifrån att det är centralt att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och att ett visst intrång i den personliga integriteten är nödvändigt för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Myndigheter behöver, enligt utredningen, i större utsträckning anta ett myndighetsövergripande ansvar och ta ansvar för helheten. Författningsförslag, menade utredningen, bör leda till att regelverken blir mer begripliga och enkla att tillämpa och att bestämmelser görs teknikneutrala.

Med dessa utgångspunkter föreslog utredningen en generell sekretessbrytande bestämmelse som ger alla myndigheter en möjlighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter om det kan antas att den mottagande myndigheten behöver uppgiften i dess författningsreglerade verksamhet. Bestämmelsen ger visst utrymme för en myndighet att inte lämna ut en uppgift när övervägande skäl talar mot ett utlämnande eller om uppgiften omfattas av vissa uppräknade undantag, t.ex. om uppgiften omfattas av s.k. socialtjänstsekretess. Utredningen före-

---

<sup>11</sup> Jämför resultatet från kartläggningen som redovisas i Ds 2021:01.

slog att bestämmelsen förs in som en ny 10 kap. 15 a § OSL och utformas enligt följande:

Sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hindrar inte att uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra författningsreglerad verksamhet.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 2 a och 8 §§, 25 kap. 1–8 §§, 26 kap. 1–6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 och 4 a §§, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.

Utifrån det behov av förbättrade möjligheter att utbyta även offentliga uppgifter som framkommit föreslog utredningen att en myndighet ska få lämna ut offentliga uppgifter till en annan myndighet på eget initiativ. Bestämmelsen föreslogs föras in som en ny 6 kap. 5 a § OSL:

En myndighet får till en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd och uppgiften kan antas vara av betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Utredningen föreslog även särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet som bl.a. berör Migrationsverket, Skatteverket, CSN och Arbetsförmedlingens verksamheter.

Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

### **3.2.12 Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn**

Utredningen hade i uppdrag att ta ställning till ett antal frågor i syfte att förebygga brott och öka skyddet för barn och unga. Flera av delfrågorna härrörde från rapporten *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis*, Brå 2021:2, se mer om rapporten i kapitel 13.

Såvitt avser informationsdelning bestod uppdraget i att ta ställning till om möjligheterna till informationsutbyte mellan socialnämnder i olika kommuner behöver utvidgas, t.ex. genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet eller andra sekretessbrytande bestämmelser som säkerställer nödvändigt informationsutbyte mellan socialtjänsten i olika kommuner. Bättre samverkan och utökat informationsutbyte mellan

socialtjänsten i olika kommuner kan enligt direktiven leda till bättre förutsättningar att i ett tidigt skede ge insatser från socialtjänsten och på så sätt förebygga att barn och unga begår brott. I promemorian *Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn* (Ds 2023:15) föreslås en ny sekretessbrytande bestämmelse som innebär att en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet i samma eller i en annan kommun ska få lämna ut uppgifter som rör ett barn om det finns risk för att barnet begår eller utsätts för brottslig verksamhet. För att uppgifter ska få lämnas ut ska det krävas att informationsdelningen kan antas bidra till att barnet inte far illa och utlämnande av uppgifterna får bara ske om det bedöms vara till barnets bästa. Myndigheterna får därefter, utan hinder av sekretess, ha de fortsatta kontakter som behövs för att tillvarata barnets bästa.

### 3.2.13 2021 års bidragsbrottsutredning

Regeringen gav en särskild utredare i uppdrag att se över möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Syftet med uppdraget var att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering för att minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i de ekonomiska förmåner och stöd som hanteras av myndigheterna.

Utredningen överlämnade delbetänkandet *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott* (SOU 2022:37) i juni 2022. I delbetänkandet föreslås bl.a. ett system med administrativa sanktionsavgifter, att ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas till Ekobrottsmyndigheten och att förundersökningar där bedrivs under ledning av åklagare.

Utredningen slutredovisade sitt uppdrag i betänkandet *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen* (SOU 2023:52). I betänkandet föreslås bl.a. att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska få ett uttryckligt ansvar att förebygga brott mot välfärdssystemen. Ansvaret ska inbegripa bidragsbrottslighet men också annan brottslighet som riktas mot dessa välfärdssystem, t.ex. brottslighet som

innefattar manipulation av uppgifter och identiteter, dataintrång, otillåten påverkan och infiltration av myndigheter. Myndigheterna ska kartlägga brottsligheten som riktas mot välfärdssystemen, dess orsaker och konsekvenserna för de förmåner och stöd som myndigheterna beslutar om. Resultatet ska sammanställas i en lägesbild. Utifrån lägesbilden ska myndigheterna ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att förebygga välfärdsbrott och sammanställa dessa i en åtgärdsplan. Lägesbilden och åtgärdsplanen ska uppdateras och följas upp minst vartannat år.

I den del av uppdraget som rörde förbättrade möjligheter att utbyta information föreslår utredningen att vissa beslutande aktörer ska få större möjligheter att hämta in uppgifter från andra aktörer än den enskilde som ett led i att förhindra att brott kan begås. Förslagen innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer att kunna inhämta uppgifter om en annan fysisk person än den försäkrade och även uppgifter om juridiska personer. Ett annat förslag innebär en möjlighet för dessa myndigheter att inhämta uppgifter från banker när det finns misstanke om felaktigheter.

## 4 Lägesbild

### 4.1 Inledning

Utredningens uppdrag har sin grund i den samhällsutveckling som ägt rum under senare år. Grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar har ökat och den systematiska och organiserade brottsligheten påverkar många delar av samhället. För att skapa en bild över de utmaningar de brottsbekämpande myndigheterna står inför och en bakgrund till det behov av information som myndigheterna uttryckt inom ramen för vårt arbete kommer vi i detta avsnitt ge en övergripande bild av hur brottsligheten ser ut i dag. Kapitlet är till stora delar baserat på uppgifter från Brottsförebyggande rådets, Brå, publikationer, andra rapporter och statistikuppgifter från Polismyndigheten.

#### 4.1.1 Antalet anmälda brott minskar

Av Brås statistik kan utläsas att antalet anmälda brott under 2022 minskade med två procent jämfört med året innan. Statistiken omfattar händelser som anmäls och registrerats hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten. Trots att det är andra året i rad som antalet anmälda brott minskar har antalet anmälda brott ökat med tre procent jämfört med för tio år sedan. Av de anmälda brotten under föregående år utgjorde stöld- och tillgreppsbrott 27 procent, brott mot person 20 procent, skadegörelsebrott 15 procent, bedrägeribrott 14 procent och narkotikabrott åtta procent.

Den brottskategori som minskade mest under året var brott mot person och skadegörelsebrott med en minskning om sex respektive fyra procent. Minskningen avsåg främst olovlig identitetsanvändning, ofredande och klotter. Även personrånen minskade, med 11 procent jämfört med 2021.

Den kategori som ökade mest under året var antalet anmälda stöld- och tillgreppsbrott (en ökning om en procent). Den största ökningen inom den kategorin utgjordes av brottstyperna fickstöld och tillgrepp av annat icke-motordrivet fordon än cykel och båt.

Över en tioårsperiod kan konstateras att stöldbrotten minskat med 11 procent samtidigt som övriga kategorier varit oförändrade eller ökat.<sup>1</sup> I detta sammanhang kan särskilt nämnas att antalet anmälda misshandelsbrott mot barn under 18 år ökade med en procent under 2022 jämfört med 2021 men med 39 procent jämfört med 2013. Brå noterar att dessa brott ofta anmäls av förskola och skola vilket märks i statistiken eftersom anmälningarna minskar under sommarmånaderna.

#### 4.1.2 Det dödliga våldet ökar

Brå analyserar årligen det dödliga våldet i samhället med utgångspunkt i antalet anmälda brott. Ett syfte med analysen är att synliggöra att många av de anmälda händelserna efter en utredning visar sig avse annat än dödligt våld, t.ex. självmord, olycka eller naturlig död. Det händer även att flera polisanmälningar upprättas för ett och samma fall av misstänkt dödligt våld, vilket innebär att statistiken innehåller dubletter. Vidare händer det att försök, förberedelse eller stämpling till mord eller dråp felaktigt registreras som fullbordade mord eller dråp.

Statistik visar att det dödliga våldet minskade under 1990- och 2000-talen i Sverige för att öka under 2010-talet.<sup>2</sup> Sedan 2002 har antalet konstaterade fall av dödligt våld varierat mellan 68 och 124 fall per år. Från 2015 har antalet fall av dödligt våld legat på en högre nivå än tidigare år.<sup>3</sup> Vid en närmare granskning av statistiken de senaste tio åren har antalet fall under 2018 till 2022 legat på i genomsnitt 114 fall per år (med en variation på 108 till 124 fall per år) och under femårsperioden dessförinnan på 101 fall per år (med en variation på 87 till 113 fall per år).<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 2022 *Anmälda brott – slutlig statistik*, Brå 2023, s. 11 och *Konstaterade fall av dödligt våld*, *En granskning av anmält dödligt våld 2022*, Brå, 2023, s. 18.

<sup>2</sup> *Utredning och upplärning av dödligt våld i kriminell miljö*, *Brottsförebyggande rådet*, Brå 2023:4.

<sup>3</sup> Se *Brottsförebyggande rådets hemsida*: [bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/mord-och-drap.html](https://bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/mord-och-drap.html) (hämtad 2023-03-13).

<sup>4</sup> *Konstaterade fall av dödligt våld*, *En granskning av anmält dödligt våld 2022*, Brå, 2023, s. 11.

Under 2022 anmäldes och registrerades totalt 390 händelser som fullbordade mord, dråp eller barnadråp. Efter Brås analys kunde myndigheten konstatera att av de anmälda händelserna rörde det sig om 116 fall av dödligt våld.<sup>5</sup> Av statistiken kan utläsas att det oftast var en vuxen man i en av storstadsregionerna som under 2022 föll offer för det dödliga våldet. Offret för dödligt våld var nämligen i de flesta fall en person som var 18 år eller äldre (93 procent) och att av dessa personer var 85 procent män. Samtliga personer under 18 år som utsattes för dödligt våld var pojkar. Trefjärdedelar av fallen anmäldes i någon av storstadsregionerna Stockholm, Väst och Syd (2021 var andelen 67 procent).<sup>6</sup>

Brå har också särskilt granskat användningen av skjutvapen i samband med dödligt våld och redovisar i rapporten *Konstaterade fall av dödligt våld – En granskning av anmält dödligt våld 2022* att det året användes skjutvapen i 63 fall. Motsvarande siffra året innan var 45 fall. Sett över den senaste tioårsperioden har antalet konstaterade fall av dödligt våld med skjutvapen ökat successivt från 25 fall 2013 till 63 fall 2022.<sup>7</sup>

Även Polismyndigheten för statistik över skjutningar och sprängningar som äger rum i landet. I statistiken för 2022 framgår att det ägde rum 391 skjutningar under året, att 62 personer avled i samband med en skjutning och att 107 skadades. Med en bekräftad skjutning avses ett tillfälle då det avfyrats projektiler med krutladdat vapen och det finns spår efter detta i form av kulor, hylsor eller skador på material eller personer som kommer av beskjutningen, alternativt att det finns fler än ett oberoende ögonvittne till skjutningen. Skjutningen måste vara icke-legal och inte uppenbart oavsiktlig.<sup>8</sup>

Brå har studerat trender och nivåer av dödligt våld med skjutvapen och andra våldsmetoder i Sverige och jämfört dessa med motsvarande uppgifter från andra länder i Europa. Resultatet presenterades i rapporten *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder – en jämförande studie av nivåer, trender och våldsmetoder* (Brå 2021:8). I rapporten beskrivs bl.a. att fram till för några år sedan tillhörde Sverige de länder i Europa som hade relativt låga nivåer av dödligt våld. Under den studerade perioden har den svenska nivån dock stigit och

<sup>5</sup> *Konstaterade fall av dödligt våld, En granskning av anmält dödligt våld 2022*, Brå, 2023.

<sup>6</sup> *Konstaterade fall av dödligt våld, En granskning av anmält dödligt våld 2022*, Brå, 2023, s. 11–17.

<sup>7</sup> *Konstaterade fall av dödligt våld, En granskning av anmält dödligt våld 2022*, Brå, 2023, s. 15.

<sup>8</sup> Polismyndighetens hemsida: [polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sprangningar-och-skjutningar/](https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sprangningar-och-skjutningar/) (hämtad 2023-03-13).

ligger nu högre än i många andra länder. Uppgången i Sverige gäller framför allt dödligt våld med skjutvapen, en uppgång som började redan under mitten av 2000-talet. När det kommer till dödligt våld med skjutvapen ligger Sverige i dag mycket högt bland länderna i Europa med omkring fyra avlidna per miljon invånare. Brå konstaterar vidare i rapporten att den största skillnaden mellan Sverige och övriga Europa är ökningen av dödligt våld med skjutvapen mot 20–29 åringar. Hela den observerade ökningen av dödligt våld med skjutvapen i Sverige har i princip skett inom den ålderskategorin.<sup>9</sup> Samtidigt är den generella nivån av dödligt våld sett till befolkningens storlek, trots den senaste ökningen, inte högre än i början på 1990-talet och mycket låg i ett globalt perspektiv.<sup>10</sup> Andra omständigheter som Brå uppmärksammade i rapporten var att risken för att bli utsatt för såväl dödligt som icke-dödligt skjutvapenvåld ökade avsevärt bland svenska män under 1996–2015 och att dödsjutningar framför allt sker i storstadsregionerna.

#### 4.1.3 Andelen utredda brott minskar

Ett sätt att granska de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att förbygga och bekämpa den beskrivna brottsligheten är att se till statistiken över handlagda<sup>11</sup> brott. I Brås rapport över handlagda brott för 2022 kan utläsas att i 49 procent av de handlagda brotten hade en utredning bedrivits men att resterande hade direktavskrivits. Jämfört med året innan var det en minskning med två procent av andelen utredda brott och en ökning om två procent av andelen direktavskrivna brott.<sup>12</sup>

Andelen handlagda brott som resulterade i en utredning dvs. förundersökning, förenklad utredning eller utredning enligt lagen om unga lagöverträdare minskade med åtta procent jämfört med året innan. Denna minskning noterades i samtliga brottskategorier år 2022. Personupplärade brott dvs. brott där minst en misstänkt person har lagförts genom beslut om åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse

<sup>9</sup> *Dödligt skjutvapenvåld i Sverige och andra europeiska länder*, Brå 2021:8.

<sup>10</sup> Brå 2021:8, s. 30.

<sup>11</sup> Definitionsmässigt skiljer sig anmälda brott och handlagda brott åt på så vis att de anmälda brotten kan sägas beskriva ett årligt inflöde av brott till polis, åklagare eller annan brottsutredande myndighet, medan de handlagda brotten beskriver ett årligt utflöde av anmälda brott från myndigheterna där olika beslut som avslutar handläggningen av brotten har fattats. *2022 Handlagda brott Slutlig statistik*, Brå 2023, s. 5.

<sup>12</sup> *2022 Handlagda brott Slutlig statistik*, Brå 2023, s. 12.



minskade med 10 procent jämfört med 2021. Antalet personuppklarade brott minskade för samtliga redovisade brottskategorier. Jämfört med 2014 minskade antalet personuppklarade brott med 15 procent.<sup>13</sup>

Vi har tidigare i kapitlet redogjort för att det dödliga våldet, framför allt genom skjutningar, har ökat över tid. Brå har i rapporten *Utredning och uppklarings av dödligt våld i kriminell miljö* (Brå 2023:4) särskilt studerat dödligt våld i kriminella miljöer och uppklaringsgraden. Likt tidigare nämnda rapport visar statistik att det dödliga våldet oftast sker utomhus i en storstadsregion mot ett manligt brottsoffer. När Brå särskilt studerat det dödliga våldet i den kriminella miljön framkommer också att de socialt utsatta områdena är kraftigt överrepresenterade. Brotten sker vidare oftast på kvällar eller nätter, med ett enhandsvapen, och är planerade brott mot flera inblandade.

Uppklaringsgraden av brott som inneburit dödligt våld har minskat över tid. Brå studerade i rapporten Brå 2023:4 statistik över ärenden som rört dödligt våld från åren 2014 till 2017. Under den perioden klarades 68 procent av alla fall av dödligt våld upp. Den siffran kan jämföras med en uppklaringsgrad om mellan cirka 75 och 90 procent under perioden 1990–2010.<sup>14</sup> Brå menar i rapporten att den minskande uppklaringsgraden beror på att dödligt våld i den kriminella miljön har ökat medan dödligt våld i nära relation och övriga familjerelaterade fall har minskat. Uppklaringsgraden är som regel låg vid dödligt våld i kriminella miljöer och hög i nära relation och övriga familjerelaterade fall. Under den studerade perioden klarades endast 23 procent av alla fall av dödligt våld i den kriminella miljön upp, jämfört med fler än nio av tio fall av dödligt våld i nära relation (94 procent) och i övriga familjen (98 procent).

Brå lyfter fram flera faktorer, både diskretionära och icke-diskretionära, som forskning visat gör det svårare att utreda dödligt våld i kriminella miljöer, bl.a. följande.

- Brotten sker ofta utomhus vilket forskning visar har lägre uppklaringsgrad än brott som skett inomhus.
- Brotten sker ofta utomhus i storstadsmiljö eller i ett utsatt område vilket forskning pekar på ofta har en lägre uppklaringsnivå jämfört med dödligt våld som sker i andra områden.

---

<sup>13</sup> 2022 *Handlagda brott Slutlig statistik*, Brå 2023, s. 21.

<sup>14</sup> *Utredning och uppklarings av dödligt våld i kriminell miljö*, Brå 2023:4, s. 17.

- Skjutvapen används i stor utsträckning vilket enligt forskning minskar sannolikheten för uppkläring. En förklaring till detta är att utan kroppskontakt mellan offer och gärningsperson lämnas färre fysiska bevis.
- Brotten är mindre spontant genomförda i den meningen att det sällan utlöses av rent situationella omständigheter eller direkt föregås av ett inledande bråk eller liknande.
- Gärningsperson och offer är oftare okända för varandra, eller deras relation är okänd för rättsväsendet, varför det är svårare att identifiera en misstänkt och utreda brottet.<sup>15</sup>

Vid en internationell utblick framkommer det i Brås rapport att studier i andra länder också visar en minskad uppkläringssgrad av dödligt våld. Likt situationen i Sverige kan denna minskning också förklaras med bl.a. en karaktärsförändring av det dödliga våldet där familjerelaterade brott minskat och fall relaterade till den kriminella miljön har ökat.<sup>16</sup>

#### 4.1.4 Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet

För att komma åt den organiserade brottsligheten inleddes den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (OB-satsningen) 2009. Ett antal myndigheter samverkar mot den organiserade brottsligheten med särskilt fokus på strategiska personer och utsatta områden. Satsningen kan även inriktas mot aktörs- eller fenomenbaserad organiserad brottslighet av allvarlig eller omfattande karaktär, när myndighetssamverkan bedöms förbättra brottsbekämpningen. Myndigheterna ska beakta möjligheterna att stödja samhällets samlade åtgärder för att motverka våldsbejakande extremism, terrorism, penningtvätt och brott mot välfärdsystemen.

De myndigheter som deltar i samverkan är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndig-

---

<sup>15</sup> Brå 2023:4, s. 17–18.

<sup>16</sup> Brå 2023:4, s. 18–19.

heten. Därutöver ingår ytterligare tio myndigheter i ett nätverk som är kopplat till satsningen.

Myndigheterna publicerar vartannat år en lägesbild över den organiserade brottsligheten. Syftet med rapporten är att vara ett övergripande inriktningsdokument och underlag för prioriteringar för det myndighetsgemensamma underrättelsearbetet inom samverkan mot organiserad brottslighet.

### **Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2019**

I lägesbilden från 2019 beskrev de samverkande myndigheterna att följande brottsområden hade den allvarligaste brottsproblematiken:

- brott mot välfärdssystemen
- arbetsmarknadsbrottslighet
- ekonomisk brottslighet
- narkotikabrottslighet
- våldsbrottslighet
- finansiering av terrorism
- komplex cyberbrottslighet.

I rapporten framgår även att användningen av osanna intyg ökat i samband med välfärdsbrott, att regler kring nystartsjobb utnyttjas i systematiska upplägg, att tillgången till narkotika blir allt större och att narkotikamarknaden är alltmer diversifierad. Det framgår vidare att det dödliga våldet till följd av skjutningar har ökat och att tillgången till vapen och sprängämnen bland kriminella nätverk bedöms vara god.

### **Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021**

Myndigheterna har därefter publicerat en lägesbild för 2021 och en för 2023. I rapporten från 2021 framgår att myndigheterna identifierat ekonomisk motiverad brottslighet och stödjande brottslighet som särskilda myndighetsgemensamma problem. Ekonomiskt motiverad brottslighet kan bestå av brott mot välfärdssystemet, brott mot arbetsmarknaden i form av svartarbete, låglönelösningar och män-

niskoexploatering, undandragande av mervärdesskatt och punkt-skatte, illegal avfallshantering och narkotikabrottslighet.

Stödjande brottslighet utmärks av att det möjliggör och stödjer annan brottslighet. Exempel på stödjande brottslighet är penningtvättsbrott som möjliggör att kriminella kan tillgodogöra sig brottsvinster, finansiering av terrorism med hjälp av legala och illegala inkomster och otillåten påverkan t.ex. genom att förmå aktörer att skriva felaktiga intyg och underlag eller genom att påverka rättsprocesser och offentliganställda.

I lägesbilden görs bedömningen att de allvarligaste hoten mot samhället är:

- Angrepp på utbetalande system och undandragande av skatter och avgifter.
- Narkotikabrottslighet och det grova våldet.
- Parallella samhällsstrukturer som utmanar rättsstaten.

De allvarligaste sårbarheterna som utnyttjas av den organiserade brottsligheten är:

- Anonymitet i den legala samhällssfären, genom utnyttjande av identiteter.
- Myndigheternas tillitsbaserade system i kombination med bristande kontrollverktyg.
- Myndigheternas delade ansvar medför att luckor uppstår.
- Korruption, infiltration och otillåten påverkan av den legala samhällssfären.
- Nationell brottsbekämpning av gränsöverskridande brottslighet.

En del i den sårbarhet som lägesbilden tar upp beträffande myndigheters delade ansvar utgörs av att informationsutbyte och samverkan begränsas av sekretessregler, vilket minskar förmågan att på egen hand upptäcka brottslighet. Myndigheterna rekommenderar att satsningen bör prioritera vinstdrivande brottslighet inom den legala sfären, bl.a. genom att utveckla en riskprofil för att upptäcka företag och andra plattformar som används som brottsverktyg. Vidare rekommenderas att det tas fram en myndighetsgemensam strategi för arbetet med ut-

satta områden, öka satsningen på analytisk förmåga och att det görs en översyn av inriktningen mot strategiska personer.

### Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023

I den senaste myndighetsgemensamma lägesbilden bedömdes följande hot ha störst påverkan på den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och på samhället i stort:

- Den ekonomiska brottsligheten som ett allt viktigare inslag i organiserad brottslighet.
- Den geografiska utbredningen av organiserad brottslighet och dess påverkan på lokalsamhället.
- Den globala brottsarenan.
- Otillåten påverkan.<sup>17</sup>

De allvarligaste sårbarheterna som identifierades i denna rapport var att felaktiga registeruppgifter används som dörröppnare för brottslighet och att den gränsöverskridande arenan både är fysisk och digital. Den ökade digitaliseringen och myndigheternas tillitsbaserade utbetalningar leder till att marknaden för brottstjänster har blivit större. Fler brottsaktiva bedöms sannolikt ha möjlighet att skapa alltmer avancerade brottsupplägg. Bruket av förfalskade, manipulerade och osanna dokument, intyg och handlingar som i dag registreras hos svenska myndigheter i kriminellt syfte är omfattande. Detta drabbar såväl offentliga välfärdsystem som privata aktörer.

Ett nytt mönster som myndigheterna uppmärksammat är att fler kriminella entreprenörer söker nya marknader utanför storstadsområdena. Myndigheterna understryker därför vikten av att upprätthålla förmågan att motverka framväxten av organiserad brottslighet även på mindre orter där myndighetsnärvaron och resurserna är mer begränsade än i storstadsregionerna.

Hoten och sårbarheterna som identifierades i lägesbilden från 2021 bedöms fortfarande vara aktuella och relevanta. Det som särskilt lyfts

---

<sup>17</sup> Otillåten påverkan används i rapporten som ett paraplybegrepp för olika brottsliga och icke brottsliga tillvägagångssätt som syftar till att påverka det politiska beslutsfattandet, yttrandefriheten, rättsprocessen, samt att direkt eller indirekt påverka myndighetsutövning och beslutsfattare inom det privata näringslivet (s. 14 och 15).

fram i den senaste rapporten är att den ekonomiska brottsligheten blivit en alltmer viktig del av den organiserade brottsligheten. Flera myndigheter vittnar t.ex. om ökad kunskap hos de kriminella aktörerna när det gäller brottsupplägg där näringsverksamhet i form av företag, föreningar och stiftelser används som brottsverktyg.

I lägesbilden görs även en jämförelse med de hot som identifierades i lägesbilden 2021 och situationen i dag. I den tidigare lägesbilden var ett av de identifierade hoten angrepp på välfärdssystemen. Där konstateras det i den senaste rapporten att det numera finns tydliga angrepp även på regioner och kommuner. I förhållande till de två andra hot som identifierades 2021 framgår det att det inom narkotikabrottsligheten syns en eskalerad våldsspiral med dödligt skjutvapenvåld och sprängningar utanför storstadsregionerna. När det kommer till hotet från parallella strukturer som utmanar rättsstaten finns det numera indikationer på geografisk utbredning av organiserad brottslighet.

Myndigheterna i samverkan ser också att de nämnda hoten och sårbarheterna påverkas av att den organiserade brottsligheten utgör en alltmer kvalificerad motståndare som ser Sverige som ett naturligt val för den organiserade brottsligheten. Vidare påverkar lågkonjunkturen brottsligheten när aktörer inom den organiserade brottsligheten konkurrerar ut legala aktörer. Även det förändrade säkerhetspolitiska läget påverkar brottsligheten. Sverige har blivit mer sårbart för yttre säkerhetshotande verksamhet som exempelvis påverkanskampanjer. Slutligen ser myndigheterna att digitaliseringen innebär ökad internetanvändning kombinerat med ett ständigt flöde av nya digitala finansiella instrument och investeringsmöjligheter, vilket skapar en global marknad för avancerade investeringsbedrägerier.

#### 4.1.5 Andra rapporter som beskriver brottsutvecklingen

##### Felaktiga utbetalningar av offentliga medel

Flera rapporter som rör omfattningen av brott mot välfärdssystemen och andra felaktiga utbetalningar av offentliga medel har publicerats under senare år. Ekonomistyrningsverket, ESV, har i en rapport från detta år, *Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (ESV 2023:33), bedömt att den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2021 uppgick till 13,0–16,3 miljarder kronor, med en punktskattning på 14,6 miljarder kronor. Det mot-

svarar enligt ESV 1,8–2,2 procent av de totala utbetalningarna 2021, med en punktskattning på två procent. Efter avdrag av skattningen för allmän pension ligger de felaktiga utbetalningarna på 3,6–4,5 procent, med en punktskattning på 4,1 procent.

Riksrevisionen har granskat det statliga tandvårdsstödet i rapporten *Överutnyttjande av tandvårdsstödet till följd av överbehandling* (RiR 2017:19). Resultatet av granskningen visar att det statliga tandstödet överutnyttjas till följd av överbehandling bland tandläkare.

I en annan publicerad rapport från Riksrevisionen *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället* (RiR 2023:7) har myndigheten granskat bidragsgivningen till civilsamhället. I rapporten framgår att staten varje år fördelar 20 miljarder kronor till civilsamhällets organisationer. I rapporten granskas särskilt fyra myndigheters bidragsgivning och slutsatsen är bl.a. att statens kontroll av bidragen är för svag varför det finns risk för fusk och missbruk.

Vi redogör även för Brås rapport *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar* (Brå 2022:1) i kapitel 10.

## Avfallsbrottslighet

Regeringen gav i januari 2021 tio myndigheter i uppdrag att redovisa en lägesbild över avfallsbrottsligheten och dess omfattning samt att presentera förslag till åtgärder för att förebygga och förhindra sådan brottslighet. I uppdraget ingick att särskilt studera avfallsbrottslighetens kopplingar till organiserad brottslighet.

Avfallsbrott definieras i rapporten som brott mot straffbestämmelser i miljöbalken och brott enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om gärningen innehåller hantering av avfall<sup>18</sup> samt vissa brott i 29 kap. miljöbalken som t.ex. miljöbrott (1 §), otillåten miljöverksamhet (4 §), otillåten avfallstransport (4 a §), försvårande av miljökontroll (5 §) och nedskräpning (7 §).

Myndigheterna konstaterar i redovisningen av uppdraget att avfallsbrottslighet är ett växande problem som innebär stora kostnader för samhället, bl.a. genom miljöproblem så som förorenat grund- och yt-vatten, markföroreningar och förlust av biologisk mångfald. Enligt myndigheterna att det svårt att uppskatta hur omfattande brottslig-

<sup>18</sup> Avfall är alla föremål eller ämnen som innehavaren gör sig av med, avser eller är skyldig att göra sig av med.

heten är. Upptäcktsgraden bedöms vara låg, vilket beror bl.a. på att tillsynsmyndigheterna bara utför uppsökande insatser i begränsad omfattning.

Avfallsbrottsligheten är attraktivt för kriminella eftersom det kan generera stora ekonomiska vinster samtidigt som upptäcktsgraden är liten och straffvärdet lågt. Genom olagliga metoder kan kriminella undvika kostnader för att på lagligt sätt göra sig av med avfall i Sverige eller genom att sälja avfall till länder där det används som begagnade produkter.

Rapporten identifierar flera olika aktörer som är en del av avfallsbrottsligheten, nämligen

- aktörer med kopplingar till organiserad brottslighet eller internationella brottsnätverk,
- möjliggörare – t.ex. personer som utfärdar felaktiga intyg, företagare som blandar legal och illegal verksamhet, transportörer utan tillstånd att köra avfall,
- privatpersoner, och
- småföretag.

Rapporten föreslår flera författningsförslag för att utveckla samverkan mellan berörda myndigheter, stärka tillsynen och gränskontrollen samt åtgärder som bedöms förbättra förmågan att förhindra och utreda avfallsbrottslighet. Myndigheterna föreslår bl.a. en förändrad organisation av tillsynen där länsstyrelserna får ansvar för tillsyn av nationella avfallstransporter. Såvitt avser informationsutbyte och samverkan mellan myndigheter föreslås att tullagen (2016:253) ändras så att Tullverket på begäran ska lämna ut uppgifter rörande export och import av varor till ett antal uppräknade länsstyrelser (jfr tullagen 1 kap. 4 §). Vidare föreslås att den sekretessbrytande bestämmelsen i 6 kap. 17 § avfallsförordningen (2020:614) ändras så att uppgifter i avfallsregistret på begäran ska lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter som t.ex. Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Naturvårdsverket har redan i en rapport från 2019, *Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall*, föreslagit att uppgifter ur registret ska kunna lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Skillnaden mot tidigare rapport är att även Skatteverket föreslås få möjlighet att begära ut uppgifter.



Utöver författningsförslagen föreslår myndigheterna även att ett flertal nya regeringsuppdrag bör tillsättas. Länsstyrelserna bör t.ex. tillsammans med Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Naturvårdsverket få i uppdrag att se över sekretessregleringen vid samverkan så att mer uppgifter kan delas mellan berörda tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter.<sup>20</sup>

#### 4.1.6 Statens skyldighet att skydda medborgare från brott

I regeringsformen, RF, finns en målsättningsbestämmelse som stadgar att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv (1 kap. 2 § fjärde stycket RF). Var och en är därtill gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF). Skyddet av de rättigheter som räknas upp i 2 kap. 6 § RF, bl.a. skyddet för den personliga integriteten, får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF endast begränsas genom lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Inte heller får en begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Det innebär att det krävs ett formellt lagstöd för ingrepp som begränsar rättigheterna i 2 kap. 6 § RF och att lagstiftaren öppet och noggrant ska redovisa skälen för ett ingrepp och varför det krävs. En lag eller annan föreskrift får inte heller meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen.

Rätten till skydd för privat- och familjelivet följer även av Europakonventionen. Av artikel 8 Europakonventionen – rätten till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens – följer en skyldighet för staten att skydda medborgarna från brott. Bestämmelsen gäller inte bara ingrepp utan ålägger även stater ett krav på att vidta positiva

---

<sup>20</sup> Miljöstraffrättsutredningen (M 2022:04) arbetar bl.a. med ett deluppdrag som innebär att analysera tillsynsmyndigheternas behov av information som finns hos andra myndigheter om hur verksamhetsutövare tidigare följt miljölagstiftningen och vid behov föreslå hur tillsynsmyndigheternas möjlighet att få tillgång till sådan information ska förbättras (dir. 2022:69). Uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2023.

åtgärder för att skydda enskildas privat- och familjeliv. Bestämmelsen innebär att var och en har rätt att göra anspråk på att staten vidtar effektiva åtgärder för att skydda hans eller hennes privatliv, frihet och säkerhet. I detta ligger att staten ska verka för att brott förebyggs, utreds och att gärningspersoner ställs till svars för sina brottsliga handlingar. Även om det inte har förekommit något ingripande från en myndighet eller en offentlig tjänsteman kan staten bryta mot artikel 8 Europakonventionen genom att inte skapa tillräckligt rättsligt skydd (se t.ex. målet Söderman mot Sverige, dom den 12 november 2013, punkt 78). Staten kan då bli ansvarig för sin underlåtenhet trots att det specifika intrånget i någon enskilds rättighet har utförts av någon annan enskild, för vars handlande staten inte i och för sig är ansvarig. Det innebär att enskilda kan förvänta sig att staten utfärdar lagar som ger ett tillfredsställande skydd åt privatliv, familjeliv, hem och korrespondens och att de rättsvårdande myndigheterna håller kontroll över att dessa lagar respekteras.<sup>21</sup> En förutsättning för att staten ska kunna leva upp till kraven på att upprätthålla rättstryggheten för enskilda är att staten har en välfungerande och effektiv brottsbekämpning. I detta innefattas att myndigheterna har tillgång till effektiva utredningsverktyg. När så inte varit fallet har staten ansetts kränka de rättigheter som följer av Europakonventionen, vilket var aktuellt i målet K.U. mot Finland (dom den 2 december 2008, punkt 49). I det målet hade en person som publicerat en påhittad kontaktannons av sexuell natur i ett 12-årigt barns namn inte kunnat identifieras på grund av att det enligt finsk lagstiftning inte var möjligt att inhämta uppgift från en operatör om vem som använt ip-adressen. Europadomstolen uttalade bl.a. att konfidentialitet för kommunikation och yttrandefrihet ibland måste få vika för brottsbekämpande ändamål:

The Court considers that practical and effective protection of the applicant required that effective steps be taken to identify and prosecute the perpetrator, that is, the person who placed the advertisement. In the instant case, such protection was not afforded. An effective investigation could never be launched because of an overriding requirement of confidentiality. Although freedom of expression and confidentiality of communications are primary considerations and users of telecommunications and Internet services must have a guarantee that their own privacy and freedom of expression will be respected, such guarantee cannot be absolute and must yield on occasion to other legitimate imperatives, such as the prevention of disorder or crime or the protection of the rights and freedoms of others. Without prejudice to the question whether

<sup>21</sup> Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (2023, version 6, JUNO), s. 446.

the conduct of the person who placed the offending advertisement on the Internet can attract the protection of Articles 8 and 10, having regard to its reprehensible nature, it is nonetheless the task of the legislator to provide the framework for reconciling the various claims which compete for protection in this context.<sup>22</sup>

Även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) skyddar respekten för privatlivet och familjelivet i artikel 7.

### **Särskilt om statens ansvar att skydda barn från att utsättas för eller dras in i kriminalitet**

Barns fri- och rättigheter skyddas även genom Barnkonventionen. Barnkonventionen gäller som lag i Sverige. Vissa artiklar utgör grundprinciper, men alla artiklarna i konventionen ska läsas som en helhet. Ett flertal artiklar i Barnkonventionen är aktuella i ljuset av det särskilda ansvar staten har för att skydda sina medborgare, och framför allt barn, från att utsättas för den brottsutveckling som vi redogjort för tidigare i kapitlet.

Här kan nämnas artikel 6 som stadgar varje barns rätt till liv, överlevnad och utveckling. Bestämmelsen rör inte bara barnets fysiska hälsa utan också den andliga, moraliska, psykiska och sociala utvecklingen.

Statens ansvar för att skydda barn mot alla former av våld följer av artikel 19. Detta ansvar gäller oavsett form. Det kan handla om fysiskt, psykiskt, sexuellt eller hedersrelaterat våld men också t.ex. psykiskt våld eller bevittnande av våld i hemmet. FN:s kommitté för barnets rättigheter (Barnrättskommittén) har uttalat att ansvaret innefattar ett heltäckande skydd mot våld och utnyttjande som kan äventyra ett barns rätt till liv, överlevnad och utveckling. Kommittén förväntar sig därför att stater ska tolka ordet utveckling i dess vidaste bemärkelse, som ett helhetsbegrepp som omfattar barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling.<sup>23</sup> I detta sammanhang kan nämnas att skolan, som vi återkommer till i kapitel 11, och som uttryckligen omfattas av våra direktiv, är en van-

---

<sup>22</sup> Europadomstolens dom i målet K.U. mot Finland, meddelad den 2 december 2008, punkt 49.

<sup>23</sup> CRC/C/GC/13 p. 62.

lig plats för unga att utsättas för brott samtidigt som unga ofta också är gärningspersoner i skolmiljö.<sup>24</sup>

Barnrättskommittén har även i en allmän kommentar, nr 10 2007, i fråga om förebyggande av ungdomsbrottslighet, uttalat att det uppenbarligen inte är förenligt med barnets bästa att växa upp under omständigheter som kan medföra en ökad eller allvarlig risk att dras in i brottslighet. Kommittén menar att olika åtgärder bör vidtas för ett fullständigt och jämlikt genomförande av rätten till en skälig levnadsstandard (artikel 27), till bästa uppnåeliga hälsa och till hälso- och sjukvård (artikel 24), till utbildning (artikel 28 och 29), till skydd mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp (artikel 19) och mot ekonomiskt och sexuellt utnyttjande (artikel 32 och 34) samt till andra lämpliga tjänster för vård eller skydd av barn.

För barn och ungas vidkommande kommer vi i vår konsekvensanalys närmare att analysera hur barn och barns rättigheter kan komma att påverkas av de förslag vi lämnar i betänkandet.

Staten har således en skyldighet att skydda sina invånare, inte minst barn och unga, från att utsättas för brott, bl.a. genom att säkerställa att det finns en effektiv brottsbekämpning. En viktig förutsättning för en effektivare brottsbekämpning är att de brottsbekämpande myndigheterna har en god tillgång till information, både för åtgärder i de enskilda fallen och för att på ett övergripande plan arbeta på ett strategiskt och ändamålsenligt sätt. De överväganden vi gör i betänkandet ska ses i denna kontext.

---

<sup>24</sup> Skolundersökningen om brott 2021, Brå 2022:5.

## 5 De brottsbekämpande myndigheterna

### 5.1 Brottsbekämpande myndigheter

Vårt uppdrag innebär att föreslå författningsförslag som ger de brottsbekämpande myndigheterna förbättrade möjligheter att förebygga och bekämpa brott. Polismyndigheten är den största brottsbekämpande myndigheten. Myndighetens huvudsakliga uppdrag är att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (2 § polislagen [1984:387]). Därutöver har flera andra myndigheter brottsbekämpande uppdrag: Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. I några definitioner av brottsbekämpande myndigheter anses även vissa andra myndigheter vara brottsbekämpande, t.ex. Försvarmakten genom militärpolisen. I vårt arbete utgår vi dock från de myndigheter som enligt våra direktiv definieras som brottsbekämpande. I den definitionen omfattas inte Försvarmakten. Nedan följer en kort redogörelse för de sju brottsbekämpande myndigheternas ansvarsområden och verksamhet.

#### 5.1.1 Polismyndigheten

##### Uppdraget

I polislagen finns grundläggande bestämmelser om Polismyndighetens, och även Säkerhetspolisens, uppgifter och verksamhet. Polismyndighetens uppgifter regleras även i flera andra författningar. Myndighetens verksamhet ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan

hjälp. Detta ska ske som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet.

### Polismyndighetens underrättelseverksamhet<sup>1</sup>

Polismyndighetens underrättelseverksamhet utgår från 1 och 2 §§ polislagen. Begreppen förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet är av central betydelse i det brottsbekämpande arbetet eftersom de utgör grunden för underrättelseverksamhetens uppdrag. Det är viktigt att göra åtskillnad mellan utredningar om konkreta brott som sker genom förundersökning och undersökningar av brottslig verksamhet som utförs inom underrättelseverksamheten.

Underrättelseverksamheten är proaktiv och framåtblickande till sin karaktär samt strävar efter att beskriva såväl brottsligheten som andra fenomen och hot som kan påverka Polismyndighetens uppdrag ur ett helhetsperspektiv.

Polismyndighetens underrättelseverksamhet går i korthet ut på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad, brottslig verksamhet har förekommit, pågår eller kan förväntas inträffa. Det kan röra sig om underrättelsemisstankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras eller om allmänna misstankar om framtida brott. Underrättelsemisstankarna om brottslig verksamhet avser fragmenterad, opreciserad och osäker information om aktiviteter som kan antas komma att leda till konkreta brott. Detta innefattar stora delar av myndighetens brottsbekämpande verksamhet som inte har samband med att något konkret brott har begåtts eller misstänks ha begåtts. Det framtagna underrättelsematerialet kan senare komma att läggas till grund för t.ex. beslut om att inleda förundersökning eller beslut om att vidta åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott eller brottslig verksamhet.

All inkommen information till underrättelseverksamheten behandlas enligt Polismyndighetens processteg för underrättelse; inhämta, bearbeta, analysera och delge. I underrättelseprocessen finns även processteget planera.

Vid inhämtning görs en skillnad mellan s.k. passiv inhämtning, t.ex. via Polismyndighetens tipsfunktion, och s.k. aktiv inhämtning genom olika källor där det har identifierats ett informationsbehov.

---

<sup>1</sup> Informationen härrör från Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst (PM 2021:17).

Processteget bearbeta är i sin tur indelat i sällning, grundbearbetning och tematisk/geografisk bearbetning.

Den polisära underrättelseverksamheten är inte reglerad i särskilda författningsbestämmelser. I stället regleras verksamheten indirekt i flera lagar, t.ex. genom dataskyddsregleringen i brottsdatalagen (2018:1177), BDL, och den kompletterande lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, PBDL, som sätter gränser för vilka personuppgifter som får behandlas och på vilket sätt. Utan personuppgifter kan mycket lite information hanteras som rör brottslig verksamhet, eftersom den alltid rör personer (fysiska eller juridiska). Brottsdatalagen och lagen om polisens behandling av personuppgifter har därför en direkt påverkan på hur underrättelseverksamheten strukturerar och behandlar personuppgifter, vilket är kärnan i underrättelseverksamheten. Annan direkt relevant lagstiftning är rättegångsbalken, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och säkerhetsskyddslagen (2018:585).

### 5.1.2 Ekobrottsmyndigheten

#### Uppdraget

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet som ansvarar för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet i den omfattning som närmare anges i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.<sup>2</sup> Brottskatalogen omfattar bl.a. mål om brott mot 11 kap. brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69) och aktiebolagslagen (2005:551).

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet med ett utökat uppdrag. Vid myndigheten bedrivs både utredningsverksamhet och underrättelseverksamhet. Därutöver bedrivs också viss brottsförebyggande verksamhet som i huvudsak är inriktad på kunskapsspridning om ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndigheten utgör tillsammans med Åklagarmyndigheten det svenska åklagarväsendet. Riksåklagaren är högste åklagare och ansvarig för den övergripande utvecklingen inom

---

<sup>2</sup> Regeringen har nyligen tillsatt Utredningen om översyn av Ekobrottsmyndigheten – förbättrade förutsättningar att bekämpa den ekonomiska brottsligheten (dir. 2023:90). I uppdraget ingår bl.a. att förutsättningslöst analysera och utvärdera Ekobrottsmyndighetens uppdrag och konstruktion, analysera och klargöra gränsdragningen mellan Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten när det gäller myndigheternas underrättelseverksamhet och överväga om Ekobrottsmyndigheten ska ha ett eget uppdrag att kunna bedriva underrättelseverksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 22 februari 2025.

åklagarväsendet. Vid Polismyndighetens Nationella operativa avdelning finns en särskild enhet, Ekobrottskansliet, som är samlokaliserad med Ekobrottsmyndighetens huvudkontor. Polismyndigheten genom Ekobrottskansliet ställer personal till förfogande för den polisverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten.

Vid Ekobrottsmyndigheten finns således personal som är anställda av såväl Ekobrottsmyndigheten som av Polismyndigheten. Anställningsförhållandena påverkar inte den organisatoriska indelningen hos Ekobrottsmyndigheten. Oavsett anställningsförhållande är det Ekobrottsmyndigheten som leder och styr all verksamhet som personal deltar i vid myndigheten med undantag för åtgärder i verksamhet som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda vid Polismyndigheten, se 16 § andra stycket förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Polismyndigheten genom Ekobrottskansliet leder och styr den verksamhet som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda vid den myndigheten.

På grund av Ekobrottsmyndighetens konstruktion måste myndigheten i den verksamhetsmässiga ledningen och styrningen förhålla sig till det ansvar Polismyndigheten respektive Riksåklagaren och Åklagarmyndigheten har.

### **Polismyndighetens underrättelseverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten**

Vid Ekobrottsmyndigheten bedrivs underrättelseverksamhet i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka ekonomisk brottslighet. Det finns ingen uttrycklig bestämmelse i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten om att det ska bedrivas underrättelseverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten. Det följer i stället indirekt av 1 kap. 4 § första stycket PBDL. Underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten anses vara en rent polisiär verksamhet. Den leds och styrs därför av Polismyndigheten genom Ekobrottskansliet. Arbetet inom ramen för underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten utförs av personal vid de s.k. polisoperativa enheterna. De polisoperativa enheterna finns vid Ekobrottsmyndighetens verksamhetsorter.

Eftersom underrättelseverksamheten styrs och leds av Polismyndigheten genom Ekobrottskansliet hålls underrättelsematerial avskilt från utredningsverksamheten. Eventuellt arbetsmaterial och annan



information som hanteras i underrättelseverksamheten ägs av Polismyndigheten och det är Polismyndigheten som är arkivbildare för materialet. Det är endast slutprodukter, vanligtvis i form av brottsanmälningar, som kan överföras till utredningsverksamheten. I de fallen kommer anmälan att utgöra en del av förundersökningsmaterialet.

### 5.1.3 Kustbevakningen

#### Uppdraget

Kustbevakningen har till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. Inom ramen för sjöövervakningen ansvarar myndigheten självständigt för, eller biträder en annan myndighet med, brottsbekämpning och ordningshållning i enlighet med kustbevakningslagen (2019:32) och annan författning.

I 3 kap. 2 § kustbevakningslagen och 3 § kustbevakningsförordningen (2019:83) framgår ett stort antal brott som omfattas av myndighetens direkta brottsbekämpning. Det handlar t.ex. om skyddslagstiftning i lagen (2004:487) om sjöfartsskydd, skyddslagen (2010:305), och lagen (2016:319) om skydd för geografisk information. Även brott som rör sjötrafik och sjösäkerhet i t.ex. lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, mönstringslagen (1983:929), sjölagen (1994:1009), fartygssäkerhetslagen (2003:364), lagen (2006:263) om transport av farligt gods och lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter, omfattas av myndighetens direkta brottsbekämpande uppdrag. Kustbevakningen ansvarar även för överträdelser av fiske- och jaktlagstiftning i jaktlagen (1987:259), fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

På transportområdet är det Transportstyrelsen som har huvudansvaret för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom området. Det inkluderar tillsyn över den civila sjöfarten och innefattar sjösäkerheten, sjöfartsskyddet och hamnskyddet. Kustbevakningen utför dock sjösäkerhetstillsyn för att förebygga, hindra och begränsa skador på liv, hälsa, miljö och egendom som kan orsakas av brister inom sjötransporten. Myndigheten genomför också kontroller av transporter av farligt gods i hamnarna och av säkring av last för sjöfärd. Kontrollerna sker självständigt, men också i samverkan med Polismyndigheten, Tullverket, Transportstyrelsen och Myndigheten för samhälls-

skydd och beredskap. När Kustbevakningen arbetar i hamnarna kan myndigheten även kontrollera nykterheten hos förarna. I sjösäkerhetstillsynen ingår också bemannings- och behörighetskontroller på svenska yrkesfartyg upp till 1 500 brutto samt svenska fritidsskepp.

Tullverket är huvud- och helhetsansvarig för kontrollen av varor vid införsel till och utförsel från Sverige. Tullverket har enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, smugglingslagen, även ett huvudansvar för tillhörande brottsbekämpning. Kustbevakningen är den maritima plattformen för kontroll av varor. Det betyder att Kustbevakningen självständigt kontrollerar sjötrafiken och i övrigt utför kontroller i samverkan med Tullverket. Kustbevakningen genomför ombordkontroller på handelsfartyg och fritidsbåtar till sjöss och utövar kontroll av varor och gods i hamnar. Samverkan mellan Tullverket och Kustbevakningen regleras i en gemensam överenskommelse avseende samarbete för tullkontroll.

Polismyndigheten har det huvudsakliga ansvaret för gränskontrollen och ansvarar för in- och utresekontrollerna. Kustbevakningen bistår Polismyndigheten i kontrollverksamheten och medverkar i gränskontrollen av sjötrafiken. Gränsövervakningen sker i regel vid sjögränsen, där andra myndigheter saknar resurser. Vidare medverkar Kustbevakningen i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt utlänningslagen (2005:716) genom att utöva kontroll av sjötrafiken, övervaka sjötrafiken avseende gränspassage och vistelserätt, eller inre utlänningskontroll, förhindra obehörig gränspassage, gripa och vidta åtgärder mot personer som har passerat gränsen på ett olagligt sätt och som saknar vistelserätt samt att lämna över dessa personer och ärenden till Polismyndigheten samt att biträda Polismyndigheten med åtgärder efter begäran.

Vid Kustbevakningen finns också underrättelseverksamhet som har till syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som faller inom ramen för myndighetens direkta brottsbekämpande uppdrag.

## 5.1.4 Skatteverket

### Uppdraget

Inom Skatteverket finns ett flertal olika verksamheter. En av dessa är beskattningsverksamheten (inklusive fastighetstaxeringen och statens borgenärsroll) som främst fastställer och tar ut skatt och fastställer rättvisande taxeringsvärden på fastigheter. I denna verksamhet rymms även bl.a. att bevaka statens fordringar i konkurser och myndighetens handläggning enligt systemet för stöd vid korttidsarbete. En annan verksamhet är folkbokföringsverksamheten som ansvarar för frågor om folkbokföring och personnamn. Vidare finns verksamheten för utfärdande av identitetskort för folkbokförda i Sverige (id-kortsverksamheten). Ytterligare verksamheter är bl.a. den brottsbekämpande verksamheten, registrering av bouppteckningar, äktenskapsregistret och Statens personadressregister, SPAR. Inom Skatteverket finns även två särskilda organ; nämnden för dödförklaring och SPAR-nämnden.

Sedan 1998 har Skatteverket i uppgift att medverka i vissa brottsutredningar samt att bedriva underrättelseverksamhet avseende viss brottslighet. Den brottsbekämpande verksamheten bedrivs inom skattebrottsenheten, som är organisatoriskt skild från andra verksamheter inom Skatteverket. Den brottsbekämpande verksamheten är en sådan självständig verksamhetsgren inom Skatteverket som avses i 8 kap. 2 § OSL. Medverkan i brottsutredningar sker på begäran av och under ledning av åklagare medan underrättelseverksamheten bedrivs självständigt av Skatteverket. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet är begränsad till vissa brott som har anknytning till myndighetens övriga verksamhet och som följer av 1 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, nämligen

- skattebrottslagen (1971:69),
- 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),
- 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
- 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ och 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket,

- 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, eller lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik,
- 11 kap. 5 § brottsbalken,
- lagen (2014:836) om näringsförbud,
- folkbokföringslagen (1991:481),
- lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, och
- lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Därutöver får Skatteverket medverka vid undersökning i fråga om annat brott, om åklagaren finner att det finns särskilda skäl för detta.

Skatteverket är en av de myndigheter som ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, se bl.a. 6 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket och lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Skatteverket deltar även i styrnings- och ledningsfunktionerna för det myndighetsgemensamma arbetet som bl.a. inriktas mot strategiska personer och utsatta områden. De uppgifter som Skatteverket kan bidra med kan tillsammans med de andra myndigheternas uppgifter bilda ett underlag för de samverkande myndigheterna som kan vara avgörande för vilka prioriteringar, inriktningar och insatser som görs mot organiserad brottslighet.<sup>3</sup>

### Skatteverkets underrättelseverksamhet

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet omfattar, utöver att biträda åklagare vid förundersökningar eller självständigt utföra s.k. förenklade brottsutredningar, även att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som avser brott enligt skattebrottsenhetens brottskatalog. Sådan verksamhet utförs med anledning av misstankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras och där förundersökning därför inte kan inledas, eller allmänna misstankar om framtida brott, dvs. som ännu inte har nått det stadium då hand-

---

<sup>3</sup> Prop. 2016/17:89 *Skattebrottsdatalog*, s. 40.

landet är straffbart. I underrättelseverksamheten samlas information in från olika håll som sedan bearbetas och analyseras. Syftet med underrättelseverksamheten är i huvudsak att ta fram underlag för vilken inriktning en verksamhet ska ha eller för att initiera konkreta brottsutredningar. Information som genereras inom underrättelseverksamheten lämnas vidare till andra brottsbekämpande myndigheter, andra verksamheter inom Skatteverket och andra myndigheter.<sup>4</sup>

Här kan nämnas att det sedan några år tillbaka finns en särskild uppgiftsskyldighet mellan skattebrottsenheten och övriga delar av Skatteverkets verksamheter. Uppgifter som t.ex. förekommer i beskattningsverksamheten eller folkbokföringsverksamheten ska lämnas till skattebrottsenheten om uppgiften kan antas ha samband med viss misstänkt brottslig verksamhet. Samtidigt ska uppgifter som förekommer i skattebrottsenheten och som kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i t.ex. beskattningsverksamheten eller folkbokföringsverksamheten som regel också lämnas till den verksamheten. Uppgiftsskyldigheterna har förts in i 7–9 §§ lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. En uppgift som omfattas av sekretess ska inte lämnas med stöd av uppgiftsskyldigheten om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

### 5.1.5 Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisens ansvarsområde framgår av 3 § polislagen. Till uppgifterna hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot Sveriges säkerhet eller terrorbrott, och att utreda och beivra sådana brott. Med brott mot Sveriges säkerhet avses i första hand brott mot 18 och 19 kap. brottsbalken samt vissa allvarliga brott i 13 kap. brottsbalken.

Säkerhetspolisens uppgifter följer även av förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen som dels hänvisar till 3 § polislagen dels, uttrycker att myndigheten i egenskap av säkerhetstjänst ska bedriva underrättelse- och säkerhetsarbete. Myndigheten ska vidare enligt 2 § samma lag

---

<sup>4</sup> Se prop. 2016/17:89, s. 39 f.

1. bedriva verksamheten rättssäkert och enhetligt,
2. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet,
3. följa händelseutvecklingen i omvärlden och ha förmåga att snabbt anpassa inriktningen av verksamheten när det behövs, och
4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

Säkerhetspolisens uppdrag kan delas in i verksamhetsområdena kontrapionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd. Därutöver arbetar Säkerhetspolisen också med att förhindra spridning, anskaffning och produktion av massförstörelsevapen.

Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens verksamhet är att förebygga brott. Eftersom Säkerhetspolisens verksamhet primärt syftar till att förebygga, och inte att utreda, brott utgör underrättelseverksamheten en stor del av myndighetens verksamhet.

### 5.1.6 Tullverket

Tullverket har till uppgift att övervaka och kontrollera varuflödet in och ut ur Sverige. Myndighetens uppgifter framgår av ett flertal författningar, bl.a. tullkodexen<sup>5</sup>, tullagen (2016:253), lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och smugglingslagen. Tullverkets uppdrag styrs av förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket där det framgår att myndigheten ska

- fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas (1 §),
- övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om införsel och utförsel av varor följs (2 §),
- förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (3 §),

---

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning).

- bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor (4 §), och
- bedriva viss verksamhet i fråga om rattfylleribrott (5 §).

Tullverket kan inleda förundersökning för ett antal olika brott. I första hand har myndigheten rätt att inleda förundersökning för brott som följer av smugglingslagen (19 § smugglingslagen). Det innebär att Tullverket kan utreda smugglingsbrott (3–7 §§), tullbrott (8–11 §§), olovlig befattning med smuggelgods (12 och 13 §§) samt försök, förberedelse och stämpling till de brotten (14 §). Vidare får Tullverket enligt 1 § andra stycket smugglingslagen inleda förundersökning om vissa andra brott som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, t.ex. olovlig förflyttning av och olovlig befattning med punktskattepliktiga varor enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

Tullverket får även inleda förundersökning när misstanken rör annan brottslighet så som vissa brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64), vapenlagen (1996:67) och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Vissa skattebrott, innehavsbrott och rattfylleribrott omfattas också av Tullverkets förundersökningsrätt.

Förundersökningsledningen sköts av Tullverket om brottet är av enkel beskaffenhet. Om brottet inte är av enkel beskaffenhet tas ledningen över av allmän åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet (19 § andra stycket smugglingslagen). Allmän åklagare ska även annars ta över ledningen av förundersökningen när detta är påkallat av särskilda skäl. Tullverket har därutöver egna åklagare som bl.a. får föra talan i vissa bötesmål.

Tullverket bedriver även, i likhet med merparten av övriga brottsbekämpande myndigheter, underrättelseverksamhet i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som faller inom ramen för myndighetens uppdrag.

Slutligen kan nämnas att Tullbefogenhetsutredningen i delbetänkandet *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid*, SOU 2022:48, föreslog en ny lag om Tullverkets befogenheter. Om lagen införs samlar den Tullverkets befogenheter inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten. Ett av de förslag som utredningen lämnat rör en utvidgad skyldighet för transportföretag att lämna ut bokningsuppgifter till Tullverket. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### 5.1.7 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den verksamhet som Ekobrottsmyndigheten ansvarar för (1 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten). Myndigheten ska enligt 2 § nämnda lag

1. se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring,
2. arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet,
3. tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter, och
4. delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

I den brottsbekämpande verksamheten är Åklagarmyndighetens huvudsakliga uppdrag att lagföra brott. Detta arbete bedrivs dels genom att åklagare är förundersökningsledare i förundersökningar som inte är av enkel beskaffenhet, dels genom att åklagare meddelar beslut om att komplettera, begränsa eller lägga ner en förundersökning, meddela åtalsunderlåtelse och väcka åtal eller inte samt att föra talan i domstol. Åklagarmyndigheten utreder således inte brott utan biträds i förundersökningar av Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverkets skattebrottsenhet eller Säkerhetspolisen. Till följd därav bedrivs det inte heller någon underrättelseverksamhet vid Åklagarmyndigheten.



## 6 Kartläggning av informationsbehovet

### 6.1 Utredningens uppdrag och metod

I de ursprungliga direktiven uttalade regeringen att de brottsbekämpande myndigheternas behov av information är stort när det gäller såväl konkreta brott som brottslig verksamhet i allmänhet, inte minst mot bakgrund av den utveckling som skett inom organiserad brottslighet. Med hänvisning till lägesrapporten Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021 påtalades att en följd av att myndigheters informationsutbyte är begränsat är att det kan uppstå informationsluckor där ingen myndighet har en helhetsbild av situationen. Direktiven pekade ut ett stort antal myndigheter och vissa andra aktörer som kan ha information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vidare uttalades att de myndigheter som bör ges förbättrade möjligheter att dela information med de brottsbekämpande myndigheterna ibland behöver information från de brottsbekämpande myndigheterna för att kunna lämna ut relevant information.

Mot den bakgrunden angavs det i direktiven att utredaren ska

- kartlägga behovet av att myndigheter som har uppgifter av särskild betydelse för brottsbekämpningen får förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter med brottsbekämpande myndigheter,
- analysera och föreslå hur möjligheterna att utbyta uppgifter så långt möjligt kan förbättras för att på ett rättssäkert sätt tillgodose behovet av ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I den inledande delen av vårt arbete genomförde vi därför en kartläggning av informationsbehovet. Vi tog fram ett utkast till en förfrågan till de brottsbekämpande myndigheterna. Utkastet behandlades vid utredningens första expertmöte och skickades därefter ut till de brottsbekämpande myndigheterna. Efter att vi tagit emot svar från de brottsbekämpande myndigheterna hölls särskilda möten med företrädare för vissa av de brottsbekämpande myndigheterna för uppföljande frågor med anledning av de svar som lämnats.

Fynden från förfrågningarna till de brottsbekämpande myndigheterna redovisades vid utredningens andra expertmöte. Vid mötet behandlades frågan om vilka myndigheter och andra aktörer som borde adresseras i utredningens fortsatta arbete. Vi har därefter skickat ut fler än 70 förfrågningar till de myndigheter och andra aktörer som identifierats genom svaren från de brottsbekämpande myndigheterna. Till skillnad från de standardiserade förfrågningar som skickades till de brottsbekämpande myndigheterna var dessa förfrågningar riktade utifrån de behov som framkommit genom de brottsbekämpande myndigheternas svar.

## 6.2 Övergripande om de brottsbekämpande myndigheternas synpunkter

De brottsbekämpande myndigheterna redovisade ett stort antal områden där förbättrade möjligheter till informationsutbyte kan bidra till en effektivare brottsbekämpning. Det handlar som regel om uppgiftslämnande till de brottsbekämpande myndigheterna. Något behov av att förbättra uppgiftsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna framkom inte.

I det följande redovisas huvuddragen av de förbättringsområden och de förslag som de brottsbekämpande myndigheterna lämnade. Vi redovisar i detta avsnitt sådana synpunkter och förslag som är av mer generell karaktär och som flera av de brottsbekämpande myndigheterna har anfört.

1. Regelverket är svåröverskådligt.
2. Det finns en betydande okunskap om regelverket och en osäkerhet kring hur detta ska tillämpas hos myndigheter och andra aktörer som delar information med de brottsbekämpande myndigheterna.

3. Det komplicerade och svårtillämpade regelverket har medfört att olika myndigheter, och olika handläggare inom myndigheterna, tillämpar lagstiftningen olika.
4. Det förhållande att regelverket upplevs som svårtillämpat, och att det finns kunskapsbrister gällande regelverket, medför att den myndighet som begär att viss information ska lämnas ut behöver ha kunskap både om de bestämmelser som tillämpas vid den egna myndigheten och de bestämmelser som tillämpas vid den utlämnande myndigheten.
5. Inom många områden är möjligheterna att utbyta information på underrättelsestadiet alltför begränsade, särskilt i förhållande till myndigheter som inte har någon egen underrättelseverksamhet. Möjligheterna till informationsutbyte är klart bättre när en förundersökning har inletts.
6. De brottsbekämpande myndigheterna har generellt angett att de möjligheter till informationsutbyte som följer av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS, är värdefulla för verksamheten. Det har också framkommit att samverkan på underrättelsestadiet utanför tillämpningsområdet för lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är svårare.
7. Problem uppstår ofta när information begärs ut från enskilda, särskilt inom områden där informationsutbytet i princip är oreglerat. Enskilda motsätter sig ofta att lämna ut informationen med hänvisning till att det saknas lagstöd för utlämnande. Inte sällan anges också som skäl för att inte lämna ut information som innehåller personuppgifter att det skulle strida mot bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning<sup>1</sup> eftersom man inte har rätt att behandla personuppgifter för det ändamålet.

De brottsbekämpande myndigheterna lämnade i samband med att de svarade på utredningens förfrågan ett antal förslag på hur lagstiftningen skulle kunna förbättras för att åstadkomma en effektivare brottsbekämpning. Vissa av förslagen lämnades av flera av de brottsbekäm-

---

<sup>1</sup> 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).

pande myndigheterna. I det följande redovisas huvuddragen i de förslag som lämnades av flera av de brottsbekämpande myndigheterna:

1. Regelverket bör förenklas.
2. Regleringen bör i större utsträckning än i dag bygga på uppgifts- eller anmälningskyldigheter.
3. Skyldigheter att lämna uppgifter bör gälla även utan föregående begäran.
4. Möjligheterna att dela information med de brottsbekämpande myndigheterna bör utvidgas till fler myndigheter som inte har ett brottsbekämpande uppdrag och till olika enskilda aktörer, som t.ex. bostadsbolag, befodringsföretag samt banker och andra finansiella företag.
5. Det bör införas en generell reglering, eller en generalklausul i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som tar sikte på uppgiftslämnande till brottsbekämpande myndigheter.
6. Dataskyddsregleringen bör ses över så att det inte finns hinder mot att behandla personuppgifter för att lämna dessa till brottsbekämpande myndigheter.
7. Många bestämmelser som reglerar informationsutbyte innehåller ”trösklar”, inte minst de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL. Ofta tar de sikte på att sekretess får brytas vid en viss grad av allvar på det brott som misstänks eller ska förebyggas. Dessa trösklar bör generellt bli lägre.
8. Det bör bli lättare att utbyta information med socialtjänst och annan kommunal verksamhet, framför allt sådan verksamhet som beviljar tillstånd eller utövar tillsyn.
9. Det bör bli lättare att utbyta information med hälso- och sjukvården.
10. Det bör bli lättare att utbyta information med regioner.
11. Möjligheterna till att utbyta information på underrättelsestadiet bör generellt utökas. Flera av de brottsbekämpande myndigheterna angav särskilt att uppgiftsskyldigheten för banker och andra finansiella företag bör utökas på så sätt att den även gäller även på under-

rättelsestadiet (jfr 1 kap. 11 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse).

## **6.3 Kartläggning av informationsinnehavarnas synpunkter på utökad informationsutbyte**

### **6.3.1 Inledning**

Mot bakgrund av de svar som inkom från de brottsbekämpande myndigheterna vände vi oss till de myndigheter och andra aktörer som pekades ut. I ett andra led i kartläggningen gjorde vi därför ett större antal utskick (drygt 70) till sådana aktörer som identifierats som potentiella innehavare av information som de brottsbekämpande myndigheterna kan behöva bättre tillgång till. Till skillnad från de förfrågningar som skickades till de brottsbekämpande myndigheterna var dessa utskick inriktade på de specifika frågeställningar som framkommit genom de brottsbekämpande myndigheternas svar.

Vi skickade vår förfrågan till ett antal kommunala nämnder i egenskap av huvudmän för skolor och som tillstånds- och tillsynsmyndigheter samt som utförare av socialtjänst. Urvalet gjordes utifrån Sveriges kommuner och regioners, SKR, kommunindelning för 2022 vilket innebar att förfrågan skickades till s.k. a-kommuner, b-kommuner och c-kommuner och med en geografisk spridning över landet. Beträffande de enkäter som skickades till regioner valde vi ut regioner med olika storlek och från olika delar av landet. Därutöver skickade vi enkäter till ett antal statliga myndigheter och enskilda aktörer. Totalt besvarades frågorna av 59 myndigheter och andra aktörer.

Huvuddragen i de inkomna svaren kommer i det följande att redovisas sektorsvis. De sektorer som avses är hälso- och sjukvården, socialtjänsten, skolan, tillstånd- och tillsynsmyndigheter, banker och andra finansiella företag, fastighetsägare och övriga.

Vi kan redan inledningsvis peka på att många av de aktörer som vi har identifierat som informationsinnehavare i sina svar har lyft att de vill ha mer information från de brottsbekämpande myndigheterna för att tillgodose den egna verksamhetens behov. De frågorna har vi bedömt att vi inte har möjlighet att närmare utreda, jfr avsnitt 2.3.2. Synpunkter av den karaktären redovisas därför inte här.

### 6.3.2 Hälsa- och sjukvård

#### Inledning

Flera av de brottsbekämpande myndigheterna har uttryckt ett behov av att få ta del av fler uppgifter från hälso- och sjukvården, inklusive elevhälsan, än vad som är fallet i dag för att kunna förebygga och utreda brott. Utredningen har tagit emot ett antal svar från regioner samt från tre privata vårdgivare. Även Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner har lämnat synpunkter.

Flera av de som har svarat ger uttryck för att en ökad informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter kan medföra ett oproportionerligt stort intrång i enskildas personliga integritet i jämförelse med den nytta som kan förväntas för brottsbekämpningen. Det påpekas också att ökad informationsdelning kan leda till ett lägre förtroende för hälso- och sjukvårdsverksamheten, vilket kan medföra att patienter avstår från sådan vård som annars skulle kunna utgöra ett skydd mot kriminalitet. Vidare framkommer det att informationsdelningen i dag hämmas av att det finns en rädsla hos personal att lämna ut sekretessbelagda uppgifter felaktigt. Personal inom hälso- och sjukvården kan utöver att straffas för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken också riskera att mista sin legitimation.

Utöver de behov vi redogör för nedan har utredningen gjort överväganden i vissa andra frågor. En sådan fråga är om det finns skäl att utvidga uppgiftsskyldigheten för läkare i ärenden om återkallelse av vapentillstånd enligt 6 kap. 6 § vapenlagen (1996:67). En annan fråga vi har övervägt är en uppgiftsskyldighet i samband med att personer som med polishjälp körts till en psykiatrisk inrättning inte blir inskrivna där. Det har dock inte funnits skäl att gå vidare med några sådana förslag inom ramen för den här utredningen.

#### Utlämnande av information för att förebygga ensamagerande gärningspersoner

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har beskrivit att det finns ett stort behov av att få information i ett tidigt skede, bl.a. från den psykiatriska vården och från elevhälsan, om personer som hälso- och sjukvården bedömer att det finns en risk att de kan komma att begå t.ex. terrorbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott eller annan allvarlig brottslighet.

Uppgifter från hälso- och sjukvården kan vara avgörande i Säkerhetspolisens arbete med att göra hotbedömningar för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde. En hotbedömning kan bli aktuell med anledning av underrättelseinformation om t.ex. ett attentatshot. Underrättelseinformationen om attentatshotet kan vara kopplad till en person som uttryckt en fascination för våld och våldsbejakande ideologier samtidigt som det finns tecken på attentatsavsikt. Om det finns sårbarhetsfaktorer i form av ett begränsat umgänge, missbruksproblem eller psykisk ohälsa är det av särskilt intresse. I sådana fall kan uppgifter från hälso- och sjukvården vara en viktig pusselbit i Säkerhetspolisens hotbedömning. Vi har frågat ett antal hälso- och sjukvårdsaktörer om förutsättningarna för att utöka utlämnande av sådan information. Även Statens institutionsstyrelse, SiS, har lämnat synpunkter.

De svar som har kommit in ger inte någon entydig bild. Vissa uttrycker en över lag positiv inställning till att den typen av uppgifter lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter i större utsträckning än i dag, även om de samtidigt framhåller att utlämnande måste ske efter noggranna överväganden både från lagstiftaren och vid tillämpningen i det enskilda fallet. Samtidigt bekräftas att hälso- och sjukvården kan ha tillgång till information som kan vara viktig för de brottsbekämpande myndigheterna.

Vissa andra uttrycker farhågor om att ett sådant utökat uppgiftslämnande skulle vara alltför integritetskänsligt i förhållande till den nytta som kan förväntas för brottsbekämpningen. Det pekas särskilt på att det i ett så tidigt skede, där det inte uttrycks några konkreta brottsplaner, är svårt för sjukvårdspersonal att göra en bedömning av om en patient kan riskera att bli en ensamagerande gärningsperson. Vidare påpekas det att uppgiftslämnande till brottsbekämpande myndigheter kan riskera att bli kontraproduktivt eftersom det kan motverka sådan vård som i sig utgör en skyddsfaktor.

Socialstyrelsen har inte uttalat sig specifikt om möjligheten att lämna ut information om patienter som kan riskera att bli ensamagerande gärningspersoner, men är inne på samma linje:

Ökade möjligheter och/eller skyldigheter att lämna ut uppgifter till rättsvårdande myndigheter riskerar att leda till att patienter avstår från att söka vård av rädsla för att uppgifter lämnas till rättsvårdande myndigheter. Det skulle också kunna leda till ett minskat förtroende för hälso- och sjukvården och dess personal. Enligt Socialstyrelsens mening behöver ett beslut om ökade möjligheter/skyldigheter att lämna uppgifter

till rättsvårdande myndigheter föregås av en grundlig analys och en omsorgsfull intresseavvägning.

För hälso- och sjukvårdspersonal kan ökade möjligheter/skyldigheter att lämna information till rättsvårdande myndigheter upplevas stå i strid med hälso- och sjukvårdens uppdrag och etiska principer. Hälso- och sjukvårdens och personalens främsta uppgift är att ge en god och säker vård till patienter och personalens yrkesutövning vilar på en stark etisk grund. Det är tänkbart att utökade möjligheter/skyldigheter att lämna uppgifter till rättsvårdande myndigheter kan upplevas som ett ingrepp i hälso- och sjukvårdens grunduppdrag och att sådana arbetsuppgifter inte prioriteras. Det är också tänkbart att uppgiftslämnande i enskilda fall kan anses stå i strid med grundläggande etiska principer.

### Bestämmelsen i 10 kap. 18 c § OSL

Polismyndigheten har framfört att bestämmelsen i 10 kap. 18 c § OSL upplevs vara svår att tillämpa för personal inom hälso- och sjukvården och att det kan leda till att information inte delas i den utsträckning som behövs. Bestämmelsen har följande lydelse.

Sekretessen enligt 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild eller en närstående till den enskilde lämnas till Polismyndigheten, om

1. det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde mot den närstående kommer att begå ett sådant brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,

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

3. det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde eller för den närstående, 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.

Vi har bett om synpunkter på bestämmelsen från den offentliga hälso- och sjukvården. Samtliga regioner som har lämnat synpunkter till utredningen har gett uttryck för att bestämmelsen i fråga är svår att tillämpa. Flera regioner har angett att bestämmelsens komplicerade utformning, i kombination med en rädsla för att göra fel hos den tjänsteman som ska göra bedömningen, kan leda till att uppgifter inte lämnas ut i den utsträckning som bestämmelsen medger.

Regionernas svar har inte gett någon helt entydig bild av vilka rekvisit som upplevs som svåra att tillämpa. De flesta har dock angett att



en faktor som försvårar tillämpningen är att bestämmelsen är komplex i den meningen att den innehåller ett flertal rekvisit som ska prövas.

När det gäller bestämmelsens första punkt har det påpekats att det kan vara svårt att med ledning av vad en patient har gett uttryck för bedöma vilket brott i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken som det finns risk för att patienten kan komma att begå. Om en patient har sagt sig vilja skada en annan person kan det t.ex. vara svårt att förutse om det innebär risk för misshandel av normalgraden eller grov misshandel. Rekvisitet i första stycket första punkten är i det exemplet endast uppfyllt om det finns risk för att patienten begår en misshandel som bedöms som grov. Förutom att det kan vara svårt att förutse vad patienten avser att göra kan rubriceringsfrågan innebära en juridisk bedömning som inte är okomplicerad. En region har också angett att de uppgifter som personalen får del av ofta kan vara knapphändiga eller fragmentariska och att det därför är svårt att veta om rekvisitet ”särskilda omständigheter” är uppfyllt.

Även första styckets andra punkt uppges kunna leda till problem i tillämpningen. Flera regioner har uppgett att det är svårt för sjukvårdspersonal, som inte har insyn i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet, att göra bedömningen om lämnandet av en uppgift kan förväntas bidra till att förhindra att brott begås.

Flera av de regioner som har svarat har även angett att tillämpningen av första styckets tredje punkt kan vara problematisk. Det är svårt för personalen att göra den lämplighetsbedömning som krävs. En region uppger att den personal som ska göra bedömningen ofta har bristfällig information om vilka insatser som pågår eller planeras. För att ta reda på det skulle personalen behöva göra sökningar i journalen som i sig inte är nödvändiga för vården, och det är tveksamt om sådana sökningar är lagliga. Samma region påpekar att det i förarbetena till bestämmelsen uttalades att en sådan omständighet som kan medföra att det är olämpligt att lämna ut information är om förtroendet till den behandlande personalen skadas och den enskilde därför avstår från vård. Detta, i kombination med att flera av de andra rekvisiten i bestämmelsen uppfattas som svårbedömda, antas leda till att personalen i många fall avstår från att lämna ut information. Ett par regioner anger också att det är otydligt vad som avses med ”andra särskilda skäl”.

### Bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL

Till skillnad från den nyss behandlade bestämmelsen i 10 kap. 18 c § OSL, som gäller i underrättelseverksamheten, ger bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL bl.a. hälso- och sjukvårdspersonal en möjlighet att bryta sekretess för uppgift som angår misstanke om ett begånget brott. För sekretessgenombrott krävs att misstanken angår a) brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, b) försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller c) försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168). Flera av de brottsbekämpande myndigheterna har angett att tröskeln för att bryta sekretessen är för hög. Vi har bett den offentliga hälso- och sjukvården om synpunkter på bestämmelsen och på frågan om lägre minimistraff bör krävas för att utlämnande ska vara tillåtet.

Endast en av de regioner som har svarat anser att utlämnade bör vara tillåtet vid lägre minimistraff. Övriga regioner för fram bl.a. att den nuvarande regleringen utgör en rimlig avvägning mellan de motstående intressena och att en sänkning skulle få för stora negativa effekter. I det sammanhanget framhålls bl.a. att ett utökat informationsutlämnande skulle leda till ett minskat förtroende för vårdgivaren och i förlängningen sämre vård. Det pekas också på att den administrativa bördan skulle bli tyngre.

Andra synpunkter som har framkommit är att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att göra skillnad mellan försöksbrott och fullbordade brott i en sekretessbrytande bestämmelse. Det har också påpekats att en sänkning av miniminivåerna i 10 kap. 23 § OSL skulle leda till en utökad vittnesplikt för ett antal personalkategorier inom vård och omsorg genom den hänvisning till bestämmelsen som finns i 36 kap. 5 § rättegångsbalken.

### Uppgiftsskyldighet i 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen

I 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, finns bestämmelser som anger att hälso- och sjukvårdspersonal – utöver vad som annars följer av lag eller förordning – är skyldig att i vissa situationer lämna ut information. En sådan skyldighet gäller bl.a. när Polismyndigheten

eller vissa andra myndigheter i ett särskilt fall begär en uppgift om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning (första punkten). En skyldighet kan också inträda om Säkerhetspolisen i ett enskilt fall begär uppgifter som behövs i myndighetens verksamhet för personskydd för vissa särskilt angivna personkategorier (andra punkten). De brottsbekämpande myndigheterna har fört fram att det finns ett behov av att hälso- och sjukvården på eget initiativ bör kunna lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna i större utsträckning än i dag. Ett förslag som har lagts fram i det sammanhanget är att fler uppgiftsskyldigheter ska läggas till i 6 kap. 15 § PSL. Vi har mot den bakgrunden frågat hälso- och sjukvårdsaktörerna om hur de ser på möjligheten att lägga till fler uppgiftsskyldigheter till bestämmelsen.

Av de som har svarat på den här frågan är en region tydligt emot nya uppgiftsskyldigheter. Flera aktörer har angett att det inte finns några principiella invändningar mot fler uppgiftsskyldigheter, men påpekat att det skulle behövas ett mer konkret förslag för att kunna lämna synpunkter i sak. Några regioner har också uttalat att eventuella nya uppgiftsskyldigheter nog måste vägas mot integritetsintresset och mot rätten till självbestämmande inom hälso- och sjukvården. Flera är dock positiva till en översyn av första punkten i bestämmelsen eftersom den uppfattas som svår att tillämpa.

### **Bör regioner omfattas av LUS?**

Säkerhetspolisen har framfört att utredningen bör överväga om även bl.a. regioner bör omfattas av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Säkerhetspolisen har beskrivit ett behov av att i större utsträckning samverka med regioner för att förhindra att tillstånd ges eller utbetalningar sker på felaktiga grunder. Inom ramen för en sådan samverkan skulle man även kunna samverka för att återkalla tillstånd och återkräva medel som erhållits på felaktiga grunder. Vi har bett de aktuella regionerna att lämna synpunkter på Säkerhetspolisens förslag.

De regioner som har svarat har över lag varit positivt inställda till att regionerna skulle omfattas av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Det bedöms finnas information hos både de brottsbekämpande myndigheterna och hos

regionerna som vid ett utbyte skulle kunna bidra till en effektivare bekämpning av den organiserade brottsligheten. Samtidigt konstaterar de regioner som har svarat att den information som regionerna har tillgång till ofta är mycket integritetskänslig och därför skyddas av stark sekretess. En utvidgning av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet till att omfatta även regioner behöver därför föregås av en noggrann avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och intresset av god vård och skydd för den personliga integriteten. I det sammanhanget påpekar ett par regioner att det måste analyseras om den intresseavvägning som föreskrivs i lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är lämplig även för den integritetskänsliga information som finns hos regionerna.

### **Har hälso- och sjukvården uppmärksammat information som bör delas med brottsbekämpande myndigheter?**

I förfrågningarna som vi skickade ut till vårdgivare m.fl. ställde vi frågan om det finns information inom hälso- och sjukvården som verksamheten skulle vilja dela med de brottsbekämpande myndigheterna men som det inte är möjligt att dela i dag.

Samtliga regioner som har svarat har framhållit att det är svårbedömt när brott som riktas mot den egna personalen eller verksamheten kan anmälas. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL kan i vissa situationer utgöra en ventil. Enligt denna hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Men bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Det leder till svårbedömda situationer, särskilt när det är fråga om mindre allvarlig brottslighet eller brott som inte riktas mot verksamheten eller mot personal. De regioner som har yttrat sig efterlyser ett förtydligande i lagstiftningen avseende i vilka situationer hälso- och sjukvårdssekretess kan brytas för brott som begås i anslutning till den egna verksamheten.

### 6.3.3 Socialtjänsten

#### Inledning

Flera av de brottsbekämpande myndigheterna har uttryckt ett behov av att i större utsträckning än i dag ta del av uppgifter från socialtjänsten. Behovet rör främst ytterligare möjligheter att få kontaktuppgifter till enskilda, uppgifter om var en enskild uppehåller sig och vem som utgör dennes släkt och umgänge. Polismyndigheten har även återkommande understrukit vikten av att få mer uppgifter för att i ett tidigt skede fånga upp unga, men även vuxna, på väg in i kriminalitet.

Vi har tagit emot ett antal svar från kommunala nämnder med ansvar för verksamheter inom socialtjänsten. Även Socialstyrelsen, SiS och SKR har lämnat synpunkter på ett utökad informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och myndigheter som omfattas av socialtjänstsekretessen. Vi har även haft möten med företrädare för Föreningen Sveriges Socialchefer (FSS) och tagit emot skriftliga synpunkter från föreningen. Därutöver har vi haft möte med Socionomernas riksförbund.

I samtliga kontakter har det framkommit synpunkter som berör vilken påverkan ett utökad uppgiftsutbyte kan komma att få för förtroendet och tilliten för verksamheten. En stor del av de som besvarat vår förfrågan uttrycker en oro för att enskildas vilja att söka stöd och hjälp samt att delta i insatser minskar om de inte känner förtroende för socialtjänsten. En enskild som inte söker stöd, menar FSS, kan i stället riskera att utvecklas i sin kriminalitet. Ett annat svar påpekar att bristande tillit eller förtroende för socialtjänsten kan resultera i att enskilda inte vill lämna information som kan vara av intresse för de brottsbekämpande myndigheterna.

#### Synpunkter på dagens lagstiftning

Flera kommuner beskriver att när det finns en fungerande samverkan mellan socialtjänst och polis utgör sekretesslagstiftningen mer sällan ett hinder i arbetet. När en upparbetad samverkan redan existerar framstår inte det upplevda behovet av ändringar i lagstiftningen som lika stort.

Samtidigt uppger många av de som svarat på vår förfrågan att lagstiftningen upplevs komplicerad. De sekretessbrytande bestämmel-

serna i 10 kap. OSL uppfattas som svåra att tillämpa eftersom de innehåller ett flertal rekvisit som ska bedömas. En återkommande synpunkt är att de sekretessbrytande bestämmelserna ofta är beroende av en straffrättslig bedömning av vilket brott som uppgiften avser och vilken straffskala som är tillämplig. Flera kommuner beskriver att tjänstemän vid socialtjänsten normalt inte besitter den juridiska kompetens som krävs för att göra de bedömningar som följer av lagstiftningen. Någon kommun pekar också på att tjänstemän vid socialtjänsten kan sakna tillgång till juridiskt stöd i dessa frågor. Även tids- och personalbrist lyfts av en kommun som ett hinder i samband med utlämnande av uppgifter. Det framkommer också att rädslan för straffrättsliga konsekvenser av ett felaktigt utlämnande kan leda till att uppgifter inte lämnas ut i den utsträckning som lagstiftningen tillåter.

Flera av dem som svarat på förfrågan lyfter behovet av insatser för att öka kunskapen kring sekretesslagstiftningen, t.ex. genom en nationell vägledning och utbildning. Genom mer kunskap skulle dagens lagstiftning kunna tillämpas i större utsträckning.

### **Uppgiftslämnande i brottsförebyggande syfte**

De brottsbekämpande myndigheterna har särskilt pekat på vikten av förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, dvs. på underrättelsestadiet. Utredningen har därför efterfrågat synpunkter på socialtjänstens möjlighet att lämna ut uppgifter i brottsförebyggande syfte. I det sammanhanget har vi särskilt bett om synpunkter på bestämmelserna i 10 kap. 18 a–c §§ OSL.

Flertalet av dem som svarat är mer positiva till att lämna ut uppgifter om begångna brott än uppgifter i brottsförebyggande syfte. Någon uttrycker att ett uppgiftslämnande i brottsförebyggande syfte riskerar att skada den enskilde mer än vad det bidrar till det brottsbekämpande arbetet.

Flera kommuner anser att dagens lagstiftning ger tillräckliga möjligheter att lämna ut uppgifter från socialtjänsten i brottsförebyggande syfte. I stället för en utvidgad möjlighet att lämna ut uppgifter anser flera av de som har svarat på vår förfrågan att befintlig lagstiftning bör förenklas. Det finns också behov av att öka kunskapen kring

lagstiftningen, både vid de myndigheter som har behov av uppgifter från socialtjänsten och inom socialtjänsten.

Vissa rekvisit i bestämmelserna lyfts fram som problematiska att tillämpa. Flera pekar på att det är svårt att bedöma vad som utgör ”särskilda omständigheter”. SKR menar att rekvisitet ger intryck av att tillämpningen ska vara restriktiv. SKR menar dock att det framgår av förarbetena att lagstiftarens avsikt snarare var att det krävs ”konkreta omständigheter”. SKR föreslår därför att rekvisitet ändras från ”särskilda omständigheter” till ”konkreta omständigheter” i 10 kap. 18 a–c §§ OSL. Några kommuner uttrycker att det är svårt för tjänstemän att bedöma om ett utlämnande kan antas bidra till att förhindra brott. Ett av svaren beskriver att det även upplevs svårt att bedöma om ett utlämnande är olämpligt med hänsyn till planerade eller pågående insatser. Ur socialtjänstens perspektiv kan det alltid uppfattas som olämpligt att lämna ut uppgifter med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde.

SiS verksamhet skiljer sig från den verksamhet inom socialtjänst som drivs av kommunerna. SiS har beskrivit att inför en placering får myndigheten främst andrahandsuppgifter från andra myndigheter. Annorlunda är det under placeringstiden. Under en placering kan myndigheten få kännedom om uppgifter som kan vara av intresse för de brottsbekämpande myndigheterna. Dessa uppgifter kan inte i alla situationer lämnas ut med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL. Det kan handla om uppgifter som rör pågående brottslighet, brottsplaner, pågående konflikter, radikalisering eller våldsbejakande extremism som kommer till personalens kännedom under en placeringstid. Annan information som också kan vara intressant för Polismyndigheten är om en ungdom får nya relationer eller rekryteras till ett kriminellt nätverk under tiden denne befinner sig på ett boende.

SiS har även yttrat sig över möjligheten att lämna uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om barn och unga. SiS ser farhågor med ett brett uppgiftslämnande. Om barn och unga har kännedom om att uppgifter som de lämnar i förtroende om t.ex. sitt mående lämnas vidare till brottsbekämpande myndigheter skulle tilliten till SiS sannolikt minska, liksom deras vilja att vara delaktiga i sin vård och lämna uppgifter till SiS. Ett brett uppgiftsutlämnande kan därför bli kontraproduktivt och riskera att försvåra SiS vård- och behandlingsuppdrag. Om SiS bedömer att det på grund av särskilda om-

ständigheter finns risk att den enskilde kommer att utöva brottslig verksamhet så finns möjligheter redan i dag att lämna ut de uppgifterna (se 10 kap. 18 a–c §§ OSL).

### Bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL

Skatteverket och Tullverket har uppgett att de i dag har begränsade möjligheter att ta del av uppgifter från socialtjänsten eftersom större delen av deras brottskataloger inte omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL. Även andra brottsbekämpande myndigheter har förklarat att de i fler situationer än i dag behöver information från socialtjänsten. Ett förslag som förts fram av några av de brottsbekämpande myndigheterna är att sänka tröskeln för när sekretessen kan brytas med stöd av bestämmelsen, t.ex. vid brott med ett lägre minimistraff än fängelse ett år.

De kommuner och andra aktörer som svarat på frågor om utökade möjligheter att lämna ut uppgifter från socialtjänsten har även fått tillfälle att lämna synpunkter på en utvidgning av bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL.

Bland de som har svarat framkommer olika uppfattningar om en utvidgning av bestämmelsen. Någon kommun menar att lagstiftningen är väl avvägd och att det inte är lämpligt att utvidga bestämmelsen. Till skillnad mot regionerna som i regel var kritiska till en utvidgning uttrycker flera kommuner att de är positivt inställda till, eller inte har någon invändning mot, en utvidgning som innebär utlämnande i fler fall och till flera av de brottsbekämpande myndigheterna. SKR understryker att en utvidgning måste vara proportionerlig. Den eventuella negativa påverkan på socialtjänstens uppdrag måste vägas mot nyttan av att brottsbekämpande myndigheter får bättre förutsättningar att utreda även mindre allvarliga brott.

Flera uttrycker att en utvidgning till att omfatta brott med straffminimum sex månaders fängelse är en alltför stor utvidgning. En sådan utvidgning skulle resultera i att ett stort antal brott kom att omfattas av bestämmelsen. Det skulle i sin tur innebära att en stor mängd uppgifter kan komma att lämnas ut från socialtjänsten. Några har fört fram att om utredningen överväger en utvidgning bör det i stället ske t.ex. genom en uppräkningslista av vissa brott som är särskilt angelägna och/eller genom att precisera vilka uppgifter som kan lämnas ut.



## En skyldighet eller en möjlighet att lämna ut uppgifter?

De kommuner och andra myndigheter som har svarat på frågor om uppgiftsutbyte mellan socialtjänsten och brottsbekämpande myndigheter har också fått lämna synpunkter på om ett utbyte lämpligen bör regleras; som uppgiftsskyldigheter eller möjligheter att i vissa fall lämna ut uppgifter. Flera kommuner menar att en uppgiftsskyldighet för socialtjänsten skulle leda till färre tillämpningsproblem för personal och sannolikt en minskad försiktighet i samband med utlämnande. En kommun pekar på att en uppgiftsskyldighet kan bidra till en mer enhetlig tillämpning av utlämnandefrågor inom hela socialtjänsten och även mellan socialnämnder i olika kommuner. En sådan enhetlighet kan påverka förtroendet för socialtjänsten i positivt hänseende. Merparten menar dock att det är viktigt att socialtjänsten även fortsatt har en möjlighet att göra en lämplighetsbedömning i det enskilda fallet vid en begäran om utlämnande. På så sätt har tjänstemän vid socialtjänsten en möjlighet att göra en intresseavvägning och beakta den enskildes behov av stöd och vård.

### 6.3.4 Skolan

#### Inledning

De brottsbekämpande myndigheterna, främst Polismyndigheten och Säkerhetspolisen men även Tullverket, har i kontakt med utredningen uttryckt ett behov av att få ta del av fler uppgifter från skolan och elevhälsan än vad som är fallet i dag för att kunna förebygga och utreda brott. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har beskrivit ett behov av information i ett tidigt skede för att fånga upp unga personer som kan utgöra ett potentiellt hot. Polismyndigheten beskriver även att det finns ett behov av ökat informationsutbyte när ett brott har ägt rum på skolan, eller i anslutning till skolmiljön, t.ex. information om vilka personer som varit inblandade i gärningen. Polismyndigheten ser även behov av information om en person har direkt eller indirekt relation med kriminella grupper.

Mot den bakgrunden har vi vänt oss till ett antal kommunala och enskilda huvudmän för skolor, till Skolverket och Skolinspektionen, samt till vissa intresseorganisationer med ett antal frågor.

## Skolan som skyddsfaktor

Många av de som har svarat – såväl skolhuvudmän som intresseorganisationer och Skolverket – har framhållit skolans betydelse som skyddsfaktor för eleven. Att en elev lyckas i skolan ses som en viktig förutsättning för att skydda eleven från kriminalitet. Det är därför viktigt att eleven har förtroende för skolans personal. Flera påpekar att ökade skyldigheter för skolan att lämna vidare information från eleverna till brottsbekämpande myndigheter riskerar att urholka elevernas förtroende för skolan. Lägre förtroende för skolan kan i sin tur leda till att elever inte söker det stöd som skolan kan erbjuda och därför löper en ökad risk för att hamna i kriminalitet. Om eleverna inte anförtror sig åt skolans personal får skolan dessutom tillgång till färre uppgifter som kan vara av vikt för brottsbekämpningen. Samtidigt framhåller flera av de som har svarat att en ökad informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter också kan bidra till en tryggare skolmiljö.

## Information delas inte med brottsbekämpande myndigheter i någon större omfattning

Vi har frågat ett antal skolhuvudmän i vilken utsträckning informationsutbyte sker med brottsbekämpande myndigheter i dag. Flera av de som har svarat anger att informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter förekommer men sker inte i någon större omfattning. Vid oro för elever görs i första hand en anmälan till socialtjänsten med stöd av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Några redovisar också att den information som delas med framför allt Polismyndigheten oftast inte är på individnivå, utan att man i stället för fram problem och tendenser som förekommer på skolan i mer generella ordalag och på gruppnivå. Av de svar som vi har tagit emot framgår dock att det verkar finnas stora variationer på hur informationsutbytet ser ut beroende på skolans behov och vilka lokala samarbeten som finns med framför allt Polismyndigheten. Vid vissa skolor verkar informationsutbytet med Polismyndigheten vara väl etablerat och genomförs i olika lokala, tvärprofessionella samverkansgrupper. Men även i de sammanhangen handlar utbytet av information ofta om kartläggningar och analyser på gruppnivå.

Det har inte framkommit någon entydig bild gällande var i verksamheten det kan finnas mest information som är av intresse för de brottsbekämpande myndigheterna. En utgångspunkt är att informationen förekommer i högre utsträckning i högstadiet och vid gymnasieskolor. Däremot går det inte att av de svar som har kommit in peka ut någon enskild verksamhetsgren, utan informationen tycks förekomma i flera delar av verksamheten. Information finns framför allt i elevnära funktioner såsom elevhälsoteam, kurator eller mentor. Ofta kanaliseras information som ska lämnas vidare till brottsbekämpande myndighet genom skolans ledning.

### **Utlämnande av information för att fånga upp unga personer på glid i ett tidigt skede**

Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har beskrivit ett behov av information i ett tidigt skede för att fånga upp unga personer som kan utgöra ett potentiellt hot, t.ex. uppgifter om att en person har en fascination för våld eller våldsbejakande ideologier, mycket begränsat umgänge, lider av psykisk ohälsa, brukar alkohol, narkotika eller psykofarmaka (se beskrivningen under hälso- och sjukvården).

Flera av dem som svarat är emellertid kritiska till att skolan ska lämna ut sådana uppgifter i brottförebyggande syfte. De beskriver att ett sådant utlämnande skulle komma att omfatta en stor mängd elever. Flera pekar på en risk för ökad ohälsa om elever inte vågar söka och ta emot stöd samt att det finns risk för stigmatisering bland eleverna.

En farhåga som lyfts av flera är risken för att barn och unga inte känner tillit till skolan och därför inte våga söka stöd eller vård. Att barn och unga vågar söka vård och stöd i ett tidigt skede är i sig en skyddsfaktor och verkar brottförebyggande, vilket har påtalats av flera av dem vi har varit i kontakt med.

### **Bestämmelsen i 10 kap. 18 c § OSL**

Polismyndigheten har framfört att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 c § OSL kan vara svår att tillämpa för personal inom hälso- och sjukvården, inklusive elevhälsans medicinska gren, och att detta kan leda till att information inte delas i den utsträckning

som är möjligt. Vi bad därför huvudmän för kommunala skolor och lämna synpunkter på bestämmelsen i fråga.

De svar som har kommit in bekräftar inte helt Polismyndighetens bild. Någon av de kommunala skolhuvudmän som har svarat pekar på att det kan vara svårt för personal inom elevhälsan att veta vilket brott i de angivna kapitlen i brottsbalken som det kan vara fråga om. Samtidigt anger en annan skolhuvudman att bestämmelsen inte framstår som särskilt svårtillämpad i jämförelse med andra bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

### **Inställning till en utökad uppgiftsskyldighet**

De brottsbekämpande myndigheterna har föreslagit en utökad skyldighet för hälso- och sjukvården att underrätta brottsbekämpande myndigheter om personer som kan utgöra ett hot. De anser också att det bör finnas en större möjlighet än i dag för hälso- och sjukvården, inklusive elevhälsans medicinska insats, att på begäran lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Vi har frågat vad skolhuvudmän m.fl. har för inställning till en sådan utökad uppgiftsskyldighet.

Flera har svarat att inställningen beror på den närmare utformningen av uppgiftsskyldigheten och att det är svårt att på det nuvarande underlaget ta ställning i frågan. Det framhålls att ett förslag om utökad uppgiftsskyldighet måste vara tydligt avgränsat, förutsebart och proportionerligt mot den förväntade nyttan för brottsbekämpningen. Särskilt i förhållande till elevhälsans medicinska insats finns det farhågor om att en skyldighet att lämna ut information skulle riskera att bli kontraproduktiv eftersom det finns en risk att elever i så fall skulle avstå från att söka hjälp där. Det kan i förlängningen leda till att det finns mindre och sämre information att dela med brottsbekämpande myndigheter. Ett par huvudmän för skolor för också fram att elevhälsans medicinska gren endast i mindre utsträckning har tillgång till sådan information som kan vara av nytta för brottsbekämpningen, utan att den informationen oftare finns i andra delar av skolans verksamhet.

Några påpekar vidare att det är viktigt att en utökad uppgiftsskyldighet inte leder till en ökad administrativ börda för skolan.

### 6.3.5 Tillstånds- och tillsynsmyndigheter

Flera av de brottsbekämpande myndigheterna har uppgett att de har behov av att i större utsträckning än i dag få information från tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Det är bl.a. uppgifter i kommunernas alkohol-, tobaks-, avfalls- och livsmedelsärenden samt ärenden om tillstånd och tillsyn av fristående förskolor som myndigheterna har pekat på som relevanta. Även länsstyrelserna har nämnts som myndigheter som kan ha uppgifter som kan vara intressanta för brottsbekämpande myndigheter.

I den inledande delen av kartläggningen skickade vi därför ut ett antal förfrågningar till kommunala nämnder som handlägger tillstånds- och tillsynsärenden. Även Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Statens skolinspektion och SiS har lämnat synpunkter. Utredningen har även haft en digital hearing med representanter för länsstyrelserna som arbetar med det brottsförebyggande uppdraget och med uppdragen inom tobakstillsyn, penningtvätt och gränsöverskridande avfallstransporter.

#### Kommuner

De kommunala nämnder som besvarat vår förfrågan är över lag positiva till att i större utsträckning än i dag lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. De bekräftar bilden av att kommunerna har en stor mängd uppgifter som kan vara av intresse för de brottsbekämpande myndigheterna.

Likt Ekobrottsmyndigheten pekar också kommunerna på att det i alkohol- och tobaksärenden främst är sekretessbestämmelsen i 30 kap. 20 § OSL som utgör ett hinder mot utlämnande.

Flera av kommunerna berör risken för att utökade möjligheter att lämna ut uppgifter kommer att innebära en ökad administrativ börda för kommunerna. En kommun nämner att ett utökat informationsutbyte inom alkohol- och tobaksärenden också kan leda till en ökad risk för hot och våld mot personal som handlägger dessa ärenden.

En annan kommun beskriver att kommunen saknar tillräcklig kunskap om de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag för att bedöma om en uppgift kan vara av intresse för t.ex. Polismyndigheten. En utvidgad möjlighet att lämna ut uppgifter bör därför inte

innebära att kommuner behöver göra en bedömning av om uppgiften behövs vid den brottsbekämpande myndigheten.

Kommunerna har fått lämna synpunkter på Ekobrottsmyndighetens förslag om att införa en anmälningsskyldighet eller en tipsfunktion vid myndigheten. Det har inte framkommit någon entydig uppfattning bland de som har besvarat frågan. Någon kommun förespråkar en tipsfunktion före en anmälningsskyldighet. En anmälningsskyldighet, menar den kommunen, ställer krav på kompetens och resurser som saknas i kommunen. Ett par kommuner anger att det är tveksamt om en tipsfunktion skulle vara ett effektivt verktyg eftersom det kan resultera i en hög administrativ belastning för myndigheten som tar emot tipsen.

De kommuner som vi har vänt oss till i den här delen har även fått tillfälle att lämna synpunkter på Säkerhetspolisens förslag om att överväga om även bl.a. kommuner bör omfattas av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. I princip samtliga kommuner uppger att de är positiva till det men problematiserar inte frågan närmare.

## Övriga

Länsstyrelserna har pekat på att de samverkar med brottsbekämpande myndigheter inom flera av deras uppdrag, t.ex. i arbetet med gränsöverskridande avfallstransporter. Länsstyrelserna har beskrivit att de utöver olika samverkansformer även anmäler brott och andra oegentligheter som indikerar skatte- eller bokföringsbrister eller bidragsbrott till Polismyndigheten, Skatteverket eller Försäkringskassan.

När det kommer till andra tillstånds- och tillsynsmyndigheter kan nämnas att IVO uppger att myndigheten kan ha information som är av intresse för brottsbekämpande myndigheter. Som exempel anges uppgifter som inte framgår av beslut såsom kopplingar mellan bolag, mellan personer och bolag och mellan personer. Skolinspektionen uppger att de redan i dag lämnar uppgifter till brottsbekämpningen när de uppmärksammar oegentligheter. De saknar därför behov av utökade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter.

### 6.3.6 Banker och andra finansiella företag

Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket har uttryckt ett behov av att i större utsträckning få uppgifter från banker och andra finansiella företag på underrättelsestadiet. I dag finns endast begränsade möjligheter att hämta in finansiella uppgifter på underrättelsestadiet.

När förundersökning har inletts är möjligheterna att hämta in uppgifter avsevärt bättre. I det sammanhanget finns uppgiftsskyldigheter för finansiella företag i de s.k. rörelselagarna, t.ex. 1 kap. 11 § bank- och finansieringsrörelselagen (2004:297). Uppgiftsskyldigheterna innebär att ett finansiellt företag är skyldigt att lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden om det begärs av undersökningsledaren i en förundersökning. Ett förslag som förts fram av de brottsbekämpande myndigheterna är att utvidga uppgiftsskyldigheterna till att även omfatta uppgifter på underrättelsestadiet dvs. innan en förundersökning har inletts.

Utredningen har vänt sig till Svenska Bankföreningen, Finansinspektionen, Sparbankernas Riksförbund, Svenska Kreditföreningen och Svenskt Näringsliv för att få synpunkter på en möjlig utvidgning av uppgiftsskyldigheten för kreditinstitutet.

Svenskt Näringsliv har förklarat att de inte har någon uppfattning i frågan och Sparbankernas Riksförbund har inte återkopplat på vår förfrågan.

Både Svenska Bankföreningen och Svenska Kreditföreningen uppger att de är positiva till ett ökat informationsutbyte med brottsbekämpande myndigheter. Det är dock viktigt att det finns ett tydligt lagstöd för företagen att förhålla sig till och att ytterligare informationsutbyte inte innebär en alltför stor administrativ börda. För att minska administrationen förespråkar Svenska Kreditföreningen ett enkelt system med standardiserade metoder och processer. Som nämnts ovan samarbetar branschen redan med brottsbekämpande myndigheter vid bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det finns därför redan etablerade system för myndighetsförfrågan och ny teknik som möjliggör en högre grad av automatisering. Det upparbetade samarbetet, menar Svenska Kreditföreningen, kan antas bidra till att hålla nere den administrativa bördan.

### 6.3.7 Fastighetsbranschen

Polismyndigheten har beskrivit ett behov att i större utsträckning få information från fastighetsägare. Många fastighetsägare upplevs som positiva till att bistå brottsbekämpningen men uppger, enligt Polismyndigheten, att de är hindrade av EU:s dataskyddsförordning.

Vi har vänt oss till några fastighetsbolag och intresseorganisationer för att få synpunkter på ökad informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter. Vi har endast fått in ett fåtal svar och kan därför inte dra några generella slutsatser. De som har svarat anger att de är positiva till ökad informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter.

De har beskrivit att kamerabevakningslagen (2018:1200) och EU:s dataskyddsförordning är svårtillämpade. De belyser särskilt att det finns en osäkerhet i vilken utsträckning som personuppgifter om brott får behandlas för att lämnas till brottsbekämpande myndigheter.

Både Sveriges Allmännyttan och Fastighetsägarna efterfrågar föreskrifter från Integritetsskyddsmyndigheten om möjligheten att behandla personuppgifter för att lämna till de brottsbekämpande myndigheterna.

### 6.3.8 Statliga myndigheter

Vi skickade även ut ett antal förfrågningar till de statliga myndigheter som pekats ut av de brottsbekämpande myndigheterna i den första delen av kartläggningen. De myndigheter som vi vände oss till i det skedet var Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Kriminalvården, Lantmäteriet, Migrationsverket, Skatteverket, Transportstyrelsen och E-hälsomyndigheten. Som framgår i nästa avsnitt innebar regeringens tilläggsdirektiv emellertid att det blev nödvändigt att ytterligare utreda behov av och möjligheterna till utökad informationsdelning från vissa statliga myndigheter. Mot den bakgrunden redovisar vi inte de svar som inkom till utredningen i denna del av kartläggningen här. Tilläggsdirektiven medförde att ny reglering behövde övervägas för samtliga statliga myndigheter som omfattades av de ursprungliga direktiven. Vi kommer därför att redovisa kartläggningen, och våra överväganden, i förhållande till statliga myndigheter i ett särskilt kapitel, kapitel 9.



## 6.4 Fortsatt kartläggning efter regeringens tilläggsdirektiv

I januari 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen, se vidare avsnitt 2.1. I korthet uttalade regeringen att det behövs mönsterbrytande åtgärder för att förebygga och bekämpa brottsligheten. Vi fick mot den bakgrunden i uppdrag bl.a.

- att ta ställning till hur det kan inrättas en huvudregel i sekretesslagstiftningen som innebär att de myndigheter och andra aktörer som omfattas av uppdraget ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott, och
- att oavsett bedömning i sak, lämna författningsförslag som innebär en sådan ny huvudregel.

Regeringen uttalade vidare att förslaget om en ny huvudregel som utgångspunkt ska innebära en uppgiftsskyldighet för de myndigheter och andra aktörer som omfattas av de ursprungliga direktiven. Om utredaren bedömer att en uppgiftsskyldighet inte är lämplig för någon eller några av myndigheterna eller aktörerna får alternativa förslag lämnas på hur dessa ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott.

Uppdraget enligt tilläggsdirektiven innebar alltså bl.a. att vi skulle ta ställning till hur det kan inrättas en huvudregel i sekretesslagstiftningen som medför att de myndigheter och andra aktörer som omfattas av uppdraget ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott. I regeringens ursprungliga direktiv exemplifierades ett större antal statliga myndigheter som särskilt intressanta för brottsbekämpningen.

Dessa myndigheter var:

1. Arbetsmiljöverket
2. Arbetsförmedlingen
3. Bolagsverket
4. Centrala studiestödsnämnden

5. Finansinspektionen
6. Försäkringskassan
7. Inspektionen för vård och omsorg
8. Kriminalvården
9. Kronofogdemyndigheten
10. Lantmäteriet
11. Länsstyrelserna
12. Migrationsverket
13. Naturvårdsverket
14. Pensionsmyndigheten
15. Skatteverket
16. Statens institutionsstyrelse
17. Sveriges utlandsmyndigheter
18. Tillväxtverket
19. Transportstyrelsen
20. Utbetalningsmyndigheten

Därutöver nämnde regeringen även sådana myndigheter som utövar tillsyn över verksamhetsutövares arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Som nyss framgått pekade de brottsbekämpande myndigheterna initialt enbart ut ett mindre antal statliga myndigheter som intressanta för att utveckla möjligheterna till ökad informationsdelning. Dessa var Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Kriminalvården, Lantmäteriet, Migrationsverket, Skatteverket och Transportstyrelsen. Tilläggsdirektiven innebar alltså att vi skulle lämna förslag på – som utgångspunkt – uppgiftsskyldigheter för bl.a. alla de statliga myndigheter som angetts som exempel i de ursprungliga direktiven, oavsett vilka behov som framkommit under den kartläggning som genomförts enligt de ursprungliga direktiven. Vi har mot den bakgrunden bett de brottsbekämpande myndigheterna att komplettera beskrivningen av informationsbehovet i förhållande till de i de

ursprungliga direktiven angivna informationsinnehavarna. Vi har också haft samråd med alla de myndigheter som förslaget om en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen enligt tilläggsdirektiven som utgångspunkt ska omfatta.

Det har under utredningstiden blivit klart att det inte är helt oproblemiskt att identifiera vilka uppgifter och myndigheter som är särskilt värdefulla för att effektivisera den brottsbekämpande verksamheten. I korthet handlar problematiken om att de brottsbekämpande myndigheterna av naturliga skäl har svårt att överblicka vilken information som faktiskt finns tillgänglig hos olika statliga myndigheter. När det gäller de statliga myndigheter som är potentiella informationslämnare finns visserligen en stor kunskap om vilken information som är tillgänglig och hur den kan delas för brottsbekämpande ändamål. Men dessa myndigheter har i de flesta fallen ett uppdrag som är väsensskilt från brottsbekämpning, vilket medför att det är svårt för de myndigheterna att veta vilken information som kan behöva delas med de brottsbekämpande myndigheterna. Kartläggningen kan i den meningen sägas ha tydliggjort de informationsluckor som regeringen pekade på i de ursprungliga direktiven.

Under det nya kartläggningsarbete som föranleddes av tilläggsdirektiven har det efter hand vuxit fram en bild av att det vid de myndigheterna finns information som är värdefull för brottsbekämpningen. Kartläggningen har i dessa delar skett successivt och i dialog mellan de sakkunniga och experter som varit knutna till utredningen samt med de myndigheter som har identifierats. I kapitel 9 redovisar vi vilka uppgifter det är fråga om för respektive myndighet och våra överväganden om utökad informationsdelning från myndigheterna i fråga.

## 6.5 Särskilt om vissa andra intressen

Som vi redovisade inledningsvis genomförde vi kartläggningen på så sätt att vi först frågade de brottsbekämpande myndigheterna om deras informationsbehov, för att därefter vända oss till de aktörer som kan benämnas som informationsinnehavare. Därutöver står det klart att det kan finnas också andra som skulle bli påverkade av lagändringar som medger större informationsdelning för brottsbekämpning. Kartläggningen har visat att informationsbehoven gör sig gällande över ett stort spektrum av aktörer. De huvudsakliga aktörer som vi har

identifierat är hälso- och sjukvården, socialtjänsten, skolan, banker och andra finansiella företag, tillstånds- och tillsynsmyndigheter samt ett antal statliga myndigheter. För att undersöka möjligheterna att utveckla informationsdelningen från alla dessa aktörer till de brottsbekämpande myndigheterna är det enligt vår mening inte tillräckligt att bara höra informationsinnehavarnas synpunkter. För att göra en tillförlitlig avvägning mot de motstående intressena är det nödvändigt att försöka identifiera andra grupper som kan påverkas av sådana författningsändringar. Mot den bakgrunden har vi i samband med samråden med informationsinnehavarna frågat om det kan finnas andra organisationer som bör få möjlighet att lämna synpunkter.

Kartläggningen har i den här delen lett till att vi har haft samråd med bl.a. organisationer som företräder barnrättsperspektivet respektive brottsofferperspektivet. Vi har i dessa delar haft möten med Barnombudsmannen och föreningen Maskrosbarn samt med Brottsoffermyndigheten och Brottsofferjouren.

När det till att börja med gäller barnperspektivet kan vi konstatera att förslag som medför att framför allt hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan ska lämna ut mer information för brottsbekämpning kan förväntas få en påverkan på barn. Så vitt vi vet finns inte någon forskning på området. Tidigare utredningar som har lämnat förslag på ökat informationslämnande till brottsbekämpningen och som kan påverka barn har inte gjort någon undersökning som kan ge ledning i frågan om vad konsekvenserna kan bli för barn. I vissa utredningar – som rör andra frågor mer kopplade till verksamhet med barn – har undersökningar gjorts genom att barngrupper har tillfrågats.<sup>2</sup> Både Barnombudsmannen och Maskrosbarn förespråkar att det allmänt sett bör göras i större omfattning än i dag, och att även denna utredning bör genomföra en sådan undersökning. Med hänsyn till att de förslag som vi överväger inte på ett omedelbart sätt påverkar barn, och utifrån de tillgängliga resurserna, har vi bedömt att barnperspektivet i stället måste beaktas genom att vi inhämtar synpunkter från expertis inom de delar av samhället som berörs.

De områden som framför allt är aktuella är socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolan, och som framgått tidigare har vi inhämtat synpunkter från ett stort antal yrkesverksamma inom de områdena. Genom de samråden har det bekräftats att det saknas forskning eller

---

<sup>2</sup> Se t.ex. *En uppväxt fri från våld – En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn*, SOU 2022:70.

andra undersökningar på hur förslag om ökad informationsdelning från de aktuella områdena till brottsbekämpningen kan påverka barn. Men vissa effekter av sådana förslag bör ändå kunna förutses. En effekt som kan förväntas vid ökad informationsdelning från skolan är att det kan förväntas bidra till ökad trygghet och studiero om elever som riskerar att hamna i brottslighet, eller redan har en kriminell livsstil, tidigt uppmärksammas av framför allt Polismyndigheten. Barnombudsmannen pekade också på att det allmänt sett är viktigt för barn att vuxna tar barnet på allvar och reagerar mot felaktiga beteenden. Ökad informationsdelning från skolan kan i den meningen gynna det stora flertalet elever.

En negativ konsekvens som flera befarar är att elever i riskzonen för kriminalitet kan tappa förtroendet för skolpersonal som lämnar information vidare till brottsbekämpningen. Det kan i sin tur äventyra skolans funktion som skyddsfaktor mot kriminalitet.

Samma negativa konsekvenser kan allmänt sett befaras vid ökat utlämnande från socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården. En skillnad som kan framhållas gentemot skolan är att den omedelbara, trygghetsskapande, effekten inte torde bli lika påtaglig vid utlämnande från sådana verksamheter.

När det gäller brottsofferperspektivet vill vi framhålla att både Brottsoffermyndigheten och Brottsofferjouren har påtalat vikten av att den som har varit utsatt för brott ges möjlighet till upprättelse genom att gärningspersonen lagförs. Brottsoffermyndigheten och Brottsofferjouren kan se en viss risk med att personer avstår från att söka stöd eller vård av rädsla för att informationen förs vidare, men understryker att de positiva effekterna av en förväntad ökad lagföring klart överväger de riskerna från brottsofferperspektivet.

I detta sammanhang bör också nämnas att utredningen även har haft kontakt med Jämställdhetsmyndigheten. Företrädare för den myndigheten har uttryckt förståelse för de svåra avvägningar som måste göras gentemot bl.a. skyddet för den personliga integriteten. Samtidigt framhåller även den myndigheten vikten av upprättelse för den som har varit utsatt för brott och, ur ett mer allmänt perspektiv, vikten av att en effektivare brottsbekämpning skapar en ökad trygghet för grupper som är särskilt utsatta eller sårbara. Jämställdhetsmyndigheten underströk också betydelsen av tidiga insatser.

Vi kommer att återkomma till bedömningen av konsekvenserna för bl.a. barn och för brottsoffer i konsekvensbeskrivningen, kapitel 22.

## 6.6 Särskilt om Polismyndighetens informationsbehov

### 6.6.1 Det finns ett stort behov av information från hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola

Polismyndigheten har beskrivit ett behov av information från bl.a. hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan. Med hänsyn till Polismyndighetens mycket breda uppdrag, som bl.a. tar sikte på att bekämpa brott enligt en omfattande brottskatalog, är det också svårt för Polismyndigheten att närmare beskriva i vilka sammanhang informationen typiskt sett behövs. Polismyndigheten har emellertid lämnat dels en mer översiktlig beskrivning och exemplifiering av hur uppgifter från hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola används inom den brottsbekämpande verksamheten, dels i ett senare skede lämnat listor med exempel på uppgifter som typiskt sett behövs. Den översiktliga beskrivningen har även framkommit tidigare i kapitlet när vi beskrev det samlade behovet av information från dessa verksamheter, men kan sammanfattas enligt följande.

Information från de nu aktuella verksamheterna kan behövas såväl i Polismyndighetens underrättelsearbete som i utredningar av vitt skilda slag. I underrättelsearbetet handlar det ofta om att ta fram aktuella lägesbilder. Sådana kan innehålla kartläggningar och bedömningar av gängkriminella och om vilka konflikter som finns i den miljön. Det kan röra sig både om att skapa förståelse inom myndigheten för fenomen och tendenser och om att skapa sig en bild av vilka individer som rör sig i en viss kriminell miljö. Exempel på sådana fenomen som inte direkt rör individer kan vara att myndigheten behöver kartlägga i vilka områden och i hur stor utsträckning en viss typ av narkotika används.

På individnivå har myndigheten särskilt pekat på behovet av information om unga personer. Det är av stor vikt att Polismyndigheten får tillgång till information om unga som riskerar att bli indragna i kriminalitet. Insatser behövs ofta på ett tidigt stadium, och måste ske i samverkan med socialtjänsten och skolan. Polismyndigheten behöver få tillgång till informationen i ett tidigare skede i jämförelse med hur det typiskt sett fungerar i dag. Målet är att brott ska kunna förhindras innan det har begåtts eller det ens finns konkreta brottsplaner. Information som behövs i det avseendet kan vara att den unge är ute för sent på kvällen och på olämpliga platser, blir upphämtad

av äldre kriminella personer, bär kläder eller har saker som den unge rimligen inte borde ha råd med.

I nästa avsnitt redovisas de listor med exempel på uppgifter som Polismyndigheten har angett att den behöver i myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

## 6.6.2 Exempel på information som Polismyndigheten angett att myndigheten behöver

### Inledning

Efter att de aktörer inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan som vi kontaktade under kartläggningen lämnat synpunkter har alltså Polismyndigheten kompletterat behovsbeskrivningen genom att bidra med listor på sådan information som myndigheten kan behöva i den brottsbekämpande verksamheten. Polismyndigheten pekade i det sammanhanget särskilt på att det är fråga om exempel. I följande avsnitt redovisas de listor med exempel på viktig information som Polismyndigheten lämnat till utredningen separat för hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan.

### Hälso- och sjukvården

- Adressuppgifter, telefonnummer eller andra kontaktuppgifter till enskilda och deras anhöriga eller andra närstående.
- Kontouppgifter och transaktioner, t.ex. betalning av vårdbesök.
- Hur identifiering av en enskild har skett.
- Vilken läkare/vårdcentral en enskild är listad hos.
- Information om att en enskild har hemsjukvård.
- Uppgift om var och när en enskild befunnit sig vid en viss tidpunkt eller förväntas befinna sig och uppgifter som bekräftar detta, t.ex. loggar, utdrag från journalanteckningar, inpasseringssystem och kameraövervakning.
- Om den enskilde har haft sällskap eller besök av någon vid ett vårdbesök eller en sjukhusvistelse och i sådana fall uppgifter om dessa personer och tidpunkter.

- Uppgifter om omständigheter som tyder på att en person som uppsöker vården har sådana skador att det kan antas ha begåtts ett brott som orsakat skadorna.
- Uppgift om att någon med en viss typ av skada eller ett specifikt signalement har uppsökt sjukvården inom en viss tidsram.
- Om den enskilde har haft tolkbehov vid vårdbesök.
- Uppgifter om bråk eller hotfullt agerande, även om det inte är att anse som brottsligt.
- Misstankar eller kännedom om eller en samlad orosbild att en enskild är våldsbenägen, kriminell eller håller på att utveckla en kriminell livsstil.
- Eventuell gängtillhörighet.
- Uppgifter om den enskildes umgängeskretsar eller sociala nätverk i övrigt eller var den enskilde brukar vistas.
- Uppgifter för att kunna utreda brottslighet som har skett på sjukhus eller vårdinrättningar.
- Uppgifter om nya brott eller brottsplaner.
- Uppgifter om att en enskild avviker eller försöker rymma från tvångsvård.
- Uppgifter om misskötsamhet vid föreskrifter.
- Bedömningar till grund för olika beslut eller insatser om psykiatrisk öppenvård och slutenvård.
- Information om att tvångsvård upphör.
- Misstankar eller kännedom om eller en samlad orosbild att barn eller vuxna riskerar att utsättas för brott.
- Uppgifter till förebyggande av all typ av brottslighet avseende individer eller fenomen, särskilt i syfte att kunna förebygga s.k. ensamagerande våldsverkare och dödligt våld.
- Finansiell information om upphandlad vård.
- Uppgifter kring bolag om upphandlade tjänster och varor.



*Särskilt om elevhälsan och barn- och ungdomspsykiatri*

- Elevhälsans och barn- och ungdomspsykiatrins, BUP, misstankar eller kännedom om eller samlade orosbild att ett barn är våldsbenägen, kriminell eller håller på att utveckla en kriminell livsstil.
- Elevhälsans och BUP:s misstankar eller kännedom om ett barns gängtillhörighet.
- Elevhälsans och BUP:s uppgifter om ett barns umgängeskretsar eller övriga sociala nätverk.
- Elevhälsans och BUP:s uppgifter som kan behövas till förebyggande av all typ av brottslighet avseende individer eller fenomen, särskilt i syfte att kunna förebygga s.k. ensamagerande våldsvarkare och dödligt våld.
- Elevhälsans och BUP:s misstankar eller kännedom om eller samlade orosbild att ett barn riskerar att utsättas för brott.

**Socialtjänsten**

- Adressuppgifter, telefonnummer och andra kontaktuppgifter till enskilda och deras närstående.
- Kontouppgifter och transaktioner.
- Uppgift om var och när en enskild befunnit sig vid en viss tidpunkt eller förväntas befinna sig och uppgifter som bekräftar detta.
- Uppgifter om en enskild avviker från ett boende som socialtjänsten har anlitat eller ansvarar för.
- Uppgifter om misskötsamhet när en enskild är placerad av socialtjänsten.
- Underlag för placeringar enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.
- Underlag för placeringar enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.
- Närmare uppgifter om varför ett beslut enligt LVU eller LVM inte har meddelats i enskilda fall, t.ex. trots att Polismyndigheten har gjort flera orosanmälningar.

- Underlag i inledda utredningar, t.ex. efter orosanmälan enligt 14 kap. 1 § SoL.
- Uppgifter om den enskildes umgängeskretsar, sociala nätverk i övrigt eller var den enskilde brukar vistas.
- Misstankar eller kännedom om eller en samlad orosbild att en enskild är våldsbenägen, kriminell eller håller på att utveckla en kriminell livsstil, t.ex. att den enskilde umgås med kända kriminella, har ändrat sitt beteende eller riskerar att återfalla i brott.
- Eventuell gängtillhörighet.
- Ansökningar, inklusive underlag, t.ex. om insatser eller försörjningsstöd.
- Beslut inklusive underlag.
- Vilket stöd vårdnadshavare har, eller har erbjudits, och hur det efterföljs.
- Bedömningar om ett barn eller en ungdom är i behov av omedelbart skydd.
- Misstankar eller kännedom om eller en samlad orosbild att ett barn eller en vuxen riskerar att utsättas för brott, t.ex. egenmäktighet med barn, hedersrelaterad brottslighet eller ett annat frids- eller våldsbrott.
- Uppgifter till förebyggande av all typ av brottslighet avseende individer eller fenomen.
- Underlag från socialtjänstens fältverksamhet.
- Underlag kring bolag om upphandlade tjänster och varor.

*Särskilt om vissa uppgifter som åligger socialnämnden enligt socialtjänstlagen där det kan finnas behov av att Polismyndigheten kan ta del av uppgifter*

- Individuellt upprättad plan vid behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården (2 kap. 7 § SoL).
- Stöd och hjälp åt en enskild som till följd av beslut t.ex. att vistas på familjehem, hem för vård eller boende eller i stödboende eller bostad med särskild service (2 a kap. 4 § SoL).

- Stöd och hjälp när en enskild befinner sig i kriminalvård i anstalt (2 a kap. 5 § SoL).
- Öppna insatser som har beviljats, inklusive underlag, även utan vårdnadshavares samtycke (3 kap. 6 a § SoL).
- Kontaktperson, kontaktfamilj och särskilt kvalificerad kontaktperson samt möjlighet att få uppgifter från dessa (3 kap. 6 b § SoL).
- Hemtjänst och uppgifter från fasta omsorgskontakter (4 kap. 2 b § SoL).
- Information om praktik som nämnden anvisat eller annan kompetenshöjande verksamhet och den hur efterföljs (4 kap. 4 § SoL).
- Underlag från den uppsökande verksamheten (5 kap. 1 § SoL).
- Verkställighet av påföljden ungdomstjänst; arbetsplan och uppgifter från utsedd handledare samt kontrollen av hur planen efterföljs (5 kap. 1 b § SoL).
- Förbud eller begränsning av möjligheterna för en person att i hemmet ta emot andras barn (5 kap. 2 § SoL).
- Närmare om hur socialnämnden har verkat för att våldsutövare ska ändra sitt beteende (5 kap. 11 a § SoL).
- Underlag från budget- och skuldrådgivning (5 kap. 12 § SoL).
- Beslut och underlag för placering i t.ex. familjehem eller jourhem (6 kap. 1 § SoL).
- Den uppsökande verksamheten för att följa vård av barn och unga som vistas i t.ex. ett familjehem, jourhem, stödboende eller HVB (6 kap. 7 b–c §§ SoL).
- Underlag för återkrav från socialnämnden (9 kap. 1 § SoL).
- Handlingar från handläggningen av ärenden (11 kap. SoL).

## Skolan

- Adressuppgifter, telefonnummer och andra kontaktuppgifter som rör barn, vårdnadshavare och andra anhöriga eller närstående.
- Uppgift om var och när ett barn har befunnit sig vid en viss tidpunkt eller förväntas befinna sig och uppgifter som bekräftar detta.
- Information om frånvaro och grunden för den.
- Uppgifter om barnets umgängeskretsar eller sociala nätverk i övrigt och var barnet brukar vistas.
- Misstankar eller kännedom om eller en samlad orosbild att ett barn är våldsbenäget, kriminellt eller håller på att utveckla en kriminell livsstil, t.ex. att barnet umgås med kända kriminella, plötsligt har dyra märkeskläder eller mycket pengar utan förklaring, har ändrat sitt beteende eller riskerar att återfalla i brott.
- Misstankar eller kännedom om gängtillhörighet.
- Misstankar eller kännedom om eller en samlad orosbild att ett barn riskerar att utsättas för brott.
- Brådskande omständigheter som tyder på att ett barn är aktivt kriminellt, t.ex. patroner som ramlar ur en skolväska, att barnet hämtas upp av kända vuxna kriminella från skolan eller misstänks sälja narkotika i skolan.
- Uppgifter om att en vårdnadshavare har bristande insikter i en samlad orosbild för ett barn.
- Uppgifter till förebyggande av all typ av brottslighet avseende individer eller fenomen, särskilt i syfte att kunna förebygga s.k. ensamagerande våldsverkare och dödligt våld.
- Uppgifter för att kunna utreda brottslighet som har skett på skolans område.
- Uppgifter kring bolag om upphandlade tjänster och varor.

### **6.6.3 Avslutande synpunkter avseende Polismyndighetens informationsbehov**

Vi kan konstatera att Polismyndigheten under utredningens arbete har kompletterat sin behovsbeskrivning och i ett relativt sent skede redovisat listor med ett omfattande behov av information från hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan. Samtidigt kan vi konstatera att myndigheten har angett att det inte funnits möjlighet att analysera varför behovet av den informationen inte kan tillgodoses inom alla delar av den brottsbekämpande verksamheten. Utredningen har förståelse för de särskilda utmaningar det medför för Polismyndigheten att närmare förklara i vilka sammanhang den angivna informationen kan behövas och varför den eventuellt inte delas med myndigheten i dag. Samtidigt är det fråga om särskilt skyddsvärda verksamheter. Uppgifter som förvaras inom hälso- och sjukvården och hos socialtjänsten omfattas i regel av stark sekretess. Det finns, som vi återkommer till i kapitel 11–13, starka motstående intressen mot en ökad informationsdelning från de verksamheterna. Svårigheterna med att närmare ange varför informationen behövs och – i synnerhet – vilka hinder som i dag möter mot utlämnande får ofrånkomligen konsekvenser för den avvägning som måste göras mot andra skyddsvärda intressen. Utredningen har inte heller kunnat identifiera några absoluta, rättsliga, hinder mot att den information som efterfrågas lämnas ut med stöd av dagens regelverk.

## **6.7 Identifierade behov som inte omfattas av våra förslag**

Vårt uppdrag är brett. Vi har genomfört en omfattande kartläggning av de brottsbekämpande myndigheternas behov av bättre tillgång till information. Med stöd av resultatet av kartläggningen lämnar vi ett flertal författningsförslag. Det har inte funnits förutsättningar inom ramen för denna utredning att lämna förslag som rör samtliga identifierade behov. I detta avsnitt redogör vi därför för de behov som vi har identifierat men som av olika skäl inte tillgodoses inom ramen för denna utredning.

### 6.7.1 Statliga myndigheter

De brottsbekämpande myndigheterna har påtalat att det finns behov av bättre tillgång till information från en rad statliga myndigheter. Vi föreslår därför en uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter i kapitel 9. Identifieringen av vilka myndigheter som bör omfattas av en uppgiftsskyldighet har skett successivt under hela utredningstiden. För att kunna bedöma om en uppgiftsskyldighet är nödvändig och lämplig för en viss statlig myndighet har vi utrett varje myndighet för sig. I några fall har ett behov av mer information från en viss myndighet framkommit så sent under utredningstiden, eller endast avsett ett begränsat behov, att det har saknats möjlighet att inom denna utredning göra de efterforskningar och överväganden som krävs för att föreslå en uppgiftsskyldighet. Dessa myndigheter omfattas därför inte av våra förslag. Nedan följer en lista på vilka dessa myndigheter är och vilket behov av information som de brottsbekämpande myndigheterna har presenterat i utredningen.

#### **Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsinspektionen och Spelinspektionen**

Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsinspektionen och Spelinspektionen utövar tillsyn över verksamhetsutövers arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Polismyndigheten har beskrivit att det finns behov av exempelvis följande information. Det kan vara uppgifter som rör underlag inför tillsyn och uppgifter om tillsyn, information från underliggande utredningar till grund för meddelade sanktionsbeslut, uppgifter avseende exempelvis revisorer som har utslutits eller blivit av med tillstånd, eller förteckningar över verksamhetsutövare som det inletts ärenden mot.

Ekobrottsmyndigheten har beskrivit att det finns behov av exempelvis följande information. Det kan röra sig om uppgifter om verksamhetsutövare med mycket hög omsättning, förteckningar över verksamhetsutövarnas kunder, kunder med mycket hög omsättning (exempelvis är det, såvitt Ekobrottsmyndigheten känner till, vanligt förekommande att kriminella tvättar pengar hos spelbolag), transaktioner med osedvanliga betalningsmedel som stora mängder kontanter eller kryptovaluta, åsidosatt bokföringsskyldighet, minnesanteckningar och annat material från platsbesök hos verksamhetsutövare m.m.

## Havs- och vattenmyndigheten

Kustbevakningen har påtalat att myndigheten har behov av mer uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten inom ramen för fiskeriverksamheten.

## Konkurrensverket

Polismyndigheten har angett att Konkurrensverket bör omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna som vi föreslår. Polismyndigheten har beskrivit att det finns behov av exempelvis följande information. Det kan vara uppgifter som rör underlag inför tillsyn och uppgifter om tillsyn avseende offentlig upphandling, vilket är ett viktigt underlag för underrättelsearbetet inför och planeringen av insatser, inom det myndighetsgemensamma löpande brottsbekämpande regeringsuppdraget avseende arbetslivskriminalitet, men även för arbetet inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Såväl uppgifter på eget initiativ från Konkurrensverket som uppgifter på begäran från Polismyndigheten kan behöva lämnas, bl.a. avseende sådan misstänkt korruption där Polismyndigheten har utredningsansvaret.

## Livsmedelsverket och Jordbruksverket

Kustbevakningen har påtalat att vid utredning av fiskebrott och brott relaterade till sådana brott, t.ex. artskyddsbrott, behöver fler myndigheter kunna kommunicera utan hinder för att hela kedjan ska kunna kartläggas. Utöver uppgifter från kommuner och länsstyrelser, som omfattas av våra förslag, behövs även information från Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

## Luftfartsverket

Tullverket har anfört att det finns behov av fler uppgifter från Luftfartsverket. Myndigheten har information om färdplaner och förhandsanmälningar från småflyg. Det är fråga om uppgifter om hur dessa flyg ankommer och lämnar landet. Dessa uppgifter anses omfattas av sekre-

tess enligt 29 kap. 3 § OSL. Luftfartsverket menar, enligt Tullverket, att ett utlämnande av dessa uppgifter inte kan ske med stöd av general-klausulen i 10 kap. 27 § OSL eftersom Tullverket vill ha uppgifterna löpande. Tullverket behöver uppgifterna främst i underrättelsearbetet, bl.a. för att ta fram riskprofiler och för selektering. Uppgifterna kan även behövas inom ramen för en förundersökning.

## Skolverket

Ekobrottsmyndigheten har påtalat att myndigheten har behov av mer information från Skolverket. Ekobrottsmyndighetens behov är kopplat till Skolverkets prövning av olika former av bidrag och stöd till skolor, t.ex. läxhjälp och fritidsaktiviteter. Vid prövningen kan omständigheter komma fram som tyder på att det förekommer osanna aktörer, osanna uppgifter om företrädare för skolor och ideella föreningar, osanna uppgifter om påstådd verksamhet som exempelvis läxhjälp eller andra aktiviteter, osanna uppgifter om ekonomiska förhållanden och åsidosatt bokföringsskyldighet m.m.

## Trafikverket

Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har framfört att myndigheten behöver fler uppgifter från Trafikverket. Polismyndigheten har beskrivit att det finns behov av exempelvis följande information. Det kan röra sig om uppgifter avseende upphandlade bolag som utför underhåll eller produktion av väg- och järnvägsnätet. Uppgifter om var och när ett specifikt bolag utför ett arbete är ett viktigt underlag för underrättelsearbetet inför och planeringen av insatser, inom det myndighetsgemensamma löpande brottsbekämpande regeringsuppdraget avseende arbetslivskriminalitet. Arbetet syftar till att bl.a. förebygga och bekämpa exploatering av arbetskraft, människohandel, brott mot utlänningslagen och kriminell ekonomi. Även uppgifter om vilka bolag som är upphandlade är viktigt information inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, särskilt inom bygg- och anläggningsbranschen där det inte sällan finns kopplingar till organiserad brottslighet.

Ekobrottsmyndighetens behov är kopplat till upphandlingsverksamheten. Enligt uppgift till Ekobrottsmyndigheten är Trafikverket den



myndighet som upphandlar varor och tjänster för störst belopp i landet. Vid upphandling kan omständigheter komma fram som tyder på att det förekommer oseriösa aktörer, osanna uppgifter om företrädare, osanna uppgifter om företag och underentreprenörer, osanna uppgifter om ekonomiska förhållanden, löner och ersättningar, åsidosatt bokföringsskyldighet m.m.

### 6.7.2 Kamerabevakningslagen

Polismyndigheten har uttalat att det finns ett behov av att i fler fall än i dag ta del av uppgifter från kamerabevakning i enskild verksamhet. I dag gäller enligt 22 § kamerabevakningslagen att den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom kamerabevakning inte obehörigen får röja eller utnyttja det som han eller hon på detta sätt har fått veta om en enskilds personliga förhållanden. Regleringen bör enligt Polismyndigheten justeras på så sätt att brottsbekämpningen får bättre tillgång till sådant material.

### 6.7.3 Enskilda

Tullverket behöver mer information från enskilda och har angett att fler särskilda uppgiftsskyldigheter bör införas för enskilda till förmån för brottsbekämpningen. Enskilda informationsinnehavare som kan ha information av intresse för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet kan bl.a. vara juridiska personer och enskilda firmor som bedriver hotellverksamhet, butiker eller hyrbolag. En hotellverksamhet kan t.ex. ha information om huruvida en viss person har bott på hotellet. Ett paketombud kan ha information om försändelser och kunder som kan behövas i den brottsbekämpande verksamheten. Ett hyrbolag kan i sin tur ha information om kunder som har hyrt en bil eller ett förråd. Den restriktiva inställningen som enskilda har till informationsdelning gentemot brottsbekämpande myndigheter utgör ett reellt problem i Tullverkets verksamhet. En konsekvens av att uppgiftsskyldigheter som omfattar enskilda finns på ett fåtal områden där tystnadsplikt gäller är att de brottsbekämpande myndigheterna ofta har bättre möjligheter att begära in skyddsvärda uppgifter från sådana verksamheter än mer harmlösa uppgifter från verksamheter som inte träffas av sådan reglering.

#### 6.7.4 Särskilt om befordringsföretag

Tullverket har också särskilt pekat på att myndigheten behöver bättre tillgång till information från verksamheter som levererar paket. Lagstiftningen gör i dag skillnad på brev respektive paket. Postlagen (2010:1045) innehåller bestämmelser om tystnadsplikt vid befordran av brev. Tystnadsplikten kan brytas i vissa fall, bl.a. i förhållande till vissa brottsbekämpande myndigheter (se 5 kap. 4 §). I de fall som omfattas är befordringsföretaget skyldigt att på begäran lämna ut viss information om brevet. Någon motsvarande tystnadsplikt finns inte vid verksamhet som avser befordran av paket. Det innebär att det inte heller finns någon motsvarande uppgiftsskyldighet. Tullverket har pekat på att det är en omotiverad diskrepans som bör åtgärdas.

# 7 En ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna

## 7.1 Förbättrade rättsliga förutsättningar att lämna uppgifter

**Vår bedömning:** Det finns behov av att olika aktörer i ökad omfattning lämnar uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Det är inte tillräckligt med utbildningsinsatser för att öka uppgiftslämnandet. Ett utökat och mer effektivt uppgiftslämnande kräver förenklade och utökade rättsliga förutsättningar. För att åstadkomma en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen bör ny rättslig reglering övervägas för alla myndigheter och andra aktörer som omfattas av vårt uppdrag.

Kommittédirektiven beskriver hur brottslighetens art, metoder och omfattning har ökat under senare år. För att komma till rätta med problem kopplade till kriminalitet uttalas i direktiven att det krävs ett fungerande samarbete och informationsutbyte mellan å ena sidan de brottsbekämpande myndigheterna och å andra sidan andra myndigheter och aktörer i samhället. Det beskrivs också att tillgång till information är en grundläggande förutsättning för att myndigheterna ska kunna förhindra brott. En välfungerande samverkan mellan myndigheter för att förebygga och bekämpa brott förutsätter att det finns ett regelverk som gör det möjligt att utbyta information på ett effektivt och rättssäkert sätt. Dessutom krävs det att möjligheterna utnyttjas i praktiken.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dir. 2022:37, s. 3–4.

I föregående kapitel har vi redovisat behovet av mer information i brottsbekämpande verksamhet som framkommit under vår kartläggning. Sammanfattningsvis kan sägas att behovet som de brottsbekämpande myndigheterna beskriver berör ett större antal myndigheter och enskilda verksamheter. Behovet av förbättrade möjligheter till informationsinhämtning är tydligast på underrättelsestadiet, dvs. innan det finns en konkret brottsmisstanke. Resultaten av vår kartläggning tyder på att informationsutbytet fungerar mer tillfredsställande när en förundersökning har inletts, även om behov av förbättringar i det skedet också har framkommit.

Det bör redan här uppmärksammas att det inte är enbart utökade rättsliga möjligheter som behövs för att information i praktiken ska lämnas i ökad utsträckning till de brottsbekämpande myndigheterna. Flera av de aktörer vi vänt oss till under kartläggningen pekar på behov av att förenkla lagstiftningen så att den blir lättare att tillämpa, särskilt för personal som inte är jurister. I detta sammanhang efterfrågas nationella vägledningar och utbildningsinsatser. Denna bild bekräftar Brottsförebyggande rådets, Brå, rapport *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga* (Brå 2021:2). I rapporten rekommenderar Brå de berörda myndigheterna att ta fram vägledningar och att främja praxis för beslut, dvs. att överklaga beslut i större utsträckning för att få till stånd en överprövning. Brå beskriver att vägledningar bör innehålla tydliga riktlinjer och rutiner för när uppgifter kan lämnas ut avseende de situationer och avvägningar som vanligtvis uppstår. Mot denna bakgrund arbetar bl.a. Socialstyrelsen, Skolverket och Polismyndigheten med att ta fram vägledningar för de som tillämpar sekretesslagstiftningen. För myndigheter inom socialtjänsten finns t.ex. material på webbplatsen [kunskapsguiden.se](https://www.kunskapsguiden.se). Där publiceras kunskapsstödjande produkter från Socialstyrelsen och andra aktörer.

Utbildningsinsatser och arbetet med kunskapsstödjande produkter är värdefullt och viktigt, och bör fortsätta. Behovet av utökat informationsutbyte mellan myndigheter och andra aktörer har dock uppmärksamrats under många år av flera utredningar och återkommande i den allmänna debatten (se kapitel 3). Att öka kunskapen om befintlig lagstiftning och genomföra utbildningsinsatser är inte tillräckligt för att möta de behov som framkommit i vår kartläggning. Därutöver behövs enligt vår mening även utökade och förenklade rättsliga förutsättningar att lämna information till brottsbekämpningen.

Utgångspunkten för vårt uppdrag är att föreslå uppgiftsskyldigheter för att förbättra möjligheterna att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. Ny rättslig reglering innebär svåra avvägningar mellan det allmänna intresset av att förebygga och bekämpa brott, att upprätthålla förtroendet för myndigheter, skyddet för den personliga integriteten och andra rättssäkerhetsaspekter. Rättslig reglering bör därför utformas så att informationsutbytet är effektivt samtidigt som rättssäkerheten upprätthålls och intrånget i den personliga integriteten inte blir oproportionerligt.

I svensk rätt saknas en rättslig definition av personlig integritet. I andra lagstiftningsarbeten har en kränkning av den personliga integriteten beskrivits 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.<sup>2</sup> Det finns regler till skydd för den personliga integriteten i bl.a. regeringsformen, RF, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EU:s dataskyddsförordning, och det övriga regelverket om behandling av personuppgifter samt i offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Begränsningar i skyddet för den personliga integriteten får i allmänhet göras för att tillgodose vissa angivna ändamål, som t.ex. att förebygga eller beivra brott. Begränsningar ska då göras i författning och vara proportionerliga i förhållande till de ändamål som föranleder dem.

Av regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes förhållanden. Detta skydd får endast begränsas genom lag (2 kap. 6 § andra stycket och 20 § RF). I förarbetena till 2 kap. 6 § andra stycket RF anges att bestämmelsen inte ska innebära ett hinder mot sådan lagstiftning som behövs till skydd för viktiga samhällsintressen eller lagstiftning som utgör ett led i anpassningen av normerna till den fortgående samhällsutvecklingen, utan att det grundlagsskyddade området bör avgränsas på ett sådant sätt att det enbart omfattar de mest ingripande intrången.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Se t.ex. prop. 2005/06:173 *Översyn av personuppgiftslagen*, s. 15 och prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 175.

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:80, s. 171–185.

Sammantaget medför resultatet av vår kartläggning att vi bedömer att det finns ett behov av förbättrade rättsliga förutsättningar att lämna information till brottsbekämpande myndigheter. För att åstadkomma detta krävs för det första att de befintliga bestämmelserna blir enklare att tillämpa, eftersom kartläggningen har visat att vissa bestämmelser inte utnyttjas i den utsträckning lagstiftaren avsett. Inte sällan beror detta på att regelverket uppfattas som svårtillgängligt och att det finns en rädsla för att göra fel. För det andra har kartläggningen identifierat flera områden där de faktiska rättsliga förutsättningarna för informationsdelning behöver utökas. För att möta de behov som de brottsbekämpande myndigheterna har framfört krävs enligt vår mening inom vissa områden en förskjutning av balansen mellan en effektiv brottsbekämpning och motstående intressen, främst skyddet för enskildas personliga integritet. Detta är i linje med regeringens uttalande i kommittédirektiven om att det krävs mönsterbrytande åtgärder för att förebygga och bekämpa brottsligheten.

I kommittédirektiven uttalade regeringen också att vi ska ta ställning till hur det kan inrättas en huvudregel i sekretesslagstiftningen som innebär att de myndigheter och andra aktörer som omfattas av uppdraget ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott. Vi kommer mot den bakgrunden att överväga en sådan reglering för alla de aktörer som omfattas av direktiven.

Det bakomliggande syftet med ny reglering är att brottsbekämpande myndigheter ska få bättre förutsättningar att förebygga och bekämpa brott. I ett demokratiskt samhälle får det anses godtagbart att göra inskränkningar i den personliga integriteten i dessa syften. Det är dock viktigt med en balans mellan den personliga integriteten och andra intressen och, i den mån inskränkningar som görs innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF, att dessa aldrig går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som motiverar dem. Våra förslag omfattar i linje med detta sådana situationer där behovet av utökade möjligheter att utbyta information är konkret och särskilt angeläget. Det är mot denna bakgrund som vi nedan överväger utformning och omfattning av ny lagstiftning. En samlad integritetsanalys finns i kapitel 21.

## 7.2 En ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna

**Vårt förslag:** En ny lag med särskilda uppgiftsskyldigheter införs för att förbättra och effektivisera uppgiftslämnandet från myndigheter och andra aktörer till de brottsbekämpande myndigheterna.

Lagen ska benämnas lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Vi har övervägt olika rättsliga alternativ för att få till stånd en ny huvudregel som syftar till ökat uppgiftslämnande till de brottsbekämpande myndigheterna. Gemensamt för alternativen är att de under vissa förutsättningar innebär att sekretess eller annan tystnadsplikt får ge vika för de brottsbekämpande myndigheternas intresse av att få tillgång till information.

### 7.2.1 Generalklausulen bör inte ändras

För att undersöka om den lämpligaste regleringen är bestämmelser om uppgiftsskyldighet behöver andra möjliga vägar att uppnå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen undersökas. Ett alternativ som vi har övervägt är att göra ett tillägg till eller en ändring i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Bestämmelsen innehåller den s.k. generalklausulen som innebär att en sekretessbelagd uppgift kan lämnas till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Bestämmelsen är subsidiär till ett antal andra bestämmelser i 10 kap. OSL och avsedd att motverka att oförutsedda hinder uppstår i myndigheternas verksamhet som inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Syftet med bestämmelsen är att sekretesslagstiftningen inte ska hindra myndigheter från att utbyta uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.<sup>4</sup> Ett antal sekretessbestämmelser är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde, bl.a. bryter bestämmelsen inte sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten (10 kap. 27 § andra stycket OSL).

<sup>4</sup> Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 89.

En myndighet kan på eget initiativ med stöd av bestämmelsen lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Det krävs inte någon uttrycklig begäran om utlämnande från den mottagande myndigheten. När den utlämnande myndigheten prövar om en uppgift ska lämnas gör myndigheten en intresseavvägning där hänsyn bl.a. tas till om uppgiften är skyddad hos den mottagande myndigheten.

Utgångspunkten är att rutinmässigt utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess ska regleras särskilt i författning.<sup>5</sup> Justitieombudsmannen, JO, har i ett antal beslut uttalat att ett uppgiftslämnande med stöd av generalklausulen inte får ske rutinmässigt utan att det föregås av en verklig intresseavvägning i det enskilda fallet i enlighet med rekvisiten i bestämmelsen (se t.ex. JO 2013/14 s. 230).

Lagstiftaren har i ett antal lagstiftningsärenden bedömt att ett omfattande utbyte av uppgifter inte är lämpligt endast med stöd av generalklausulen. I de fallen har det i stället lagts fram förslag om särskilda sekretessbrytande bestämmelser eller bestämmelser om uppgiftsskyldigheter som bryter sekretessen med tillämpning av 10 kap. 28 § OSL.<sup>6</sup>

När utökade möjligheter att utbyta information mellan myndigheter undersökts i andra lagstiftningsärenden har en utvidgning av generalklausulen i vissa fall övervägts, men avfärdats. I propositionen till lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS, uttrycktes följande om möjligheten att utvidga generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Nackdelen är att det skulle kunna få effekter som inte kan förutses och inte heller nödvändigtvis eftersträvas. Generalklausulen tillämpas i dag på en rad skilda områden och i många olika situationer där myndigheter utbyter uppgifter med varandra. Det skulle enligt regeringens bedömning vara olyckligt om ett tydliggörande i fråga om uppgiftsutbytet inom ramen för det nu aktuella slaget av samverkan skulle påverka praxis och tillämpning inom helt andra områden.<sup>7</sup>

En fördel med att utvidga generalklausulens tillämpningsområde är dock att genom endast en ändring skapa ett brett rättsligt stöd för uppgiftslämnande mellan, och inom, myndigheter. En sådan ändring

---

<sup>5</sup> Prop. 1979/80:2 Del A, s. 327, prop. 2019/20:123 *Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism*, s. 16 och prop. 2021/22:127 *Bättre tillgång till finansiell information i brottsbekämpningen*, s. 40.

<sup>6</sup> Se bl.a. prop. 2015/16:65 *Utlämningsdatalog*, s. 94, och prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 126.

<sup>7</sup> Prop. 2015/16:167 *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, s. 23.



skulle ge myndigheter stora möjligheter att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Vårt uppdrag är dock avgränsat till att förbättra möjligheterna att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, dvs. en mycket begränsad del av generalklausulens tillämpningsområde. Likt bedömningen som gjordes i förarbetena till lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet anser vi att en ändring av generalklausulen skulle få svåröverskådliga effekter som går utöver omfattningen av vårt uppdrag. Vårt uppdrag innebär vidare att förbättra ett informationsflöde som sannolikt i vissa delar kommer att bestå av rutinmässigt utbyte av stora mängder uppgifter mellan olika myndigheter och mellan myndigheter och andra aktörer. Dessa förutsättningar talar mot att föreslå en ändring av generalklausulen och i stället för att reglera ett sådant informationsflöde särskilt i offentlighets- och sekretesslagen eller i annan författning. Vi har därför bedömt att det inte är lämpligt att inom ramen för vår utredning tillgodose brottsbekämpningens behov genom att föreslå en ändring av generalklausulen.

### 7.2.2 En ny generalklausul för brottsbekämpningen ...

Ett annat alternativ till uppgiftsskyldigheter som bör undersökas är att föreslå en ny generell sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. OSL, en generalklausul för brottsbekämpningen, fristående från 10 kap. 27 § OSL. Utöver generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL innehåller kapitlet även ett antal andra sekretessbrytande bestämmelser. Att införa en ny bestämmelse i 10 kap. OSL skulle bidra till en sammanhållen reglering. För de tillämpande myndigheterna skulle alternativet sannolikt bidra till ett mer lättöverskådligt regelverk. En sådan lösning får också anses innebära en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen när det gäller utlämnande av information till de brottsbekämpande myndigheterna.

I departementspromemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) föreslås bl.a. en generell sekretessbrytande bestämmelse som ger myndigheter en möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sin författningsreglerade verksamhet. En placering av den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. OSL är, enligt promemorian, lämplig eftersom bestäm-

melsen uttrycker att ett utlämnande *får* ske. Likt vårt resonemang ovan framhålls även att en sådan placering skulle bidra till en sammanhållen reglering av de bestämmelser som myndigheter har att förhålla sig till.<sup>8</sup> I promemorian föreslås därför att bestämmelsen bör införas som en ny bestämmelse i 10 kap. 15 a § OSL. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Vi kan konstatera att det finns flera fördelar med en generalklausul för brottsbekämpningen. En sådan lösning skulle utgöra en ny huvudregel på området och sannolikt medföra en väsentlig förändring när det gäller informationsdelning för brottsbekämpande ändamål. En ny generalklausul för brottsbekämpningen kan alltså enligt vår mening – till skillnad från alternativet att ändra 10 kap. 27 § OSL – inte avfärdas redan innan en jämförelse har gjorts med andra möjliga lagtekniska lösningar. Vi kommer därför i nästa avsnitt att väga detta alternativ mot det alternativ som enligt kommittédirektiven ska tjäna som utgångspunkt, nämligen bestämmelser om uppgiftsskyldigheter.

### 7.2.3 ... eller särskilda uppgiftsskyldigheter till förmån för brottsbekämpande myndigheter?

En ny huvudregel i sekretesslagstiftningen i fråga om informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter kan också åstadkommas genom en eller flera uppgiftsskyldigheter som bryter sekretess enligt 10 kap. 28 § OSL. Av bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En uppgiftsskyldighet behöver inte formuleras med avsikt att omfatta uppgifter som skyddas av sekretess. För att en uppgiftsskyldighet ska bryta sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL krävs det dock att bestämmelsen uppfyller vissa krav på konkretion. En uppgiftsskyldighet bör därför ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.<sup>9</sup>

Det finns flera exempel på befintlig lagstiftning som särskilt reglerar uppgiftsskyldigheter som bryter sekretess mellan myndigheter.

<sup>8</sup> Ds 2022:13, s. 123–124.

<sup>9</sup> Prop. 1979/80:2 Del A, s. 322.

En sådan är lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, FUT. Lagen innehåller en skyldighet för vissa myndigheter att underrätta en utbetalande myndighet om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp (3 §).

En annan lag som vi återkommit till flera gånger både under vårt arbete och i betänkandet är lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Den lagen reglerar möjligheten för vissa myndigheter att utbyta information inom särskilt beslutad samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. I den till lagen hörande förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet framgår vilka myndigheter som kan ingå i en sådan samverkan. Flera av de myndigheter som finns uppräknade i förordningen har varit representerade i vår expertgrupp. Dessa myndigheter har lyft fram lagen som ett positivt exempel på informationsutbyte över myndighetsgränserna som många gånger fungerar väl.

Flera av de brottsbekämpande myndigheterna har föreslagit en utvidgning av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet eller en generell författningsreglerad uppgiftsskyldighet.

I Brå 2021:2 beskriver Brå att en anledning till att befintlig lagstiftning inte tillämpas fullt ut är att bestämmelserna i 10 kap. OSL innehåller ett antal rekvisit som kräver svåra juridiska bedömningar. Gemensamt för flera av de önskemål som aktörerna fört fram till Brå är att de vill ha rättsliga lösningar som i praktiken innebär att det inte behövs särskilda bedömningar.<sup>10</sup> Liknande synpunkter har lämnats till utredningen från både de brottsbekämpande myndigheterna och de som vi identifierat som informationsinnehavare.

En fördel med en uppgiftsskyldighet som bryter sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL som har förts fram till utredningen är att det skulle bidra till att förenkla utlämnandet för den tjänsteman som ska pröva ett utlämnande. En uppgiftsskyldighet kan utformas på så sätt att den tjänsteman som prövar frågan inte behöver avgöra om en uppgift t.ex. rör misstanke om ett visst brott, vilken svårighetsgrad

<sup>10</sup> Brå 2021:2, s. 82.

det brottet har eller om ett utlämnande kan antas förebygga brott. Genom vår kartläggning har det framkommit att för tjänstemän framstår en skyldighet att lämna ut uppgifter ofta som lättare att tillämpa än t.ex. en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Det har inte gått att klarlägga varför det uppfattas så, men möjligen kan det bero på att en skyldighet uppfattas som mer handlingsdirigerande.

En skyldighet att lämna ut uppgifter skulle därför sannolikt minska rädslan för att göra fel och därigenom bidra till ett utökad utlämnande av uppgifter. Behovet av en mer lättillämpad rättslig reglering talar starkt för att föreslå uppgiftsskyldigheter i stället för ytterligare sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL.

En uppgiftsskyldighet har vidare den fördelen att den kan utformas som en skyldighet att lämna uppgifter på begäran eller utan föregående begäran. Den kan också ta sikte på både offentliga uppgifter och uppgifter som skyddas av sekretess i offentlig verksamhet eller tystnadsplikt i enskild verksamhet. Om en uppgiftsskyldighet utformas som en skyldighet att under vissa förutsättningar lämna uppgifter på eget initiativ skulle det sannolikt bidra till att relevanta aktörer i betydligt större utsträckning än i dag skulle dela med sig av uppgifter som är av betydelse för en brottsbekämpande myndighet, även utan att uppgifterna begärs ut. Ett sådant skifte i informationsflödet har efterfrågats av de brottsbekämpande myndigheterna. I dag utgår samverkan och utbyte av uppgifter i stor utsträckning från att brottsbekämpningen begär ut uppgifter från myndigheter eller andra. Detta uppfattas som problematiskt av brottsbekämpningen eftersom andra aktörer antas förfoga över information som kan vara viktig för att förebygga och bekämpa brott utan att de brottsbekämpande myndigheterna har kännedom om vilken information som faktiskt finns tillgänglig.

Det som i viss mån talar mot att införa en uppgiftsskyldighet är att det kan ge mindre utrymme att vid en intresseavvägning beakta omständigheter i det enskilda fallet som talar mot att lämna ut en uppgift. Det skulle i sin tur kunna få negativa effekter för bl.a. skyddet för den personliga integriteten. En uppgiftsskyldighet kan dock förenas med undantag – en ventil – som ger utrymme att avstå från att lämna ut uppgifter om t.ex. det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda väger tyngre. En sådan intresseavvägning finns bl.a. i lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organi-

serad brottslighet (2 § andra stycket) och lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (9 §).

En annan väsentlig fördel med en bestämmelse om uppgiftsskyldighet är att den kan utformas på så sätt att den omfattar även enskilda aktörer. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet kan bryta sådan tystnadsplikt som gäller i enskild verksamhet. Offentlighets- och sekretesslagen reglerar sekretess i det allmännas verksamhet och omfattar som huvudregel inte enskilda verksamheter. När det gäller tystnadsplikt i sådan enskild verksamhet som också kan ha en offentlig huvudman (exempelvis hälso- och sjukvård) ger emellertid bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen ledning om tystnadspliktens omfattning.<sup>11</sup> Men att avgöra tystnadspliktens omfattning utifrån först bestämmelserna i den för verksamheten direkt tillämpliga lagstiftningen och därefter genom en tolkning av relevanta sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen framstår enligt vår mening inte som en god ordning. Det medför i stället ytterligare ett lager av ställningstaganden som måste göras vid ett utlämnande. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet, som är direkt tillämplig i den privata verksamheten, är enligt vår mening avsevärt enklare att tillämpa för den tjänsteman som har att pröva frågan. Mot bakgrund av att resultatet av vår kartläggning indikerar att den upplevda komplexiteten i regelverket, och den därmed sammanhängande rädslan att göra fel, bidrar till ett underutnyttjande av de befintliga möjligheterna till informationsdelning bör en sådan förändring kunna få ett stort genomslag.

Fördelarna med att reglera ett utökat uppgiftslämnande genom uppgiftsskyldigheter i en särskild lag överväger de nackdelar som vi pekat på ovan. Vi anser att det är lämpligare att som utgångspunkt föreslå uppgiftsskyldigheter som bryter sekretess och tystnadsplikt än att föreslå ytterligare sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL. Särskilt behovet av en förenklad lagstiftning väger tungt i vår bedömning. En lagstiftning med färre komplicerade rekvisit talar för att bestämmelserna kommer att tillämpas i praktiken och faktiskt bidra till ett ökat uppgiftslämnande till de brottsbekämpande myndigheterna. Den bedömningen är också i linje med hur vårt uppdrag uttrycks i tilläggsdirektiven.

---

<sup>11</sup> Prop. 2005/06:161 *Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m.*, s. 82 och 93, och prop. 2017/18:147 *Ny djurskyddslag*, s. 285.

En huvudregel för sekretesslagstiftningen bör genomföras med uppgiftsskyldigheter. Det innebär dock inte att vi är begränsade till att föreslå *en* uppgiftsskyldighet som ska möta det behov som brottsbekämpningen redogjort för. Vi kommer nedan att överväga ett antal bestämmelser för att möta de särskilda behov som finns inom olika sektorer i samhället. I den mån vi bedömer att det inte är lämpligt att en viss informationsinnehavare omfattas av en uppgiftsskyldighet återkommer vi till det.

#### 7.2.4 Uppgiftsskyldigheter i befintlig eller ny författning?

Frågan är därefter om uppgiftsskyldigheterna bör placeras i befintlig lagstiftning eller i en ny särskild lag? En möjlig väg är att överväga en utvidgning av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Som vi nämnt tidigare har det under utredningen föreslagits att göra lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet generellt tillämplig eller i vart fall tillämplig i större utsträckning än i dag. Vi är dock av uppfattningen att de behov som har framkommit i vår kartläggning talar för att föreslå mer generella uppgiftsskyldigheter som inte bör vara begränsade till de rekvisit som följer av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, dvs. att det ska vara brottslighet av allvarlig eller omfattande karaktär alternativt bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. Det informationsflöde vi vill uppnå bör inte heller vara beroende av en särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter. Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är därtill enbart tillämplig på informationsutbyte på underrättelsestadiet. Visserligen har de brottsbekämpande myndigheterna särskilt framhållit betydelsen av bättre möjligheter till informationsdelning på underrättelsestadiet. Men det finns stora behov av förbättrad tillgång till information även i samband med utredning och lagföring av brott. Lagens nuvarande konstruktion lämpar sig därför inte för att tillgodose de behov som vi har identifierat. Att genomföra ändringar i den utsträckning som krävs för att möta brottsbekämpningens behov medför enligt vår bedömning för stora ingrepp i lagens syfte och struktur. Omfattande ändringar skulle sannolikt påverka det myndighetsgemensamma arbetet som utvecklats under den tid lagen varit i kraft negativt. Med tanke

på att många myndigheter har lyft fram lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet som ett värdefullt verktyg framstår det inte som en lämplig lösning att göra genomgripande förändringar av den lagen.

Att föreslå en helt ny lag kan uppfattas bidra till ett än mer svåröverskådligt regelverk. Vi är dock av uppfattningen att de fördelar som vi har redogjort för ovan överväger den nackdelen. Vi föreslår därför en ny lag med skyldigheter att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Det kan avslutningsvis nämnas att vi också har övervägt att föreslå ändringar i de författningar som gäller för myndigheter och enskilda verksamheter, t.ex. i registerlagar eller instruktioner. Eftersom vi nedan kommer att föreslå att ett antal myndigheter och andra aktörer ska omfattas av lagen anser vi att det blir ett alltför svåröverskådligt tillvägagångssätt att föreslå ändringar i andra författningar som de respektive aktörerna tillämpar. Sådana ändringar skulle inte heller vara i linje med regeringens tilläggsdirektiv.

## **7.3 Utformningen av lagen**

### **7.3.1 Inledning**

Den nya lagen ska kunna användas för rutinmässigt utlämnande av information till de brottsbekämpande myndigheterna. Ett utlämnande av uppgifter ska inte vara beroende av något särskilt beslut om samverkan. I detta avsnitt redogör vi för våra överväganden kring lagens generella utformning, framför allt de inledande bestämmelserna som sätter ramen för lagens tillämpningsområde. Vi återkommer i särskilda kapitel till hur varje uppgiftsskyldighet ska utformas och om det i något fall är olämpligt att föreslå en uppgiftsskyldighet för aktören i fråga.

I avvägningen mellan skyddet för den personliga integriteten och behovet av effektivitet i brottsbekämpningen är det viktigt att säkerställa att bestämmelserna i lagen inte går längre än vad som är motiverat och att skyddet för vissa uppgifter upprätthålls i situationer där ett utlämnande kan framstå som olämpligt eller där tillämpning av lagen skulle framstå som stötande.

### 7.3.2 Brottsbekämpande myndigheters brottsbekämpande verksamhet

**Vårt förslag:** Med brottsbekämpande myndigheter avses i lagen Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Med brottsbekämpande verksamhet avses i lagen sådan verksamhet som en brottsbekämpande myndighet bedriver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott.

#### Brottsbekämpande myndigheter

Den nya lagen ska omfatta utlämnande av uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Med brottsbekämpande myndigheter avses enligt kommittédirektiven Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Vi ser ingen anledning att definiera begreppet på något annat sätt vid tillämpningen av den nya lagen. Det ska framgå i en särskild bestämmelse att dessa myndigheter avses när begreppet brottsbekämpande myndigheter används i den nya lagen.

#### Brottsbekämpande verksamhet

Av kommittédirektiven framgår att syftet med uppdraget är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. Med begreppet brottsbekämpning avses enligt direktiven åtgärder för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott samt verkställa straffrättsliga påföljder. Definitionen i direktiven kan jämföras med brottsdatalagens (2018:1177) tillämpningsområde. Brottsdatalagen gäller enligt 2 § vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga



påföljder. Lagen gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Flera brottsbekämpande myndigheter arbetar med att *förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet*, dvs. vad som i svensk rätt benämns som underrättelseverksamhet. Med underrättelseverksamhet menas arbete med insamling, bearbetning och analys av information som allmänt syftar till att förhindra förestående brott eller upptäcka brottslig verksamhet när det ännu inte finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts.<sup>12</sup>

Polismyndigheten redogör för begreppen i *Polismyndighetens handbok för underrättelseverksamhet – verksamhet, process och begrepp*:

- *Förebygga* innebär undersökningar som vidtas i syfte att motverka eller försvåra att viss brottslig verksamhet kan genomföras. Åtgärderna sker i ett längre tidsperspektiv och är inriktade på förutsättningarna för att genomföra brottslig verksamhet och konkreta brott. Beslutsunderlag stödjer situationella brottsbekämpande åtgärder eller tillför kunskap om brottsligheten i policyfrågor.
- *Förhindra* innebär undersökningar som vidtas i syfte att undanröja eller avvärja att viss brottslig verksamhet kan genomföras. Åtgärderna sker i ett medellångt till kortare tidsperspektiv och är inriktade på att påverka genomförandet av ett brottsprojekt och att begränsa de skadliga effekterna av den brottsliga verksamheten.
- *Upptäcka* innebär undersökning som vidtas i syfte att identifiera tidigare okända förhållanden, individer och aktiviteter inom en viss brottslig verksamhet eller tidigare okänd brottslig verksamhet. Åtgärderna genomförs inom alla tidsperspektiv och är inriktade på att avslöja kända och okända former av hur brottslig verksamhet genomförs.<sup>13</sup>

Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är tillämplig på särskilt beslutad samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (1 §). Det framgår inte uttryckligen av ordalydelsen att lagen är tillämplig på underrättelseverksamhet men som vi redovisade ovan framgår det i förarbetena

<sup>12</sup> Prop. 2009/10:85 *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*, s. 318.

<sup>13</sup> *Polismyndighetens handbok för underrättelseverksamhet – verksamhet, process och begrepp*, PM 2021:17, Saknr 493, s. 8 f.

att begreppen vanligtvis används för att beskriva den verksamhet som bedrivs innan en misstanke om ett konkret brott uppkommit, ofta benämnd underrättelseverksamhet. Ordalydelsen i 1 § LUS innebär således att det ska vara fråga om särskilt beslutad samverkan på underrättelsestadiet. Brottsbekämpande verksamhet som inte direkt kan knytas till en konkret brottsutredning omfattas alltså av lagen. Däremot omfattas inte samverkan som avser att utreda och lagföra brott.<sup>14</sup>

Under vår kartläggning har flera av de brottsbekämpande myndigheterna uttryckt att behovet av förbättrade möjligheter att utbyta information är störst på underrättelsestadiet, särskilt i de fall myndigheterna bedriver underrättelseverksamhet som faller utanför lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Det kan röra informationsutbyte med myndigheter och andra aktörer som inte omfattas av lagen eller när förutsättningarna för samverkan inte är uppfyllda, t.ex. när den misstänkta brottsliga verksamheten inte bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer.

Polismyndigheten har uppgett att information oftast är svårare att få tillgång till i det inledande skedet innan en förundersökning har inletts. Uppgifter som Polismyndigheten då kan vara i behov av är t.ex. var en person bor, var personens släktingar bor, vilka andra sociala kontakter personen har och vilka fordon personen använder samt uppgifter om ekonomi.

Säkerhetspolisen har beskrivit att myndigheten har störst behov av information på underrättelsestadiet för att få kännedom om brott som planeras. I det skedet finns inte lika mycket information att tillgå och det kan vara svårare för den utlämnande myndigheten att se Säkerhetspolisens behov av informationen, jämfört med när ett känt brott redan har begåtts. Säkerhetspolisen uppfattar det som problematiskt att det i vissa fall krävs att den utlämnande myndigheten, enligt dagens lagstiftning, dessutom ofta behöver bedöma rubricering och straffvärde för att kunna lämna ut uppgiften.

Ett annat hinder i underrättelsearbetet som Kustbevakningen har lyft är att den verksamheten inte är lika tydligt reglerad. Eftersom underrättelsearbete till stor del handlar om informationsutbyte leder det till att även möjligheten till informationsutbyte blir otydlig. En

---

<sup>14</sup> Prop. 2015/16:167, s. 28.

förtydligad lagstiftning, menar Kustbevakningen, skulle sannolikt innebära stora vinster för brottsbekämpningen.

Behovet av att i större utsträckning få tillgång till information från myndigheter och andra aktörer i samhället finns i alla delar av rättskedjan. Behovet är särskilt starkt på underrättelsestadiet. Lagen ska därför vara tillämplig på den verksamhet som en brottsbekämpande myndighet bedriver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Det har också framkommit behov av bättre förutsättningar att få tillgång till information inom ramen för en förundersökning. Polismyndigheten har beskrivit att det även under en pågående förundersökning kan vara svårt att få tillgång till information liknande den som efterfrågas på underrättelsestadiet. Det kan t.ex. handla om information om vem en person har kontakt med, släktförhållanden, aktuell arbetsplats och kontakter med hälso- och sjukvården. Det kan även röra information som behövs för att kunna kartlägga hur en person har rört sig, vilket uppgifter t.ex. från banker och övervakningskameror kan bidra till.

Vid informationsutlämnande inom ramen för förundersökningar om mindre allvarlig brottslighet beskriver flera av de brottsbekämpande myndigheterna att utformningen av bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL utgör ett hinder. Bestämmelsen bryter sekretess för uppgifter som angår misstanke om ett begånget brott om fängelse är föreskrivet för brottet och brottet kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda kan uppgifter lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Bestämmelsen upplevs som problematisk dels eftersom informationsutbyte vid utredningar om bötesbrott faller utanför tillämpningsområdet, dels eftersom ordalydelsen kräver komplicerade bedömningar av vilken påföljd som det misstänkta brottet kan antas föranleda. Vid Skatteverkets skattebrottsenhet kan dessa hinder uppstå t.ex. i samband med en förundersökning om folkbokföringsbrott av normalgraden eftersom det brottet inte kan antas föranleda någon påföljd än böter. I en sådan situation är Skatteverket hänvisad till att begära ut uppgifter med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Uppenbarhetsrekvisitet i bestämmelsen innebär då i många fall ett hinder mot utlämnande. Rekvisitet ställer i vissa fall höga krav på detaljeringsgraden av begäran för att den utlämnande

myndigheten ska kunna göra intresseavvägningen i bestämmelsen. En detaljerad begäran kan i sin tur motverka eller skada syftet med myndighetens planerade åtgärder.

Offentlighets- och sekretesslagens komplicerade rekvisit ställer höga krav på tjänstemän både hos begärande och utlämnande myndighet vid informationsutbyte i en förundersökning (jfr 10 kap. 24 § OSL). Som vi tidigare berört bidrar nuvarande lagstiftning till en osäkerhet hos den enskilde tjänstemannen som kan resultera i att han eller hon tar det säkra före det osäkra och inte lämnar ut information. Tullverket beskriver att problemen med att få ut information i förundersökningar tar tid och kraft från verksamheten och riskerar att leda till att utredarna inte får del av nödvändig information. Svårigheterna kan leda till att ärenden inte blir så välutredda som de hade kunnat bli.

Det finns således också ett stort behov av ett förenklat sätt att få tillgång till uppgifter när en konkret brottsmisstanke uppstått och en förundersökning har inletts. Vi anser därför att lagen även ska vara tillämplig på brottsbekämpande myndigheters arbete med att *utreda och lagföra brott*.

Sammanfattningsvis anser vi att lagen ska vara tillämplig på sådan verksamhet som en brottsbekämpande myndighet bedriver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. I lagen använder vi begreppet brottsbekämpande verksamhet som samlingsbegrepp för all den verksamheten och för att fastställa lagens tillämpningsområde. Även den brottsförebyggande verksamheten är alltså en del av begreppet. För att undvika oklarheter ska begreppet brottsbekämpande verksamhet definieras i en av de inledande bestämmelserna i lagen.

Även verkställighet av straffrättslig påföljd nämns i direktiven som en del av begreppet brottsbekämpning. Några sådana behov har dock inte identifierats av utredningen och de brottsbekämpande myndigheterna under kartläggningsarbetet. Det finns därför inte skäl att låta lagen omfatta uppgifter som behövs för verkställighet av straffrättsliga påföljder. Lagen omfattar inte heller verksamhet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller sådan kontrollverksamhet som brottsbekämpande myndigheter i vissa fall bedriver.

### 7.3.3 Utlämnande på begäran och utan föregående begäran

**Vår bedömning:** En skyldighet att lämna ut uppgifter enligt den nya lagen ska gälla både när en brottsbekämpande myndighet begär ut en uppgift och utan en föregående begäran.

En uppgiftsskyldighet kan utformas antingen som ett utlämnande som ska ske på begäran eller oberoende av om någon begäran har framställts. Den senare utformningen innebär i praktiken att uppgifter kan lämnas både på begäran och utan föregående begäran, men i det fallet utgör inte en begäran en nödvändig förutsättning för utlämnande.

Som framgått tidigare i avsnittet har de brottsbekämpande myndigheterna framför allt efterfrågat ett informationsflöde som i större utsträckning omfattar uppgiftslämnande på eget initiativ till brottsbekämpningen. Säkerhetspolisen har t.ex. uttryckt att målbilden bör vara ett regelverk som är tydligt och i större omfattning än i dag uppmuntrar till att lämna information, även på eget initiativ. Ett utlämnande utan föregående begäran är också mer i linje med vårt uppdrag i tilläggsdirektiven: att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen.

En risk med att uppgifter lämnas utan föregående begäran är att även onödig och för brottsbekämpningen ointressant information lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna. Det skulle kunna strida mot principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c och skäl 39 EU:s dataskyddsförordning<sup>15</sup> samt artikel 6.1 c dataskyddsdirektivet.<sup>16</sup> De begränsningar vi föreslår av lagens tillämpningsområde, och i bestämmelserna om skyldighet att lämna ut uppgifter, säkerställer enligt vår mening i stor utsträckning att onödig information inte överförs. Lagen är avgränsad till uppgifter som lämnas till en brottsbekämpande myndighet och uppgiften ska antas behövas i den myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Uppgiftslämnandet begränsas även genom att vissa uppgifter undantas från lagens tillämpningsområde och att den

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

utlämnande myndigheten (eller enskilda verksamheten) ska göra en intresseavvägning när den lämnar ut information med stöd av lagen (se nedan avsnitten 7.3.6 och 7.3.7).

För att åstadkomma sådana mönsterbrytande åtgärder som regeringen efterfrågar krävs enligt vår mening att uppgifter i större utsträckning än i dag lämnas på eget initiativ till de brottsbekämpande myndigheterna. Som utgångspunkt bör därför skyldigheter att lämna ut uppgifter enligt den nya lagen inträda även utan föregående begäran, om vissa förutsättningar är uppfyllda. Men det kan inte uteslutas att det finns situationer där det är lämpligare att uppgifter lämnas ut först efter en begäran. Vi återkommer till den frågan i anslutning till motiveringen av respektive bestämmelse.

Flera myndigheter som vi har varit i kontakt med under utredningens arbete har berört frågan om huruvida en uppgiftsskyldighet utan föregående begäran i praktiken innebär att myndigheten ska upprätta nya system och arbetssätt för att upptäcka brottslig verksamhet och lämna ut sådana uppgifter till brottsbekämpningen. Några sådana krav följer inte av den nya lagen. En uppgiftsskyldighet på eget initiativ är framför allt tänkt att underlätta de situationer när en handläggare i sitt vanliga arbete uppmärksammar misstänkt brottslig verksamhet, nya brottsupplägg eller andra indikationer på oegentligheter som tyder på brottslig verksamhet. En skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ innebär alltså inte att den berörda myndigheten får ett brottsbekämpande uppdrag.

### 7.3.4 Uppgifter ska behövas i den brottsbekämpande verksamheten

**Vårt förslag:** En uppgift som lämnas ut på begäran ska behövas i en brottsbekämpande myndighets brottsbekämpande verksamhet. En uppgift ska lämnas ut utan en föregående begäran först om uppgiften kan antas behövas i brottsbekämpande verksamhet.

EU:s dataskyddsförordning ställer krav på att rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling ska vara tydliga, precisa, förutsebara och proportionerliga (artikel 6.3 och skäl 41). Dessa krav ska ses från den registrerades perspektiv. Integritetsskyddsmyndigheten utvecklar i

*Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete* följande angående utformningen av rättsliga grunder.

Det måste alltid göras en bedömning av personuppgiftsbehandlings och verksamhetens karaktär för att avgöra hur stor grad av tydlighet och precision som krävs. Ett mer kännbart intrång kräver en mer preciserad rättslig grund, medan personuppgiftsbehandling med lägre integritetsrisker kan ske med stöd av en mer allmänt hållen rättslig grund. Det är viktigt att göra en helhetsbedömning av den rättsliga grunden och se samspelet med verksamhetsregleringen när behovet av kompletterande dataskyddsreglering bedöms.<sup>17</sup>

Som framgått av vår kartläggning är den information som de brottsbekämpande myndigheterna behöver av vitt skild karaktär. Vilka uppgifter som behövs beror på vilket brott som utreds, vilken spaning som pågår, vilket skede som underrättelsearbetet eller utredningen är i etc. Det är fråga om ett mycket stort spektrum av uppgifter. Att räkna upp vilka uppgifter det kan bli fråga om låter sig inte göras. Brottslighetens art och metoder har under senare år blivit allt mer komplexa. Personer inom kriminella nätverk kan begå våldsbrott samtidigt som de använder sig av komplicerade upplägg för penningtvätt och brott som riktar sig mot välfärdssystemen eller andra närliggande ersättningar.<sup>18</sup> Det medför att det inom brottsbekämpningen snabbt kan uppstå nya behov av andra kategorier av uppgifter.

Det är inte heller givet att en uppräkningslista av uppgifter skulle bidra till att uppgiftslämnandet blir förutsägbart eftersom brottsligheten förändras över tid. Ett exempel är bedrägeribrotten. I dag begås bedrägerier ofta digitalt via internet eller telefon och kräver att brottsbekämpande myndigheter får tillgång t.ex. till kontoutdrag eller utdrag från konversationer på internet. Innan tillvägagångssätten blev alltmer digitala var brottsupplägget ett annat och krävde andra utredningsåtgärder och uppgifter. De uppgifter som brottsbekämpningen behöver i dag för att utreda ett visst brott kommer nödvändigtvis inte vara desamma om några år. En uppräkningslista av kategorier av uppgifter skulle därför inte heller av den anledningen bidra till en förutsägbar personuppgiftsbehandling över tid för den enskilde.

Trots den omfattande kartläggning som vi har gjort är det inte möjligt att redan i förväg närmare ange vilken typ av information som de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna få tillgång till. Att

---

<sup>17</sup> *Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete*, Integritetsmyndigheten, 2022, s. 21–22.

<sup>18</sup> Dir. 2022:37, s. 2.

ange vissa kategorier av uppgifter i lagen riskerar att leda till att brottsuppläggen ändras och att lagen därför inte tillgodoser brottsbekämpningens behov, vilket i förlängningen kan leda till att lagen kommer att behöva ändras alltför ofta. Samtidigt är en tydlig avgränsning av lagen nödvändig av bl.a. integritets- och rättssäkerhetsskäl (jfr kraven som ställs i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddsdirektivet).

Ett annat sätt att värna skyddet för den personliga integriteten är att begränsa uppgiftsskyldigheterna till att avse endast vissa närmare angivna brott. Vi kan här konstatera att de brottsbekämpande myndigheterna har ansvar över brottskataloger som omfattar ett mycket stort antal brott. En uppräknig eller hänvisning till myndigheternas brottskataloger skulle tynga lagen i alltför stor utsträckning och motverka syftet att skapa ett enkelt och överskådligt regelverk. Det framstår som mycket tveksamt om en sådan omfattande uppräknig skulle bidra till bättre förutsebarhet för den enskilde. Lagen riskerar i stället att bli klart mer svårtillgänglig, vilket påverkar förutsebarheten negativt. Dessutom skulle en uppräknig riskera att snabbt bli inaktuell.

Begränsningar som syftar till att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten och rättssäkerheten bör i det här sammanhanget lämpligen göras med andra medel än att ange brottskataloger eller vissa kategorier av uppgifter i lagen. Mot den bakgrunden föreslår vi nedan i avsnitten 7.3.6 och 7.3.7 ett antal undantag från lagens tillämpningsområde och vissa andra begränsningar. Till exempel kommer lagen inte att omfatta uppgifter som skyddas av socialtjänstsekretess eller hälso- och sjukvårdssekretess.

En begränsning som genomgående ska ställas upp i lagen är att ett utlämnande av en uppgift måste vara kopplat till ett fastställt eller förväntat behov i den brottsbekämpande myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Ett sådant krav tillåter flexibilitet vid tillämpningen men innebär också en begränsning som minskar risken för otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Kravet på att en uppgift ska behövas för att lämnas ut används redan i dag i den sekretessbrytande bestämmelsen i 21 kap. 4 a § OSL. Bestämmelsen reglerar visserligen uppgiftsutbyte mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, två myndigheter med närliggande uppdrag och god kännedom om varandras respektive verksamhet.

Ett alternativ till att uppgiften ska behövas i den brottsbekämpande verksamheten är att uppgiften ska anses nödvändig. Rekviritet nödvändig signalerar enligt vår mening en hög tröskel för utlämnande.



Att bedöma om en uppgift är nödvändig i den mottagande myndighetens verksamhet är också en mer komplicerad bedömning än en bedömning av om en uppgift behövs. Det ska därför enligt vår mening vara tillräckligt för ett utlämnande att en uppgift kan kopplas till ett fastställt eller förväntat behov i en brottsbekämpande myndighets arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Avsikten med att använda begreppet behövs i stället för nödvändig är alltså att tröskeln för utlämnande inte ska bli för hög.

Det är den utlämnande aktören som ska pröva om förutsättningarna för utlämnande föreligger. Hur ska då en informationsinnehavare veta vilka uppgifter som behövs i en brottsbekämpande verksamhet?

Vid utlämnande på begäran av brottsbekämpningen är det den brottsbekämpande myndigheten som bedömer om en uppgift behövs i den brottsbekämpande verksamheten men det är den utlämnande verksamheten som närmare avgör vilka specifika uppgifter som brottsbekämpningen kan anses ha behov av och som därför ska lämnas ut.<sup>19</sup> Den utlämnande verksamheten kan således som regel utgå från att uppgifter som begärs ut behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Om någon oklarhet uppstår bör den utlämnande verksamheten samråda genom att efterfråga förtydligande från myndigheten som begärt uppgiften (jfr 8 § förvaltningslagen [2017:900]). Det finns inget hinder mot att en brottsbekämpande myndighet efter en första begäran återkommer och begär ut kompletterande uppgifter.

I samråd med flera av de myndigheter och andra som kommer att omfattas av lagen har det framkommit att även begreppet behövs kan vara ett svårt begrepp att tillämpa för anställda ute i verksamheterna. Vi har förståelse för synpunkten, men gör bedömningen att det är ett nödvändigt krav för att begränsa skyldigheternas räckvidd och värna skyddet för enskildas personliga integritet.

Det kan dock finnas anledning att nyansera rekvisitet beroende på vilken situation det är fråga om. Som vi har pekat på tidigare ska skyldighet att lämna ut uppgifter i vissa fall inträda både efter begäran och utan en sådan föregående begäran. Flera av de aktörer som vi har varit i kontakt med har uttryckt farhågor om att det kan bli svårt för den utlämnande tjänstemannen att bedöma om en uppgift

---

<sup>19</sup> Jfr prop. 2005/06:54 *Utökad möjlighet för Säkerhetspolisen att inhämta information i verksamhet för personskydd*, s. 14–15, och prop. 2019/20:186 *Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda*, s. 28.

behövs i brottsbekämpande verksamhet, i synnerhet när utlämnande ska ske utan en föregående begäran. Rekvisitetet *behövs* uppfattas i det sammanhanget ställa krav på vissa efterforskningar, eller en god kännedom om den mottagande myndighetens verksamhet. Flera har därför föreslagit att det vid utlämnande på eget initiativ i stället bör vara ett lägre ställt krav. Tänkbara alternativ är t.ex. att det är *sannolikt* att uppgiften behövs eller att *det kan antas* att den behövs. Ett sådant rekvisit skulle enligt vår mening medföra att det blir tydligare att det är den utlämnande aktören som har att göra bedömningen, och att det finns utrymme för en viss flexibilitet. Vår bedömning är att det troligen blir lättare att tillämpa för den utlämnande tjänstemannen.

En konsekvens av att utforma rekvisitetet på det sättet är att det sannolikt innebär att något fler uppgifter omfattas av skyldigheten. Det kan också riskera att medföra att något fler uppgifter som visar sig inte behövas i brottsbekämpningen lämnas ut. Skillnaden i mängden utlämnade uppgifter vid en förväntad tillämpning av de respektive alternativa rekvisiten, sannolikt och kan antas, är svårbedömd. I båda fallen bör den utlämnande tjänstemannen behöva göra en bedömning av vilka uppgifter som typiskt sett kan behövas i den brottsbekämpande verksamheten. En viss skillnad i mängden utlämnade uppgifter kan enligt vår mening förutses, men skillnaden bör inte överdrivas.

Som vi tagit upp vid flera tillfällen förekommer det en osäkerhet avseende de befintliga reglernas tillämpning och en rädsla för att göra fel, vilket leder till att ett antal bestämmelser på området inte tillämpas i den utsträckning som lagstiftaren har avsett. Vi anser att det finns visst fog för farhågan att rekvisitetet ”behövs”, vid utlämnande utan föregående begäran, emellanåt riskerar att leda till en sådan osäkerhet vid utlämnande som i förlängningen innebär att bestämmelsen inte utnyttjas fullt ut. Vår bedömning är mot den bakgrunden att utlämnande utan föregående begäran bör ske om det kan antas att uppgiften behövs i en brottsbekämpande myndighets brottsbekämpande verksamhet.

Ett par av de statliga myndigheter som vi har varit i kontakt med har ifrågasatt den utformning som vi föreslår. De menar att rekvisitetet ”kan antas behövas” blir för vidsträckt i den meningen att det finns risk för att för mycket oväsentlig information lämnas över. Det skulle i så fall dels kunna strida mot den dataskyddsrättsliga principen om uppgiftsminimering, dels medföra en alltför stor administrativ börda både för den utlämnande och den brottsbekämpande myndigheten.

Vi vill mot den bakgrunden särskilt betona att uttrycket ”kan antas”, som också nämnts ovan, är avsett att signalera att bedömningen görs av den utlämnande aktören och medger en viss flexibilitet. Men givetvis måste det finnas en grad av konkretion. Det ska finnas någon form av konkret omständighet som medför att uppgiften kan antas behövas hos en brottsbekämpande myndighet. Enbart det förhållande att en person i en ansökan uppgett en annan adress än sin folkbokföringsadress är, för att ta ett exempel, naturligtvis inte tillräckligt för att det kan antas att omständigheten behövs hos Skatteverket för att utreda folkbokföringsbrott. Vi vill i sammanhanget återigen framhålla vikten av samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna och de berörda informationsinnehavarna, särskilt i ett initialt skede av lagens tillämpning.

Ett förslag som vi har övervägt för att undvika överflödigt informationsdelning är att utforma rekvisitet t.ex. som ”... om uppgiften av särskild anledning kan antas behövas ...” eller ”... om uppgiften av konkreta skäl kan antas behövas ...”. Vi anser dock att en sådan formulering skulle tynga lagtexten i onödan. Det måste anses ligga i sakens natur att det ska föreligga konkreta skäl för att uppgiften kan antas behövas i brottsbekämpande verksamhet.

När det sedan gäller farhågan om en för stor administrativ börda vill vi åter understryka att de som omfattas av de uppgiftsskyldigheter som vi föreslår inte samtidigt får något brottsbekämpande uppdrag. Vi föreslår alltså inga ändringar i instruktioner eller liknande till de berörda. Avsikten är inte att de myndigheter och andra som kommer att omfattas ska läsa inkommande handlingar m.m. i särskilt syfte att förebygga, upptäcka eller utreda brott. Det vi vill åstadkomma med en uppgiftsskyldighet utan föregående begäran är ett incitament och ett lagstöd att lämna uppgifter i de fall handläggare eller annan personal i det dagliga arbetet uppmärksammar någonting som kan utgöra brott eller brottsplaner eller andra sådana indikationer som vi har behandlat ovan.

Fråga har vidare uppkommit om ordet behövs i sammanhanget innebär en begränsning för de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att behandla personuppgifter. I 2 kap. 1 § första stycket brottsdatalagen finns nämligen ett krav på att personuppgifter endast får behandlas om det är *nödvändigt* för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga på-

följder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I förarbetena till brottsdatalagen uttalas följande beträffande nödvändighetsrekvisitet:

Personuppgiftsbehandlingen ska vara nödvändig för att den behöriga myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter. Enligt Svenska Akademiens Ordbok betyder ordet ”nödvändig” att någonting absolut fordras eller inte kan underlåtas. I unionsrätten har kravet på nödvändighet inte samma strikta innebörd. Artikel 7 i 1995 års dataskyddsdirektiv har inte ansetts utgöra ett krav på att det ska vara omöjligt att fullgöra förpliktelsen eller utföra uppgiften utan att personuppgifter behandlas (Integritet – Offentlighet – Informationsteknik, SOU 1997:39, s. 359). Den slutsatsen får stöd av ett avgörande av EU-domstolen i vilket domstolen uttalar att en myndighets förande av ett centralt register över uppgifter som redan fanns i regionala register är nödvändigt om det bidrar till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser (dom av den 16 december 2008, Huber, C-524/06). Domen bör kunna utgöra stöd även för tolkningen av det nya direktivet. Ordet ”nödvändig” bör därför tolkas som att det är fråga om något som behövs för att på ett effektivt sätt kunna utföra arbetsuppgiften.<sup>20</sup>

Vi instämmer i den bedömning av innebörden av ordet ”nödvändig” som gjordes i propositionen till brottsdatalagen och anser att kravet i den nya lagen på att uppgiften ska behövas – eller kan antas behövas – i brottsbekämpande verksamhet inte innebär någon begränsning i möjligheten att behandla uppgiften enligt brottsdatalagen.

### 7.3.5 Sekretesskyddet hos de brottsbekämpande myndigheterna

**Vår bedömning:** Det behövs inte någon ny sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter hos de mottagande myndigheterna.

När en myndighet lämnar över sekretessbelagd information till en annan myndighet följer som huvudregel sekretessen inte med till den mottagande myndigheten. I förarbetena till den numera upphävda sekretesslagen har detta främst motiverats med att behovet av sekretess inte enbart kan bestämmas med hänsyn till sekretessintresset. I stället måste behovet också vägas mot intresset av insyn i myndigheternas arbete, vilket kan skilja sig åt från myndighet till myndighet.<sup>21</sup> Samma uppgift kan därför ha ett mer eller mindre starkt skydd

<sup>20</sup> Prop. 2017/18:232 *Brottsdatalag*, s. 117.

<sup>21</sup> Prop. 1979/80:2 Del A, s. 75 f.

beroende på vilken myndighet som förvarar uppgiften, både när det gäller sekretessens omfattning och dess styrka.

Sekretess gäller endast hos den mottagande myndigheten om sekretess följer av en s.k. primär sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten eller om det finns en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 § OSL). En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten (3 kap. 1 § OSL).

När den utlämnande aktören vid en sådan intresseavvägning som vi föreslår (se nedan och avsnitt 9.4) prövar om sekretessintresset talar mot att lämna ut en uppgift kan det få betydelse om uppgiften i fråga skyddas av sekretess hos den mottagande myndigheten. Uppgifter som kan delas med stöd av den föreslagna lagen ska användas i de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Som utgångspunkt kommer därför uppgifter som tas emot av de brottsbekämpande myndigheterna att omfattas av bestämmelser till skydd för de brottsbekämpande myndigheternas egen verksamhet, bl.a. skydd för förundersöknings- och underrättelseverksamhet enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL. Uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden omfattas som regel av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL hos de brottsbekämpande myndigheterna.

Vår bedömning är att merparten av de uppgifter som kommer att lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna kommer att skyddas av sekretess, även om det kan förekomma situationer där sekretessskyddet skiljer sig åt i omfattning och styrka. Även de uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna kan behöva lämna för att få ta del av önskade uppgifter bör ”hänföra sig” till brottsbekämpande verksamhet enligt 18 kap. 1–2 §§ OSL. Sekretessbestämmelserna är även tillämpliga när en uppgift lämnas ut till en myndighet som inte har brottsbekämpande uppgifter. Även i det fall en brottsbekämpande myndighet lämnar vidare uppgifter som den mottagit med stöd av den nya lagen kommer uppgifter att skyddas av sekretess enligt de nämnda bestämmelserna hos den mottagande myndigheten. Vi bedömer därför att det inte finns något behov av att föreslå nya sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen eller för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden med anledning den föreslagna lagen.

### 7.3.6 Begränsningar i lagens tillämpningsområde

**Våra förslag:** Skyldigheterna för vissa statliga myndigheter, kommuner och regioner och skolan att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna ska inte tillämpas på uppgifter som omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 och 15 §§, 26 kap. 1–6 §§ och 40 kap. 2 och 5 §§ OSL.

Detsamma gäller för uppgift som omfattas av tystnadsplikt inom hälso- och sjukvården.

Undantagen gäller inte för den särskilda uppgiftsskyldighet avseende kontaktuppgifter.

Under vår kartläggning har, som framgått tidigare, ett antal myndigheter förklarat att samverkan med stöd av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är effektiv och fungerar väl. De uppgiftsskyldigheter som vi föreslår kommer i vissa situationer att överlappa sådan uppgiftsskyldighet som följer av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet eller uppgiftsskyldigheter som följer av annan lagstiftning. Vi ser ingen motsättning i att flera bestämmelser om uppgiftsskyldigheter kan vara tillämpliga samtidigt. Lagens förhållande till andra uppgiftsskyldigheter bör därför inte särskilt regleras (se även avsnitt 7.4).

Frågan är därefter om vissa särskilt skyddsvärda uppgifter ska vara undantagna från lagens tillämpningsområde, och i så fall vilka. I detta avseende kan ledning dras från hur lagstiftaren valt att avgränsa generalklausulens tillämpningsområde. Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL har ett brett tillämpningsområde. Lagstiftaren har dock valt att undanta uppgifter som omfattas av vissa sekretessbestämmelser, t.ex. viss sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, från dess tillämpningsområde.<sup>22</sup> I andra stycket framgår att följande bestämmelser är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde:

- sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa (24 kap. 2 a § OSL),
- statistiksekretess (24 kap. 8 § OSL),

<sup>22</sup> Den generella sekretessbrytande bestämmelsen som föreslås i *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) har avgränsats på samma sätt som generalklausulen, se s. 122–123.

- hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1–8 §§ OSL),
- socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ OSL),
- sekretess hos tillståndsmyndighet inom postområdet m.m. (29 kap. 1 och 2 §§ OSL),
- sekretess inom Riksbankens och Riksgäldskontorets verksamhet och myndigheternas uppdragsverksamhet för enskilda räkning (31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§ OSL),
- sekretess hos Barnombudsmannen (33 kap. 2 § OSL),
- sekretess hos Institutet för mänskliga rättigheter (33 kap. 4 a § OSL),
- sekretess i medlingsärenden hos domstol m.fl. (36 kap. 3 § OSL),
- sekretess i notarius publicus verksamhet (40 kap. 2 § OSL), och
- sekretess i samband med lagring och teknisk bearbetning av uppgifter för annans räkning (40 kap. 5 § OSL).

De uppgiftsskyldigheter som vi överväger för vissa statliga myndigheter, kommuner och regioner och skolan, innebär att det finns skäl att undanta vissa sekretesskyddade uppgifter, men långt ifrån alla de bestämmelser som undantas i generalklausulen aktualiseras här. Med utgångspunkt i uppräknningen i generalklausulen är vår bedömning att sekretess enligt 24 kap. 2 a § OSL, vilken främst utgör grund för sekretess inom universitet och högskolor för vissa register om forskningsprojekt inom arv och miljö, inte behöver undantas från vår lags tillämpningsområde.

Det finns dock starka skäl att undanta statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL från tillämpningsområdet för de särskilda uppgiftsskyldigheter som följer av lagen. Statistiksekretessen är absolut, vilket i och för sig talar för att en uppgift möjligen inte skulle lämnas ut i ljuset av de intresseavvägningar vi överväger (se avsnitt 9.4). Vi menar dock att det är viktigt att värna om uppgifter som skyddas av sekretess enligt 24 kap. 8 § bl.a. för att upprätthålla förtroendet för och viljan att lämna uppgifter till den officiella statistiken. Statistiksekretess ska därför undantas från lagens tillämpningsområde.

Det saknas skäl att undanta sekretessbestämmelser som gäller för verksamheter där vi inte överväger uppgiftsskyldigheter. Det saknas därför skäl att undanta sekretessbestämmelser som skyddar uppgifter hos Riksbanken, i Riksgäldskontorets upplåningsverksamhet, hos Barnombudsmannen och inom Institutet för mänskliga rättigheter. Senare i betänkandet föreslår vi en skyldighet för Sveriges utlandsmyndigheter. Dessa utlandsmyndigheter kan även ha verksamhet som notarius publicus varför uppgifter i sådan verksamhet som skyddas av sekretess enligt 40 kap. 2 § OSL bör undantas från lagens tillämpningsområde.

Inte heller uppgifter som skyddas vid myndigheter som utför uppdragsverksamhet för enskildas räkning finns det anledning att undanta från lagens tillämpningsområde. De aktuella uppgiftsskyldigheterna i vår lag kommer inte att träffa sådan verksamhet vid t.ex. högskolor, universitet, Boverket eller Statistiska centralbyrån.

Vi bedömer därutöver att det saknas skäl att undanta sekretessbestämmelser som skyddar uppgifter hos tillståndsmyndigheter på postområdet och uppgifter i medlingsärenden.

Vi har dock stannat för att undanta uppgifter som skyddas av sekretess enligt 40 kap. 5 § OSL, dvs. verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning, för att undvika att lämna förslag som kan begränsa myndigheters samverkan kring it-drift. Vi bedömer att det är en mer lämplig ordning att det är ursprungsmyndigheten som lämnar ut en viss uppgift än en myndighet som enbart lagrar uppgiften för annans räkning.

Historiskt har det ansetts särskilt befogat med stark sekretess i verksamheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten eftersom de bygger på respekten för individens självbestämmande och integritet (5 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30] och 1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen [2001:453]). Lagstiftaren har i linje med den uppfattningen i flera fall undantagit vissa bestämmelser i 25 kap. och 26 kap. OSL från sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL, t.ex. 10 kap. 18 a–b och 24 §§ OSL.

Skälen för att låta hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess undantas från sekretessbrytande bestämmelser liknar de farhågor som aktörer inom dessa verksamheter uttryckt till oss under vårt arbete. Under vår kartläggning har företrädare för socialtjänsten, Socialstyrelsen och flera andra aktörer berört oron kring vilken påverkan ett utökat utlämnande av uppgifter till brottsbekämpningen



kan komma att få för förtroendet och tilliten till socialtjänstens verksamhet. Även de aktörer inom hälso- och sjukvården som vi har varit i kontakt med har uttryckt en oro för att ökad informationsdelning kan leda till ett lägre förtroende för hälso- och sjukvårdens verksamhet, vilket kan medföra att patienter avstår från vård som annars skulle kunna utgöra ett skydd mot kriminalitet. En annan konsekvens av ett minskat förtroende för dessa verksamheter som har lyfts fram är risken att enskilda inte vill informera socialtjänsten eller hälso- och sjukvården om sådant som kan vara av intresse för de brottsbekämpande myndigheterna.

Ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten till brottsbekämpningen är ett av de viktigare informationsflöden som Polismyndigheten önskar förbättra. Även Säkerhetspolisen har beskrivit behov av bättre förutsättningar att få tillgång till information från socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Vidare har Skatteverket och Tullverket uppgett att straffskalorna för de brott som omfattas av myndigheternas brottskataloger innebär begränsade möjligheter att få uppgifter från hälso- och sjukvården och socialtjänsten med stöd av dagens lagstiftning.

Den lag vi nu föreslår innehåller ett antal uppgiftsskyldigheter och ska bidra till att större mängder av information kan lämnas till brottsbekämpningen både på begäran och utan föregående begäran. När det kommer till uppgiftslämnande från socialtjänsten och hälso- och sjukvården menar de brottsbekämpande myndigheterna att behovet är stort. Samtidigt är det en särskilt svår avvägning att utöka utlämnandet utan att riskera verksamheternas möjlighet att utföra sitt huvuduppdrag och oproportionerliga intrång i den personliga integriteten. I avsnitten 12.7 och 13.7 redogör vi närmare för den svåra intresseavvägning som gör sig gällande i dessa sektorer. Vi har i kapitel 12 och 13 bedömt att det är olämpligt att föreslå uppgiftsskyldigheter som omfattar uppgifter som skyddas av socialtjänstsekretess och hälso- och sjukvårdssekretess och tystnadsplikt i sådan enskilt bedriven verksamhet. I motsvarande utsträckning som undantagen i general-klausulen ska, till följd av vår bedömning i dessa avseenden, sådana uppgifter undantas från den nya lagens tillämpningsområde. Vi överväger i stället andra sätt att förenkla och förbättra informationsflödet från socialtjänst och hälso- och sjukvård till brottsbekämpningen i kapitel 12 och 13.

I ett avseende menar vi dock att undantagen ska gå längre än de undantag för sekretess i 25 kap. OSL som följer av generalklausulen. Vi anser att de uppgifter som förvaras i den s.k. PKU-biobanken bör undantas från den nya lagens tillämpningsområde. PKU-biobanken innehåller vävnadsprover från nyfödda barn och barn som inte lämnat sådana prover som nyfödda och används bl.a. för att spåra och diagnosticera vissa sjukdomar. PKU-registret är ett särskilt register för screening av prover från barn för sådana sjukdomar. I verksamhet som hanterar dessa vävnadsprover gäller stark sekretess, motsvarande den som gäller för övriga hälso- och sjukvården. Det framgår av 25 kap. 15 § OSL att sekretess gäller i verksamhet som avser hantering av vävnadsprover enligt de ändamål som anges i 7 kap. 2 § biobankslagen (2023:38) och förande av eller uttag ur det register som förs i den verksamheten för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Vi anser att uppgifter som förvaras i verksamhet som hanterar PKU-biobanken i detta sammanhang bör jämföras med andra uppgifter som förvaras inom hälso- och sjukvården varför sådana uppgifter också ska omfattas av undantaget i lagen. Det sagda innebär att utlämnande av uppgifter som skyddas av sekretess enligt 25 kap. 15 § OSL får prövas mot andra sekretessbrytande bestämmelser som finns i t.ex. offentlighets- och sekretesslagen eller uppgiftsskyldigheter i patientsäkerhetslagen (2010:659).

### 7.3.7 I vissa situationer ska uppgifter inte lämnas

**Vår bedömning:** En uppgiftsskyldighet ska inte tillämpas om det skulle vara i strid med vissa avtal som träffats med en utländsk myndighet eller ett utländskt organ eller vissa andra förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden.

**Vårt förslag:** Varje uppgiftsskyldighet i lagen ska innehålla en intresseavvägning som ger visst utrymme för den utlämnande myndigheten eller enskilda verksamheten att avstå från att lämna ut en uppgift.

## Vissa internationella avtal

En uppgiftsskyldighet som bryter sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL får inte tillämpas i strid med vissa bestämmelser som t.ex. reglerar landets internationella förpliktelser. I offentlighets- och sekretesslagen finns t.ex. regler om absolut sekretess till skydd för enskilda enligt internationella avtal när det gäller verksamhet som rör skatt, tull och taxering m.m. (se 27 kap. 5 § OSL). Vidare finns det i 15 kap. 1 a § OSL en bestämmelse som anger att sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation. I de uppräknade bestämmelserna framgår att 10 kap. 28 § OSL inte får tillämpas i strid med ett sådant avtal eller rättsakt. De uppgiftsskyldigheter som vi nu föreslår bryter således inte sekretess för sådana uppgifter.

## Utlämnande ska föregås av en intresseavvägning

Som vi berört tidigare kan det finnas sekretessbelagda uppgifter där det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda väger tyngre än intresset av att lämna ut uppgiften till brottsbekämpningen. Vissa uppgifter kan anses särskilt skyddsvärda varför det bör finnas ett utrymme att efter en intresseavvägning avstå från att lämna ut sådana uppgifter. För vissa aktörer kan även andra intressen än sekretessintresset vara aktuella att beakta vid en sådan intresseavvägning.

Om ett utlämnande rör uppgifter med koppling till allvarlig eller organiserad brottslighet bör dock intresset av att lämna ut uppgifterna till brottsbekämpningen många gånger väga tyngre än det intresse sekretessen eller tystnadsplikten skyddar även om det är fråga om integritetskänsliga uppgifter om enskilda. På samma sätt kan en intresseavvägning leda till att sådana uppgifter inte lämnas ut när det gäller mindre allvarlig brottslighet.

Vi anser därför att de utlämnande aktörerna ska göra en intresseavvägning innan en uppgift lämnas ut. Det krävs inte att det görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan som regel göras utifrån de behov av sekretess eller tystnadsplikt som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter.<sup>23</sup> När det kommer till upp-

<sup>23</sup> Prop. 2015/16:167, s. 51.

giftsskyldigheten för skolan bör även, när det är fråga om utlämnande utan föregående begäran, andra motstående intressen beaktas, se kapitel 11. En liknande intresseavvägning som vi nu överväger finns redan i ett antal lagar, t.ex. 2 § andra stycket LUS och 9 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

För en utförligare redogörelse för utformningen och tillämpningen av den intresseavvägning som följer av uppgiftsskyldigheten för vissa statliga myndigheter, se avsnitt 9.4. Vi återkommer också i anslutning till respektive uppgiftsskyldighet hur en intresseavvägning bör utformas och i vilka situationer intresseavvägningen kan resultera i att en uppgift inte lämnas till brottsbekämpningen.

Här bör påminnas om att i det fall en informationsinnehavare efter en intresseavvägning kommer fram till att denne inte är skyldig att lämna ut en uppgift kan det alltså finnas en skyldighet, eller möjlighet, att lämna ut uppgiften med stöd av annan lagstiftning t.ex. offentlighets- och sekretesslagen.

### 7.3.8 Passivitetsrätt och oskuldspresumtion

#### Rättslig reglering

Rätten till en rättvis rättegång regleras i artikel 6 Europakonventionen. Artikeln anses innefatta en s.k. passivitetsrätt. Passivitetsrätten är en internationellt erkänd princip som bl.a. innebär att en misstänkt inte ska behöva bidra till en utredning eller bevisning i ett mål genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material (se bl.a. Europadomstolens domar den 17 december 1997 i målet Saunders mot Förenade Kungariket och den 13 september 2016 i målet Ibrahim m.fl. mot Förenade Kungariket). Annorlunda uttryckt är passivitetsrätten en rätt att vara tyst och inte bidra till en (egen) fällande dom.

Passivitetsrätten har ett nära samband med rätten att betraktas som oskyldig som följer av artikel 6.2 Europakonventionen. Där framgår att var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts. Eventuella tvivel ska tolkas till den åtalades fördel och det åligger myndig-

heterna att informera den som är anklagad om misstankarna mot honom eller henne så att denne kan försvara sig på ett adekvat sätt.<sup>24</sup>

Dessa rättigheter kommer även till uttryck i artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/343/EU om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden, även kallat oskuldspresumtionsdirektivet.<sup>25</sup>

## Myndigheters rätt att begära in uppgifter

Rätten till rättvis rättegång gäller för den som är anklagad för brott, vilket som regel är för handen efter att den s.k. anklagelsetidpunkten har inträtt.<sup>26</sup> Enligt Europadomstolens praxis inträder denna tidpunkt om den enskildes situation har förändrats på ett väsentligt sätt på grund av myndigheternas agerande med anledning av misstankarna mot denne eller när en behörig myndighet har underrättat den enskilde om en anklagelse om brott.<sup>27</sup> I svensk rätt har Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att tidpunkten då rättigheterna aktualiseras är när en person skäligen kan misstänkas för att ha brutit mot gällande bestämmelser (se NJA 2001 s. 344 och RÅ 1996 ref. 97).

Rätten att vara tyst och inte vittna mot sig själv kan även få genomslag före anklagelsetidpunkten. En sådan situation kan uppkomma när uppgifter som inhämtas från en enskild innan ett straffrättsligt förfarande inleds används mot honom eller henne i det senare straffrättsliga förfarandet. Det anses inte generellt strida mot artikel 6 i Europakonventionen att uppgifter som har begärts in från en icke misstänkt person under sanktionshot och som i sig ger upphov till misstanke om brott används i en brottsutredning avseende det aktuella brottet (se Europadomstolens dom den 10 september 2002 i målet Allen mot Förenade Kungariket).

Men det kan vara oförenligt med artikel 6 att tvinga fram uppgifter från den enskilde genom t.ex. straff- eller viteshot om det finns ett nära samband mellan uppgiftsskyldigheten och ett eventuellt straff-

<sup>24</sup> Se Europadomstolens dom den 6 december 1988 i målet Barberà, Messegué och Jabardo mot Spanien, p. 77.

<sup>25</sup> Regeringen har beträffande passivitetsrätten i propositionen *Genomförande av oskuldspresumtionsdirektivet* (prop. 2017/18:58, s. 14–18) bedömt att svensk lagstiftning överensstämmer med direktivets innehåll.

<sup>26</sup> Se prop. 2004/05:164 *Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling*, s. 104 f.

<sup>27</sup> Prop. 2019/20:166 *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*, s. 100 f.

rättsligt förfarande. Ett nära samband kan föreligga om ett förfarande antingen har inletts eller är nära förestående.<sup>28</sup> Det är alltså inte tillåtet att genom vitesförelägganden tvinga en person att lämna uppgifter på ett sådant sätt att denne indirekt medverkar i en brottsutredning riktad mot sig själv.<sup>29</sup>

### Förslagets förhållande till passivitetsrätten

Utgångspunkten för våra förslag är att de uppgifter som lämnas är sådana som finns i den utlämnande myndighetens eller enskilda aktörens verksamhet. Våra förslag innebär inte att informationsinnehavarna ska inhämta uppgifter från enskilda i syfte att utreda brott dvs. att utföra brottsbekämpningens uppdrag. En uppgiftsskyldighet får därför inte utnyttjas på ett sådant sätt att t.ex. en tillsynsmyndighet begär in uppgifter från en enskild i syfte att lämna till en brottsbekämpande myndighet i en utredning avseende denne. Informationslämnande med anledning av den föreslagna lagen kan dock komma att omfatta uppgifter som passivitetsrätten rymmer t.ex. om myndigheten begärt in uppgifter under viteshot inom ramen för sitt uppdrag vid en tidpunkt när det fanns en brottsmisstanke. I den mån en uppgift begärts in under sådana förhållandena är de brottsbekämpande myndigheterna skyldiga att förhålla sig till de rättigheter som Europakonventionen ger och därmed beakta passivitetsrätten.<sup>30</sup> Det innebär bl.a. att en brottsbekämpande myndighet i det enskilda fallet i ett straffrättsligt eller liknande förfarande inte får lägga till grund en uppgift som en annan myndighet begärt in under straff- eller viteshot vid en tidpunkt när det fanns en brottsmisstanke (se ovan angående den avgörande tidpunkten).

<sup>28</sup> Se t.ex. Europadomstolens domar den 8 april 2004 i målet Weh mot Österrike och den 25 februari 1993 i målet Funcke mot Frankrike.

<sup>29</sup> Prop. 2001/02:191 *Sekretessfrågor – Ekonomisk brottslighet* m.m., s. 53 f.

<sup>30</sup> Prop. 2016/17:173 *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, s. 433 och prop. 2019/20:166, s. 102.

## 7.4 Vissa andra frågor om lagens praktiska tillämpning

Som vi tidigare har behandlat krävs det att uppgiften ska behövas eller, vid utlämnande på eget initiativ, att uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande myndighetens brottsbekämpande verksamhet för att en skyldighet att lämna uppgifter ska inträda. Under utredningens arbete är det flera som har uttryckt en farhåga för att det kan vara svårt för den utlämnande myndigheten eller enskilda verksamheten att bedöma om uppgiften behövs hos mottagaren, särskilt när utlämnande ska ske spontant. Som vi nämnt tidigare är avsikten att kravet på den bedömningen ska vara lågt ställt. Men vi vill mot den bakgrunden ändå särskilt framhålla vikten av att de myndigheter och enskilda verksamheter som kommer att omfattas av lagen – både som utlämnare och mottagare – ser över sina samverkansformer. Det är viktigt att de utlämnande myndigheterna och privata verksamheterna ges en möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt samråda med de brottsbekämpande myndigheterna i frågan om vilken information som behövs, särskilt i det initiala skedet efter lagens ikraftträdande. Det framstår också som önskvärt att de brottsbekämpande myndigheterna, i den mån det är möjligt, återkopplar till de utlämnande myndigheterna och enskilda verksamheterna hur informationen har tagits om hand, åtminstone på en övergripande nivå.

Ett antal av de myndigheter vi varit i kontakt med under kartläggningen har framhållit vikten av fungerande samverkan och därtill pekat på goda exempel. Vi vill därför särskilt framhålla att vårt förslag om en ny lag inte är avsett att ersätta eller begränsa sådan samverkan som redan finns och fungerar. De nya bestämmelserna med särskilda uppgiftsskyldigheter ska fungera vid sidan av de samverkansformer och uppgiftsskyldigheter som redan finns.

Vi har övervägt frågan om det finns risk för att de nya bestämmelserna kommer i konflikt med annan lagstiftning, t.ex. lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, och om det i så fall finns anledning att göra den nya lagen subsidiär till annan lagstiftning. Vår bedömning är dock att den nya lagen bör kunna fungera parallellt med annan lagstiftning på området. Uppgiftsskyldigheter enligt olika lagstiftningar kan visserligen leda till olika resultat vid en bedömning av om en uppgift ska lämnas ut i det enskilda fallet. Men om någon av de tillämpliga bestämmelserna medför att uppgiften ska lämnas ut kan rimligen inte den andra bestäm-

melsen medföra någon begränsning i det avseendet. Även om uppgiftsskyldigheterna kan föreskriva olika avvägningar i frågan om intresset av att sekretessen består är det inte fråga om den typen av kollisionssituationer som regleras särskilt i 7 kap. 3 § OSL.

## 7.5 Vilka uppgiftsskyldigheter bör övervägas?

Den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna ska – tillsammans med de övriga författningsförslag som vi lämnar – utgöra en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen. Utifrån den kartläggning som vi har genomfört, och med beaktande av vad regeringen uttalat i tilläggsdirektiven om den nya huvudregeln, anser vi att följande skyldigheter bör övervägas i den nya lagen.

Till att börja med har de brottsbekämpande myndigheterna särskilt påtalat att det måste bli lättare att få tillgång till kontaktuppgifter som förvaras hos myndigheter och viss verksamhet som kan ha både en enskild och en offentlig huvudman, framför allt hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola. Vi kommer därför att överväga en bestämmelse som särskilt tar sikte på kontaktuppgifter. Övervägandena finns i kapitel 8.

Det har också framkommit att det finns ett starkt intresse av förbättrade möjligheter till ökad informationsdelning från ett antal statliga myndigheter. Merparten av dem exemplifieras i våra direktiv, och de motsvaras i stort av de myndigheter som kan ingå samverkan enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Övervägandena finns i kapitel 9.

Som nämnts tidigare finns det inom hälso- och sjukvården och socialtjänst starka skäl mot att införa en generell uppgiftsskyldighet som bryter sekretess inom sådana verksamheter. Dessa verksamheter behandlas i stället särskilt i kapitel 12 och 13. Men utöver sådan verksamhet har kommuner och regioner många andra viktiga uppdrag inom vilka uppgifter om brottslighet kan förekomma. Det gäller särskilt inom tillstånds-, tillsyns- och upphandlingsverksamhet. Vi kommer därför att överväga en särskild uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner. Övervägandena finns i kapitel 10.

Såväl genom vår kartläggning som av regeringens direktiv har det framkommit att det finns skäl att överväga hur ett ökat uppgifts-



lämnande från skolan kan genomföras. Vi kommer därför även att överväga en uppgiftsskyldighet som tar sikte på skolan. Övervägandena finns i kapitel 11.

I kapitel 16 finns överväganden om uppgiftsskyldigheter för banker och vissa andra finansiella företag.



## 8 En uppgiftsskyldighet avseende kontaktuppgifter

### 8.1 Brottbekämpningens behov

De brottbekämpande myndigheterna har påtalat behov av förbättrade möjligheter att få tillgång till uppgifter för att lokalisera, identifiera och kontakta fysiska personer. Kontaktuppgifter i form av bostadsadress, tillfällig vistelseadress, telefonnummer, e-postadress och användarnamn beskrivs som viktiga för att t.ex. identifiera och komma i kontakt med en misstänkt, en målsägande eller ett vittne i en förundersökning, men även för att konstatera var enskilda befinner sig inom ramen för myndigheternas underrättelseverksamhet.

Polismyndigheten har uppgett att det beskrivna informationsbehovet är återkommande i hela myndighetens brottbekämpande verksamhet och relevant i förhållande till statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Säkerhetspolisen har framfört att det finns ett generellt behov av förbättrade förutsättningar för myndigheter att dela uppgifter om enskilda. I detta sammanhang har myndigheten pekat på att bl.a. en utvidgad tillgång till kontaktuppgifter skulle förbättra och effektivisera handläggningen av ärenden både hos Säkerhetspolisen och andra myndigheter.

Tullverket har instämt i Polismyndighetens och Säkerhetspolisens bedömning och påtalat att myndigheten har samma behov av kontaktuppgifter som övriga brottbekämpande myndigheter. Myndigheten har förklarat att det händer regelbundet, exempelvis i förhållande till unga som är intagna på SiS-boenden, att myndigheten gör s.k. bomkörningar, dvs. söker efter en person på en adress som visar sig vara felaktig.

Även Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten har instämt i behovet.

## 8.2 Rättslig reglering

### 8.2.1 Sekretess för s.k. kontaktuppgifter

#### Kort om folkbokföringssekretess

Inom folkbokföringsverksamhet gäller sekretess enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen innebär att folkbokföringsuppgifter, t.ex. personnummer, namn och adress, vanligtvis är offentliga. Under vissa förutsättningar, och efter särskild ansökan till Skatteverket, kan en person få sina personuppgifter av detta slag skyddade genom att en sekretessmarkering förs in i folkbokföringssystemet. En sekretessmarkering har ingen rättslig verkan utan utgör en varningssignal vid en sekretessprövning.

Bestämmelsen i 22 kap. 1 § OSL är också tillämplig på annan liknande befolkningsregistrering och, i den utsträckning regeringen meddelar forskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen.

Därutöver har uppgift i folkbokföringsverksamhet i form av fotografisk bild ett förstärkt sekretesskydd (22 kap. 1 § andra stycket OSL). För en sådan fotografisk bild gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Här kan vidare nämnas att sekretess gäller enligt 22 kap. 2 § OSL i ärende om skyddad folkbokföring enligt folkbokföringslagen (1991:481) och i ärende enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter 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.

#### Särskilt om förföljda personer

En enskild som är förföljd har ett starkare sekretesskydd än andra för uppgifter som kan användas för att lokalisera personen. Av 21 kap. 3 § OSL framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds bo-

stadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Bestämmelsen gäller som ett minimiskydd inom den offentliga förvaltningen för förföljda personer. Uppgifter som omfattas av sekretesskyddet kan många gånger lämnas till andra myndigheter. Om ett utlämnande är möjligt antingen efter en menprövning, eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL eller någon annan sekretessbrytande bestämmelse, kommer uppgiften att omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten.

Begreppet annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt kan vara en uppgift om adress till fritidsbostad eller hotell. I ett avgörande från Kammarrätten i Jönköping, meddelat den 3 augusti 2011 (mål nr 1699-11), uttalade domstolen att ett placeringsbeslut från Kriminalvården som innehöll uppgift om var en intagen i kriminalvårdsanstalt kommer att vistas är en sådan uppgift som i och för sig bör kunna jämföras med en uppgift om var denne tillfälligt bor. En annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde kan t.ex. vara uppgift om arbetsplats.

För enskilda med skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen gäller sekretess i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Det samma gäller om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning (21 kap. 3 a § OSL).

Eftersom det förekommer enskilda i den brottsbekämpande verksamheten vars uppgifter skyddas av sekretess enligt 21 kap. 3 § eller 3 a § OSL har lagstiftaren infört en särskild sekretessbrytande bestämmelse i 21 kap. 4 a § OSL som innebär att sådan sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, om den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sin brottsbekämpande verksamhet.

## Sekretess och tystnadsplikt i annan lagstiftning

Namn, adressuppgift och telefonnummer uppfattas ofta som harmlösa uppgifter och är som regel offentliga. Det innebär att sådana uppgifter kan lämnas mellan många myndigheter redan i dag utan hinder av sekretess. Som nämnts ovan kan även sådana uppgifter som omfattas av folkbokföringssekretess enligt 22 kap. 1 § OSL i stor utsträckning lämnas mellan myndigheter.

Kontaktuppgifter kan dock förekomma inom all offentlig och enskilt bedriven verksamhet. Utöver de bestämmelser vi redogjort för ovan kan ett stort antal andra bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen och tystnadsplikt i enskild verksamhet tillämpas på sådana uppgifter.

### 8.2.2 Uppgiftsskyldigheter

Det finns redan i dag vissa uppgiftsskyldigheter som tar sikte på kontaktuppgifter. I det här sammanhanget kan följande bestämmelser nämnas.

I socialtjänstlagen (2001:453), SoL, finns en uppgiftsskyldighet som innebär att några av de brottsbekämpande myndigheterna kan begära ut uppgifter från socialtjänsten om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem (12 kap. 10 § tredje stycket). En sådan uppgift ska lämnas ut om den begärs i ett särskilt fall av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket.

På liknande sätt ska hälso- och sjukvården lämna en uppgift om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna begärs i ett särskilt fall av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket (6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen [2010:659], PSL).

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har en uppgiftsskyldighet för uppgifter som i viss mån liknar de uppgifter vi benämner kontaktuppgifter i detta kapitel. I 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter framgår att de på begäran ska lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till ett antal myndigheter bl.a. Polis-

myndigheten, Säkerhetspolisen och Skatteverket, om uppgifterna behövs i ett ärende.

## 8.3 En uppgiftsskyldighet avseende kontaktuppgifter

### 8.3.1 Brottsbekämpningen behöver kontaktuppgifter

**Vår bedömning:** De brottsbekämpande myndigheterna behöver tillgång till fler uppgifter för att kontakta, identifiera och lokalisera fysiska personer.

**Vårt förslag:** En skyldighet att på begäran lämna en kontaktuppgift till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften behövs i den myndighetens brottsbekämpande verksamhet ska införas i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Uppgift som lämnas ut med stöd av bestämmelsen kan avse en enskilds

- bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas,
- arbetsplats,
- telefonnummer, e-postadress, ip-adress eller annan jämförbar kontaktuppgift,
- ombud eller företrädare, eller
- användarnamn eller annan jämförbar uppgift.

Uppgiftsskyldigheten ska omfatta alla myndigheter och yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet på socialtjänstens område, enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården och verksamhet som omfattas av den särskilda uppgiftsskyldigheten för skolan som framgår i den nya lagen.

Det generella undantaget i lagen för uppgifter som omfattas av viss sekretess ska inte vara tillämpligt.

## En uppgiftsskyldighet avseende kontaktuppgifter

Inget annat behov som framförts inom ramen för vårt arbete har varit så samstämmigt som behovet av förbättrade möjligheter att få uppgifter för att kontakta, identifiera och lokalisera enskilda, dvs. sådana uppgifter som vi i detta avsnitt benämner kontaktuppgifter. En skyldighet att lämna ut kontaktuppgifter skulle möjliggöra att de brottsbekämpande myndigheterna kan utnyttja sina resurser mer effektivt och att myndigheterna snabbare kommer framåt i en förundersökning eller i andra delar av den brottsbekämpande verksamheten. Tillgång till korrekta kontaktuppgifter kan bidra till att enskilda kan avföras från en utredning i ett tidigare skede. Bättre förutsättningar att bedriva brottsbekämpande verksamhet bör leda till att fler brott klaras upp, i snabbare takt.

I tilläggsdirektiven uttalar regeringen att vi ska överväga en huvudregel i sekretesslagstiftningen, främst genom att föreslå uppgiftsskyldigheter, för att effektivisera brottsbekämpningens möjligheter att förebygga och bekämpa brott. Vår bedömning är att kontaktuppgifter är mindre integritetskänsliga och därför i större utsträckning än andra uppgifter bör kunna lämnas till en brottsbekämpande myndighet. Vi menar att det är en rimlig utgångspunkt att andra myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter av detta slag till brottsbekämpningen. Vi uppfattar också att det är uppgifter som enskilda ofta utgår från att myndigheter redan i dag kan utbyta. Samtidigt kan det inte uteslutas att en uppgift som framstår som harmlös ibland kan avslöja känsliga uppgifter både ensamt och tillsammans med andra uppgifter. Det kan handla om att en vistelseplats är på en sjukhusinrättning eller behandlingshem som indirekt avslöjar en enskilds hälsotillstånd eller beroendeproblematik. Vi återkommer till sådana skyddsvärda uppgifter nedan.

Att Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter har fullgod tillgång till kontaktuppgifter är en grundläggande förutsättning för att effektivt kunna utföra sina uppdrag. De uppgifter som finns i folkbokföringen ger inte brottsbekämpningen ett tillfredställande underlag för att framgångsrikt identifiera och komma i kontakt med enskilda. Det finns av olika anledningar brister i folkbokföringen som innebär att registrerade uppgifter inte alltid är aktuella eller riktiga. De brottsbekämpande myndigheterna har också klargjort att



det finns behov av andra kontaktuppgifter än sådana som förs in i folkbokföringen.

För att i så stor utsträckning som möjligt skapa en ny huvudregel för sekretesslagstiftningen överväger vi en särskild uppgiftsskyldighet som är klart avgränsad till ett antal olika slags uppgifter som kan sammanfattas under begreppet kontaktuppgifter. Beroende på hur begreppet definieras är uppgifterna ofta offentliga, så som adress, e-postadress och telefonnummer, och kan redan i dag lämnas ut till en annan myndighet. Att det är fråga om offentliga uppgifter talar i viss mån mot att föreslå en särskild uppgiftsskyldighet (jfr 6 kap. 5 § OSL). Men dessa uppgifter kan som nämnts tidigare även omfattas av sekretess, framför allt inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården men även om uppgifterna rör förföljda personer eller förekommer inom upphandlingsärenden etc. Om en sekretessbestämmelse är tillämplig krävs att den utlämnande myndigheten gör en sekretessprövning. En sekretessprövning kan vara tidskrävande och förutsätter inte sällan att tjänstemannen har kunskaper inte bara om sekretesslagstiftningen, utan även om straffrätten eftersom flera av de sekretessbrytande bestämmelserna utgår från en bedömning av straffskala eller straffvärde.

Vi har tidigare i betänkandet framhållit att vårt uppdrag inte enbart handlar om att utöka de rättsliga förutsättningarna att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. I den mån det finns utrymme bör vi även överväga författningsförslag som bidrar till att lagstiftningen blir enklare och i praktiken leder till ett ökat informationslämnande. Vi tar i andra delar av betänkandet fasta på att förenkla regleringen och föreslår t.ex. vissa språkliga ändringar i 10 kap. OSL.

Vi bedömer att brottsbekämpningen bör få tillgång till kontaktuppgifter i fler fall än i dag, vilket också är i linje med regeringens tilläggsdirektiv. Som framgått ovan har de brottsbekämpande myndigheterna återkommit till att det finns ett särskilt påtagligt behov av denna typ av uppgifter. Vi föreslår därför en särskild uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska lämnas på begäran av en brottsbekämpande myndighet. Uppgiftsskyldigheten ska omfatta vissa särskilt angivna uppgifter som de aktörer som träffas av skyldigheten ska lämna ut. Vilka uppgifter det är återkommer vi till nedan.

## Uppgiftsskyldigheten ska omfatta alla myndigheter och vissa enskilda verksamheter

Som angetts har de brottsbekämpande myndigheterna pekat på ett stort behov av att få tillgång till kontaktuppgifter som finns hos andra myndigheter. Uppgifter som kan användas för att kontakta, identifiera och lokalisera individer kan finnas i stort sett hos samtliga myndigheter.

Begreppet myndighet i vårt förslag är avsett att ha samma innebörd som i regeringsformen. Det innebär att samtliga statliga och kommunala organ förutom riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna omfattas. De statliga förvaltningsmyndigheterna och Justitiekanslern lyder enligt 12 kap. 1 § regeringsformen under regeringen. Den 1 januari 2023 fanns det 344 myndigheter under regeringen. Därutöver finns det 20 regioner och 290 kommuner.

I förhållande till merparten av myndigheterna kommer en skyldighet att lämna ut kontaktuppgifter främst omfatta uppgifter som brottsbekämpningen redan i dag kan begära ut. Ett utbyte av sådana uppgifter kan därför inte förväntas leda till någon större påverkan på förtroendet för merparten av landets myndigheter. Vi menar i stället att det kan bidra till ett ökat förtroende för rättsväsendet, och myndigheter i stort, om brottsbekämpningen ökar sin förmåga att förebygga och bekämpa brott.

En svårare bedömning är om även kontaktuppgifter som förvaras inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården bör omfattas av bestämmelsen. Ett utökad uppgiftslämnande från socialtjänsten och hälso- och sjukvården måste vägas mot den eventuella påverkan på förtroende för verksamheterna, och i förlängningen möjligheten att utföra deras huvuduppdrag. Ett ökat uppgiftslämnande måste också vägas mot risken för otillbörliga intrång i skyddet för enskildas personliga integritet. Samma överväganden har vi resonerat kring i kapitel 12 och 13. En uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter får inte leda till att en enskild avstår från att söka och ta emot vård eller stöd. I förhållande till socialtjänsten och hälso- och sjukvården har vi i avsnitt 12.7 och 13.7 bedömt att det är olämpligt att föreslå uppgiftsskyldigheter och i stället ansett att det är mer lämpligt att reglera ett utökad uppgiftslämnande på andra sätt. Samtidigt har det när vi berört frågan om uppgiftsskyldigheter i dessa verksamheter framkommit mindre farhågor kring en skyldighet att lämna ut uppgifter

som hjälper brottsbekämpningen att komma i kontakt med en enskild. Uppfattningen är dock beroende av vilka uppgifter som ingår i begreppet kontaktuppgifter. Socialstyrelsen har särskilt påpekat att uppgifter som uppfattas som harmlösa i ett visst sammanhang kan, om de lämnas i en viss kontext, t.ex. från en sjukvårdsinrättning, uppfattas som känsliga uppgifter om enskilda.

Vi bedömer att brottsbekämpningens intresse av att få tillgång till sådana uppgifter väger tyngre än det intrång i den personliga integriteten det kan innebära att lämna ut dessa uppgifter till brottsbekämpningen. Risken för negativa konsekvenser för hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens möjlighet att utföra sitt uppdrag framstår inte heller som så påtaglig i detta sammanhang. Vi föreslår därför att bestämmelsen ska omfatta alla myndigheter; statliga, regionala och kommunala.

I regeringens direktiv pekas socialtjänsten och skolan särskilt ut som verksamheter som behöver få förbättrade möjligheter att utbyta information med de brottsbekämpande myndigheterna. Därutöver har vår kartläggning indikerat att även hälso- och sjukvården bör omfattas av våra förslag till ökad informationsdelning. Dessa verksamheter kan bedrivas av både offentliga och enskilda huvudmän.

För brottsbekämpningens del saknar det betydelse om verksamheten är offentlig eller enskild, dvs. behovet av kontaktuppgifter är detsamma. Det har inte framkommit något skäl till att uppgifter i sådan enskild verksamhet ska behandlas på något annat sätt än de som förvaras i offentlig verksamhet. Vår uppfattning är att uppgiftsskyldigheten ska gälla även i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet på socialtjänstens område och enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården. Av samma skäl bör bestämmelsen vara tillämplig även i förhållande till enskilda skolhuvudmän. Det innebär att de brottsbekämpande myndigheterna kan begära ut kontaktuppgifter även från en verksamhet som omfattas av uppgiftsskyldigheten för skolan som föreskrivs i 7 § nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna (se kapitel 11).

Kontaktuppgifter ska alltså sammanfattningsvis kunna lämnas ut från alla myndigheter och från vissa enskilda verksamheter. Även om kontaktuppgifter i de flesta sammanhang är harmlösa ur integritets-synpunkt kan de i vissa fall vara integritetskänsliga. Det kan också förekomma situationer där kontaktuppgifter av andra skäl är särskilt skyddsvärda. Det ska därför finnas att visst utrymme att efter en

intresseavvägning avstå från att lämna ut en uppgift, vilket vi återkommer till längre ned.

### Vilka uppgifter ska lämnas ut med stöd av bestämmelsen?

Den uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter som vi nu föreslår kommer att omfatta ett stort antal informationsinnehavare och kan komma att röra ett stort antal enskilda. Inte minst ur integritetshänseende krävs det därför att bestämmelsen är klart avgränsad till att avse vissa särskilt angivna kategorier av uppgifter.

För det första ska skyldigheten att lämna uppgifter enbart avse kontaktuppgifter som myndigheten eller den enskilda verksamheten uppfattar är relevanta i den mening att de kan användas för att kontakta, identifiera eller lokalisera en enskild. Med relevanta kontaktuppgifter avses typiskt sett de senast kända uppgifterna som den utlämnande verksamheten har tillgång till.

Avsikten är alltså myndigheten eller den enskilda verksamheten ska lämna ut sådana kontaktuppgifter som man förfogar över i den ordinarie verksamheten. Bestämmelsen ska inte innebära någon skyldighet att begära in uppgifter från enskilda eller myndigheter, eller i övrigt göra några särskilda efterforskningar för att uppfylla skyldigheten. Ett utlämnande ska inte kräva mer än rutinbetonade åtgärder av den utlämnande verksamheten. Med rutinbetonade åtgärder avses en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader.

Avsikten med bestämmelsen är att ge brottsbekämpande myndigheter bättre förutsättningar att kontakta, identifiera och lokalisera enskilda. Bestämmelsen innebär inte en skyldighet att lämna ut uppgifter om var en enskild förväntas befinna sig, t.ex. uppgifter om framtida besök hos en vårdgivare, hos socialtjänsten eller annan myndighet. Däremot ska uppgifter om en nära förestående adress, arbetsplats, placering eller liknande utgöra en kontaktuppgift enligt bestämmelsen.

Bestämmelsen är inte heller tänkt att användas för att utreda exempelvis en persons rörelsemönster i anslutning till en brottsplats inom ramen för en förundersökning.

Vi har övervägt att föra in fler rekvisit i bestämmelsen för att ytterligare säkerställa att den inte tillämpas för andra syften än vad

som avsetts och att den inte medför någon utredningsskyldighet för den utlämnande myndigheten eller enskilda verksamheten. Vi har mot den bakgrunden övervägt bl.a. om det i bestämmelsen bör tydliggöras att begäran från en brottsbekämpande myndighet endast får göras i syfte att kontakta, identifiera eller lokalisera en enskild. Vi anser dock att det skulle tynga bestämmelsen i onödan eftersom det får anses följa av rekvisitet kontaktuppgift men också av uppräkningsen av uppgifter och av vad uppgifterna är avsedda att användas till. Vi har även övervägt möjligheten att i bestämmelsen ta in en begränsning som anger att den utlämnande myndigheten eller enskilda verksamheten enbart ska behöva genomföra rutinbetonade åtgärder för att tillmötesgå en begäran om kontaktuppgifter. Vi bedömer dock att det ligger i sakens natur att det enbart är sådana kontaktuppgifter som myndigheten förfogar över i sin ordinarie verksamhet och som med enkla åtgärder kan tas fram som ska omfattas av skyldigheten. Vi kan i det sammanhanget konstatera att lagstiftaren oftast inte brukar bedöma att detta är nödvändigt i samband med införandet av nya uppgiftsskyldigheter (jfr dock 2 kap. 6 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 6 kap. 5 § OSL). Vår bedömning är alltså att den utformning vi föreslår medför att bestämmelsen inte ska användas för andra syften än att kontakta, identifiera och lokalisera enskilda samt att den inte ska medföra några andra än rutinbetonade åtgärder hos den utlämnande verksamheten.

Till skillnad från andra uppgiftsskyldigheter som vi föreslår i den nya lagen är det möjligt, och nödvändigt, att i bestämmelsen specificera vilka uppgifter som ska kunna lämnas ut.

Utgångspunkten är att en *bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas*, ska lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Uppräkningen avser platser där den enskilde vistas med viss varaktighet. Avsikten är således inte att uppgifter om platser där den enskilde befinner sig högst tillfälligt ska lämnas ut med stöd av bestämmelsen, t.ex. en uppgift om ett inbokat besök hos en viss myndighet eller annan verksamhet.

I enlighet med det behov som påtalats till utredningen ska bestämmelsen omfatta uppgifter om tillfälliga boenden eller andra tillfälliga vistelseplatser så som uppgift om vid vilket HVB-hem, SiS-hem eller vilken kriminalvårdsanstalt en enskild befinner sig. Detsamma gäller en uppgift om att den enskilde bor hos sina föräldrar, en poj- eller

flickvän eller andra anhöriga. Även en adress till ett fritidsboende där en enskild vistas omfattas tillämpningsområdet.

De senare exemplen på uppgifter som omfattas av den första kategorin kontaktuppgifter finns, såvitt avser folkbokförda, oftast inte registrerade i folkbokföringsdatabasen som endast registrerar var någon varaktigt är eller avser att vara bosatt. Andra myndigheter och enskilda verksamheter kan ha för brottsbekämpningen mer relevanta uppgifter. Kriminalvården kan t.ex. ha en uppgift om vid vilken anstalt en intagen verkställer en straffrättslig påföljd. Migrationsverket kan i ärenden om arbetstillstånd eller uppehållstillstånd för studier ha aktuella uppgifter om var en enskild är boende. Detsamma gäller en enskild som är tagen i förvar eller ställd under uppsikt av Migrationsverket enligt 10 kap. utlänningslagen (2005:716). I en ansökan om ekonomiskt bistånd eller annat försörjningsstöd till socialtjänsten kan det finnas uppgifter om sökandens bostadsadress eller uppgift om annan tillfällig vistelseort, telefonnummer, e-postadress m.m. Eftersom det som regel finns ett särskilt intresse hos enskilda av att lämna korrekta kontaktuppgifter till myndigheter som betalar ut ekonomiskt stöd eller bidrag har utbetalande myndigheter sannolikt i stor utsträckning relevanta kontaktuppgifter, vilka kan vara av intresse för brottsbekämpningen.

Uppgift om en enskilds *arbetsplats* är ytterligare en typ av uppgift som ska omfattas av bestämmelsen och som kan förvaras hos vissa myndigheter. Det betyder att namnet på en enskilds arbetsgivare, adress till arbetsplatsen och relevanta telefonnummer ska lämnas ut. Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och andra myndigheter kan förvara uppgifter om en enskilds arbetsplats. Även andra former av sysselsättning är avsedda att omfattas av uttrycket arbetsplats, t.ex. en praktikplats, studieplats eller liknande sysselsättning.

Även uppgift om *telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar kontaktuppgift* är relevanta uppgifter som bör omfattas av bestämmelsen. Telefonnummer och e-postadress är uppgifter som förvaras hos många myndigheter, t.ex. i ansökan om bistånd eller bidrag. *Ip-adresser* kan normalt sett identifiera en viss dator, router, smartphone eller annan enhet som är ansluten till internet. Brottsbekämpande myndigheter, bl.a. Polismyndigheten, har t.ex. påtalat ett behov av förbättrade möjligheter att identifiera och lokalisera ungdomar som planerar brott eller beställer illegala varor från HVB-boenden eller SiS-hem

via sina mobiltelefoner. En möjlighet att begära ut ip-adresser har därför framhållits av de brottsbekämpande myndigheterna som viktigt för att förebygga och utreda brottslighet som t.ex. begås inifrån boenden. Även utbetalande myndigheter kan förvara ip-adresser som kan användas för att t.ex. lokalisera en enskild genom att positionera den enhet varifrån en digital ansökan om bidrag gjorts. Vi ser en viss farhåga med att använda ett icke teknikneutralt begrepp i lagtexten men eftersom bl.a. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har understrukit vikten av att ip-adresser omfattas av bestämmelsen har vi stannat för att låta begreppet ip-adresser av tydlighetsskäl ingå i lagförslaget.

Bestämmelsen ska även omfatta uppgifter om ett uppgivet *ombud eller företrädare* som kan förekomma i ett ärende vid en myndighet eller annan enskild verksamhet som omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Sådana uppgifter kan t.ex. framgå av en fullmakt eller en ansökan om en viss förmån eller tillstånd. Andra ärenden där en sådan uppgift kan framgå är ärenden om god man eller förvaltare. Kontaktuppgifter till ett ombud eller en företrädare kan användas för att komma i kontakt med eller lokalisera den enskilde som är föremål för brottsbekämpningens intresse.

Slutligen har det också framkommit att ett användarnamn som en enskild t.ex. använt i kontakt med en myndighet på sociala medier, kan vara en uppgift som brottsbekämpningen kan ha användning av för att komma i kontakt med enskilda. Även *användarnamn eller annan liknande uppgift* som används på sociala medier så som Snapchat, Instagram, Facebook etc. ska därför kunna lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Annan liknande uppgift ämnar göra uppräknings tekniskneutral och tar sikte på andra tekniska möjligheter att identifiera sig för att logga in som användare på ett konto eller på liknande sätt använda en tjänst.

För att kunna föreslå en bred uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter som träffar många myndigheter och enskilda verksamheter har vi bedömt att de typer av uppgifter som kan lämnas ut måste vara klart avgränsade till uppgifter som typiskt sett är mindre integritetskänsliga. Vi har övervägt om även kontouppgifter och andra kategorier av uppgifter bör räknas upp. Vi har dock stannat för att begränsa bestämmelsen enligt ovan i syfte att avgränsa mängden personuppgifter som kan komma att behandlas med stöd av bestämmelsen. I den mån kontouppgifter eller andra uppgifter förvaras hos en myndighet

som omfattas av uppgiftsskyldigheten i 5 § i den nya lagen kan dessa sannolikt i stor utsträckning lämnas ut med stöd av den bestämmelsen. Möjligheten att i större utsträckning lämna ut finansiella uppgifter från banker och vissa andra finansiella företag på underrättelsestadiet behandlas särskilt i kapitel 16.

Uppgifter om att en enskild vistas på sjukhusinrättning, på hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem kan i ett särskilt fall också lämnas ut till vissa av de brottsbekämpande myndigheterna med stöd av 6 kap. 15 § PSL och 12 kap. 10 § SoL. Tillämpningsområdet för bestämmelserna kommer i stor utsträckning överlappas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten för kontaktuppgifter. Den nya uppgiftsskyldigheten är dock utformad med en intresseavvägning (se nedan). Det kan därför uppstå situationer när en uppgift ska lämnas ut med stöd av de befintliga bestämmelserna men inte med stöd av den nya särskilda uppgiftsskyldigheten för kontaktuppgifter. Det finns därför skäl att behålla de befintliga bestämmelserna i patientsäkerhetslagen och socialtjänstlagen.

### 8.3.2 I vissa fall ska kontaktuppgifter inte lämnas ut

**Vårt förslag:** En uppgift ska inte lämnas ut om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och synnerliga skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför brottsbekämpningens intresse av uppgiften.

Utgångspunkten är att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet ska vara så klart avgränsad och tydlig att det inte ska krävas några mer komplicerade överväganden vid ett utlämnande. Det har dock förts fram att vissa uppgifter som omfattas av bestämmelsen kan vara särskilt skyddsvärda. Det finns därför skäl att införa en möjlighet för den utlämnande myndigheten eller enskilda verksamheten att göra en intresseavvägning vid ett utlämnande. En sådan intresseavvägning ska ta sikte på situationer där det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på den uppgift som begärs ut.<sup>1</sup> I dessa situationer anser vi att det finns skäl att ställa krav på tungt vägande

<sup>1</sup> För överväganden kring den närmare lagtekniska utformningen av intresseavvägningen, se avsnitt 9.4.



motstående intressen för att avstå från att lämna ut den här typen av uppgifter. Vid en intresseavvägning mellan det intresse sekretessen eller tystnadsplikten skyddar och vikten av att brottsbekämpningen får del av uppgifter ska det därför krävas synnerliga skäl för att avstå från att lämna ut en uppgift. Det innebär att en kontaktuppgift i princip alltid ska lämnas ut när den begärs ut av brottsbekämpningen.

Synnerliga skäl kan föreligga oftare inom hälso- och sjukvården, inklusive den medicinska delen av elevhälsan, och socialtjänsten än vid utlämnande från många andra myndigheter. I dessa verksamheter kan uppgifter, som när de förvaras hos andra myndigheter anses harmlösa, vara känsliga att lämna ut. Vi har redan tidigare konstaterat att uppgifter om planerade vårdbesök och andra inplanerade besök eller samtal vid verksamheterna inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Om t.ex. vårdpersonal bedömer att en person med ett mycket stort vårdbehov inte uppsöker vårdinrättningen om en kontaktuppgift lämnas ut kan det utgöra synnerliga skäl mot att lämna ut uppgiften. En uppgift om att en enskild befinner sig på ett skyddat boende är många gånger skyddsvärd framför allt gentemot den eller de som utgör grund för en sådan placering. Ett utlämnande till brottsbekämpningen bör dock som regel kunna ske, även om en intresseavvägning i något fall kan resultera i att det finns synnerliga skäl mot ett utlämnande.

Särskild försiktighet är vidare påkallad i samband med en begäran om uppgifter som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret (se 15 kap. 2 § OSL). Även uppgifter som förvaras vid t.ex. Säkerhetspolisen och som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL kan vara särskilt skyddsvärda. Detsamma kan sägas om uppgifter i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Inom t.ex. Migrationsverket kan kontaktuppgifter omfattas av utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL vilket i det enskilda fallet kan föranleda att myndigheten vid en intresseavvägning anser att det föreligger synnerliga skäl mot ett utlämnande. Även uppgifter i ärenden om fingerade personuppgifter vid bl.a. Polismyndigheten och Skatteverket kan vid en intresseavvägning i det enskilda fallet leda till att en uppgift inte lämnas ut (jfr 21 kap. 3 § tredje stycket OSL och lagen om fingerade personuppgifter).

Uppgifter i ärenden enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten skyddas också av ett så starkt sekretessintresse att synnerliga skäl ofta kan tala mot att lämna ut en kontaktuppgift efter en intresseavvägning (jfr 18 kap. 5 § OSL).

Exemplen ovan är inte avsedd att utgöra en uttömmande uppräkningslista över när synnerliga skäl kan föreligga. Det kan finnas andra situationer – och andra tillämpliga sekretessbestämmelser – där det framkommer synnerliga skäl vid en intresseavvägning i det enskilda fallet. Avsikten med möjligheten att efter en intresseavvägning avstå från att lämna ut en uppgift är att särskilt skyddsvärda uppgifter inte ska behöva lämnas ut. En indikation på att synnerliga skäl kan föreligga kan t.ex. vara att en uppgift skyddas av absolut sekretess. Det krävs dock en bedömning i det enskilda fallet. Att en kontaktuppgift omfattas av t.ex. statistiksekretess enligt 24 kap. 8 § OSL – som till sin utgångspunkt är absolut – ska inte ensamt vara skäl att anse att det föreligger synnerliga skäl.

### 8.3.3 Integritetsfrågor

**Vår bedömning:** Den föreslagna uppgiftsskyldigheten för kontaktuppgifter kommer att leda till en ökad personuppgiftsbehandling som medför en inskränkning av skyddet för enskildas personliga integritet. Den planerade behandlingen av personuppgifter går dock inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för förslaget.

Vi har i detta kapitel föreslagit en uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter. Syftet med bestämmelsen är att ge brottsbekämpningen ett effektivt verktyg för att kontakta, identifiera och lokalisera enskilda. Bestämmelsen är avsedd att vara enkel att tillämpa. Vi bedömer mot den bakgrunden att bestämmelsen kommer att användas i stor omfattning av brottsbekämpningen och således resultera i ökad behandling av personuppgifter. Att närmare ange hur ofta brottsbekämpningen kommer att begära ut uppgifter med stöd av bestämmelsen är inte möjligt. Typiskt sett kommer de flesta uppgifter som lämnas ut med stöd av bestämmelsen att avse personuppgifter som inte är särskilt integritetskänsliga. Vi har också ovan bedömt att många av de

uppgifter som omfattas av den föreslagna bestämmelsen redan i dag kan begäras ut av brottsbekämpningen. Det är främst vid utlämnande från integritetskänslig verksamhet så som socialtjänsten och hälso- och sjukvården som kontaktuppgifter kan komma att lämnas ut som kan anses integritetskänsliga. Det är sannolikt också utlämnande från dessa verksamheter som framför allt kommer att leda till en ökad personuppgiftsbehandling jämfört med i dag.

Utvecklingen i samhället kräver att brottsbekämpningen har goda verktyg för att förebygga och bekämpa brott. I enlighet med regeringens uppdrag till oss och med stöd av den kartläggning vi har gjort kan vi konstatera att behovet av relevanta kontaktuppgifter är ett behov som brottsbekämpningen fört fram som särskilt angeläget. Vi bedömer att uppgiftsskyldigheten för kontaktuppgifter kommer att innebära ökad effektivitet i brottsbekämpningen och ge staten bättre förutsättningar att skydda av medborgarna mot ingrepp från andra. Intresset av att förebygga och bekämpa brott väger här tyngre än intresset av skydd för den enskildes personliga integritet, även när det kommer till uppgiftslämnande från socialtjänst och hälso- och sjukvård. Vår bedömning är att den behandling av personuppgifter som kan förutses går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger bakom förslaget. Förslaget är därför proportionerligt.

I kapitel 21 återkommer vi till en samlad integritetsanalys.



## 9 En uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter

### 9.1 En uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter ska införas i den nya lagen

**Vårt förslag:** En uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter ska införas i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Det generella undantaget för vissa särskilt skyddsvärda uppgifter i lagen ska även gälla för de statliga myndigheternas uppgiftsskyldighet.

#### 9.1.1 Inledning

I kapitel 6 har vi redovisat vår kartläggning. Vi har också tidigare redogjort för vårt uppdrag enligt tilläggsdirektiven som innebär att vi ska föreslå en huvudregel i sekretesslagstiftningen som bör genomföras med uppgiftsskyldigheter för de myndigheter och andra aktörer som omfattas av vårt uppdrag. I följande avsnitt redovisar vi de huvudlinjer som kommit fram i kartläggningen av informationsbehovet gällande statliga myndigheter och våra slutsatser i frågan om en uppgiftsskyldighet bör införas och hur en sådan närmare bör utformas. Vi kommer därefter att redovisa vilka uppgifter som kan vara av intresse för brottsbekämpningen i förhållande till respektive berörd statlig myndighet, och vilka sekretessregler som tillämpas i dag.

### 9.1.2 Vilket behov finns av en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen för statliga myndigheter?

De brottsbekämpande myndigheterna har under utredningstiden återkommit till att informationsbehovet är stort. Samtidigt har det inte varit oproblematiskt för dem att i förväg peka ut exakt vilken information som behövs, från vilken myndighet och i vilket syfte, se vidare kapitel 6. Därtill kommer att brottsligheten utvecklas ständigt och snabbt, och nya brottsupplägg anpassas efter de brottsbekämpande myndigheternas befogenheter och arbetssätt för att undvika upptäckt. Inte sällan handlar det – både på underrättelsestadiet och i brottsutredningar – om möjligheten att kunna ”lägga ett pussel”.

Kartläggningen har klargjort två tydliga huvudlinjer när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas behov av ökad informationsdelning. *Den första huvudlinjen* handlar om att uppgiftslämnande på eget initiativ måste förbättras. Särskilt Polismyndigheten har under utredningen ofta framhållit att statliga myndigheter bör ha ett gemensamt ansvar att motverka brottslighet och upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna, oavsett om myndighetens instruktion innehåller ett uttalat brottsbekämpande uppdrag.

Vid våra kontakter med de myndigheter som har pekats ut som informationsinnehavare har det i stor utsträckning kommit fram att man ser positivt på ett utökat uppgiftslämnande, även på eget initiativ, i syfte att bekämpa brott. De hinder mot ett sådant utlämnande som framförts är till att börja med ofta att man inte vet vilken information de brottsbekämpande myndigheterna behöver. I de fall det är tydligt att ett brott har begåtts brukar information i de allra flesta fall lämnas över till den myndighet som har att ingripa mot brottet. Undantag finns, särskilt i verksamheter som skyddas av stark sekretess där det ofta krävs att brottet är av allvarligare slag för att uppgifter om detta ska kunna lämnas ut. Så kan vara fallet exempelvis hos Statens institutionsstyrelse eller Inspektionen för vård och omsorg.

Men därutöver finns många situationer som uppfattas som mer svårbedömda. Det kan handla om att en viss person förekommer i ovanligt många olika sammanhang, eller att registreringar eller ansökningar görs som verkar ologiska, eller andra avvikande fenomen. Det som kännetecknar den här kategorin av svårbedömda situationer är att det inte finns någon konkret misstanke om brott men att man upptäcker något som är ovanligt eller framstår som irrationellt i ljuset

av legitima syften. Det finns naturligtvis också en mängd situationer där det handlar om indikationer på vissa brottsupplägg, utan att det för den skull är tillräckligt för en konkret misstanke om brott.

De brottsbekämpande myndigheterna har å sin sida påtalat att det är just sådan information som behövs. Den typen av information kan vara av avgörande betydelse för att upptäcka brottslig verksamhet och tidigt identifiera nya brottsupplägg. Samtidigt är sådan information ofta svårtillgänglig för de brottsbekämpande myndigheterna, dels eftersom sakkunskapen och överblicken ofta finns hos den utlämnande myndigheten, dels eftersom de brottsbekämpande myndigheterna inte vet vilken information de ska begära. Det finns från de brottsbekämpande myndigheternas sida alltså ett stort behov av ett ökat utlämnande av uppgifter på eget initiativ.

Ett annat hinder som i dag framförs från informationsinnehavarna när det gäller spontant utlämnande av uppgifter är att det kan komma i konflikt med den egna verksamheten. Inte minst kan det gälla vid tillsynsverksamhet. Ett utlämnande till en brottsbekämpande myndighet kan riskera att planerad tillsyn inte kan genomföras eller att resultaten av tillsynen påverkas.

Ytterligare ett hinder som har identifierats av vissa informationsinnehavare i fråga om utlämnande på eget initiativ är att det innebär en administrativ börda att på eget initiativ rapportera vissa förhållanden till de brottsbekämpande myndigheterna. Det har framhållits att det i så fall bör framgå av myndighetens instruktion och att anslagen bör anpassas efter sådana nya arbetsuppgifter. Även detta gäller särskilt i förhållande till de mer svårbedömda situationerna. Vi vill i sammanhanget understryka att vår avsikt inte är att myndigheterna ska åläggas nya uppdrag eller att större ändringar av arbetssätt ska krävas. Avsikten är att sådan information som redan finns i den ordinarie verksamheten ska kunna delas mer effektivt med brottsbekämpningen.

*Den andra huvudlinjen* som har kommit fram genom kartläggningen är att det finns ett behov av att förenkla de bedömningar som ska göras vid utlämnande, särskilt i fråga om utlämnande som sker på eget initiativ. Flera av de tillfrågade informationsinnehavarna har angett att det vore en fördel i verksamheten med ett tydligare lagstöd för utlämnande som görs för att tillgodose de brottsbekämpande myndigheternas behov men som egentligen inte är nödvändigt för den egna verksamheten. De brottsbekämpande myndigheterna har anfört att en uppgiftsskyldighet skulle medföra ett tydligare stöd för utläm-

nande på eget initiativ och bidra till att sådant utlämnande kommer till stånd i större utsträckning än i dag. Många av de informationsinnehavare som vi har tillfrågat instämmer i den bedömningen. Samtidigt är det också några av informationsinnehavarna som har anfört att det finns fler fördelar med att uppgiftslämnande regleras som sekretessbrytande bestämmelser – dvs. att man har en möjlighet och inte en skyldighet till utlämnande på eget initiativ – eftersom det medför en större flexibilitet och därmed större möjligheter att ta hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Från utredningens sida kan vi konstatera att det finns flera fördelar med en tydligt reglerad uppgiftsskyldighet. Som nämndes inledningsvis har de brottsbekämpande myndigheterna gett uttryck för uppfattningen att det spontana uppgiftslämnandet måste öka för att effektivisera brottsbekämpningen. Vi delar den uppfattningen. Det torde också vara i linje med den allmänna rättsuppfattningen att en statlig myndighet som misstänker oegentligheter som kan ha anknytning till brott som huvudregel lämnar den informationen till brottsbekämpande myndigheter. Detta sker givetvis redan i dag, men omfattningen och enhetligheten behöver enligt vår mening öka.

Behovet av ny reglering när det kommer till utlämnande på begäran av en brottsbekämpande myndighet har inte varit lika framträdande i vår kartläggning. De flesta statliga myndigheter har i dag relativt goda förutsättningar att lämna ut information, framför allt på begäran av en brottsbekämpande myndighet på förundersökningsstadiet, även om undantag förekommer. Men även i de nu aktuella situationerna finns det behov av en ökad enhetlighet i de bedömningar som görs vid utlämnande på begäran. Vår uppfattning är att en uppgiftsskyldighet kan bidra till ökad informationsdelning och en enhetligare tillämpning även i de fall uppgifter begärs ut. Men när det gäller statliga myndigheter vill vi peka på att kartläggningen tyder på att behoven inte gör sig gällande med samma styrka i jämförelse med utlämnande på eget initiativ.

Som vi redovisat tidigare har regeringen i tilläggsdirektiven uttalat att vi ska lämna förslag som innebär en ny huvudregel och som utgångspunkt utgörs av uppgiftsskyldigheter. Mot bakgrund av de slutsatser vi har dragit i frågan om informationsdelning från statliga myndigheter och med hänsyn till vårt uppdrag i den delen gör vi bedömningen att en ökad informationsdelning från vissa statliga myndigheter bör genomföras som uppgiftsskyldigheter.



### 9.1.3 Vilka uppgifter är det som efterfrågas?

Vi kommer att närmare gå in på informationsbehovet i förhållande till varje myndighet som är aktuell i denna del längre fram. Men redan här bör något sägas om huvuddragen av vilka uppgifter det är som efterfrågas. Till att börja med är alla brottsbekämpande myndigheter i behov av att enklare få tillgång till kontaktuppgifter till personer och bolag eller andra organisationer. Det behovet kommer dock i första hand att tillgodoses genom den särskilda bestämmelse om kontaktuppgifter som vi föreslår, se kapitel 8.

En annan kategori av information som har efterfrågats är sådana underlag till beslut, eller förelägganden eller andra åtgärder som inte framgår av själva besluten eller protokollen.

Ytterligare en kategori – som de brottsbekämpande myndigheterna återkommande har betonat vikten av – är att de i större utsträckning behöver få del av analyser av nya företeelser och observationer av tendenser. Det finns ett behov av att i större utsträckning få tillgång till information som grundas på bedömningar som myndigheterna utifrån sina ansvarsområden är bäst skickade att göra.

### 9.1.4 Vissa särskilt känsliga uppgifter bör undantas från uppgiftsskyldigheten

I avsnitt 7.3.6 föreslog vi att vissa kategorier av uppgifter bör vara generellt undantagna från de bestämmelser som innehåller särskilda uppgiftsskyldigheter. Det är huvudsakligen fråga om uppgifter som skyddas av sekretess enligt bestämmelserna i 25 kap. 1–8 och 15 §§ och 26 kap. 1–6 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Därutöver undantas statistiksekretess (24 kap. 8 § OSL), sekretess i notarius publicus verksamhet (40 kap. 2 § OSL) och uppgifter som skyddas av sekretess för teknisk lagring (40 kap. 5 § OSL). Det finns enligt vår mening inte skäl att göra någon annan bedömning beträffande de statliga myndigheter som vi föreslår ska omfattas av en uppgiftsskyldighet. Även om det sannolikt endast förekommer en mindre mängd uppgifter vid de statliga myndigheterna som skyddas av hälso- och sjukvårds- och socialtjänstsekretess bör dessa undantas från skyldigheten. Det samma gäller de två senare bestämmelserna. Framför allt statistiksekretessen är aktuell i förhållande till ett antal myndigheter som är statistikförande myndigheter, t.ex. Arbetsmiljöverket,

Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten och Tillväxtverket. Det är inte lämpligt, av de skäl som anfördes i avsnitt 7.6.3, att låta sådana uppgifter omfattas av en generell uppgiftsskyldighet till brottsbekämpningen. Den särskilda uppgiftsskyldigheten för vissa statliga myndigheter som vi föreslår i detta kapitel ska således omfattas av undantaget i den nya lagens 8 §.

## 9.2 Sekretess hos statliga myndigheter

Skyldighet att lämna ut uppgift enligt den nya lagen medför att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. I de situationer en myndighet är skyldig att lämna ut en uppgift enligt den nya lagen kan detta alltså ske utan hinder av sekretess. Det finns mot den bakgrunden skäl att redan här redovisa några av de bestämmelser om sekretess som är generellt tillämpliga vid statliga myndigheter och som alltså kan komma att brytas med stöd av den nya uppgiftsskyldigheten och den nyssnämnda bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen.

Till att börja med bör vissa bestämmelser som rör sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater nämnas. Flertalet av de myndigheter som vi föreslår ska omfattas av en uppgiftsskyldighet förvarar uppgifter av sådant slag. Av 15 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Denna s.k. utrikessekretess gäller således oavsett var uppgiften förekommer.

Vidare gäller enligt 15 kap. 1 a § OSL sekretess för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att svenska myndigheter kan uppfylla internationella förpliktelser om sekretess och tystnads-

plikt i den utsträckning detta krävs för att Sverige ska kunna delta i det internationella samarbetet om exempelvis frihandel.

Även den s.k. totalförvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § OSL bör nämnas i sammanhanget. Av den bestämmelsen följer att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Därutöver finns det också skäl att särskilt peka på de sekretessbestämmelser till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Dessa bestämmelser har samlats i 21 kap. OSL. Till att börja med kan nämnas att sekretess gäller för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs (1 §).

De statliga myndigheter vi föreslår ska omfattas av en skyldighet enligt den nya lagen förvarar i regel adressuppgifter och andra kontaktuppgifter till enskilda samt folkbokföringsuppgifter. Dessa omfattas emellanåt av sekretess. Av 21 kap. 3 § första stycket OSL följer att sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Enligt 21 kap. 3 a § första stycket gäller vidare sekretess i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet där en part har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) för uppgift som lämnar upplysning om var den parten bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men. Detsamma gäller om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning.

Sekretess kan även gälla i ett ärende om uppföljning enligt lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, för uppgift som kan avslöja identiteten på en annan enskild än den rapporterande personen, om det kan antas att syftet med uppföljningen motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 3 b § OSL, se även 32 kap. 3 b § OSL).

De bestämmelser som vi har pekat på nu är alltså sådana som är generellt tillämpliga och som tillämpas i viss omfattning vid de myndigheter som vi föreslår ska omfattas av den nya lagen. I anslutning till våra överväganden beträffande respektive myndighet redovisar vi de särskilda sekretessbestämmelser – och sekretessbrytande bestämmelser – som används i den myndighetens verksamhet.

### 9.3 Uppgifter ska lämnas även utan en föregående begäran

**Vårt förslag:** Skyldighet att lämna ut uppgifter ska gälla både när en brottsbekämpande myndighet begär ut uppgiften och utan en föregående begäran.

#### 9.3.1 Ett ökat spontant uppgiftslämnande är centralt för att åstadkomma mönsterbrytande åtgärder

I tilläggsdirektiven uttalar regeringen – som bakgrund till uppdraget att lämna förslag om en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen – att det krävs mönsterbrytande åtgärder för att förebygga och bekämpa brottsligheten. Genom vår kartläggning har det tydligt framkommit att de brottsbekämpande myndigheterna ser ett stort behov av att uppgifter lämnas på eget initiativ i betydligt större omfattning än vad som sker i dag. Det varierar naturligtvis mellan de myndigheter som nu är aktuella i vilken utsträckning sådan informationsdelning kommer till stånd. Men på en övergripande nivå är ett ökat utlämnande på eget initiativ en sådan åtgärd som kan ge stor effekt.

Vår kartläggning har visat att redan i dag överlämnar de aktuella statliga myndigheterna i de flesta fall information till de brottsbekämpande myndigheterna i de situationer då det finns konkreta brottsmisstankar. Några av de aktuella myndigheterna har också särskilt

reglerad anmälningsplikt.<sup>1</sup> Det är främst i de situationer då det finns sekretesshinder mot att uppgiften lämnas ut som konkreta misstankar om brott inte delas med brottsbekämpningen. Det mest framträdande behovet av ökad informationsdelning på eget initiativ avser i stället situationer där tjänstemän upptäcker omständigheter som kan tyda på att brottslighet, men där misstankarna inte är särskilt starka eller tillräcklig bevisning saknas. Det kan, som nämnts ovan, handla om nya företeelser som av olika anledningar framstår som misstänkta, utan att det (inom ramen för den utlämnande myndighetens verksamhet) går att fastställa om det rör sig om brottslig verksamhet.

Utöver det efterfrågar de brottsbekämpande myndigheterna också att andra statliga myndigheter i större utsträckning på eget initiativ ska bidra till brottsbekämpningen med sin sakkunskap inom olika områden. Det handlar om att uppmärksamma de brottsbekämpande myndigheterna på tendenser på en mer övergripande nivå, som att tillvägagångssätt ändras, eller att ny sårbarhet i vissa system upptäcks som kan befaras leda till att en viss förmån kan utnyttjas för brott. Vidare kan det vara fråga om att myndigheten i sin omvärldsbevakning uppmärksammar företeelser som kan leda till en viss typ av brottslighet, t.ex. för att det finns sådana exempel i andra länder.

Flera av de myndigheter som vi har varit i kontakt med under kartläggningen har pekat på vikten av en fungerande samverkan med de brottsbekämpande myndigheterna. I många fall finns det också goda exempel på välfungerande samverkan, inte minst i de fall sådan har beslutats enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Samtidigt har vi uppmärksammat att det också finns diskrepanser mellan vad de brottsbekämpande myndigheterna tror att andra myndigheter har tillgång till och vilken information som faktiskt finns. Det har under kartläggningen framkommit att myndigheterna inte alltid förfogar över den information som efterfrågas, t.ex. för att den gallras omgående efter att den har använts. Av uppenbara skäl förekommer också information som de brottsbekämpande myndigheterna inte har möjlighet att överblicka men som ändå kan vara relevant. Ökad samverkan, och incitament till ökat spontant uppgiftslämnande, framstår enligt vår mening som nödvändiga förutsättningar för att komma till rätta med den typen av informationsluckor.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. 6 § bidragsbrottslagen (2007:612).

Under vår kartläggning har några av de berörda statliga myndigheterna uttryckt farhågor med den utformning vi föreslår. Vi behandlar de frågeställningarna i avsnitt 7.3.3.

Mot den bakgrunden bedömer vi att det krävs att det spontana uppgiftslämnandet från de statliga myndigheterna till de brottsbekämpande myndigheterna behöver utökas väsentligt för att en sådan mönsterbrytande effekt som regeringen efterfrågar ska vara möjlig. Regeringen har också i direktiven uttalat att vi ska föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, och att detta som utgångspunkt ska ske genom sådana uppgiftsskyldigheter som bryter sekretess. Vi bedömer därför att det ökade spontana uppgiftslämnandet som behöver komma till stånd bör regleras som en skyldighet att i vissa fall lämna uppgifter till brottsbekämpningen utan någon föregående begäran.

### 9.3.2 Närmare om uppgiftslämnande på begäran

Möjligheterna för statliga myndigheter att lämna uppgifter på begäran av en brottsbekämpande myndighet varierar i dag. Vissa av myndigheterna, som t.ex. Bolagsverket och Lantmäteriet, förvarar till övervägande del offentliga uppgifter. En myndighet är skyldig att på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). För de myndigheter som till största delen förfogar över offentliga uppgifter föreligger alltså i praktiken redan en skyldighet att i de allra flesta situationer lämna ut uppgifter på begäran. Men flertalet av de statliga myndigheter som nu är aktuella förvarar både offentliga uppgifter och, i stor utsträckning, uppgifter som omfattas av sekretess.

I de fall det finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig träder den uppgiftsskyldighet som framgår av 6 kap. 5 § OSL in. I vissa fall kan en prövning av skaderekvisitet hos den utlämnande myndigheten leda till att rekvisitet inte anses vara uppfyllt i förhållande till den mottagande myndigheten, bl.a. om motsvarande sekretess gäller för uppgiften i den verksamheten. Även i de situationerna blir uppgiftsskyldigheten enligt den nyss nämnda bestämmelsen tillämplig.

Under kartläggningen har flera situationer identifierats där sekretessbestämmelser utgör hinder mot utlämnande på begäran. Som exempel kan nämnas utrikessekretess enligt 15 kap. 1 §, skattesekre-

tess enligt 27 kap. 1 § och sekretess för affärs- och driftsförhållanden enligt 31 kap. 16–17 §§ OSL. Sekretesshinder kommer att förekomma även när den nya lagen börjar tillämpas. I vissa fall måste sekretessintresset få väga tyngre än intresset av att en uppgift lämnas till brottsbekämpningen, vilket vi återkommer till i avsnitt 9.4. Men för att åstadkomma de effekter som regeringen har gett uttryck för i tilläggsdirektiven behöver sekretessen brytas i fler fall än vad som är möjligt med dagens lagstiftning.

Även om behovet av att sekretess kan brytas i fler fall än tidigare inte är lika framträdande i vår kartläggning när det gäller utlämnande på begäran kan vi konstatera att flera har pekat på att det förekommer skillnader i hur olika myndigheter tillämpar sekretessbestämmelser. Detta gäller inte minst vid tillämpningen av generalklausulen, 10 kap. 27 § OSL. En ny central lag på området skulle enligt vår bedömning bidra till en ökad enhetlighet vid utlämnande av uppgifter för brottsbekämpande ändamål och bör även innehålla en skyldighet att lämna uppgifter på begäran.

## 9.4 Utlämnande ska föregås av en intresseavvägning

**Vårt förslag:** Vid utlämnande till en brottsbekämpande myndighet ska en uppgift inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

De statliga myndigheter som kommer att omfattas av uppgiftsskyldigheten förvarar en stor mängd uppgifter av vitt skilda slag. Uppgifterna är ofta offentliga, men samtliga myndigheter förvarar också uppgifter som omfattas av sekretess. Hos vissa av myndigheterna förekommer en stor mängd sekretessbelagda uppgifter. En del av den information som myndigheterna förvarar kan vara mycket känslig för enskildas personliga integritet, eller röra sådan information om affärs- och driftförhållanden som kan medföra stor skada för en affärsverksamhet om den röjs. Flera av myndigheterna hanterar också uppgifter som omfattas av utrikes- eller försvarssekretess. Det finns därför behov av en begränsning som tar sikte på proportionaliteten mellan värdet av att en uppgift tillförs brottsbekämpningen och den skada som ett

utlämnande kan medföra. Utlämnande av uppgifter bör alltså föregås av en avvägning mellan de motstående intressena.

#### 9.4.1 En presumtion för utlämnande

Den intresseavvägning som ska göras bör, i likhet med vad som föreskrivs i exempelvis lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, vara beroende av å ena sidan det intresse som eventuell sekretess ska skydda och, å andra sidan, intresset av att uppgiften lämnas ut. Som vi har konstaterat tidigare har det av kartläggningen framkommit att balansen mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och vissa motstående intressen, i synnerhet skyddet för enskildas personliga integritet, behöver förskjutas till förmån för brottsbekämpningen. Det är också i linje med vad regeringen har uttalat i direktiven. När det gäller de statliga myndigheter som utredningen har identifierat som särskilt viktiga informationsinnehavare gör vi därför bedömningen att utgångspunkten bör vara att det – för att utlämnande ska underlätas – bör krävas att sekretessintresset är betydande eller att den förväntade nyttan för brottsbekämpningen är liten. För att utlämnande ska underlätas bedömer vi att det bör krävas att det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och att det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Med uttrycket ”står klart” är avsikten att föreskriva att det ska finnas en förhållandevis stark presumtion för att uppgiften ska lämnas ut.

#### 9.4.2 Vilka intressen ska vägas mot varandra?

Den avvägning som ska göras kommer alltså att utgå från å ena sidan sekretessintresset och, å andra sidan, brottsbekämpningens intresse av uppgiften. En utgångspunkt för bedömningen av sekretessintresset är sekretessens styrka. Denna bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Ett rakt skaderekvisit kan uttryckas exempelvis på följande sätt: ”Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs”. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att upp-



gifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs.

Det omvända skaderekvisitet har den motsatta utgångspunkten, dvs. det uppställer sekretess som huvudregel. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. En del bestämmelser innehåller ett rakt kvalificerat skaderekvisit, dvs. det krävs särskilt mycket för att sekretessen ska gälla. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut vilket innebär att uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs ut.

Att provningen är kopplad till det intresse som sekretessen ska skydda innebär emellertid enligt vår mening inte att sekretessens styrka – eller skaderekvisitets utformning – är ensamt avgörande vid bedömningen av det intresse som sekretessen avser att skydda. Vid den bedömningen ska hänsyn även tas även till sekretessens föremål. Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas. Det anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilda personliga förhållanden. Betydelsen av att sekretessens föremål hemlighålls i en viss situation är beroende av omständigheterna vid utlämnandet. Vid utlämnande enligt OSL prövas om skaderekvisitet är uppfyllt i det enskilda fallet. Om provningen avser sekretess enligt ett rakt skaderekvisit för t.ex. enskilda personliga förhållanden ska den utlämnande myndigheten bedöma om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. Vid utlämnande enligt uppgiftsskyldigheten i den nya lagen ersätts menprovningen av intresseavvägningen. Men i likhet med vad som gäller vid en menprovning ska hänsyn tas till omständigheterna i den konkreta situationen. Att lagstiftaren tidigare bedömt att uppgifterna ska skyddas av sekretess med en viss styrka är en viktig indikation på hur angeläget sekretessintresset är. Därutöver kan viss ytterligare hänsyn tas till hur skyddsvärda uppgifterna framstår i utlämnandesituationen. Exempel på faktorer som kan påverka sekretessintresset i skärpande riktning är om uppgifterna har lämnats i förtroende eller om de är av känslig art, t.ex. om de innefattar sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning.<sup>2</sup> Andra exempel kan vara att uppgifterna rör

---

<sup>2</sup> 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).

affärs- och driftsförhållanden och att röjande i en viss situation kan antas leda till betydande skada för den näringsverksamhet som uppgifterna härrör från.

På motsvarande sätt kan det intresse som sekretessen avser att skydda ibland vara svagt, trots att lagstiftaren föreskrivit att sekretess ska gälla med exempelvis ett omvänt skaderekvisit. Det kan t.ex. vara fråga om uppgifter som i andra sammanhang är offentliga eller uppgifter som typiskt sett inte framstår som integritetskänsliga.

Vi har nu redovisat hur man vid utlämnande ska bedöma det sekretessintresse som utgör den ena vågskålen vid intresseavvägningen. Vi övergår nu till att närmare beskriva det motstående intresset, dvs. intresset av att uppgiften lämnas ut. Med detta uttryck avses intresset av att uppgiften tillförs de brottsbekämpande myndigheternas brottsbekämpande verksamhet. Vid denna bedömning kan hänsyn tas till flera olika faktorer. Det kan till att börja med handla om den aktuella brottslighetens allvar. Typiskt sett innebär ett brott (oavsett om informationen lämnas på underrättelsestadiet eller på förundersökningsstadiet) som har ett högt minimistraff eller annars kan förväntas leda till ett längre fängelsestraff att intresset av utlämnande är mycket starkt. Intresset av utlämnande kan vara starkt även vid mindre allvarlig brottslighet, om denna utgör ett led eller en del av organiserad eller systematiskt bedriven brottslighet. Ett starkt intresse av utlämnande kan föreligga också om det är fråga om omfattande brottslighet, även om den inte kan anses bedrivas organiserat eller systematiskt. Ett särskilt starkt intresse av utlämnande får anses finnas när det är fråga om brottslighet som är kopplad till gängkriminalitet eller brottslighet som riskerar att vara systemhotande.

På motsvarande sätt kan intresset av att utlämnande sker anses vara lägre om det är fråga om isolerade händelser utan koppling till organiserad eller systematiskt bedriven brottslighet, i synnerhet om det är fråga om brott av mindre allvarligt slag.

### 9.4.3 Hur ska avvägningen göras?

Vi har nu beskrivit de respektive vågskålarna i intresseavvägningen och övergår därför till hur avvägningen bör ske i några typsituationer. För det fall sekretessbestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit, och det inte finns starka tillkommande hänsyn i den konkreta situa-

tionen, gäller en stark presumtion för att utlämnande ska ske. Intresseavvägningen bör då enbart i sällsynta undantagsfall leda till att utlämnande underlåts. För att den utlämnande myndigheten ska avstå från utlämnande i en sådan situation bör det kunna förutses att den brottslighet det är fråga om avser isolerad, bagatellartad brottslighet eller att uppgiften av andra skäl är av ett klart begränsat värde för brottsbekämpningen.

Även när det är fråga om sekretess som gäller med ett omvänt skaderekvisit bör utgångspunkten vara att det finns en presumtion för att uppgiften ska lämnas till den brottsbekämpande myndigheten. Utlämnande bör mycket sällan kunna underlåtas om den aktuella brottsligheten är en del av en organiserad eller systematiskt bedriven brottslighet eller brottslighet som är av viss omfattning. När det gäller brottslighet som framstår som mer isolerade händelser bör det emellertid krävas att det är fråga om brottslighet av visst allvar, åtminstone inte rena bötesbrott.

När det slutligen är fråga om sekretessbestämmelser som saknar skaderekvisit, dvs. som föreskriver absolut sekretess, bör intresset av att uppgiften lämnas till den brottsbekämpande verksamheten vara av starkare slag. Uppgifter som skyddas av absolut sekretess förekommer exempelvis i Skatteverkets beskattnings- och revisionsverksamheter (27 kap. 1–2 §§ OSL). Det framstår emellertid inte som befogat med en presumtion mot utlämnande ens i de situationerna, i synnerhet eftersom särskilt skyddsvärda uppgifter som regel utesluts från uppgiftsskyldigheterna i den nya lagen, se vidare avsnitt 7.3.6.

Ledning om hur uppgifter som omfattas av absolut sekretess bör delas med brottsbekämpningen kan hämtas från lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Av 7 § följer att uppgifter som förekommer i Skatteverkets beskattningsverksamhet, folkbokföringsverksamhet eller verksamhet för utfärdande av identitetskort för folkbokförda i Sverige ska lämnas till den brottsbekämpande verksamheten om uppgifterna kan antas ha samband med sådan misstänkt brottslig verksamhet som Skatteverket bekämpar. För att uppgifterna ska lämnas krävs att den misstänkta brottsliga verksamheten innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, eller sker systematiskt. En uppgift som omfattas av sekretess ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut (9 §). Bestämmelserna används i det dagliga arbetet

vid Skattemyndigheten för att utbyta information mellan de berörda verksamhetsgrenarna. Det innebär bl.a. att den regelmässigt används för att dela uppgifter som omfattas av absolut sekretess från beskattningsverksamheten till den brottsbekämpande verksamheten. I samband med bestämmelsernas införande uttalade regeringen att uttrycket övervägande skäl i det sammanhanget innebär att det kan sägas råda en presumtion för uppgiftslämnande, men att det samtidigt finns en möjlighet att skydda särskilt känsliga uppgifter.<sup>3</sup> Regeringen gjorde dock inte några särskilda uttalanden i frågan om hur intresseavvägningen bör falla ut i förhållande till sekretess av olika styrka.<sup>4</sup>

Vi kan konstatera att lagstiftaren har uttalat att de aktuella bestämmelserna medför en presumtion för utlämnande i de fall det är fråga om kvalificerad brottslighet – dvs. brott som för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer – eller brottslighet som sker systematiskt. Vi kan vidare konstatera att den presumtionen gäller även i fråga om uppgifter som omfattas av absolut sekretess.

De förslag vi lämnar är visserligen utformade på ett annat sätt, men det finns enligt vår mening inte skäl att anlägga ett strängare synsätt på lämnande av uppgifter som kan omfattas av absolut sekretess än det som lagstiftaren gav uttryck för i det redovisade lagstiftningsärendet. Det innebär att den intresseavvägning vi föreslår i fråga om uppgifter som kan omfattas av absolut sekretess som utgångspunkt medför att när det är fråga om kvalificerad eller systematisk brottslighet finns alltså en presumtion för utlämnande. Detsamma bör gälla om brottsligheten är en del av den organiserade brottsligheten eller är omfattande. När det gäller brottslighet som inte är av sådan art som nu beskrivits bör utgångspunkten i stället vara den omvända, dvs. att det finns en presumtion mot att uppgifter lämnas ut.

Avsikten är sammanfattningsvis att intresseavvägningen ska tillåta flexibilitet i den meningen att det ska finnas möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, när det är påkallat. I många verksamheter kommer sannolikt utlämnande till de brottsbekämpande myndigheterna att bli standardiserat. I de fall utlämnandena avser likartade uppgifter och situationer kommer prövningen i många fall att vara tämligen likartad.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Prop. 2019/20:166 *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*, s. 118.

<sup>4</sup> Jfr a prop. s. 118–121.

<sup>5</sup> Jfr prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 80–81 och 326–327.

#### **9.4.4 Intresseavvägningen ska inte vara beroende av om utlämnande föregås av en begäran**

Vissa av dem som utredningen har samrått med har förespråkat att intresseavvägningen ska vara olika utformad beroende på om utlämnande ska ske på eget initiativ eller efter en begäran. Vi har övervägt en sådan utformning (jfr även kapitel 11). Det finns skäl som talar för att intresseavvägningen skulle kunna vara utformad på så sätt att det vid utlämnande på eget initiativ skulle vara en något lägre tröskel för att ett utlämnande ska underlåtas. Det kan exempelvis göras gällande att man vid ett sådant utlämnande skulle ha större möjligheter att värna den egna verksamheten i sådana situationer då ett utlämnande för brottsbekämpande ändamål kan komma i konflikt med denna. När det gäller de statliga myndigheter som övervägs i detta sammanhang har vi valt att koppla intresseavvägningen till sekretessintresset. Det intresset är lika starkt oavsett om uppgiften lämnas ut på eget initiativ eller efter en begäran. Vår bedömning är därför att intresseavvägningen bör vara densamma i båda situationerna. För den utlämnande myndigheten bör en sådan utformning även leda till att ett utlämnande blir enklare eftersom det endast finns en intresseavvägning att förhålla sig till.

#### **9.4.5 Skyldigheternas förhållande till offentlighets- och sekretesslagen**

##### **Intresseavvägning ska ske om det finns en bestämmelse om sekretess som är tillämplig på uppgiften**

Intresseavvägningen bör i lagtexten komma till uttryck på så sätt att en uppgift inte ska lämnas om det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Sådana, eller liknande, intresseavvägningar finns redan på andra håll i lagstiftningen. I 2 § andra stycket LUS föreskrivs att en uppgift inte ska lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. En snarlik formulering återfinns i 9 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I 4 § lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen har lagstiftaren valt ett något annorlunda uttryck. Där anges i stället att en uppgift inte

ska lämnas *om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften* och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. I förarbetena till den sistnämnda bestämmelsen utvecklas inte varför det uttryckssättet väljs. I allmänmotiveringen till bestämmelsen uttalas att uttrycket ”i huvudsak” motsvarar den begränsningen som finns i 2 § andra stycket LUS.<sup>6</sup> En liknande bestämmelse finns även i 4 a kap. 3 § andra stycket lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Regeringen gjorde inte några uttalanden i den nu aktuella frågan om utformningen av bestämmelsen.<sup>7</sup>

Skillnaderna i de respektive lagstiftningsteknikerna väcker dock frågor om hur bestämmelserna förhåller sig till sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. I de förstnämnda fallen synes det vara en förutsättning för intresseavvägningen att uppgiften omfattas av sekretess. Det måste enligt vår mening innebära att i de fallen offentlighets- och sekretesslagen innehåller en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse blir den för uppgiftsskyldigheten föreskrivna intresseavvägningen inte aktuell. I de situationerna omfattas ju uppgiften inte av sekretess, och någon intresseavvägning ska då inte ske.

Om i stället uttrycket *om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften* används framstår det vid en objektiv tolkning som att det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen ska skydda ska tjäna som utgångspunkt för intresseavvägningen, oavsett om det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Den intresseavvägning som föreskrivs blir med andra ord fristående från eventuella sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Det finns för- och nackdelar med båda alternativen. Om det är en förutsättning att uppgiften omfattas av sekretess kommer tillämparen fullt ut att kunna beakta alla de möjligheter som de respektive lagarna erbjuder vid utlämnande. Det framstår också som rimligt att en intresseavvägning inte ska vara nödvändig i de fall där lagstiftaren i tidigare lagstiftningsärenden har bedömt att det ska vara möjligt att bryta sekretessen.

En första invändning mot en sådan lösning är dock att den riskerar att göra tillämpningen än mer komplicerad. För det fall intresseavväg-

<sup>6</sup> Se prop. 2021/22:127 *Bättre tillgång till finansiell information i brottsbekämpningen*, s. 40.

<sup>7</sup> Jfr prop. 2021/22:251 *Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, s. 124–125.

ningen ska ske först sedan det konstaterats att det i det enskilda fallet gäller sekretess gentemot den brottsbekämpande myndigheten riskerar den nya regleringen att bli ytterligare ett lager av prövningar som ska göras, i stället för att bidra till en enklare och mer enhetlig tillämpning. Det skulle i praktiken innebära att den tjänsteman som ska pröva ett utlämnande enligt den nya lagen först ska ta ställning till om sekretess gäller i den aktuella situationen. Det innebär att tjänstemannen först ska pröva om skaderekvisitet i den tillämpliga bestämmelsen är uppfyllt gentemot den brottsbekämpande myndigheten. Därefter måste tjänstemannen ta ställning till om det finns några särskilda sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga i det kapitel i offentlighets- och sekretesslagen som reglerar sekretessen i fråga. Om någon sådan bestämmelse inte är tillämplig ska en prövning göras gentemot de allmänna sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL. Ofta kan en bedömning utifrån flera av bestämmelserna i det kapitlet bli aktuella, inte minst 2, 24 och 27 §§. Det innebär att innan den utlämnande tjänstemannen ens kan påbörja intresseavvägningen kommer i många fall en intresseavvägning enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL att behöva göras. Som framkommit genom vår kartläggning anser många att den bestämmelsen är svår att tillämpa. Först när det har konstaterats att skaderekvisitet enligt offentlighets- och sekretesslagen är uppfyllt i det enskilda fallet och att det inte finns någon tillämplig sekretessbrytande bestämmelse kan det fastställas att uppgiften omfattas av sekretess, vilket med det nu behandlade alternativet alltså utgör en förutsättning för intresseavvägningen.

En sådan ordning riskerar att bli kontraproduktiv i förhållande till syftet med den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Som vi har konstaterat tidigare är en förenklad lagstiftning av mycket stor vikt för att åstadkomma en reell förändring när det gäller informationsdelning till brottsbekämpande myndigheter.

Om i stället det andra alternativet – *det finns en sekretessbestämelse som är tillämplig på uppgiften* – väljs bör det uppfattas som att utgångspunkten för intresseavvägningen är det sekretessintresse som bestämmelsen avser att skydda. Det innebär att intresseavvägningen blir fristående från tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Tillämpningen bör enligt vår mening bli avsevärt enklare.

Något som kan uppfattas som en nackdel med det sistnämnda alternativet är just att det kräver en intresseavvägning även i de fall då

sekretess inte föreligger. En sådan prövning kan – när det är fråga om utlämnande på eget initiativ – resultera i att en skyldighet att lämna ut uppgifter i den nya lagen inte föreligger trots att uppgiften i det enskilda fallet inte omfattas av sekretess. I de fallen kvarstår dock att uppgiften kan lämnas ut enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Om en brottsbekämpande myndighet har begärt ut uppgiften föreligger då i stället en skyldighet enligt 6 kap. 5 § OSL.

Mot det resonemang som nu förts skulle det kunna anföras att inte heller den ordningen medför någon förenkling av lagstiftningen, eftersom intresseavvägningar som resulterar i att en uppgift inte ska lämnas ut enligt den nya lagen leder in i en prövning om utlämnande i stället ska ske enligt regelverket i offentlighets- och sekretesslagen. Den intresseavvägning som vi föreslår innebär dock att uppgifter ska lämnas ut om det inte står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresse av att uppgiften lämnas ut. Det föreligger därmed en förhållandevis stark presumtion för att uppgifter ska lämnas ut. Vår bedömning är att sådana prövningar som måste göras enligt offentlighets- och sekretesslagen på grund av att uppgiftsskyldighet inte föreligger enbart kommer att behöva göras i undantagsfall. I jämförelse med det andra alternativet, som torde förutsätta regelmissiga bedömningar enligt regelverket i offentlighets- och sekretesslagen, framstår det nu behandlade alternativet som lättare att tillämpa i de allra flesta fallen.

### Särskilt om förhållandet till 10 kap. 24 § OSL

Bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL medger att sekretess kan brytas för att en uppgift som angår en misstanke om ett begånget brott ska kunna lämnas de brottsbekämpande myndigheterna. En förutsättning för sekretessgenombrott är att fängelse är föreskrivet för brottet och att detta kan antas leda till någon annan påföljd än böter. Bestämmelsen är inte tillämplig på uppgifter som omfattas av bl.a. hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess. I kapitel 15 föreslår vi att bestämmelsen ska ändras dels på så sätt att det inte längre ska krävas någon bedömning av straffvärdet, dels på så sätt att det ska göras ett tillägg som medför att en uppgift kan lämnas även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brott. Den sistnämnda ändringen motiveras av att rättspraxis beträffande rekvisitet ”en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott” – och



som återfinns även i 10 kap. 23 § OSL – har utvecklats till att det inte anses vara tillåtet att lämna ut uppgifter om flera personer om det behövs för att identifiera en misstänkt gärningsperson.

Bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL kommer – oavsett om de ändringar som vi föreslår genomförs – i vissa undantagsfall att medföra en mer generös informationsdelning än den uppgiftsskyldighet som vi föreslår eftersom den inte gör någon åtskillnad på styrkan av den sekretess som bryts. Det innebär att den bryter även sådan absolut sekretess som förekommer inom exempelvis Skatteverkets beskattningsverksamhet (27 kap. 1 § OSL). I situationer där det är aktuellt att bryta absolut sekretess kan utrymmet i vissa fall alltså vara större enligt den sekretessbrytande bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen än enligt den uppgiftsskyldighet som vi föreslår.

Det finns enligt vår mening emellertid goda skäl för en sådan ordning. Den uppgiftsskyldighet som vi föreslår kommer till att börja med, och till skillnad från 10 kap. 24 § OSL, att gälla inte bara vid begångna brott utan även på underrättelsestadiet, vilket typiskt sätt medför större risker för intrång i skyddet för enskildas personliga integritet. När det gäller uppgiftslämnande utan en föregående begäran erbjuder bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen en sådan möjlighet, medan den bestämmelse vi föreslår kommer att medföra en skyldighet i det avseendet. Det kvarstår dock att i de undantagsfall det är fråga om utlämnande på begäran avseende ett begånget brott för vilket det är föreskrivet fängelse – men det högsta fängelsestraffet är lägre än ett år – och de uppgifter som begärs ut omfattas av absolut sekretess, kommer en skyldighet att lämna ut uppgifter att föreligga med tillämpning av 10 kap. 24 § och 6 kap. 5 § OSL. I de situationerna kommer emellertid en tillämpning av den intresseavvägning som vi föreslår sannolikt att fall ut på så sätt att en skyldighet att lämna uppgifter inte föreligger enligt vårt förslag.

## 9.5 Övriga förutsättningar för utlämnande

**Vårt förslag:** Enbart uppgifter som kan antas behövas i brottsbekämpande verksamhet ska lämnas utan föregående begäran. En uppgift ska också lämnas om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och uppgiften behövs i den myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

I avsnitt 7.3.4 gjorde vi överväganden avseende vissa generella begränsningar i skyldigheterna enligt den nya lagen. Som framgår där gjorde vi bedömningen att skyldigheterna allmänt bör vara begränsade på så sätt att ett utlämnande av en uppgift måste vara kopplat till ett fastställt eller förväntat behov i den brottsbekämpande myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Det saknas anledning att göra någon annan bedömning i förhållande till de aktuella statliga myndigheterna. Vi bedömer alltså att uppgifter som kan antas behövas i brottsbekämpande verksamhet ska lämnas utan föregående begäran. När det gäller en uppgift som begärs ut av en brottsbekämpande myndighet ska i stället krävas att den behövs i den myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

## 9.6 Vilka statliga myndigheter ska omfattas av uppgiftsskyldigheten?

**Vårt förslag:** Följande myndigheter ska omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter enligt den nya lagen:

1. Arbetsmiljöverket
2. Arbetsförmedlingen
3. Bolagsverket
4. Centrala studiestödsnämnden
5. Finansinspektionen
6. Fondtorgsnämnden
7. Försäkringskassan
8. Inspektionen för vård och omsorg
9. Kriminalvården
10. Kronofogdemyndigheten
11. Lantmäteriet
12. Länsstyrelserna
13. Migrationsverket

14. Naturvårdsverket
15. Pensionsmyndigheten
16. Skatteverket
17. Statens skolinspektion
18. Sveriges utlandsmyndigheter
19. Tillväxtverket
20. Transportstyrelsen
21. Utbetalningsmyndigheten

I detta avsnitt redovisar vi de överväganden vi gör i fråga om de statliga myndigheter som föreslås omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter enligt den nya lagen.

I kapitel 6 redovisade vi hur utredningen kartlagt vilka statliga myndigheter som bör omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Urvalet av statliga myndigheter är gjort utifrån regeringens uttalande att våra förslag ska innebära en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, vilken som utgångspunkt ska innebära en uppgiftsskyldighet för de myndigheter och andra aktörer som omfattas av de ursprungliga direktiven. De myndigheter som exemplifieras i våra ursprungliga direktiv som särskilt intressanta för brottsbekämpningen är Arbetsmiljöverket, Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, länsstyrelserna, Migrationsverket, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Statens institutionsstyrelse, Sveriges utlandsmyndigheter, Tillväxtverket, Transportstyrelsen och den kommande Utbetalningsmyndigheten. Uppräkningen överensstämmer i princip med de myndigheter som kan ingå en särskild samverkan enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

I detta avsnitt överväger vi därför om de uppräknade myndigheterna bör omfattas av den uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter som vi föreslår i den nya lagen. För Statens institutionsstyrelse har vi i kapitel 14 bedömt att det inte är lämpligt med en uppgiftsskyldighet utan föreslår i stället en ny sekretessbrytande bestämmelse i den myndighetens verksamhet.

Därutöver har det under kartläggningen förts fram behov av att även Fondtorgsnämnden och Statens skolinspektion bör omfattas av en uppgiftsskyldighet. Vi överväger därför även om dessa myndigheter bör omfattas. När det gäller E-hälsomyndigheten har det förts fram ett begränsat informationsbehov som tar sikte på möjligheten att ta reda på om en viss person har fått ett visst preparat utskrivet. Den frågan behandlar vi i kapitel 15.

### 9.6.1 Arbetsförmedlingen

**Vår bedömning:** Arbetsförmedlingen bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Arbetsförmedlingen ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

#### Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i landet, utom i de delar där annat är särskilt föreskrivet. Det innebär att myndigheten ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. I uppdraget ingår att kontrollera att arbetsgivare som får anställningsstöd följer gällande regelverk och att personer som är anmälda som arbetslösa följer regelverket, så att de kan få rätt stöd från bland andra arbetslöshetskassor och Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen ska därutöver delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (se förordningen [2022:811] med instruktion för Arbetsförmedlingen).

Arbetsförmedlingen är en av de myndigheter som omfattas av 2 § förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Myndigheten omfattas också av anmälningskyldigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612).

## Arbetsförmedlingen har information som behövs i brottsbekämpande verksamhet

Under utredningens kartläggning beskrev Ekobrottsmyndigheten att Arbetsförmedlingen har information av betydelse för att förebygga och upptäcka ekonomisk brottslighet. Myndigheten har därför behov att i större utsträckning än i dag få information från Arbetsförmedlingen om företags ekonomiska förhållanden, företrädare och personal, när det finns misstankar om ekonomisk brottslighet i samband med att myndigheten prövar om olika former av stöd ska lämnas.

Säkerhetspolisen har å sin sida uppgett att beslut om ekonomiskt stöd till fysiska och juridiska personer kan behövas för att bedöma det ekonomiska handlingsutrymmet hos aktörer som är aktuella inom myndighetens verksamhetsområde författningsskydd, kontraterro-rism och kontrapionage (jfr Brås rapport 2021:6 *Finansiering av terrorism – en studie av motåtgärder*).

Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket har också påtalat att Arbetsförmedlingen har information som behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Det kan handla om uppgifter i ärenden hos Arbetsförmedlingen, t.ex. ansökningar och underlag som ges in tillsammans med ansökningarna samt underlag från arbetsplatsbesök. Det kan vidare röra sig om kontaktuppgifter till såväl arbetssökande som arbetsgivare, företag, stiftelser och ideella föreningar. Det kan också vara fråga om transaktionsuppgifter, t.ex. lönebesked, utbetalningsunderlag för löner och, när det gäller arbetsgivare, uppgift om bankgiro-nummer.

Arbetsförmedlingen kan också kalla in arbetssökande för samtal. Vid sådana samtal kan det framkomma information som kan behövas i brottsbekämpande verksamhet.

Vidare kan det handla om iakttagelser som personal vid Arbetsförmedlingen har gjort, framför allt om man har upptäckt nya brottsupplägg.

Mot bakgrund av de behov som flera av de brottsbekämpande myndigheterna gett uttryck för har vi haft flera kontakter med Arbetsförmedlingen. Myndigheten har överlag instämt i de brottsbekämpande myndigheternas bedömningar att det finns behov av att lämna mer information från Arbetsförmedlingen till brottsbekämpande verksamhet. Arbetsförmedlingen har bl.a. påpekat att det kan framkomma uppgifter i utredningar som gör att felaktigheter/oegentligheter miss-

tänks, vilka kan innebära att framtida utbetalningar från välfärds-systemen, exempelvis pensioner, blir felaktiga.

Arbetsförmedlingen har i allt väsentligt bekräftat att myndigheten har tillgång till den information som de brottsbekämpande myndigheterna efterfrågar. Myndigheten har angett att den därutöver förfogar över bl.a. följande information som kan vara av vikt för brottsbekämpningen. Det kan vara fråga om uppgifter om utbetalt eller tillgodoräknat stöd till arbetsgivare, ersättning till enskilda samt ersättning till anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser fördelat på utbetalt belopp, stödform samt vilken juridisk eller fysisk person stödet avser (direkt eller indirekt). Myndigheten förfogar också över uppgifter om betalningsmottagare och mottagarkonto samt ytterligare information om beviljat stöd, t.ex. beslutad lön, stödets start och slutdatum, omfattning, kontaktperson, vilken arbetsmånad utbetalningen avser. Vidare har myndigheten uppgifter och underlag från kontrollutredningar, dvs. den signal som ligger till grund för Arbetsförmedlingens utredning, samt övriga underlag, t.ex. lönebesked, kontoutdrag, yttranden från arbetsgivaren och svar från banker. Underlagen i kontrollutredningsärenden kan bestå av uppgifter från arbetsgivaren och arbetstagaren samt uppgifter från tredje man som t.ex. banker, försäkringsinstitut och andra myndigheter.

## Sekretess för uppgifter hos Arbetsförmedlingen

Uppgifter hos Arbetsförmedlingen kan omfattas av sekretess enligt bestämmelserna i 28 kap. 11–12 §§ OSL. Enligt 11 § gäller sekretess i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärenden. Av 12 § följer att sekretess gäller i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut om stöd i ärenden enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Bestämmelserna ändrades den 1 december 2022.<sup>8</sup> De äldre bestämmelserna gäller för

---

<sup>8</sup> Prop. 2021/22:216 *Förbättrade förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

uppgift som lämnats före ikraftträdandet (se övergångsbestämmelserna i SFS 2022:1242).

De nya reglerna innebär bl.a. att fler uppgifter än tidigare omfattas av sekretess samtidigt som skaderekvisitet ändras från ett omvänt till ett rakt skaderekvisit. Numera gäller alltså en presumtion för offentlighet för sådana uppgifter som omfattas av bestämmelsen. Regeländringarna genomfördes för att uppnå ett mer ändamålsenligt informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och de leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av myndigheten. Möjligheterna till ökad informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter behandlades inte i propositionen. Men enligt vår mening torde de genomförda ändringarna medföra större möjligheter än tidigare för Arbetsförmedlingen att lämna ut information även till brottsbekämpande myndigheter.

### **Arbetsförmedlingen ska omfattas av en uppgiftsskyldighet**

Vi kan konstatera att Arbetsförmedlingen förvarar en mängd uppgifter i sin verksamhet som kan vara värdefulla för brottsbekämpande myndigheter. De brottsbekämpande myndigheterna har uttryckt ett behov av att i större utsträckning få tillgång till fler uppgifter från Arbetsförmedlingen. Resultatet av vår kartläggning stöder uppfattningen att det finns ett behov av ökad informationsdelning från Arbetsförmedlingen för brottsbekämpande ändamål. Vi instämmer alltså i bedömningen att informationsflödet behöver förbättras.

De brottsbekämpande myndigheterna återkommer till vikten av ett ändrat informationsflöde där uppgifter i större utsträckning lämnas på initiativ av den myndighet som innehar uppgiften. Eftersom brottsbekämpande myndigheter ofta saknar kännedom om vilka uppgifter som kan finnas hos en viss myndighet och som kan vara av värde för att förebygga och bekämpa brott, menar de att uppgifter oftare behöver lämnas på initiativ av den som förvarar uppgiften. Arbetsförmedlingen behöver därför få bättre möjligheter att lämna ut uppgifter både på eget initiativ och efter en begäran från en brottsbekämpande myndighet.

De ovan redovisade ändringar som genomförts i sekretesslagstiftningen möter inte fullt ut det beskrivna behovet. Framför allt kan de inte förväntas bidra till ett utökad uppgiftslämnande på eget initiativ.

Även med beaktande av de lättnader i sekretessreglerna som har genomförts gör vi – mot bakgrund av det som framkommit genom utredningens kartläggning (se avsnitt 9.1) – bedömningen att det kvarstår ett behov av utökad informationsutbyte i syfte att förebygga och utreda brott.

Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från Arbetsförmedlingen, att uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, att uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, och att regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Arbetsförmedlingen bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Arbetsförmedlingen att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer.

## 9.6.2 Arbetsmiljöverket

**Vår bedömning:** Arbetsmiljöverket bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Arbetsmiljöverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

### Arbetsmiljöverkets uppdrag

Arbetsmiljöverkets övergripande uppdrag är att se till att arbetsmiljön uppfyller de krav som finns i arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, om att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. Myndigheten tar fram juridiskt bindande föreskrifter, inspekterar arbetsplatser och sprider information om arbetsmiljoregler.

Arbetsmiljöverket ansvarar för arbetsmiljö-, arbetstids- och utstationeringsfrågor. Myndigheten ansvarar även för vissa frågor om marknadskontroll, vissa miljöfrågor, och vissa frågor som rör Europeiska arbetsmyndigheten, se 1 § förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket. Myndigheten ska verka för goda



förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden och främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet. Myndigheten ska också arbeta för att regelverket inom dess verksamhetsområde följs (1 a §).

Myndigheten ansvarar därutöver för delar av den officiella statistiken och har vissa särskilda uppgifter enligt förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

Arbetsmiljöverket är en av de myndigheter som ingår i 2 § förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

### **Arbetsmiljöverket har information som behövs i brottsbekämpande verksamhet**

Flera av de brottsbekämpande myndigheterna har påtalat ett behov av att få tillgång till mer information från Arbetsmiljöverket. Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverkets skattebrottsenhet har alla framhållit att Arbetsmiljöverkets s.k. utstationeringsregister innehåller uppgifter av betydelse för den brottsbekämpande verksamheten. Registret innehåller uppgifter om utländska företag som har arbetskraft i Sverige. I registret finns bl.a. uppgifter om personer som utstationerats, längden på utstationeringen, vilket företag som är tjänstemottagande (dvs. har köpt tjänsten) och under vilka förutsättningar som utstationeringen har skett.

Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket har beskrivit att man med hjälp av dessa uppgifter kan dra slutsatser kring om ett utländskt företag är skattskyldigt i Sverige eller inte och om det borde göra skatteavdrag avseende anställdas löner. Utan tillgång till uppgifterna kan ett utländskt företag, enligt Skatteverket, kontinuerligt undandra skatt i Sverige, även om företaget t.o.m. skulle vara skatteregistrerat här. Det beror på att det är svårt att på annat vis se om företaget borde redovisa inkomster eller inte i Sverige.

Annan information som de brottsbekämpande myndigheterna efterfrågar är sådan som framgår av protokoll från arbetsplatsinspektioner. Där framgår bl.a. vilka Arbetsmiljöverket har träffat på vid en viss arbetsplats. Det är viktigt för bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket att veta vem som framstod som företrädare vid besöket och vilka som arbetade eller uppehöll sig på arbetsplatsen samt vilka arbetsuppgifter de hade.

Polismyndigheten har som exempel påtalat att myndigheten behöver mer information om företag inom bl.a. bygg- och entreprenadbranschen som inte efterlever arbetsmiljöbestämmelser eftersom det förekommer att även miljöbrott begås i sådana verksamheter. Polismyndigheten har vidare bl.a. angett att myndigheten behöver information från arbetsplatsinspektioner eftersom brister och missförhållanden som upptäcks där kan behövas vid utredningar om människohandel och brott mot utlänningslagen (2005:716). Därutöver har Polismyndigheten bl.a. uppgett att det kan finnas behov att få ta del av underlag till beslut om sanktionsavgifter.

Arbetsmiljöverket har i kontakt med utredningen bekräftat att den information som brottsbekämpningen efterfrågar också finns inom myndigheten.

### **Sekretess för uppgifter hos Arbetsmiljöverket**

Det finns ett antal bestämmelser om sekretess som är tillämpliga på uppgifter i Arbetsmiljöverkets verksamhet. Till att börja med kan nämnas att myndigheten – till följd av tillsynsverksamheten inom den offentliga sektorn – omfattas av överföringsbestämmelsen om sekretess enligt 11 kap 1 § OSL. Överföringsbestämmelsen innebär att sekretess kan råda för en varierad typ av uppgifter som inhämtas från de myndigheter som är föremål för myndighetens tillsyn.

Bland de sekretessbestämmelser som mer regelmässigt tillämpas vid myndigheten kan nämnas sekretess som gäller för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för inspektioner och andra granskningar som myndigheten ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 1 § OSL). Vidare gäller sekretess i ärenden enligt lagstiftningen om arbetsskadeförsäkring, om arbetsmiljön eller om reglering av arbetstid eller annars i ärende om arbetarskydd för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs (28 kap. 14 § första stycket första meningen OSL). Enligt samma bestämmelse gäller sekretess också för en arbetstagares anmälan i ärende om arbetarskydd (28 kap. 14 § första stycket andra meningen). För en arbetstagares anmälan råder absolut sekretess.

I tillsynsverksamheten förekommer känsliga uppgifter om företags affärs- eller driftförhållanden. Sekretess gäller bl.a. i ärende enligt lagstiftningen om arbetsmiljön, om reglering av arbetstid eller om arbetstillstånd för utlänning för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (28 kap. 15 § OSL). Sekretessen enligt den bestämmelsen gäller dock inte vid tillsyn över produktsäkerheten hos varor som är avsedda för konsumenter eller kan antas komma att användas av konsumenter, om intresset av allmän kändedom om förhållanden som rör risk för skada på person har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut. När det gäller sekretess enligt 15 § finns dessutom en särskild möjlighet för regeringen att besluta om undantag från sekretessen. Sådant undantag kan beslutas om regeringen bedömer det vara av vikt att uppgiften lämnas ut.

Myndigheten bedriver också verksamhet med tillståndsgivning och tillsyn där sekretess kan råda enligt 30 kap. 23 § OSL i förening med olika bestämmelser i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF. Här kan särskilt nämnas den sekretess för enskildas förhållanden som gäller inom myndighetens marknadskontroll enligt EU:s marknadskontrollförordning – förordning (EU) 2019/1020 – (punkt 151 i bilagan till OSF) samt den tillståndsgivning och tillsyn som sker enligt förordningen (2000:271) om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer (punkt 82 i bilagan till OSF).

Eftersom myndigheten ansvarar för en del av Sveriges officiella statistik – arbetsmiljö- och arbetsskadestatistiken – omfattas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom ramen för myndighetens statistikverksamhet av den särskilda statistiksekretessen (24 kap. 8 § OSL). Sekretessen enligt den bestämmelsen är som utgångspunkt absolut.

När det gäller uppgifterna i myndighetens utstationeringsregister kan nämnas att dessa inte omfattas av någon särskild sekretessbestämmelse.

## Arbetsmiljöverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Genom den kartläggning vi har gjort har det framkommit att Arbetsmiljöverket förfogar över mycket information som de brottsbekämpande myndigheterna behöver för att upptäcka och lagföra brott. Det

s.k. utstationeringsregistret och de uppgifter som framkommer vid arbetsplatsbesök är av särskilt intresse för den brottsbekämpande verksamheten. Utredningen instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att de brottsbekämpande myndigheterna får ta del av information som förvaras hos Arbetsmiljöverket.

Den information som efterfrågas är inte sällan sekretessbelagd på grund av skydd för enskildas personliga förhållanden eller skydd för affärs- och driftsförhållanden (28 kap. 14–15 §§ OSL). En stor del av de sekretessbestämmelser som aktualiseras i myndighetens tillsynsverksamhet gäller med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att det för dessa gäller en presumtion för offentlighet. Sedan uppgiften lämnats till en brottsbekämpande myndighet gäller i regel sekretess för uppgiften även där, ofta enligt 18 kap. 1 § eller 35 kap 1 § OSL. Mot den bakgrunden bör ett utlämnande till en brottsbekämpande myndighet ofta vara möjligt redan med utgångspunkt i dagens lagstiftning, eftersom en prövning av skaderekvisitet hos Arbetsmiljöverket ofta bör falla ut på så sätt att sekretess inte föreligger gentemot den brottsbekämpande myndigheten. Men det beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Utredningen har inte tagit del av någon rättspraxis som rör utlämnande från Arbetsmiljöverket för brottsbekämpande ändamål, och den kartläggning som vi har gjort har inte gett någon tydlig indikation på att det finns sekretesshinder som medför att information inte kan lämnas till brottsbekämpningen på ett ändamålsenligt sätt med utgångspunkt i dagens lagstiftning. Som vi har pekat på vid flera tidigare tillfällen har de brottsbekämpande myndigheterna återkommit till vikten av ett ändrat informationsflöde där uppgifter i större utsträckning lämnas på initiativ av den myndighet som innehar uppgiften. Eftersom brottsbekämpande myndigheter ofta saknar kännedom om vilka uppgifter som kan finnas hos en viss myndighet och som kan vara av värde för att förebygga och bekämpa brott, behöver uppgifter i större utsträckning lämnas på eget initiativ av den som förvarar uppgifterna.

Som framgått ovan förvarar Arbetsmiljöverket en mängd information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från Arbetsmiljöverket för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från Arbetsmiljöverket, att uppgifter i större

utsträckning måste lämnas på eget initiativ, *att* uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, *och att* regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Arbetsmiljöverket bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Vid bedömningen har vi också vägt in att tillsynsuppdraget får anses vara närliggande de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag. Det bör enligt vår mening sällan finnas skäl för att upprätthålla sekretessgränser mellan en tillsynsmyndighet och en brottsbekämpande myndighet för information om eventuell brottslighet som framkommit inom tillsynsverksamheten.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Arbetsmiljöverket att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. Ett sådant exempel där det kan bli aktuellt att avstå från utlämnande kan röra uppgifter från arbetstgares anmälningar i ärende om arbetarskydd, som omfattas av absolut sekretess och därmed får anses ha ett mycket högt skyddsvärde. När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitt 7.3.6 och 9.1.3.

### 9.6.3 Bolagsverket

**Vår bedömning:** Bolagsverket bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Bolagsverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

### Bolagsverkets uppdrag

I Bolagsverkets uppdrag ingår till att börja med sådan myndighetsutövning som följer av granskning och registrering av företag och föreningar, ändringar i företag samt hantering av årsredovisningar m.m. Utöver den rena myndighetsutövningen har Bolagsverket en service-

och informationsfunktion. Inom ramen för det arbetet tillgängliggör myndigheten öppen information om företag och föreningar. I myndighetens uppdrag ingår också att förenkla företagandet och i samverkan med andra aktörer utveckla effektiva och digitala tjänster.

Bolagsverket ansvarar för ärenden som gäller aktiebolag, filialer, europeiska ekonomiska intressegrupperingar, europeiska grupperingar för territoriellt samarbete, europabolag, europakooperativ och anknutna ombud enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, handels- och föreningsregisterärenden, bank- och försäkringsregisterärenden, och ärenden enligt 1 § lagen (2008:1075) om in-teckningsbrevsregister.

Bolagsverket för även register över bl.a. näringsförbud och tillfälliga näringsförbud, konkurser och företagsrekonstruktioner, förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde, anmälda verksamhetsutövare dvs. verksamhetsutövare som står under länsstyrelsernas tillsyn, verkliga huvudmän och betalningstider.<sup>9</sup>

Ett annat register som Bolagsverket ansvarar över är det s.k. penningtvättsregistret som innebär att verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen ska anmäla sin verksamhet till myndigheten (7 kap. 3 § lagen [2017:630] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism).

Inom Polismyndigheten finns en samordningsfunktion som ska hantera åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Bolagsverket är, tillsammans med ett antal andra myndigheter, en del av denna samordningsfunktion.<sup>10</sup> Myndigheterna inom samordningsfunktionen lämnade 2021 rapporten *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020*.<sup>11</sup> I rapporten beskrivs bl.a. att brottsupplägg kan spänna över flera sektorer vilket kan innebära att en verksamhetsutövare som bara ser en del av ett upplägg riskerar att inte upptäcka penningtvätt. En myndighet kan därför ha svårt att upptäcka systematiska eller organiserade upplägg där en juridisk person används som brottsverktyg i olika sektorer eller utnyttjar olika verksamhetsutövare. I rapporten föreslås därför att:

---

<sup>9</sup> Förordning (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket.

<sup>10</sup> Se vidare förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

<sup>11</sup> Myndigheterna har därefter även publicerat rapporten *Nationell riskbedömning 2022 – Hawala, värdeöverföringar i alternativa betalsystem*, maj 2023.

Kunskapen hos verksamhetsutövare behöver därför stärkas i syfte att ge dessa möjligheter att upptäcka mer komplexa sektorsöverskridande brottsupplägg. En viktig del kan här vara att involvera fler myndigheter för att upptäcka misstänkta penningtvättsupplägg.

Juridiska personer som systematiskt används som brottsverktyg kan upptäckas genom olika myndigheters kontrollverksamhet (exempelvis Bolagsverket och Skatteverket). Genom exempelvis tydligare inriktning i myndigheters regleringsbrev om hur förmågan att bekämpa komplexa penningtvättsupplägg kan omhändertas på ett tydligt sätt, kan den svenska regimen sannolikt bli mer effektiv.<sup>12</sup>

Bolagsverket är en av de myndigheter som ingår i 2 § förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

I betänkandet *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag*, SOU 2023:34, föreslås bl.a. att Bolagsverket ska få en tydligare kontrollerande roll genom ett tillägg i myndighetens instruktion. På så sätt kommer myndigheten i större utsträckning än i dag kunna göra kontroller i registreringsärenden för att identifiera brottsliga upplägg som kännetecknas av att det anmäls målvakter som företrädare för bolag och föreningar. Förslaget ger också myndigheten en tydligare rättslig grund för den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att Bolagsverkets kontrollerande uppgifter ska kunna utföras ändamålsenligt. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## **Bolagsverket har information som behövs i brottsbekämpande verksamhet**

Bolagsverket granskar och registrerar de flesta av Sveriges företag och föreningar. Uppgifterna i registren används som underlag för beslut som fattas inom näringsliv och offentlig förvaltning. De registrerade uppgifterna, och handlingarna som ligger till grund för en registrering, kan vara av betydelse i den brottsbekämpande verksamheten för att identifiera ekonomisk och annan brottslighet.

Polismyndigheten har angett att myndigheten behöver ta del av adressuppgifter och telefonnummer till fysiska och juridiska personer. Bolagsverket har även värdefulla uppgifter i de register som förs av myndigheten, t.ex. i årsredovisningar, uppgifter om verkliga huvudmän, näringsförbud, konkurs, bolag och föreningar. Det finns också intresse för brottsbekämpningen att ta del av de underlag som ligger

---

<sup>12</sup> Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020, s. 32.

till grund för registreringarna. Även anmälningar från föreningar, ansökningshandlingar och annat underlag som ligger till grund för beslut samt kontouppgifter och transaktioner kan vara av intresse i Polismyndighetens verksamhet. Polismyndigheten efterfrågar även uppgifter från Bolagsverkets kontrollverksamhet och kunskap om nya brottsupplägg.

Enligt Skatteverket kan Bolagsverket vidare uppmärksamma t.ex. att samma kontaktpersoner förekommer vid registrering av styrelseändringar. I de fall det samtidigt finns andra indikationer på att företag används i brottsliga syften skulle en möjlighet för dessa myndigheter att på eget initiativ lämna uppgifter till skattebrottsenheten vid Skatteverket kunna innebära att enheten får tillgång till värdefull information för sin underrättelseverksamhet.

Ekobrottsmyndigheten har instämt i Skatteverkets behovsbeskrivning och angett att sådana uppgifter även är av intresse i Ekobrottsmyndighetens verksamhet. Därutöver har Ekobrottsmyndigheten framfört att myndigheten har behov av att i större utsträckning få tillgång till uppgifter om personer som förekommer som företrädare i stor omfattning (dvs. misstänkta målvakter), personer som åtar sig uppdrag som styrelseledamot m.m. i bolag som ganska snart därefter försätts i likvidation eller går i konkurs, uppgifter om bolag som inte lämnar in sina årsredovisningar i tid (som tyder på att det finns brister i bokföringen), anmälningar om ändringar och underlag såsom bolagsstämmoprotokoll och styrelseprotokoll, kopior av pass och andra id-handlingar, uppgifter om vem som är kontaktperson i förhållande till Bolagsverket, uppgifter om betalning av den administrativa avgiften i samband med ändringar (för att klarlägga vem som verkligen ligger bakom anmälan om ändring). Andra uppgifter kan vara inloggningsuppgifter, ip-adresser m.m. som används vid e-tjänster hos myndigheten.

Mot bakgrund av det behov som brottsbekämpningen påtalat frågade vi Bolagsverket om myndighetens inställning till ett sådant utökat informationsutbyte som de brottsbekämpande myndigheterna efterlyser. I sitt svar angav Bolagsverket att det som utgångspunkt ser positivt på en sådan utökad informationsdelning, men underströk samtidigt att myndigheten inte har kunnat göra några närmare analyser av vilka konsekvenser det skulle få utifrån det underlag som då fanns tillgängligt. Vidare pekade Bolagsverket på att myndigheten enligt sin instruktion i så stor utsträckning som möjligt ska minimera



riskerna för att myndighetens rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet.

### **Sekretess för uppgifter hos Bolagsverket**

Uppgifter som förvaras hos Bolagsverket omfattas sällan av sekretess. Sekretess gäller dock för vissa uppgifter i in-teckningsbrevsregistret (31 kap. 8 § OSL) och för uppgifter om företagshemligheter vid revisorsyttranden vid gränsöverskridande förfaranden (31 kap. 25 a § OSL).

### **Bolagsverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet**

En stor del av de uppgifter som Bolagsverket förvarar omfattas inte av sekretess. Bolagsverket ska redan i dag lämna ut offentliga uppgifter på begäran av en brottsbekämpande myndighet om det inte hindrar arbetets behöriga gång. Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten har också uppgett att det redan i dag finns en väl fungerande samverkan med Bolagsverket.

Flera av de brottsbekämpande myndigheterna har dock uppgett att de har behov av mer information från Bolagsverket än vad de har tillgång till i dag. Det som flera av de brottsbekämpande myndigheterna efterfrågar är rättsligt stöd som ger Bolagsverket möjlighet att i större utsträckning lämna uppgifter på eget initiativ. Eftersom de brottsbekämpande myndigheterna ofta saknar kännedom om vilka uppgifter som kan finnas hos en viss myndighet och som kan vara av värde för att förebygga och bekämpa brott, behöver uppgifter i större utsträckning lämnas på eget initiativ av den som förvarar uppgiften. En möjlighet att lämna uppgifter på eget initiativ skulle behövas när Bolagsverket uppmärksammar mönster i den ordinarie verksamheten som talar för brottsliga upplägg, t.ex. när samma personer återkommande registrerar bolag.

Som framgått ovan förvarar Bolagsverket information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från Bolagsverket för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från Bolagsverket, att uppgifter i större utsträckning måste lämnas på

eget initiativ, *att* uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, *och att* regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Bolagsverket bör omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Bolagsverket att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer.

#### 9.6.4 Centrala studiestödsnämnden

**Vår bedömning:** Centrala studiestödsnämnden bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Centrala studiestödsnämnden ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

#### Centrala studiestödsnämndens uppdrag

Centrala studiestödsnämnden, CSN, har till huvudsaklig uppgift att hantera studiestöd, körkortslån och återbetalning av hemutrustningslån. Myndigheten prövar om enskilda har rätt till studiestöd eller körkortslån, och sköter också motsvarande utbetalningar. Vidare ansvarar CSN för frågor om återbetalning av sådana lån som myndigheten har betalat ut. Därutöver ansvarar CSN för att föra statistik över studiestödsområdet och för att följa och analysera de studerandes sociala och ekonomiska situation.

CSN har även i uppdrag att motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs, 4 § förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden. CSN är också en av de myndigheter som ingår i 2 § förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Vidare omfattas CSN av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och av anmälningsskyldigheten i 6 § bidragsbrottslagen.

## CSN har uppgifter som behövs i brottsbekämpande verksamhet

Under vår kartläggning har flera av de brottsbekämpande myndigheterna framfört att det finns behov av mer information från CSN i jämförelse med vad som lämnas i dag. Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket har särskilt pekat på att CSN har information om ansökningar, beviljat studiestöd samt adresser och uppgifter om bostad och utbildningsort, vilket kan behövas i den brottsbekämpande verksamheten. Inte sällan behövs information om till vilken adress ett beslut har skickats eller till vilket konto ett studiestöd har betalats ut.

Skatteverket lyfter särskilt att det förekommer brottslighet som myndigheten har att ingripa mot i samband med studiestöd för utlandsstudier. Det förekommer bl.a. att personer tar lån för påstådda utlandsstudier utan avsikt att studera och i stället bor kvar och arbetar i Sverige utan att deklarerar inkomster. CSN kan ha uppgifter som, tillsammans med annan information som Skatteverket har tillgång till, medför att brott kan lagföras. Även Polismyndigheten har framfört att myndigheten har behov av uppgifter som har samband med ärenden om studiestöd för utlandsstudier.

Det förekommer även, enligt Skatteverket, att utländska studenter efter fullgjorda studier återvänder till sina hemländer utan att meddela Skatteverket om utflyttningen, varvid deras identiteter används av andra personer. Identiteterna kan nyttjas som verktyg i olika modus som innebär brott enligt skattebrottsenhetens brottskatalog. CSN kan ha information om att en person inte längre befinner sig i Sverige. Uppgifterna kan även vara viktiga för att klarlägga var en person bor och för att få kontaktuppgifter till personen, t.ex. mobilnummer eller e-postadress. Även Polismyndigheten och Tullverket har framfört att det finns behov av de nyss nämnda uppgifterna i den myndighetens verksamhet.

Polismyndigheten har därutöver framfört ett större antal exempel på vilken typ av information som myndigheten behöver få tillgång till från CSN. Uppgifter som Polismyndigheten kan ha behov av är t.ex. inlämnade intyg eller betyg, uppgifter om att någon har angett ett läroverk som inte existerar, kontouppgifter och transaktioner, uppgifter om huruvida ett lån har betalats tillbaka i rätt tid, ansökningar avseende omställningsstudiestöd samt uppgifter om bolag med anknäring till upphandlade tjänster och varor.

CSN har uppgett att myndigheten inte förvarar samtliga uppgifter som efterfrågas av de brottsbekämpande myndigheterna, och förklarat följande. CSN har endast uppgifter om studenter som sökt och beviljats studiestöd, och det varierar bland skolformerna i hur stor utsträckning studenter söker studiestöd. Uppgifter om att studerande har angett ett utländskt lärosäte som inte existerar förekommer troligen snarare hos Universitets- och högskolerådet. CSN förvarar inte heller kontouppgifter. Utbetalning av stöd sker genom att CSN skickar uppgift om belopp och personnummer till den bank som myndigheten har ramavtal med. Banken betalar ut stödet till det kontonummer som finns registrerat hos banken eller genom utbetalningsavi. Banken återkopplar därefter till CSN enbart att stödet är utbetalt och vid vilken tidpunkt. När den kommande Utbetalningsmyndigheten startat sin verksamhet kommer CSN ha möjlighet att begära ut kontouppgifter från Utbetalningsmyndigheten med stöd av 4 § förordningen (2023:462) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten. Myndigheten kan därför i framtiden komma att förvara kontouppgifter.

CSN har även uppgett att myndigheten kan ha kontaktuppgifter till enskilda som kan vara av intresse för brottsbekämpningen. Myndigheten använder sig nämligen av olika kategorier av adressuppgifter. I första hand används den begärda adressen, dvs. den adress som sökande själv angett t.ex. i tjänsten ”Mina sidor”. I andra hand används en s.k. CSN-adress som CSN genom egna utredningsåtgärder har fått fram, t.ex. i ärenden om återbetalning av studielån om låntagaren inte har haft en känd adress. I tredje hand används en s.k. särskild postadress, som har registrerats som ett komplement till bostadsadressen i folkbokföringen. Som sista alternativ används folkbokföringsadressen. Det vanligaste är att folkbokföringsadressen används. I de fall det finns en folkbokföringsadress används denna före en s.k. CSN-adress.

### **Sekretess för uppgifter hos CSN**

Enligt 28 kap. 9 § OSL gäller sekretess i ärenden om studiestöd och om körkortslån samt i ärenden om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Sekretess gäller i dessa ärenden för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller normalt inte för beslut i ärenden. Sekretessen omfattar även ansökningar om stöd eller lån. I ärenden om studiestöd kan det förekomma uppgifter om enskilda både personliga och ekonomiska förhållanden av känslig natur, t.ex. om sjukdom, funktionsnedsättning eller annan liknande orsak till studieavbrott eller till nedsättning av förmåga att återbetala studiemedel. Ansökningar om körkortslån kan innehålla uppgifter som är skyddsvärda, t.ex. uppgift om hälsa och tid i arbetslöshet samt uppgifter om ekonomiska förhållanden som inhämtas från Skatteverket.<sup>13</sup> Även ansökningar som rör hemutrustningslån, t.ex. ansökningar om eftergift av lån, kan innehålla mycket integritetskänsliga uppgifter.<sup>14</sup>

Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för att uppgifterna är offentliga.

CSN är vidare en statistikansvarig myndighet. Uppgifter inom statistikverksamheten skyddas med stöd av 24 kap. 8 § OSL.

## CSN ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

CSN har en mängd uppgifter som kan vara värdefulla för de brottsbekämpande myndigheterna. I våra kontakter med CSN har det framkommit att myndigheten kan förvara aktuella kontaktuppgifter till enskilda som andra myndigheter inte har kännedom om. Sådana uppgifter kan vara viktiga för brottsbekämpande myndigheter för att komma i kontakt med enskilda. Uppgifter om uppgivna adresser eller utländska adresser som CSN fått kännedom om kan på begäran av en brottsbekämpande myndighet lämnas ut med stöd av den särskilda uppgiftsskyldigheten för kontaktuppgifter som vi föreslår i den nya lagen, se kapitel 8. Men som framgått ovan har CSN en mängd andra uppgifter som brottsbekämpningen kan behöva i den brottsbekämpande verksamheten. Resultatet av vår kartläggning stöder alltså uppfattningen att det finns ett behov av ökad informationsdelning från CSN till den brottsbekämpande verksamheten.

De brottsbekämpande myndigheterna återkommer till vikten av ett ändrat informationsflöde där uppgifter i större utsträckning lämnas på initiativ av den myndighet som innehar uppgiften. När det rör misstänkt begångna brott har CSN uppgett att myndigheten redan

---

<sup>13</sup> Se prop. 2017/18:161 *En möjlighet till körkortslån*, s. 8–9.

<sup>14</sup> Se prop. 1995/96:127 *Några frågor om sekretess*, s. 33.

i dag regelbundet anmäler misstänkta brott enligt 6 § bidragsbrottslagen och underrättar Skatteverket när det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är oriktig eller ofullständig enligt 32 c § folkbokföringslagen (1991:481). Uppgifter som förvaras vid CSN kan även vara betydelsefulla för att förebygga och bekämpa annan brottslighet. Som vi nämnt tidigare saknar de brottsbekämpande myndigheter ofta kännedom om vilka uppgifter som kan finnas hos en viss myndighet och som kan vara av värde för den brottsbekämpande verksamheten. Det finns därför ett behov av att ge CSN bättre möjligheter att lämna uppgifter till brottsbekämpningen utan föregående begäran. En sådan möjlighet bör avse både uppgiftslämnande på underrättelsestadiet och för att utreda och lagföra brott, utan att vara begränsad till brott enligt bidragsbrottslagen eller folkbokföringsbrott.

Som framgått ovan förvarar CSN en mängd information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från CSN för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från CSN, att uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, att uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, och att regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att CSN bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen. Det kan i sammanhanget också påpekas att den uppgiftsskyldighet vi föreslår linjerar med CSN:s uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för CSN att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitt 7.3.6 och 9.1.3.

### 9.6.5 Finansinspektionen

**Vår bedömning:** Finansinspektionen bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Finansinspektionen ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

#### Finansinspektionens uppdrag

Finansinspektionen ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprovningen som rör finansiella marknader och finansiella företag. Det inkluderar bank, betalningar, försäkring och värdepappersmarknader. Vidare ansvarar inspektionen för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen. Myndigheten ska arbeta för att det finansiella systemet är stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagets behov av finansiella tjänster. Den ska också arbeta för att det finansiella systemet ska ge ett högt skydd för konsumenter och bidrar till en hållbar utveckling. Finansinspektionen är behörig myndighet enligt EU:s marknadsmissbruksförordning.<sup>15</sup>

Finansinspektionen är en av de myndigheter som omfattas av 2 § förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

#### Finansinspektionen har uppgifter som behövs i brottsbekämpande verksamhet

Genom vår kartläggning har det kommit fram att flera av de brottsbekämpande myndigheterna har behov av information från Finansinspektionen.

Ekobrottsmyndigheten har anfört följande. Redan i dag har Finansinspektionen en skyldighet att anmäla misstänkt marknadsmissbruk

<sup>15</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG.

på en värdepappersmarknad till Ekobrottsmyndigheten (3 kap. 1 § lagen [2016:1307] om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och 3 kap. 13–14 §§ lagen [2016:1306] med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning). Finansinspektionen kan vidare anlitas för att biträda Ekobrottsmyndigheten i en förundersökning om marknadsmissbruksbrott (3 kap. 3 § den förra lagen). Ekobrottsmyndigheten bedömer dock att det finns behov av att utöka den uppgiftsskyldigheten, framför allt i under rättelseverksamheten, och föreskriva att uppgifter ska lämnas även utan en föregående begäran.

Utöver den tillsyn över banker och kreditmarknadsbolag som Finansinspektionen ansvarar för utövar myndigheten också tillsyn över betaltjänstleverantörer. Till dessa räknas även s.k. hawala-verksamhet, en finansiell tjänst som tillhandahålls utanför de etablerade finansiella systemen där pengar flyttas mellan länder, inte sällan länder i krigs- och konfliktzoner med förhöjd risk för penningtvätt och terrorfinansiering.<sup>16</sup> Ekobrottsmyndigheten har handlagt ett flertal ärenden som rört bokföringsbrott och penningtvätt knutet till hawala-verksamhet. I vissa fall har det varit fråga om verksamhet som bedrivits helt utan tillstånd, men i andra fall har det varit verksamhet med tillstånd där gällande regler för att motverka t.ex. penningtvätt inte följts eller där man trots att tillståndet dragits in fortsatt verksamheten. Genom en utvidgad uppgiftsskyldighet skulle Finansinspektionen kunna åläggas att lämna uppgifter till Ekobrottsmyndigheten om hawala-verksamhet förknippad med särskilda risker, verksamhet där tillståndet förlorats eller personer som förekommer i flera olika sådana verksamheter.

Skatteverkets skattebrottsenhet har för sin del påtalat ett behov av uppgifter om bolag som söker olika typer av tillstånd, t.ex. banktillstånd eller tillstånd att bedriva betalningsförmedling. Även underlag som ges in vid sådana ansökningar t.ex. uppgift om styrelse för vandelsprövning eller ett bolags ekonomiska förutsättningar kan vara betydelsefulla i skattebrottsenhetens arbete.

Polismyndigheten har anført att Finansinspektionen har en mängd olika uppgifter som behövs i den brottsbekämpande verksamheten. När det gäller Finansinspektionens tillsynsärenden finns behov av

---

<sup>16</sup> Se Nationell riskbedömning 2022 – Hawala, Värdeöverföringar i alternativa betalningssystem, maj 2023. Rapporten är författad av myndigheterna som ingår i samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.



vissa uppgifter om bolag, t.ex. verksamhetsplaner, ledning och ägare, i synnerhet om någon tidigare blivit dömd för brott. Det kan också vara av betydelse för Polismyndigheten att få kännedom om huruvida någon tidigare har ålagts en sanktionsavgift av en annan tillsynsmyndighet. När det gäller sanktionsärendena har Polismyndigheten särskilt pekat på att det kan vara värdefullt att få tillgång till information om huruvida ett bolag har rättat sig efter myndighetens beslut samt vad bristerna i bolagets verksamhet består i. Polismyndigheten efterfrågar också listor på bolag som efter prövning har fått ett tillstånd indraget.

Säkerhetspolisen har uppgett att tillsynsverksamhet typiskt sett innefattar utredningsliknande åtgärder, så som inhämtning av information från tillsynsobjektet, bedömningar och beslut om olika sanktioner. Sådana uppgifter kan behövas i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet och kan vara av särskild betydelse i Säkerhetspolisens arbete mot terrorfinansiering.

Finansinspektionen har i kontakt med utredningen framfört att det i dag finns en väl utvecklad samverkan med Finanspolisen vid Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som genomförs med stöd av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. När det uppstår behov av samverkan med andra myndigheter, initierar inspektionen en sådan. Genom det nyligen införda 4 a kap. i penningtvättslagen har Finansinspektionen fått utökade möjligheter att samverka med myndigheter och kreditinstitut för att förebygga, förhindra och upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism.

Finansinspektionen har bekräftat att myndigheten i princip förvarar alla sådana uppgifter som brottsbekämpningen efterfrågar.

## **Sekretess för uppgifter hos Finansinspektionen**

Det finns ett antal sekretessbestämmelser som kan tillämpas i Finansinspektionens verksamhet. Vi kommer i det följande att särskilt peka på några av dem. Till att börja med kan nämnas bestämmelsen i 30 kap. 4 § OSL som reglerar sekretess i Finansinspektionens tillsyns- och tillståndsverksamhet. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess i verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäk-

ringsväsendet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs. Vidare gäller sekretess för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser. Slutligen gäller sekretessen enligt bestämmelsen även för uppgift om transaktioner med eller innehav av finansiella instrument, om en börs, ett fondbolag, en förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIF-förvaltare) eller ett värdepappersinstitut har inhämtat uppgiften på grund av bestämmelser om anmälningsskyldighet. Det kan konstateras att för den som är part i ett tillståndsärende, eller som är föremål för tillsyn, gäller ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet. För s.k. tredjemansuppgifter gäller däremot absolut sekretess.

Absolut sekretess gäller också hos Finansinspektionen för vissa anmälningar om oegentligheter – visselblåsare – i finansiell verksamhet (30 kap. 4 b § OSL). Sekretess gäller även vid Finansinspektionens tillsyn enligt vissa lagar, t.ex. lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument och lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (30 kap. 4 b § OSL).

Eftersom myndigheten är en statistikansvarig myndighet omfattas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom ramen för myndighetens statistikverksamhet av den särskilda statistiksekretessen (24 kap. 8 § OSL).

Sekretess gäller också i Finansinspektionens handläggning av ägarprövning (30 kap. 5 § OSL).

Bestämmelserna i 30 kap. 6–6 c §§ reglerar sekretess i anslutning till sådan tillsyn som Finansinspektionen bedriver enligt ett antal EU-rättsakter på finansmarknadsområdet.

I 30 kap. 7 § OSL finns vidare en bestämmelse om absolut sekretess som träffar Finansinspektionen och som avser uppgifter som myndigheten har fått från en utländsk myndighet eller ett utländskt organ enligt ett avtal, om regeringen meddelar föreskrifter om detta. Sekretessens föremål är uppgifter om affärs- och driftförhållanden som Finansinspektionen har erhållit på grund av avtalet. Regeringen har i 8 § OSF föreskrivit sådan sekretess vid tillämpningen av ett antal sådana avtal som Finansinspektionen har ingått med stöd av 10 kap. 2 § regeringsformen.

Vidare kan sekretess hos Finansinspektionen gälla enligt 17 kap. 1 § OSL som tar sikte på en myndighets förberedelser för inspektion, revision eller annan granskning. Sekretess gäller enligt den bestämmelsen om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Det bör i sammanhanget också nämnas att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till utredning hos Finansinspektionen av överträdelse av artikel 14 eller 15 i EU:s marknadsmissbruksförordning (17 kap. 3 a § OSL). Artiklarna innehåller bestämmelser om förbud mot insiderhandel respektive mot marknadsmanipulation. Sekretess gäller i sådana ärenden om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Sekretessen gäller både mot den som utreds och mot tredje man. Bland annat av det skälet har lagstiftaren valt ett skaderekvisit som korresponderar mot den s.k. kollisionsnormen i 10 kap. 3 § OSL. Den bestämmelsen reglerar vad som gäller i de fall där en bestämmelse om partsinsyn ”kolliderar” med en bestämmelse om sekretess. Vid handläggningen av de nu aktuella ärendena hos Finansinspektionen har den som utreds rätt till partsinsyn enligt 10 § förvaltningslagen (2017:900). Sekretessbestämmelsens skaderekvisit medför en stark presumtion för offentlighet.

Inom ramen för Finansinspektionens uppdrag att utöva tillsyn över efterlevnaden av penningtvättslagen och EU-lagstiftningen på området gäller absolut sekretess för en anmälare av en överträdelse och dennes utsaga om uppgift kan avslöja anmälarens identitet enligt 30 kap. 23 a § OSL.

Vidare finns skäl att peka på att det i 31 kap. 5 a § OSL finns en bestämmelse om sekretess i Finansinspektionens s.k. uppdragsverksamhet. Med det avses verksamhet som är skild från tillsynsverksamheten. Det handlar om verksamhet där Finansinspektionen bearbetar och rapporterar uppgifter som finansiella företag har en skyldighet att lämna enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller lagen (2015:1016) om resolution. För uppgifter om affärs- och driftförhållanden hos den som uppgiftsskyldigheten avser gäller sekretess med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet. För tredjemansuppgifter, dvs. uppgifter om dem som är kunder eller står i något liknande förhållande till den uppgiftsskyldige, gäller i stället absolut sekretess.

I sammanhanget bör också 9 kap. 1 § OSL uppmärksammas. Paragrafen upplyser om bestämmelser som innebär förbud mot att röja s.k. insiderinformation.

Slutligen bör också nämnas att bestämmelsen om överförd sekretess vid tillsyn enligt 11 kap. 1 § OSL kan vara tillämplig i inspektionens verksamhet.

### Finansinspektionen ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Finansinspektionen förvarar en stor mängd uppgifter i flera delar av sin verksamhet som kan vara värdefulla för de brottsbekämpande myndigheterna. Ofta är uppgifterna skyddade av sekretess. Finansinspektionen har framfört att myndigheten redan i dag lämnar uppgifter i stor utsträckning till Finanspolisen vid Polismyndigheten och till Ekobrottsmyndigheten. Resultatet av vår kartläggning tyder, trots det nyss sagda, på att det finns ett behov av att fler uppgifter lämnas till brottsbekämpande myndigheterna. Framför allt torde det finnas utrymme till utökat uppgiftslämnande som sker utan en föregående begäran från de brottsbekämpande myndigheterna.

En uppgiftsskyldighet som omfattar Finansinspektionen skulle enligt vår bedömning vara särskilt betydelsefull för Ekobrottsmyndigheten och Finanspolisen. Men även de andra brottsbekämpande myndigheterna kan ha behov av uppgifter från Finansinspektionen.

Det är viktigt att understryka att uppgiftslämnande med stöd av en uppgiftsskyldighet inte är avsedd att ersätta den välfungerande samverkan som Finansinspektionen redogjort för.

Som framgått ovan förvarar Finansinspektionen en mängd information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från Finansinspektionen för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från Finansinspektionen, att uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, att uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, och att regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Finansinspektionen bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen. Vid bedömningen har vi också vägt in att tillsynsuppdraget får anses vara närliggande de brottsbekäm-

pande myndigheternas uppdrag. Det bör enligt vår mening sällan finnas skäl för att upprätthålla sekretessgränser mellan en tillsynsmyndighet och en brottsbekämpande myndighet för information om eventuell brottslighet som framkommit inom tillsynsverksamheten.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Finansinspektionen att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. Som vi redogjorde för tidigare omfattas mycket information hos Finansinspektionen av sekretess. Inte sällan skyddas uppgifter av absolut sekretess, se vår redogörelse ovan. För Finansinspektionens vidkommande kan det därför förutses att det emellanåt kan bli aktuellt att, efter den intresseavvägning som vi föreslår, avstå från att lämna ut uppgifter med hänsyn till att intresset av bibehållen sekretess väger tyngre än de brottsbekämpande myndigheternas behov, se vidare avsnitt 9.4. När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitt 7.3.6 och 9.1.3.

### 9.6.6 Fondtorgsnämnden

**Vår bedömning:** Fondtorgsnämnden bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Fondtorgsnämnden ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den föreslagna lagen.

### Fondtorgsnämndens uppdrag

Fondtorgsnämnden är en nämndmyndighet med Pensionsmyndigheten som värdmyndighet. Fondtorgsnämnden förvaltar premiepensionens fondtorg. Premiépensionen är den del av den allmänna pensionen som en pensionssparare själv kan bestämma hur den ska placeras. Premiépensionen kan placeras i någon av de fonder som finns på fondtorget alternativt i förvalet AP7 Såfa dvs. ett alternativ som statliga Sjunde AP-fonden erbjuder.

I uppgiften att förvalta fondtorget ingår att upphandla fonder, att i kvalitativt och kostnadseffektivt hänseende utvärdera inkomna anbud, ingå avtal med fondförvaltare vars fonder ska erbjudas på fondtorget samt löpande följa upp och säkerställa att fonderna efterlever villkoren i avtalen samt bibehåller den kvalitet som de bedömdes ha när avtalen ingicks. Nämnden gör också löpande kvalitativa utvärderingar av fondförvaltarens förvaltning av fonder på fondtorget.<sup>17</sup>

I förarbetena till inrättandet av nämnden beskriver lagstiftaren vilka uppgifter som kommer att förvaras vid myndigheten:

Inför upphandlingen av fonder till fondtorget kommer Fondtorgsnämnden att behöva genomföra till exempel marknadsundersökningar och ta fram utredningar av andra slag som om de blir kända kan försämra myndighetens ställning i upphandlingen.

Vid upphandlingen kommer fondförvaltare att lämna anbud. I anbudet och andra upphandlingsdokument kan det förekomma uppgifter om företagshemligheter och andra uppgifter om fondförvaltarens affärs- och driftsförhållanden, såsom priser, affärsupplägg inom en företagsgrupp, uppgifter om hur verksamheten är organiserad och strategier. I anbudet kan det även förekomma uppgifter om tredje man, det vill säga sådana som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med fondförvaltare. Det kan exempelvis röra sig om företag eller personer med vilka fondförvaltare har nära förbindelser, fondförvaltarens företrädare, samarbetspartner samt deras företrädare och externa kapitalförvaltare och deras företrädare. Det kan handla om uppgifter om tredje mans affärs- och driftsförhållanden men även uppgifter om andra ekonomiska och personliga förhållanden.

Vidare kan det förekomma uppgifter om att fondförvaltare eller andra fysiska eller juridiska personer till exempel har varit föremål för utredning eller ingripande från tillsynsmyndighet. Det är inte heller osannolikt med uppgifter om huruvida en viss fondförvaltare har förekommit på Finansinspektionens eller ESMA:s (European Securities and Markets Authority) varningslista eller träffats av en disciplinåtgärd från en branschorganisation eller liknande. Även underlag för bedömning av vissa personers personliga vandel och anseende kan komma att inhämtas.<sup>18</sup>

Fondtorgsnämnden är en av de myndigheter som ingår i 2 § förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

---

<sup>17</sup> Se lagen (2022:759) om Fondtorgsnämnden.

<sup>18</sup> Prop. 2021/22:179 *Ett bättre premiepensionssystem*, s. 184.

## Fondtorgsnämnden har information som behövs i brottsbekämpande verksamhet

Under vår kartläggning identifierade de brottsbekämpande myndigheterna inte i någon större utsträckning ett specifikt behov av att få tillgång till fler uppgifter från Fondtorgsnämnden. Polismyndigheten har emellertid påtalat ett behov av att få del av kontaktuppgifter, underlag från analysverksamhet, samlad information och kunskap om exempelvis nya brottsupplägg och uppgifter kring bolag om upphandlade tjänster och varor.

Fondtorgsnämnden har i våra kontakter framfört att myndigheten förvarar en mängd uppgifter som framför allt Ekobrottsmyndigheten bör ha intresse av att få tillgång till i större utsträckning än vad som är möjligt i dag. Det finns t.ex. ett stort antal uppgifter om varor, tjänster och enskilda i ett ärende om upphandling av fonder. Vidare kan det finnas betydelsefull information i Fondtorgsnämndens analysverksamhet, när myndigheten granskar fondavtal och gör kontrollutredningar. Utifrån Fondtorgsnämndens uppdrag finns det, enligt myndighetens bedömning, skäl att upprätta samma nära samverkan med Ekobrottsmyndigheten som det i dag finns mellan Ekobrottsmyndigheten och Pensionsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten har bekräftat att sådana uppgifter kan vara av intresse i myndighetens verksamhet.

## Sekretess för uppgifter hos Fondtorgsnämnden

I 19 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse. Upphandling av fonder till fondtorget är sådan upphandling som avses i 19 kap. 3 § andra stycket OSL. Även överlåtelse av finansiella instrument, såsom aktier och fondandelar, omfattas av den bestämmelsen. Enligt 19 kap. 3 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till ärende om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Enligt 19 kap. 3 § andra stycket första meningen OSL gäller att om ett ärende enligt första stycket rör upphandling, får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en myndighet eller mellan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet.

Uppgiften får inte lämnas ut förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts. Sekretessen är således absolut under denna tid. Uppgifter som skyddas av absolut sekretess i upphandlingsärenden kan vara uppgifter om en näringsidkares metoder, processer, tekniska förmåga samt kapacitet. Sådana uppgifter utgör som regel företagshemligheter och det kan därför vanligen antas att ett utlämnande av sådana uppgifter medför skada för anbudsgivaren (se HFD 2016 ref. 17). Uppgifter i ett upphandlingsärende som rör enskilda som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med fondförvaltare skyddas av sekretess med stöd av 31 kap. 17 a § OSL. Sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit vilket innebär att det finns en presumtion för offentlighet.

Information som rör affärs- och driftsförhållanden hos ett tillsynsobjekt, och som nämnden tagit emot av Finansinspektionen inom ramen för nämndens tillstånds- och tillsynsverksamhet, kan skyddas av sekretess enligt 30 kap. 4 § OSL.

När Fondtorgsnämnden och Pensionsmyndigheten utbyter uppgifter om fondförvaltarens affärs- och driftsförhållanden kan dessa omfattas av sekretess enligt 31 kap. 16 § OSL. Sekretessen överförs då till den mottagande myndigheten med stöd av 31 kap. 18 § OSL. På motsvarande sätt överförs sekretess för uppgift som Finansinspektionen lämnar till Fondtorgsnämnden (jfr 30 kap. 4 b, 6 b och 8 d §§).

### **Fondtorgsnämnden ska omfattas av en uppgiftsskyldighet**

Genom våra kontakter med Fondtorgsnämnden har det framkommit att myndigheten förvarar en stor mängd uppgifter som kan vara av intresse för de brottsbekämpande myndigheterna. Dessa uppgifter omfattas som regel av sekretess och kan bara lämnas ut om någon sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig.

Vi bedömer att Fondtorgsnämnden bör få bättre rättsliga förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Utökade rättsliga förutsättningar bör framför allt ge Ekobrottsmyndigheten mer effektiva redskap för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet.

Som framgått ovan förvarar Fondtorgsnämnden information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi be-



dömer att uppgiftslämnandet från Fondtorgsnämnden för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Mot bakgrund av *att* brottsbekämpningen behöver mer information från Fondtorgsnämnden, *att* uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, *att* uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, *och att* regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Fondtorgsnämnden bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Fondtorgsnämnden att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. Uppgifter som förvaras vid Fondtorgsnämnden kan skyddas av stark sekretess, särskilt om de förekommer i ett pågående upphandlingsärendet. Det är därför troligt att det kommer att uppstå situationer där myndigheten vid en intresseavvägning bedömer att en uppgift inte kan lämnas ut eftersom det anses stå klart att sekretessintresset väger tyngre än brottsbekämpningens intresse av uppgiften.

### 9.6.7 Försäkringskassan

**Vår bedömning:** Försäkringskassan bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Försäkringskassan ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

### Försäkringskassan uppdrag

Försäkringskassan administrerar en stor del av den svenska socialförsäkringen och hanterar därutöver ett antal andra bidrag och ersättningar. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut de olika förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.

Försäkringskassan arbetar för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och för att motverka bidragsbrott. Arbetet bedrivs på olika sätt, exempelvis genom riskbaserade kontroller genom dataanalys. Sådana kontroller bygger på analys av förmånsrelaterad information

och syftar till att identifiera ärenden där det finns risk för felaktiga utbetalningar. Riskbaserade kontroller används i såväl ordinarie handläggning som vid efterkontroller. Intern försäkringskontroll genomförs i alla förmåner för att upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar, misstänkta interna överträdelser, systematiska avvikelser som kan leda till felaktiga utbetalningar samt avvikelser som gäller registrerade kontonummer.

Försäkringskassan deltar sedan 2009 i den myndighetsgemensamma satsningen mot den organiserade brottsligheten och är en myndighet som räknas upp i 2 § förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Därutöver ingår Försäkringskassan i flera myndighetsnätverk som syftar till att minska felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott. Försäkringskassan omfattas även av anmälningsskyldigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen och en skyldighet att på begäran lämna uppgifter till bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och Skatteverket enligt 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

### **Försäkringskassan har information som behövs i brottsbekämpande verksamhet**

Försäkringskassan förvarar en mängd uppgifter som kan vara av intresse för de brottsbekämpande myndigheterna. Skatteverket har uppgett att Försäkringskassan kan ha information om exempelvis enskildas boende, familjesituation och anställningsförhållanden. Myndigheten kan också förvara kontaktuppgifter, bankkontouppgifter samt noteringar från besök på arbetsplatser och i hemmet hos dem som uppstår ersättning, bostadsbidrag eller bostadstillägg. Sådana uppgifter kan vara värdefulla för skattebrottsenheten att ta del av, bl.a. mot bakgrund av att bidragsbrott ofta har samband med misstänkt brottslighet inom skattebrottsenhetens brottskatalog, t.ex. skattebrott, folkbokföringsbrott och olika typer av id-relaterad brottslighet. Tullverket och Ekobrottsmyndigheten har anslutit sig till det behov av uppgifter som Skatteverket redogjort för.

Säkerhetspolisen har framfört att Försäkringskassan, likt Arbetsförmedlingen, kan ha information om utbetalningar som kan behövas för att bedöma det ekonomiska handlingsutrymmet hos aktörer

som är aktuella inom Säkerhetspolisens verksamhetsområden författningsskydd, kontraterrorism och kontrapionage.

Polismyndigheten har uppgett att myndigheten kan ha behov av ansökningar (inklusive underlag), beslut (inklusive underlag), konto-uppgifter och transaktioner, uppgifter som finns i myndighetens kontrollverksamhet, uppgifter som finns i olika register avseende bidrag, förmåner m.m. Även uppgifter i analysverksamhet och myndighetens samlade information och kunskap om exempelvis nya brottsupplägg kan vara värdefulla för myndighetens verksamhet.

### **Sekretess för uppgifter hos Försäkringskassan**

Sekretess gäller enligt 28 kap. 1 § OSL för uppgifter hos Försäkringskassan och ett antal andra myndigheter för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om

1. allmän försäkring,
2. allmän pension,
3. arbetsskadeförsäkring,
4. merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag,
5. statligt tandvårdsstöd,
6. läkarvårdsersättning,
7. ersättning för fysioterapi,
8. annan ekonomisk förmån för enskild, eller
9. särskild sjukförsäkringsavgift.

Även bestämmelserna i 27 kap. 1 § OSL, 28 kap. 4 a och 4 b §§ OSL bör nämnas i detta sammanhang. Uppgifter som kan omfattas av sekretess vid Försäkringskassan är t.ex. uppgifter om hälsotillstånd, sjukperioder, sjukpenninggrundande inkomst och om sjukpenningens storlek.

Eftersom myndigheten är en statistikansvarig myndighet omfattas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom ramen för myndighetens statistikverksamhet av den särskilda statistiksekretessen (24 kap. 8 § OSL).

Försäkringskassan omfattas av en uppgiftsskyldighet i förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter. Myndigheten ska lämna uppgifter om enskilds adress, dennes arbetsgivares namn och adress samt ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser, på begäran av ett antal myndigheter, däribland några brottsbekämpande myndigheter, om uppgifterna behövs i ärenden hos den mottagande myndigheten. De brottsbekämpande myndigheter som kan begära ut uppgifter med stöd av förordningen är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, åklagarmyndighet och Skatteverket.

### Försäkringskassan ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått ovan förvarar Försäkringskassan en stor mängd information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från Försäkringskassan för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. Men mot bakgrund av *att* brottsbekämpningen behöver mer information från Försäkringskassan, *att* uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, *att* uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, *och att* regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Försäkringskassan bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen. Det kan i sammanhanget också påpekas att den uppgiftsskyldighet vi föreslår linjerar med Försäkringskassans uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Försäkringskassan att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas

av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitten 7.3.6 och 9.1.3.

### 9.6.8 Inspektionen för vård och omsorg

**Vår bedömning:** Inspektionen för vård och omsorg bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Inspektionen för vård och omsorg ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den föreslagna lagen.

### Inspektionen för vård och omsorgs uppdrag

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, ansvarar för tillsyn inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet, socialtjänst samt verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Inom dessa områden ansvarar myndigheten även för viss tillståndsprövning (se 1 § förordningen [2013:176] med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg).

IVO är skyldig att åtalsanmäla om hälso- och sjukvårdspersonal är skäligen misstänkt för att i yrkesutövningen ha begått ett brott för vilket fängelse är föreskrivet (se 7 kap. 29 § patientsäkerhetslagen [2010:659]). För personal i verksamheter som bedriver socialtjänst eller LSS finns inte motsvarande regel.

IVO är också en av myndigheterna som räknas upp i 2 § förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

### IVO har information som behövs i brottsbekämpande verksamhet

Skatteverket har beskrivit att det kan finnas uppgifter inom IVO:s verksamhet avseende tillståndsprövning och tillsyn som kan behövas i den brottsbekämpande verksamheten. Det kan bl.a. handla om uppgifter om personer inom yrken som kräver legitimation eller företag med tillstånd att bedriva verksamhet inom socialtjänsten, t.ex. HVB-

hem. Här har IVO tillagt att sådana uppgifter även kan finnas i ärenden om personlig assistans eller hemtjänst. Andra uppgifter av intresse för brottsbekämpningen kan finnas i protokoll och andra underlag efter platsbesök, t.ex. information som visar vilka som företräder och/eller arbetar inom en verksamhet.

Ekobrottsmyndigheten har uppgett att IVO inom ramen för sin tillsyn kan uppmärksamma omständigheter som pekar på att det förekommer ekonomisk brottslighet i en viss verksamhet. Det kan exempelvis röra sig om fiktiva patienter eller fiktiva behandlingar, som läggs till grund för felaktiga betalningar från det offentliga till en privat vård- eller omsorgsgivare. Ekobrottsmyndigheten har framfört att myndigheten har handlagt ett flertal ärenden som rört bokföringsbrott, skattebrott och oredlighet mot borgenär i den privata vård- och omsorgen.

Polismyndigheten har uttalat att det i tillstånds- och tillsynsverksamheten kan förekomma uppgifter i såväl protokoll och underlag vid fysisk inspektion, t.ex. vem som varit närvarande, som beslut och underlag. Säkerhetspolisen har särskilt pekat på att uppgifter i tillsynsärenden kan behövas i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Andra uppgifter av intresse kan förekomma vid myndighetens analysarbete, i kartläggningar av företrädare och aktörer inom bolag, om personer involverade i bolag som förlorat sitt tillstånd ansöker om tillstånd för nya bolag samt i övrigt samlad information och kunskap om de branscher som omfattas av IVOs uppdrag.

I kontakt med IVO har myndigheten uppgett att myndigheten förvarar en rad olika uppgifter som kan vara av intresse för brottsbekämpningen. Bland annat kan myndigheten få kännedom om kopplingar mellan bolag, mellan personer och bolag och mellan personer inom ramen för en utredning av aktörer som ansöker om tillstånd eller en utredning av om en aktör som har tillstånd är fortsatt lämplig. IVO kan vidare få kännedom om adressuppgifter till fysiska och juridiska personer som skulle kunna användas som en del i brottsliga upplägg. IVO kan också få kännedom om att personer som sitter i styrelsen för bolag inom vård- och omsorgsverksamheter eller har en befattning i bolag som innebär ett betydande inflytande över bolaget, även arbetar i en kommuns socialförvaltning, vilket kan vara ett led i ett brottsligt upplägg och kan leda till otillbörlig påverkan.

Mot bakgrund av utvecklingen av välfärdsbrott anser IVO att det finns behov av en bredare och mer operativ samverkan med andra myn-

digheter. IVO ser därför positivt på att åläggas t.ex. en skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpningen på eget initiativ.

### **Sekretess för uppgifter hos IVO**

Inom socialtjänsten, inklusive IVOs tillsyn, råder sekretess 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 (26 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller också i myndighetens tillståndsgivning och tillsyn enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Detta framgår av 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF med stöd av p. 133 bilagan. Denna sekretess gäller inte beslut i ärenden.

Uppgifter om en enskilds hälsotillstånd och andra personliga förhållanden skyddas enligt 25 kap. 3 § OSL av sekretess i verksamhet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller i IVOs tillsynsverksamhet om myndigheten får en uppgift som skyddas av sekretess hos den utlämnande myndigheten. Den sekretessbestämmelse som gäller i den utlämnande myndigheten blir då tillämplig även på uppgiften hos IVO, t.ex. sekretess för uppgift i belastningsregisterutdrag som IVO får från Polismyndigheten (11 kap. 1 § OSL). Den överförda sekretessen gäller inte beslut i tillsynsärenden.

För uppgifter i vissa ärenden om anmälan och klagomål som rör enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållande gäller sekretess med stöd av 25 kap. 7, 8 och 8 a §§ OSL. Sekretessen gäller dock inte för vissa beslut (25 kap. 10 § OSL).

## IVO ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Inom IVOs tillsyns- och tillståndsverksamhet förekommer mycket uppgifter som kan vara skyddsvärda både från ett integritetsperspektiv och från ett konkurrensperspektiv, och som inte sällan skyddas av stark sekretess. Det är därför av stor vikt att en ny uppgiftsskyldighet för IVO är proportionerlig i den meningen att skyddet för den förvarade informationen inte inskränks mer än vad som är nödvändigt för att tillgodose angelägna behov hos de brottsbekämpande myndigheterna.

Som framgått ovan förvarar IVO information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från IVO för brottsbekämpande ändamål behöver öka. Vår kartläggning har inte gett vid handen att det finns några absoluta hinder mot utlämnande till brottsbekämpningen. Men med tanke på det starka sekretesskydd som råder inom vissa delar av verksamheten kan det enligt vår mening antas att förfrågningar från de brottsbekämpande myndigheterna om uppgifter skulle kunna avslås med stöd av dagens lagstiftning.

Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från IVO, att uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, att uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, och att regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att IVO bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för IVO att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. Vi bedömer att den intresseavvägning som vi föreslår tillgodoser ett tillräckligt skydd för den känsliga information som förvaras inom verksamheten och uppfyller det krav på proportionalitet som bör uppställas. Vid den bedömningen har vi också vägt in att tillsynsuppdraget får anses vara närliggande de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag. Det bör enligt vår mening sällan finnas skäl för att upprätthålla sekretessgränser mellan en tillsynsmyndighet och en brottsbekämpande myndighet för information om eventuell brottslighet som framkommit inom tillsynsverksamheten. Att avstå från att lämna ut uppgifter bör främst komma i fråga i de fall där stark sekretess gäller samtidigt som den brottslighet som kan misstänkas



i den aktuella situationen avser en isolerad händelse av mindre allvarligt slag. Därutöver bör särskild hänsyn tas till uppgifter om tredje man. I tillsynsverksamhet kan emellanåt uppgifter som rör en person eller ett företag som inte är föremål för tillsyn inkomma till myndigheten, exempelvis när den som granskas har ett samarbete med ett annat företag. Inte sällan kan sådan information vara känslig ur ett konkurrensperspektiv, samtidigt som den kan vara av begränsad vikt för de brottsbekämpande myndigheterna. Även i sådana fall kan det förutses att det kan komma att bli aktuellt att avstå från att lämna ut informationen efter en intresseavvägning.

### 9.6.9 Kriminalvården

**Vår bedömning:** Kriminalvården bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Kriminalvården ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

### Kriminalvårdens uppdrag

Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål. Kriminalvården ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt, att lagföring kan ske på ett effektivt sätt, och att återfall i brott förebyggs. Myndigheten ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.<sup>19</sup>

Kriminalvården är skyldig att lämna ut uppgifter ur det centrala kriminalvårdsregistret på begäran av bl.a. Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (19 § förordningen [2018:1746] om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område).

Kriminalvården deltar i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten och omfattas av 2 § för-

<sup>19</sup> Se 1–2 §§ förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

ordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

### **Kriminalvården har information som behövs i brottsbekämpande verksamhet**

I kommittédirektiven nämns att det är viktigt att brottsbekämpningen har goda möjligheter att utbyta uppgifter med myndigheter som har uppdrag som är närliggande det brottsbekämpande uppdraget. Bland annat anges att Kriminalvården kan förvara information om strafftider och gängkonstellationer som kan vara värdefull i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet.

Under vår kartläggning har Skatteverket förklarat att Kriminalvården kan en mängd uppgifter av intresse för myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Det kan vara kontaktuppgifter till klienter samt uppgifter om närmast anhörig, juridiskt ombud och rörelser på klientmedelskonton. Andra uppgifter av intresse kan vara information om individers kontaktnät och vistelseorter som kan utläsas från besöks- och telefonstillstånd, från nekade besökstillstånd samt information från permissioner och kontraktsvård. Vidare kan ett schema för samhällstjänst och intensivövervakning visa var en klient befunnit sig och vad den gjort vid en viss tidpunkt eller var klienten har sina kommande arbetspass. Kriminalvården har även uppgifter om arbetsgivare som erbjuder sysselsättningsplatser till klienter. Det kan då finnas information om företag som har bedömts som olämpliga för sådana sysselsättningsplatser. Myndigheten har även uppgifter om bostad och sysselsättning efter avtjänat straff. Tullverket har instämt i det behov av uppgifter från Kriminalvården som Skatteverket beskrivit.

Även Polismyndigheten har ett stort behov av mer uppgifter från Kriminalvården. Under vår kartläggning framkom att uppgifter av intresse för Polismyndigheten kan finnas i alla delar av Kriminalvårdens verksamhet. Det kan t.ex. vara betydelsefullt att få kännedom om var en enskild befunnit sig vid en viss tidpunkt eller förväntas befinna sig och uppgifter som bekräftar detta, vilka personer som besökt en klient och vid vilken tidpunkt, uppgifter om någon avviker eller avslöjade planer på att avvika, uppgifter om umgängeskretsar och gängtillhörighet. Även transaktioner på klientmedelskonto kan Polismyndigheten ha behov av. Andra uppgifter av intresse kan framgå i

verkställighetsplaner eller i andra beslut, och underlag för dessa, som fattas inom Kriminalvården. Uppgifter om eventuell misskötsamhet och riskfaktorer för återfall i brott samt om Kriminalvården får kännedom om nya brott eller brottsplaner och andra uppgifter som Polismyndigheten behöver för att utreda eventuell brottslighet som skett på en kriminalvårdsanstalt.

I samband med kartläggningsarbetet frågade vi Kriminalvården om det finns annan information hos Kriminalvården som de brottsbekämpande myndigheterna kan behöva i sin verksamhet med att förebygga och utreda brott. Kriminalvården uppgav i sitt svar att det finns situationer där myndigheten ser ett behov av att lämna ut information, men där detta inte är möjligt på grund av avsaknaden av tydliga sekretessbrytande bestämmelser. Det kan till att börja med handla om att klienter som har dömts för våld i nära relation eller för sexualbrott och inför frigivning fortfarande uppvisar riskfaktorer för återfall i brott. Det kan i de situationerna finnas en oro för att ett tidigare brottsoffer eller andra personer kan bli utsatta för brott. Det förekommer att myndigheten gör bedömningen att den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL inte kan tillämpas i dessa situationer, och det saknas andra tillämpliga bestämmelser som kan bryta sekretessen. I de fall där det finns en direkt risk för någons liv eller hälsa har dock generalklausulen bedömts kunna tillämpas för att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten.

Kriminalvården uppgav vidare i sitt svar till utredningen att myndigheten i grunden är positivt inställd till att lämna ut mer information än i dag till de brottsbekämpande myndigheterna. Kriminalvården underströk dock samtidigt vikten av att värna den personliga integriteten och att begränsa den ökade administrativa bördan för Kriminalvården.

### **Särskilt om uppgifter om fotbojas position**

Under utredningens kartläggningsarbete förde Polismyndigheten fram att det finns behov av att kunna få reda på var en person som har s.k. intensivövervakning med elektronisk kontroll (s.k. fotboja) har befunnit sig vid en viss tidpunkt. Vi frågade mot den bakgrunden Kriminalvården vad myndigheten har för inställning till att dela den informationen med Polismyndigheten.

I sitt svar uppgav Kriminalvården till att börja med att den teknik som används vid intensivövervakning med elektronisk kontroll även används vid t.ex. övervakning efter villkorlig frigivning, vid skyddstillsyn och vid ungdomsövervakning. Uppgifter om position finns alltså tillgängliga i samtliga situationer då fotboja används. Uppgifterna om fotbojans position lagras i ett särskilt it-system som endast kan nås från speciella datorer. Datorerna får bara användas av personal med särskild behörighet.

Uppgift om position omfattas av sekretess enligt 35 kap. 15 § OSL (kriminalvårdssekretess). Enligt den bestämmelsen gäller sekretess inom Kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd. Sekretessen gäller dock för uppgift i ett sådant beslut, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Uppgift om position får inte föras in i det s.k. kriminalvårdsregistret, se 17 § förordningen om Kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Det innebär att den uppgiftsskyldighet till brottsbekämpande myndigheter som framgår av 19 § samma förordning inte är tillämplig på uppgift om position. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL kan dock tillämpas när brottsbekämpande myndighet begär ut uppgift om position efter den intresseavvägning som föreskrivs där.

I svaret till utredningen har Kriminalvården också påpekat att uppgifterna oftast används för att kontrollera att klienten har befunnit sig i hemmet vid en viss tidpunkt. I de situationerna lagras inte information om var klienten har befunnit sig övrig tid. Polismyndigheten har uppgivit att även information om att en person befunnit sig i hemmet vid en viss tid kan vara värdefull för att kunna avfärda miss-tänkta från en utredning.

## Sekretess för uppgifter hos Kriminalvården

Inom Kriminalvården gäller sekretess för uppgifter om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller som regel inte beslut som meddelas av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd (35 kap. 15 § OSL). Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit och således gäller en presumtion för offentlighet. Samtidigt kan en sekretessprövning i många situationer resultera i en bedömning att ett utlämnande skulle innebära fara för att t.ex. en intagen utsätts för våld.

Sekretess gäller vidare hos Kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning, och för uppgift om åtgärd som har till syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i myndighetens verksamhet, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs (18 kap. 11 § OSL). Sekretess gäller också under vissa förutsättningar för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd enligt 18 kap. 8 § OSL.

Kriminalvården bedriver även viss hälso- och sjukvård. Uppgifter som förvaras i den verksamheten kan omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL.

## Kriminalvården ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Genom utredningens kartläggning har det framkommit att Kriminalvården förfogar över information som behövs hos de brottsbekämpande myndigheterna, men att informationen i dag inte kan lämnas ut på ett i alla delar tillfredsställande sätt. Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från Kriminalvården, att uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, att uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, och att regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Kriminalvården bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Kriminalvården att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer.

Uppgiftsskyldigheten kommer bl.a. att innebära att de uppgifter om fotbojas positionering som Polismyndigheten efterfrågat kan komma att lämnas ut i fler fall än tidigare.

### 9.6.10 Kronofogdemyndigheten

**Vår bedömning:** Kronofogdemyndigheten bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Kronofogdemyndigheten ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den föreslagna lagen.

### Kronofogdemyndighetens uppdrag

Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs och tillsyn över rekonstruktörer. Kronofogdemyndigheten utövar tillsyn över att näringsförbud följs.

Kronofogdemyndigheten är en del av det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet och omfattas av 2 § förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Kronofogdemyndigheten har även enligt 4 § första stycket förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten ett uppdrag att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet.

I mål om utmätning och verkställighet av kvarstad för fordran eller betalningssäkring bör Kronofogdemyndigheten anmäla misstänkta brott mot borgenärer enligt 11 kap. brottsbalken samt andra brott som rör verkställigheten och inte är av mindre betydelse (19 kap. 1 § utsökningsförordningen [1981:981]). Myndigheten har, liksom Skatteverket, en skyldighet att anmäla överträdelser av näringsförbud till åklagaren (24 § förordningen [2014:936] om näringsförbud). Därtill ska även förfaranden som kan föranleda näringsförbud i vissa fall anmälas till åklagare (41 § konkursförordningen [1987:916]).

## Kronofogdemyndigheten har information som behövs i brottsbekämpande verksamhet

Kronofogdemyndigheten är en av de myndigheter med närliggande uppdrag som uttryckligen nämns i regeringens direktiv som viktig för de brottsbekämpande myndigheterna att ha goda möjligheter att utbyta information med. Under vår kartläggning har de brottsbekämpande myndigheterna också pekat på ett behov av bättre möjligheter att få tillgång till uppgifter som finns hos Kronofogdemyndigheten. De uppgifter som Skatteverket särskilt pekat på som värdefulla är t.ex. uppgifter i utredningsrapporter, förrättningsprotokoll eller pågående löneutmätningar. Förutom misstanke om brottslig verksamhet så är det även vanligt förekommande att tillgångsutredningar görs i brottsutredningar. Det kan röra information om arbetsgivare, bankkonton, båtar, fordon eller andra tillgångar. Det kan även finnas information i ärenden om skuldsanering som gör det möjligt att identifiera var en person bor och arbetar, och om familjeförhållanden etc. Kronofogdemyndigheten kan även ha betydelsefull information i ärenden om näringsförbud eller handräckning såsom avhysning och utlämnande av lös egendom. Det kan förekomma att företag betalar privatpersoners skulder utan något synbart samband dem emellan, gäldenärer som betalar skulder trots att de saknar redovisade inkomster eller gäldenärer som innehar dyrbara tillgångar som uppenbarligen överstiger redovisade inkomster. Detta kan vara indikationer på att en person har oredovisade inkomster och är exempel på uppgifter som Kronofogdemyndigheten på eget initiativ bör kunna lämna till skattebrottsenheten.

Ekobrottsmyndigheten har anslutit sig till Skatteverkets beskrivning av vilka uppgifter av intresse för brottsbekämpningen som kan förvaras vid Kronofogdemyndigheten. Tullverket har uppgett att myndigheten har delvis samma behov som Skatteverket.

Under vårt arbete har Polismyndigheten förklarat att uppgifter av intresse kan framkomma i verkställighetsmål. Det kan t.ex. handla om en uppgift om enskilds egendomsförhållanden eller om uppgifter från en förrättning såsom från vilken plats viss egendom har utmätts eller vilka som närvarat. Uppgifter av intresse kan även förekomma i tillsynsverksamheten över konkurser eller i ärenden om skuldsanering.

## Sekretess för uppgifter hos Kronofogdemyndigheten

Sekretess för uppgifter hos Kronofogdemyndigheten följer främst av 34 kap. OSL. I 34 kap. 1 § första stycket OSL anges att sekretess gäller hos Kronofogdemyndigheten i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (2014:836) om näringsförbud, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. I andra och tredje styckena anges vissa undantag, bl.a. gäller inte sekretessen beslut i mål eller ärende. Sekretess gäller även i ärenden om informationsinhämtning enligt kvarstadsförordningen<sup>20</sup> (1 a §) och verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsöknings- och indrivningsdatabasen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen (2 §). Även sekretess enligt 3 § för blockerade uppgifter kan bli aktuellt vid myndigheten. När det gäller skuldsanering framgår av 34 kap. 6 § OSL att sekretess gäller hos kommunal budget- och skuldrådgivare, Kronofogdemyndigheten eller domstol i ärende om skuldsanering för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Enligt 34 kap. 7 § OSL gäller sekretess hos tillsynsmyndigheten i konkurs för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. För uppgifter om brottsmisstankar i ärende om konkurs och rekonstruktion gäller sekretess hos tillsynsmyndigheten enligt 8 §.

## Kronofogdemyndigheten ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått ovan förvarar Kronofogdemyndigheten en mängd information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från Kronofogdemyndigheten för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Samtidigt kan vi, även om många av de uppgifter som förvaras hos Kronofogdemyndigheten omfattas av sekretess, konstatera att vår kartläggning inte iden-

---

<sup>20</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 655/2014 av den 15 maj 2014 om inrättande av ett europeiskt förfarande för kvarstad på bankmedel för att underlätta gränsöverskridande skuldindrivning i mål och ärenden av privaträttslig natur, kvarstadsförordningen.



tifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande, i vart fall inte efter en föregående begäran från en brottsbekämpande myndighet. Men mot bakgrund av *att* brottsbekämpningen behöver mer information från Kronofogdemyndigheten, *att* uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, *att* uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, *och att* regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Kronofogdemyndigheten bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Kronofogdemyndigheten att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer.

### 9.6.11 Lantmäteriet

**Vår bedömning:** Lantmäteriet bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Lantmäteriet ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

### Lantmäteriets uppdrag

Lantmäteriet är förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning, om grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, om inskrivning enligt jordabalken och om geodetiska referenssystem (2 § förordningen [2009:946] med instruktion för Lantmäteriet). Lantmäteriet ansvarar enligt 5 § bl.a. för att

- tillhandahålla grundläggande geografisk information och fastighetsinformation,
- handlägga inskrivningsärenden enligt jordabalken,
- handlägga förrättningar,

- ansvara för drift, uppdatering och tillhandahållande av information avseende pantbrevssystem och lägenhetsregister, och
- ansvara för de nationella geodetiska referensnäten.

Lantmäteriet har i rapporten *Uppdrag om förebyggande och motverkande av brottslighet som kan hänföras till fastigheter* (LM2022/044003) från den 30 maj 2023 föreslagit att det ska framgå av instruktionen att myndigheten inom ramen för sitt verksamhetsområde även i så stor utsträckning som möjligt ska minimera riskerna för att myndighetens rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet. Samtidigt föreslås att Lantmäteriet ska läggas till i 2 § förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet och således få möjlighet att ingå särskild samverkan enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Nyligen lämnade Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv sitt betänkande *Vem äger fastigheten*, SOU 2023:55. Ett av utredningens deluppdrag bestod i att överväga förslag som säkerställer sökandens identitet i lagfartsärenden mot bakgrund av att oriktiga identitetsuppgifter i lagfartsansökningar kan vara ett led i penningtvätt eller andra former av ekonomisk brottslighet. Utredningen föreslår i den delen ett krav på att en ansökan om lagfart, i fråga om fysiska personer, ska innehålla uppgift om förvärvarens personnummer eller samordningsnummer och för juridiska personer ett krav på uppgift om förvärvarens organisationsnummer.

Flera statliga utredningar arbetar med uppdrag som berör Lantmäteriets verksamhetsområde. Till att börja med kan nämnas Utredningen om en ny förköpslag (Fi 2022:07), som har i uppdrag att överväga digitala underskrifter vid överlåtelser av fastigheter (dir. 2023:67). Vidare arbetar Fastighetsregisterlagsutredningen (Ju 2022:09) med att stärka säkerhetsskyddet för fastighetsregistret och att skapa en modern reglering för effektiv informationsförsörjning som bättre tillgodoser samhällets behov av fastighetsinformation (dir. 2022:94).

## Lantmäteriet har uppgifter som behövs i brottsbekämpande verksamhet

Under utredningens kartläggningsarbete beskrev Skatteverket att Lantmäteriet kan ha uppgifter av betydelse för skattebrottsenhetens verksamhet och som enheten saknar kännedom om att de finns. Skatteverket har anfört att Lantmäteriet t.ex. kan uppmärksamma att samma personer ofta förekommer som kontaktpersoner vid ägarbyten, flera avvikande fastighetstransaktioner i ett visst område eller överlåtelser av fastigheter med särpräglade egenskaper. I de fall det samtidigt finns andra indikationer på att fastigheter eller företag används i brottsliga syften skulle en möjlighet för myndigheten att på eget initiativ lämna uppgifter till skattebrottsenheten kunna innebära att enheten får tillgång till värdefull information för sin underrättelseverksamhet. Skatteverket efterfrågar därför ökade möjligheter för Lantmäteriet att på eget initiativ lämna uppgifter, såväl offentliga som sekretesskyddade, till brottsbekämpningen. Ekobrottsmyndigheten har instämt i Skatteverkets beskrivning och uppgett att det behov av uppgifter som Skatteverket beskriver sammanfaller med Ekobrottsmyndighetens behov. Säkerhetspolisen har uppgett att ärenden om ägarskap och köp av fastigheter är relevanta i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Tullverket har instämt i ett behov av uppgifter om bl.a. ägarskap och köp av fastigheter.

Polismyndigheten har tillagt att Lantmäteriet även har uppgifter av intresse i register avseende t.ex. fastigheter, lägenheter och sällskapsfälligheter. Det kan också finnas uppgifter i ansökningar och beslut, jämte underlag för dessa, som kan vara värdefulla i den brottsbekämpande verksamheten. Uppgifter som indikerar nya brottsupplägg t.ex. i analysverksamhet kan också bidra till Polismyndighetens arbete att förebygga brott. Även uppgifter som framkommer när Lantmäteriet genomför förrättningar kan vara intressanta, eller uppgifter om konto och kontotransaktioner.

Vi frågade därför Lantmäteriet om myndighetens inställning till att dela sådan information. I sitt svar uppgav Lantmäteriet att myndigheten inte ser några rättsliga hinder mot att redan i dag lämna sådana uppgifter som anges ovan vid förfrågan, om uppgifterna finns hos myndigheten och kan eftersökas med stöd av de uppgifter som lämnas vid förfrågan. Däremot saknas i dag rättsliga förutsättningar att systematiskt behandla den information som Lantmäteriet för-

fogar över på ett sådant sätt att denna typ av mönster kan upptäckas. En sådan systematisk behandling av informationen skulle därutöver kräva förändringar i myndighetens befintliga infrastruktur, register och handläggningsstöd.

Vidare uppgav Lantmäteriet att de uppgifter som kan vara relevanta inte alltid är sökbara för myndigheten. Som ett exempel är uppgifter ur handlingar vid fastighetsinskrivningen enbart digitaliserade i den utsträckning som erfordras för registreringen i fastighetsregistret, något som bl.a. är en följd av att överlåtelse- och upplåtelseförfarandet avseende fastigheter omfattas av analoga formkrav. Handläggningen av en begäran om utlämnande av sådana uppgifter riskerar därmed att vara så tids- och resursmässigt krävande att den hindrar arbetets behöriga gång.

Enligt Lantmäteriet finns i dag ingen skyldighet att ex officio lämna uppgifter vidare till de brottsbekämpande myndigheterna, vilket gör att en osäkerhet uppstår kring i vilka fall myndigheten har lagstöd att behandla och vidarebefordra uppgifter som myndigheten förfogar över. Det finns en osäkerhet kring i vilken mån uppgifter som omfattas av sekretess får delas utan direkt lagstöd, vilket skulle behöva förtydligas. Vid begäran om uppgifter som Lantmäteriet förfogar över sätter detta ramarna för Lantmäteriets informationsdelning, men vid lämnande av uppgifter utan föregående begäran sätter bl.a. registerlagstiftningen och dataskyddsregelverken ramarna för vilken information som får delas och hur den får delas. Lantmäteriet saknar därutöver rutiner och rättsliga möjligheter att inom den operativa verksamheten systematiskt behandla information på ett sådant sätt att tecken på brottslig verksamhet knuten till exempelvis fastighetsöverlåtelser kan upptäckas.

För det fall Lantmäteriet ska lämna ut information till de brottsbekämpande myndigheterna i större utsträckning än vad som sker i dag – på eget initiativ – efterfrågas ett tydligt lagstöd för detta.

### **Sekretess för uppgifter hos Lantmäteriet**

Uppgifter som förvaras hos Lantmäteriet är i regel offentliga. Dessa uppgifter ska myndigheten redan i dag lämna ut på begäran av en brottsbekämpande myndighet om det inte hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Vissa handlingar hos Lantmäteriet kan dock

omfattas av totalförsvarssekretess, varvid särskilda förfaranderegler gäller vid utlämnande (se 15 kap. 4 § OSL).

### Lantmäteriet ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått ovan förvarar Lantmäteriet en mängd information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från Lantmäteriet för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Under vår kartläggning har Lantmäteriet uppgett att det finns en osäkerhet kring när uppgifter får lämnas på eget initiativ till brottsbekämpande myndigheter och att det för sådana situationer skulle krävas ett tydligare lagstöd. Vi bedömer att ett sådant lagstöd bör kunna åstadkommas genom att Lantmäteriet omfattas av den uppgiftsskyldighet som vi föreslår. Mot den bakgrunden samt med hänsyn till att brottsbekämpningen behöver mer information från Lantmäteriet, *att* uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, *att* uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, *och att* regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Lantmäteriet bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Lantmäteriet att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer.

#### 9.6.12 Länsstyrelserna

**Vår bedömning:** Länsstyrelserna bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Länsstyrelserna ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

## Länsstyrelsernas uppdrag

Länsstyrelserna är statliga förvaltningsmyndigheter som ansvarar för den statliga förvaltningen i landets län, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Totalt finns det 21 länsstyrelser i landet. Varje länsstyrelse är en fristående myndighet.

Länsstyrelserna har ett brett uppdrag som omfattar bl.a. följande områden: de allmänna valen, livsmedelskontroll, djurskydd, infrastrukturplanering, energi och klimat, skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap, miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, fiske och integration.<sup>21</sup> Vissa av länsstyrelsernas uppdrag är koncentrerade till ett antal särskilt angivna länsstyrelser.

Av särskilt intresse för utredningens arbete är länsstyrelsernas arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län ansvarar för tillsynen över vissa verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen. Tillsynen innefattar att kontrollera att verksamhetsutövare vidtar tillräckliga åtgärder för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism och således uppfyller villkoren i 7 kap. 6 § penningtvättslagen.<sup>22</sup>

Länsstyrelserna har ett regionalt tillsynsansvar för alkohol och tobak. Myndigheterna ger råd och information till kommunerna kring tillämpningen av alkohollagen. De granskar alkoholtillsynen i länets kommuner, t.ex. genom att granska kommunernas tillsyn av serveringstillstånd och kontroll av åldersgränser för köp av folköl. Länsstyrelserna har ett särskilt regeringsuppdrag under 2021–2025 som innebär att utveckla och kvalitetssäkra arbetet med en strukturerad och likvärdig tillsyn av alkohol, tobak och andra nikotinprodukter i enlighet med den modell som utvecklats i projektet Sveriges länsstyrelser utvecklar alkohol- och tobakstillsynen (2021-04-08 S2021/03344 (delvis)).

Länsstyrelserna ansvarar även över tillsyn av miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Inom ramen för arbetet mot gränsöverskridande avfallsbrottslighet, GRÖT, har länsstyrelserna ett särskilt tillsynsuppdrag över gränsöverskridande avfallstransporter både vid gräns och inom landet. Innehållet i uppdraget följer främst av förordningen

<sup>21</sup> Se 3 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>22</sup> Se 16–17 a §§ förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

om transport av avfall (EG nr 1013/2006). Länsstyrelserna kontrollerar också t.ex. enskildas och företags transporter vid hamnar och landsgränser om det gods som transporteras kan vara avfall. Om det är avfall som transporteras utreder myndigheten om transporten är laglig.

Inom vissa branscher ansvar länsstyrelserna för att utfärda tillstånd för att bedriva verksamhet, t.ex. bevakningsföretag och godkännande av dess personal, notarius publicus, delgivningsföretag, pantbanker och bilskrotning.

Länsstyrelserna handlägger och beslutar om utbetalning av stöd från bl.a. ett antal EU-fonder. Länsstyrelserna är delegerat organ för den europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och förmedlande organ för europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.<sup>23</sup> Myndigheterna handlägger direktstöden, vilket inkluderar gårdsstöd, förgröningsstöd, stöd till unga jordbrukare och nötkreatursstöd men även merparten av stöd och åtaganden för miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet. Länsstyrelserna handlägger vidare det nationella stödet för smågrisproduktion, getter, potatis samt bär och grönsaker.<sup>24</sup>

Därutöver betalar länsstyrelserna ut lönegaranti, men det är konkursförvaltaren eller rekonstruktören som bestämmer om en arbetstagare har rätt till lönegaranti och till vilket belopp (lönegarantilagen [1992:497]).

Avslutningsvis kan också nämnas att länsstyrelserna utövar tillsyn över stiftelser enligt stiftelselagen (1994:1220). Stiftelser är skyldiga att registrera stiftelsen i länsstyrelsernas register över stiftelser.

## Länsstyrelserna har information som behövs i brottsbekämpande verksamhet

Flera av de brottsbekämpande myndigheterna har presenterat ett behov av att få uppgifter i fler fall än vad som sker i dag från länsstyrelserna. För Kustbevakningen handlar det om uppgifter som kan finnas i utredning av fiskeribrott eller artskyddsbrott. För Tullverkets del kan uppgifter från länsstyrelserna behövas i ärenden som rör import

<sup>23</sup> Förordning (2022:1826) om EU:s gemensamma jordbrukspolitik, Förordning 2021/2115 och 2021/2116 samt fiskerifonden 2021/1060. Förordning (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.

<sup>24</sup> Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2021, Jordbruksverket, 2022.

och export av växter och djur, bl.a. de som är CITES-listade.<sup>25</sup> Även uppgifter som förvaras inom ramen för GRÖT-uppdraget har Tullverket lyft som viktiga för myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

Polismyndigheten har bl.a. angett att uppgifter som förekommer i anmälan om miljöfarlig verksamhet är viktiga för myndigheten.

Eftersom länsstyrelserna har flera stora ansvarsområden bedömer Skatteverket att det kan finnas en mängd uppgifter som är värdefulla för skattebrottsenheten, exempelvis uppgifter från tillsyns- och tillståndsprovning inom restaurangbranschen. Tillsynen av alkohollagen kan ge värdefull information om finansieringen av en restaurang och dess faktiska företrädare. Andra områden med tillsyn är t.ex. enskilda verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet vilket sannolikt är av intresse för kriminella aktörer. Tillstånd att bedriva import av djur eller transport av farligt avfall kan vidare ge signaler om att skattepliktig näringsverksamhet bedrivs. Även uppgifter från kontroller av efterlevnad av penningtvätsregister, olika beslut om sanktionsavgifter och underlag för beslut kan vara uppgifter av intresse för skattebrottsenheten. Slutligen har Skatteverket uppgett att det även kan finnas uppgifter av intresse för brottsbekämpningen i ärenden om lönegaranti och ärende om, och registret för, stiftelser. Det är enligt Skatteverket av betydelse att länsstyrelserna får möjlighet att på eget initiativ lämna information från alla delar av verksamheten eftersom det inte finns en möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att fånga upp adekvata uppgifter enbart genom att begära ut uppgifter.

Utöver ovanstående har Ekobrottsmyndigheten lagt till att det inom ramen för tillsyn över bl.a. pantbanker, redovisningskonsulter, skatterådgivare, oberoende jurister som erbjuder vissa tjänster, postbox-företag och trustförvaltare kan förekomma uppgifter av intresse för myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Även varuhandlare och konsthandlare omfattas under vissa förutsättningar av länsstyrelsernas tillsyn. Ekobrottsmyndigheten har här särskilt pekat på det behov som lyfts inom den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet, att det är särskilt viktigt att få bort s.k.

---

<sup>25</sup> CITES står för Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, även kallad Washingtonkonventionen. Hotade djur- och växtarter som är listade enligt konventionen kräver som regel ett CITES-intyg eller CITES-tillstånd för handel, import eller export.



möjliggörare – personer inom olika verksamheter som bistår kriminella personer med rådgivning t.ex. redovisningskonsulter.

Polismyndigheten har efterfrågat förbättrad tillgång till underlag till tillståndsbeslut och andra ärenden där beslut fattas. Även uppgifter om vem som varit närvarande vid fysiska tillsynsbesök kan vara av intresse.

Säkerhetspolisen har anfört att i tillsynsverksamheten över stiftelser torde länsstyrelserna stöta på uppgifter som behövs i myndighetens verksamhet. Exempel på andra uppgifter som myndigheten kan ha behov av från länsstyrelserna är uppgifter om företrädare, finansiering, tecken på penningtvätt, bulvanförhållanden eller andra oegentligheter. Även inom andra tillsynsverksamheter bör det mot bakgrund av att tillsyn typiskt sett har utredningsliknande åtgärder, så som inhämtning av information från tillsynsobjektet, bedömningar och beslut om olika sanktioner, finnas uppgifter som kan behövas i framför allt Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet.

Vi har haft kontakt med representanter för några av länsstyrelserna som uppgett att de är positiva till ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen, främst eftersom det kan skapa bättre förutsättningar för samverkan inom ramen för arbetet mot gränsöverskridande avfallsbrottslighet.

## Sekretess för uppgifter hos länsstyrelserna

Det finns ett förhållandevis stort antal bestämmelser om sekretess som kan vara tillämpliga i länsstyrelsernas vitt skiftande verksamheter. Den följande genomgången har inte för avsikt att vara uttömmande utan är exemplifierande.

Sekretess gäller till att börja med i verksamhet som avser tillsyn över stiftelser för uppgift om stiftelsens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att stiftelsen lider skada om uppgiften röjs. Vidare gäller sekretess för uppgift om någon annan enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men om uppgiften röjs (30 kap. 18 § OSL). Sekretess kan även gälla om en uppgift omfattas av totalförsvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL.

Sekretess gäller bl.a. enligt 30 kap. 23 § OSL och 9 § OSF, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i länsstyrelsernas

verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt (1) för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och (2) för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Sekretess gäller också enligt 24 kap. 8 § tredje stycket OSL och 7 § OSF för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i undersökningar om attityder hos länets invånare till att bo leva och verka i länet.

Enligt 39 kap. 3 § OSL och 10 § OSF gäller vidare sekretess för vissa uppgifter i den personaladministrativa verksamheten när det gäller personal i verksamhet som rör handläggning av djurskydds- och rovdjursfrågor samt i verksamhet som rör offentlig kontroll av djurskyddsfrågor och frågor om gränsöverskridande avfallstransporter.

I detta sammanhang kan det också nämnas att OSL innehåller en särskild bestämmelse om sekretess för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (32 kap. 8 § OSL).

## Länsstyrelserna bör omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått ovan förvarar länsstyrelserna en mängd information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från länsstyrelserna för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande, även om länsstyrelsernas verksamhet är svåröverskådlig och informationsutlämnande kan begränsas av en mängd olika sekretessbestämmelser.

Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från länsstyrelserna, att uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, att uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, och att regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekre-

tesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att länsstyrelserna bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för länsstyrelserna att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. En intresseavvägning kan t.ex. leda till att en uppgift inte ska lämnas i ett fall då bestämmelsen om totalförsvarssekretess i 15 kap. 2 § OSL är tillämplig på uppgiften och sekretessintresset bedöms väga tyngre än brottsbekämpningens intresse av att ta del av uppgiften.

### 9.6.13 Migrationsverket

**Vår bedömning:** Migrationsverket bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Migrationsverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

### Migrationsverkets uppdrag

Migrationsverket ansvarar för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, uppehållsrätt, visering, mottagande av asylsökande inklusive boenden, anvisning till kommuner av ensamkommande barn och nyanlända, självmant återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl., lagstiftningen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt enligt andra författningar (1 § förordningen [2019:502] med instruktion för Migrationsverket).

Därutöver har Migrationsverket en skyldighet att vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot Sveriges säkerhet och i frågor som rör terrorism, anmäla till Polismyndigheten eller åklagare om det i ett ärende hos myndigheten framkommer misstankar om folkmord, brott mot

mänskligheten eller krigsförbrytelser, och bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott (5 §).

Migrationsverket är en av de myndigheter som ingår i 2 § förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Av Migrationsverkets instruktion framgår vidare att myndigheten har i uppdrag att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot grov organiserad brottslighet (3 § punkten 9). Migrationsverket omfattas även av anmälningsskyldigheten 6 § bidragsbrottslagen.

### **Migrationsverket har uppgifter som behövs i den brottsbekämpande verksamheten**

De brottsbekämpande myndigheterna har under utredningen gett uttryck för att det finns ett stort behov av uppgifter från Migrationsverket till den brottsbekämpande verksamheten.

Tullverket har meddelat att myndigheten framför allt ser behov av information kring uppehållstillstånd och vistelserätt samt identitetsuppgifter och familjebilder samt bearbetad information och analyser. Tullverket har därutöver påtalat att det finns behov av att från Migrationsverket få kännedom om identitetsuppgifter med fotografier och uppehållsplatser m.m. för personer som inte är svenska medborgare, t.ex. asylsökande. I vissa fall kan det, enligt Tullverket, vara fråga om personer som uppgett förmodat falska uppgifter i samband med ett ingripande.

Skatteverket har anfört att det hos Migrationsverket kan finnas uppgifter om företag som används som arbetsgivare för att ge utländska personer rätt att vistas i Sverige, trots att personerna inte arbetar på företaget. Misstanken kan grunda sig på att företaget trots ett stort antal anställda redovisar verksamhet i mycket blygsam omfattning. Det kan i sådana fall emellanåt misstänkas att personerna i stället utnyttjas som arbetskraft i andra företag utan att skatter och avgifter redovisas eller betalas. Skattebrottsenheten har mot den bakgrunden bl.a. behov av uppgifter om misstänkta företag, anställda och kontaktuppgifter angående vilka som företräder företagen.

Ekobrottsmyndigheten är inne på samma linje. Myndigheten har för sin verksamhet behov av bl.a. uppgifter om osanna arbetsgivarintyg, osanna anställningsavtal, oseriösa arbetsgivare som anställer personer utan arbetstillstånd m.m.

Även Polismyndigheten har påtalat ett omfattande informationsbehov. Myndigheten har lämnat ett stort antal exempel på vilken typ av information som kan behövas i den brottsbekämpande verksamheten. Det kan till att börja med handla om kontaktuppgifter och uppgifter om var en person har befunnit sig vid en viss tidpunkt och om det finns några inplanerade möten. Det kan också vara fråga om biometriska uppgifter och fotografier. Vidare är man från Polismyndighetens sida intresserad av uppgifter om släktskap och om eventuell gängtillhörighet. Därutöver kan det inom ramen för handläggningen av arbetstillstånd uppkomma misstankar om brott. Polismyndigheten har därför behov av att få ta del av uppgifter som förekommer i sådana ärenden. Det kan exempelvis vara fråga om kontouppgifter och transaktioner, men även sådan information som Migrationsverket kan ha fått tillgång till i samband med platsbesök. I likhet med vad Polismyndigheten framfört i förhållande till alla myndigheter finns det ett behov av att i större utsträckning än i dag få signaler om när Migrationsverket upptäcker något som kan misstänkas vara ett nytt brottsupplägg.

Under kartlägningsarbetet frågade vi Migrationsverket om myndigheten förfogar över andra uppgifter som skulle kunna vara av betydelse för brottsbekämpningen. Migrationsverket bedömer att det finns en mängd uppgifter som förvaras hos myndigheten och som kan vara till nytta för de brottsbekämpande myndigheterna. Det handlar generellt om information kring uppehållstillstånd och vistelserätt samt identitetsuppgifter och familjebilder av intresse för brottsbekämpande myndigheter. Migrationsverket har vidare angett att det vore önskvärt att få möjlighet att dela bearbetad information och analyser i större utsträckning än vad som är möjligt i dag.

Migrationsverket har också särskilt påtalat ett behov av att dela information i arbetstillståndsärenden där det inte sällan kan finnas misstankar om oegentligheter. Det kan t.ex. handla om att det upprättas skenavtal för anställning.

När det gäller viss information som Polismyndigheten efterfrågar har Migrationsverket lämnat följande synpunkter. Migrationsverket har inte någon rättslig möjlighet att lagra biometriska uppgifter annat än i vissa särskilda fall. Fingeravtryck och fotografier kan tas och lagras med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen om en utlänning inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige eller om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som alternativt

skyddsbehövande eller om det finns förutsättningar för förvar. Uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier får endast användas i den utsträckning som följer av 15 § utlänningsdatalagen (2016:27). Det finns även vissa andra bestämmelser i 9 kap. 8 a § utlänningslagen som kan medföra att vissa ytterligare fingeravtryck tillförs register. Uppgifter om DNA finns bara i de fåtal ärenden där man eftersöker en förälder till ett barn, och de gallras omgående när ärendet är avslutat. Vidare har Migrationsverket visserligen tillgång till familjebilder men mycket sällan om övrigt släktskap, umgängeskretsar eller eventuell gängtillhörighet. Det förs inte heller några besöksloggar i Migrationsverkets kontor. Däremot finns sådana loggar på Migrationsverkets förvar, men dessa innehåller bara notering om antal personer och tidpunkt, inte namn.

### Sekretess för uppgifter hos Migrationsverket

Vid Migrationsverket, och andra myndigheter, gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föränleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar (21 kap. 5 § OSL).

Därutöver gäller sekretess även enligt 37 kap. 1 § OSL i Migrationsverkets verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärenden om svenskt medborgarskap. Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses ärenden om t.ex. visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning, utvisning och kontrollåtgärder samt annan löpande tillsyn. Sekretess gäller i sådana ärenden 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. Uppgifter som kan skyddas med stöd bestämmelsen är t.ex. en uppgift om att en person har sökt asyl eller uppehållstillstånd på annan grund. Andra uppgifter som kan skyddas är uppgifter om hälsotillstånd eller om religiös eller politisk uppfattning.<sup>26</sup>

I ärenden om statlig ersättning för kostnader för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av de personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av an-

---

<sup>26</sup> Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar, kommentar till 37 kap. 1 §.

knytning till sådana utläningar gäller sekretess enligt 37 kap. 3 § OSL. Sekretessen skyddar uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Särskilda sekretessbestämmelser gäller för uppgifter som förekommer i ärenden enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Uppgifter i sådana ärenden omfattas av socialtjänstsekretess (26 kap. 1 § OSL) vid Migrationsverket. Se även 37 kap. 4 § OSL och 37 kap. 6 § OSL.

Vidare kan det hos Migrationsverket förekomma uppgifter som skyddas av utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL och totalförsvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL. Det kan i samband med uppgiftslämnande till Polismyndighetens och Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet förekomma sekretess enligt 18 kap. 2 § och 35 kap. 1 § OSL. Stark sekretess gäller också som regel i säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen och ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar.

Inom ramen för Migrationsverkets uppdrag enligt 5 § instruktionen bistår myndigheten Säkerhetspolisen i dess uppdrag, och genom det remissförfarande som framgår av utlänningslagen och lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap lämnar myndigheten regelbundet, och i stor omfattning, uppgifter till Säkerhetspolisen. Migrationsverket har en särskild uppgiftsskyldighet till bl.a. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten i 20 § utlänningsdatalagen. Bestämmelsen ger Polismyndigheten och Säkerhetspolisen direktåtkomst till uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt de primära ändamålen i 11 §, t.ex. uppgifter som behandlas vid hantering av ärenden. Polismyndigheten ges även direktåtkomst till uppgifter om fingeravtryck och fotografier som behandlas med stöd av 15 §.<sup>27</sup> Bestämmelsen i 20 § utlänningsdatalagen innehåller i det andra stycket även en skyldighet för Migrationsverket att lämna ut uppgifter på begäran av Polismyndigheten.

---

<sup>27</sup> Jfr de förslag som lämnats av Biometriutredningen i betänkandet *Biometri – för en effektivare brottsbekämpning*, SOU 2023:32.

## Migrationsverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Genom utredningens kartläggning har det framkommit att Migrationsverket i stor utsträckning förfogar över information som behövs hos de brottsbekämpande myndigheterna. Migrationsverkets möjligheter att dela information med de brottsbekämpande myndigheterna behöver förbättras. Det framstår enligt vår mening som särskilt angeläget att det införs en skyldighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ.

Vid samråd med Migrationsverket har det, som framgått ovan, framkommit att myndigheten har mycket av den information som de brottsbekämpande myndigheterna efterfrågar. Vi kan konstatera att Migrationsverket också bedömer att det finns anledning att dela mer information med de brottsbekämpande myndigheterna än vad som sker i dag.

Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från Migrationsverket, att uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, att uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, och att regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Migrationsverket bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen. Det kan i sammanhanget också påpekas att den uppgiftsskyldighet vi föreslår linjerar med Migrationsverkets uppdrag att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Migrationsverket att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. Migrationsverket har påtalat att myndigheten förvarar information som det i vissa situationer kan finnas starka skäl mot att lämna ut. Det kan till att börja med handla om kvalificerade säkerhetsärenden enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. I de ärendena kan det förekomma mycket känslig information som kan omfattas av både utrikessekretess (15 kap. 1 § OSL) och totalförsvarssekretess (15 kap. 2 § OSL). Ett annat exempel på när mycket skyddsvärda uppgifter kan förekomma inom myndigheten är när det uppstår misstankar om s.k. flyktingspionage. Inte sällan kan det i de sistnämnda fallen riskera att störa svenska förbindelser med andra stater om uppgifterna lämnas ut, varför informationen kan omfattas av utrikessekretess. Sådan information som nu exemplifierats kan därför många gånger komma att medföra att den intresse-



avvägning som ska göras enligt vårt förslag leder till att informationen inte lämnas ut.

#### 9.6.14 Naturvårdsverket

**Vår bedömning:** Naturvårdsverket bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Naturvårdsverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

#### Naturvårdsverkets uppdrag

Naturvårdsverket ansvarar för frågor som handlar om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning, jakt och vilt samt miljöforskning. I Naturvårdsverkets uppdrag ingår att fördela statliga anslag till aktörer som arbetar med t.ex. skydd och skötsel av värdefull natur, sanering och efterbehandling av förorenade områden och ersättning för viltskador. Naturvårdsverket ger också stöd till ideella organisationer och friluftorganisationer.

Myndigheten har i regleringsbrevet för 2023 fått i uppdrag av regeringen att sammanställa behovet av de resurser och förstärkningar inom tillsynsmyndigheternas verksamhet som krävs för att förebygga och upptäcka avfallsbrottslighet, inklusive att driva ärenden där sådan brottslighet har upptäckts. Inom uppdraget ska Naturvårdsverket inhämta information från länsstyrelser och kommuner. Uppdraget ska redovisas till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 29 februari 2024 (M2022/02369 (delvis), M2021/02246, M2022/02008 m.fl.).

Myndigheten har även i uppdrag att tillsammans med nio andra myndigheter utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet. Uppdraget ska slutredovisas till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 1 mars 2026, men ska därutöver delredovisa viktiga insatser och resultat samt planerade åtgärder för efterföljande år senast den 1 mars 2023, 2024 och 2025 (M2022/00531 (delvis)). Myndigheterna ska vid behov lämna nödvändiga författningsförslag för att underlätta samverkan och informationsutbyte.

## Naturvårdverket har uppgifter som behövs i brottsbekämpande verksamhet

I det avfallsregister som förs vid Naturvårdsverket finns uppgifter som såväl Polismyndigheten som Skatteverket har framfört kan vara av intresse för myndigheternas brottsbekämpande verksamhet. Skatteverket har också efterfrågat förbättrade möjlighet att få tillgång till uppgifter om gränsöverskridande avfallstransporter och andra underlag som skyddas av sekretess.

Polismyndigheten har efterfrågat kontaktuppgifter, uppgifter om faktiska företrädare, beslut och underlag för beslut, uppgifter om utbetalade bidrag och utfärdade sanktionsavgifter. Därutöver efterfrågas även uppgifter om konton och transaktioner samt uppgifter som framkommer vid fysiska tillsynsbesök.

## Sekretess för uppgifter hos Naturvårdsverket

Uppgifter om farligt avfall kan omfattas av totalförvarssekretess (15 kap. 2 § OSL). Farligt avfall är ofta farligt gods. Farligt gods som transporteras omfattas av lagen (2006:263) om transport av farligt gods. I offentlighets- och sekretesslagen finns en bestämmelse om sekretess för skyddsåtgärder för transport av farligt gods. Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs (18 kap. 8 § 6 OSL).

Inom Naturvårdsverkets statistikverksamhet gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (24 kap. 8 § OSL).

Naturvårdsverket har visst tillsynsansvar. I tillsynsverksamheten gäller sekretess för uppgift om affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgift röjs (30 kap. 23 § OSL samt 9 § OSF och punkterna 40, 123, 124, 155, 156, 170 och 171 i bilagan till OSF).

Uppgifter i avfallsregistret omfattas av en särskild sekretessbestämmelse. I registret finns information om farligt avfall, inklusive hur avfallet hanteras och av vem. För uppgifter i avfallsregistret gäller sekretess gäller för uppgift om det kan antas att farligt avfall kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs och för uppgift om enskildas affärs- och driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde

lider men om uppgiften röjs (18 kap. 18 a § och 31 kap. 11 a § OSL). Därutöver omfattas Naturvårdsverket av bestämmelser om sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott, dvs. förundersökningssekretessen i 18 kap. 1 § OSL och 18 kap. 3 § OSL om sekretess hos myndigheter som biträder Åklagarmyndigheten i brottsutredning.

### Naturvårdsverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått ovan förvarar Naturvårdsverket information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från Naturvårdsverket för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. Mot bakgrund av *att* brottsbekämpningen behöver mer information från Naturvårdsverket, *att* uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, *att* uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, *och att* regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Naturvårdsverket bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Naturvårdsverket att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitt 7.3.6 och 9.1.3.

#### 9.6.15 Pensionsmyndigheten

**Vår bedömning:** Pensionsmyndigheten bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Pensionsmyndigheten ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

## Pensionsmyndighetens uppdrag

Pensionsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för ålderspensions-systemet inom socialförsäkringen och för vissa andra förmåner och ersättningar. Myndighetens uppdrag omfattar bl.a. att ansvara för att betala ut den allmänna pensionen och för att analysera pensioner och pensionssystemet. I uppdraget ingår också att ge såväl generell som individuell information om hela pensionen. Enligt 2 § förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten ska myndigheten bl.a. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

Pensionsmyndigheten kan ingå i särskilt beslutad samverkan enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet och ingår även i andra samverkansprojekt så som Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, MUR. Myndigheten omfattas även av anmälningsskyldigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen och en skyldighet att på begäran lämna uppgifter till bl.a. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, åklagarmyndighet och Skatteverket enligt 3 § förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

## Pensionsmyndigheten har information som behövs i brottsbekämpande verksamhet

Skatteverket har angett att Pensionsmyndigheten har information som Skatteverket behöver i den brottsbekämpande verksamheten. Det handlar bl.a. om kontouppgifter, uppgifter om att en person är utflyttad från Sverige och vem som är anmäld som ombud för pensionsutbetalning. Även underlag för beslut om bostadstillägg och andra bostättningsbaserade förmåner kan behövas för att följa upp misstankar om folkbokföringsbrott. Pensionsmyndigheten kan ha uppgifter som indikerar t.ex. att en utflyttad person inte längre är i livet, att en person som inte är registrerad som utflyttad avlider utomlands eller att en person avlider under en tillfällig vistelse utomlands. Ekobrottsmyndigheten har förklarat att myndighetens behov motsvarar Skatteverkets. Tullverket har uppgett att myndighetens behov delvis överensstämmer med Skatteverkets.

Från Polismyndigheten har det påtalats att myndigheten behöver kontaktuppgifter, underlag för ansökningar och beslut samt under-

lag från analysverksamheten vid Pensionsmyndigheten. Polismyndigheten behöver också information om nya brottsupplägg som identifieras av Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndigheten har uppgett att myndigheten har tillgång till de flesta av de uppgifter som de brottsutredande myndigheterna har uppgett sig ha behov av. Vissa av dessa uppgifter skulle redan i dag – med stöd av t.ex. 3 § förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter – på begäran kunna lämnas till flera av de brottsutredande myndigheterna. Uppgifterna skulle dock inte kunna lämnas på eget initiativ i samma omfattning.

### **Sekretess för uppgifter hos Pensionsmyndigheten**

Sekretess gäller enligt 28 kap. 1 § 2 och 8 OSL hos Pensionsmyndigheten för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende om allmän pension eller annan ekonomisk förmån för enskild. Sekretess gäller enligt samma bestämmelse hos Pensionsmyndigheten även i verksamhet som avser registrering av enskilda för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Vidare gäller sekretess hos Pensionsmyndigheten i ärende enligt lagstiftningen om inkomstgrundad ålderspension för uppgift om hur premiepensionsmedel har placerats för en enskilds räkning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men, och vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110) (28 kap. 5 § OSL).

Eftersom myndigheten är en statistikansvarig myndighet omfattas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom ramen för myndighetens statistikverksamhet av den särskilda statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL.

## Pensionsmyndigheten ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått ovan förvarar Pensionsmyndigheten information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från Pensionsmyndigheten för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från Pensionsmyndigheten, att uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, att uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, och att regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Pensionsmyndigheten bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen. Det kan i sammanhanget också påpekas att den uppgiftsskyldighet vi föreslår linjerar med Pensionsmyndighetens uppdrag att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Pensionsmyndigheten att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitten 7.3.6 och 9.1.3.

### 9.6.16 Skatteverket

**Vår bedömning:** Skatteverket bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Skatteverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

## Skatteverkets uppdrag

Skatteverket är en myndighet med ansvar för ett flertal olika verksamheter. En av dessa är beskattningsverksamheten (inklusive fastighetstaxeringen och statens borgenärsroll) som främst fastställer och tar ut skatt och fastställer rättvisande taxeringsvärden på fastigheter. I denna verksamhet ryms även bl.a. att bevaka statens fordringar i konkurser och myndighetens handläggning enligt systemet för stöd vid korttidsarbete. En annan verksamhet är folkbokföringsverksamheten som ansvarar för frågor om folkbokföring och personnamn. Vidare finns verksamheten för utfärdande av identitetskort för folkbokförda i Sverige (id-kortsverksamheten). Ytterligare verksamheter är bl.a. den brottsbekämpande verksamheten, registrering av bouppteckningar, äktenskapsregistret och Statens personadressregister, SPAR. Inom Skatteverket finns även två särskilda organ; nämnden för dödförklaring och SPAR-nämnden.

Av 19 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår att det vid myndigheten ska finnas en eller flera särskilda enheter för uppgiften att medverka i brottsutredningar. Den brottsbekämpande verksamheten bedrivs vid en skattebrottsenhet som är en självständig verksamhetsgren inom myndigheten (jfr 8 kap. 2 § OSL). Bestämmelser om verksamheten finns i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I avsnittet nedan är det främst Skatteverkets övriga verksamhetsgrenar som pekats ut som relevanta informationsinnehavare till brottsbekämpningen.

Likt flera av de myndigheter vi redogjort för tidigare i avsnittet är Skatteverket en av de myndigheter som ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och kan ingå i särskilt beslutad samverkan med stöd av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Skatteverket har redan i dag en väl fungerande samverkan med Ekobrottsmyndigheten. Samverkan sker i dag dels direkt med Skatteverket, dels inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet. Skatteverket har vidare en anmälningsskyldighet i förhållande till åklagare enligt 17 § skattebrottslagen (1971:69) och enligt 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261). Anmälningar från Skatteverket, som leder till en förundersökning, leds av åklagare vid Ekobrottsmyndigheten men utreds av personal vid Skattebrottsenheten.

## Skatteverkets icke brottsbekämpande verksamheter har uppgifter som behövs i brottsbekämpande verksamhet

Under utredningens kartläggningsarbete framförde Polismyndigheten att det finns behov av ett förbättrat informationsutbyte med Skatteverket, avseende Skatteverkets icke brottsbekämpande verksamhetsgrenar.

På samma sätt som Polismyndigheten har framfört i förhållande till andra statliga myndigheter har myndigheten beskrivit ett behov av kontaktuppgifter, kontouppgifter och uppgifter om transaktioner. Även information om var bolag verkar och, framför allt, information om nya brottsupplägg som uppmärksammas. Andra uppgifter som Polismyndigheten efterfrågat är sådana som framkommit vid platsbesök samt vid analyser och kontrollverksamhet. Polismyndigheten har angett att information behöver lämnas ut från alla delar av Skatteverkets icke brottsbekämpande verksamhet, t.ex. från id-kortsverksamheten och från verksamhet som avser bosättningsutredningar, kassakontroller, bouppteckningar, personalliggarkontroller, revisioner, inkomstdeklarationer, inbetalade avgifter, punktskatt och fastighetstaxering.

Även Ekobrottsmyndigheten har gett uttryck för att myndigheten behöver mer information från Skatteverket, även om myndigheterna – som redovisats ovan – redan i dag har en väl fungerande samverkan. Den information som Ekobrottsmyndigheten behöver kan vara av olika slag. Det kan bl.a. handla om uppgifter om enskildas och företags ekonomiska förhållanden, fakturor, bokföring och skatteredovisning, företrädare för företag, kontaktuppgifter och adresser.

Vi frågade Skatteverket vad myndigheten har för inställning till att dela mer information med brottsbekämpande myndigheter än vad som görs i dag. I sitt svar angav Skatteverket att de icke brottsbekämpande verksamheterna ser fördelar med att kunna lämna alla typer av uppgifter som kan antas ha samband med allvarlig brottslig verksamhet. Vissa av de efterfrågade uppgifterna, så som fakturor, är material som lånas in t.ex. i samband med revision. Behovet för de icke brottsbekämpande verksamheterna att lämna sådan information till brottsbekämpande myndighet motsvarar enligt Skatteverkets bedömning de behov som tidigare har identifierats i samband med att informa-



tionsutbytet mellan skattebrottsenheten och övriga verksamheter sågs över.<sup>28</sup>

När det gäller frågan om vilken typ av information som kan finnas hos Skatteverket och som är relevant för andra brottsbekämpande myndigheter gjorde regeringen vissa uttalanden av intresse i det lagstiftningsarbete som ledde till att nya uppgiftsskyldigheter infördes för både Skatteverkets brottsbekämpande och icke brottsbekämpande verksamheter (se 7–9 §§ lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). I propositionen uttalade regeringen bl.a. följande.

Information från andra verksamheter inom Skatteverket som kan vara av intresse för den brottsbekämpande verksamheten är exempelvis uppgifter som var för sig inte är av så stor betydelse men som tillsammans med andra uppgifter tyder på brottslig verksamhet utan att det finns någon misstanke om ett konkret brott. Det kan t.ex. röra sig om att många bolag använder samma boxadress, uppgifter om olika penningflöden eller kraftigt förändrad omsättning på kort tid, ovanliga transaktioner, årsredovisningar som kan vara uppblåsta, lån eller aktieägartillskott som inte kan styrkas, eller ovanliga betalningsmetoder. Det kan även röra sig om uppgifter om att ett stort antal personer är folkbokförda på samma fastighet och, i förekommande fall, samma lägenhet, handlingar som misstänks vara manipulerade eller missbrukade samt uppgifter som tyder på att identiteter är falska eller stulna. Uppgifter av den karaktären kan vara viktiga för att få en samlad bild över en brottslig verksamhet och kan t.ex. leda till att skattebrottsenheten initierar ett ärende i underrättelseverksamheten. Det kan emellertid ibland vid utlämnande vara svårt att slå fast att det, för var och en av uppgifterna, är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Tillsammans med andra uppgifter som den brottsbekämpande verksamheten har tillgång till kan de dock belysa exempelvis skeenden och samband. Information om sådana och liknande aktiviteter kan dessutom vara av vikt för de andra brottsbekämpande myndigheterna. Genom att tidigt få kännedom om dessa aktiviteter ökar dessutom möjligheterna att snabbt kunna vidta åtgärder för att utreda begångna brott eller stoppa pågående brottslighet. Skatteverket upptäcker i den sedvanliga kontrollverksamheten inte sällan uppgifter om misstänkt brottslig verksamhet som den brottsbekämpande verksamheten skulle ha nytta av. Det kan röra sig om företeelser, handlingsmönster, personer m.m. som tyder på att det förekommer brottsliga aktiviteter utan att det ännu har kommit till en nivå där en brottsanmälan ska göras till en åklagare. Exempelvis kan det komma fram uppgifter i kontrollverksamheten på skatteområdet om att ett bolag har bedrivit omfattande bygg- och anläggningsverksamhet med hög omsättning, samt att bolaget redovisar skatter och avgifter i viss omfattning, har få anställda och systematiskt

<sup>28</sup> Se prop. 2019/20:166 *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*, s. 90 f.

har erhållit omfattande fakturering från andra bolag där en och samma person har en ledande roll. Vid en utökad kontroll kan det visa det sig att dessa bolag i sin tur redovisar blandad verksamhet och varierande omsättning men inga arbetsgivaravgifter och även har betalat stora belopp till flera okända mottagare. Ovanstående tyder på att skattebrottslighet med oredovisade inkomster och arbetsgivaravgifter förekommer som skulle kunna kartläggas av den brottsbekämpande verksamheten. I dag kan denna information bara lämnas från beskattningsverksamheten om förutsättningarna för ett utlämnande med stöd av generalklausulen är uppfyllda.<sup>29</sup>

## Sekretess för uppgifter hos Skatteverket

Inom *beskattningsverksamheten* gäller som utgångspunkt absolut sekretess. Absolut sekretess innebär att om ingen sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig ska en uppgift inte lämnas ut, oavsett vilken skada eller men ett utlämnande innebär. Skatte- och tullsekretess regleras i 27 kap. OSL. Av 27 kap. 1 § första stycket OSL framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen gäller vidare enligt andra stycket i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen, s.k. databassekretess. Den nu redovisade sekretessen är absolut för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ett antal olika ärendeslag som listas i 27 kap. 2 § OSL, bl.a. särskilda ärenden om revision eller annan kontroll i fråga om skatt samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte omfattas av 27 kap. 1 § OSL.

Sekretess för Skatteverkets, och andra myndigheters, *verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn* regleras i 17 kap. OSL. Sekretess gäller enligt 17 kap. 1 § OSL för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Sekretess gäller även för uppgift som hänför sig till pågående granskning för kontroll av skatt eller avgift till staten eller kommun, om det med

---

<sup>29</sup> a prop. s. 90–91.

hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs för den som kontrollen avser (17 kap. 2 § OSL).

I Skatteverkets *folkbokföringsverksamhet* gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden (22 kap. 1 § OSL). I folkbokföringsverksamheten registreras bl.a. uppgifter om personer bosatta i Sverige i folkbokföringsdatabasen. Som regel är uppgifter i folkbokföringsdatabasen offentliga. Sekretess gäller endast för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Om sekretess gäller för en viss uppgift eller inte beror på vilken typ av uppgift det handlar om, vem som vill ha ut uppgiften och i vilket syfte uppgiften begärs ut. Sekretess kan gälla för mer eller mindre känsliga uppgifter men också för uppgifter som normalt sett betraktas som harmlösa, men som på grund av speciella omständigheter i det enskilda fallet betraktas som skyddsvärda. Uppgifter i folkbokföringsdatabasen som kan vara sekretessbelagda är de som i normalfallet anses som känsliga, t.ex. uppgifter om ändrad köns-tillhörighet. Uppgift i folkbokföringsverksamhet i form av fotografisk bild har ett förstärkt sekretesskydd (22 kap. 1 § andra stycket OSL). För en sådan fotografisk bild gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Bestämmelser om sekretess i den verksamhet som avser Skatteverkets databas över *identitetskort* för folkbokförda i Sverige finns i 22 kap. 1 § OSL jämförd med 6 § OSF. Uppgifterna i Skatteverkets databas över identitetskort är vanligtvis offentliga. Ibland kan dock uppgifter om enskilds personliga förhållanden vara sekretessbelagda (6 § 1 OSF). För uppgift i databasen över identitetskort i form av fotografisk bild av den enskilde gäller däremot också sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (6 § 2 OSF).

Beslut i ärenden är som regel offentliga, se 27 kap. 2 § tredje stycket OSL.

## Skatteverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som beskrivits ovan har Skatteverkets skattebrottsenhet genom de bestämmelser om uppgiftsskyldighet som har förts in i 7–9 §§ lag om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet numera förbätt-

rade möjligheter att utbyta information med Skatteverkets icke brottsbekämpande verksamheter. Gentemot övriga brottsbekämpande myndigheter är möjligheterna för Skatteverkets icke brottsbekämpande verksamheter att lämna ut uppgifter fortfarande mer begränsade. I sitt svar till utredningen har Skatteverket pekat på ett antal situationer där enbart den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är tillämplig vid sådant utlämnande. Det handlar till att börja med om uppgifter som gäller misstänkt begångna brott där inte fängelse finns i straffskalan alternativt annan påföljd än böter inte kan antas. Vidare handlar det om situationer där varken lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet eller 10 kap. 24 § OSL kan tillämpas. Det kan också vara fråga om uppgift om att en person arbetar i Sverige men saknar arbetstillstånd.

Skatteverket har vidare angett att folkbokföringsverksamheten har en särskild underrättelseskyldighet till Polismyndigheten om en person anmäler flyttning till Sverige och saknar uppehållstillstånd. Skyldigheten omfattar dock inte de fall då det i en utredning kommer fram att en redan folkbokförd person saknar uppehållstillstånd (t.ex. för att uppehållstillståndet har gått ut) för att vistas i Sverige.

Uppgiftslämnande mellan de icke brottsbekämpande verksamhetsgrenar som omfattas av lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och skattebrottsenheten har en naturlig anknytning till verksamheten som bedrivs inom respektive gren och är således begränsad till skattebrottsenhetens brottskatalog. En uppgiftsskyldighet för Skatteverket att lämna uppgifter till samtliga brottsbekämpande myndigheter är en betydande förändring jämfört med dagens informationsutbyte mellan Skatteverkets verksamhetsgrenar och med t.ex. Polismyndigheten och den samverkan som sker med stöd av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet på underrättelsestadiet. Men på ett principiellt plan finns det enligt vår mening inte skäl att göra skillnad mellan uppgiftslämnande till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och övriga brottsbekämpande myndigheter. Möjligheterna för Skatteverkets icke brottsbekämpande verksamheter att dela information med de brottsbekämpande myndigheterna bör därför förbättras. Redan av dessa skäl anser vi att Skatteverket bör omfattas av uppgiftsskyldigheten till de brottsbekämpande myndigheterna.

Till det kommer även de skäl som kan anföras i förhållande till övriga statliga myndigheter som omfattas av våra förslag, dvs. att

uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, *att* uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, *och att* regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Skatteverket att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. För Skatteverkets vidkommande kan intresseavvägningen medföra visa begränsningar med hänsyn till att det inom flera av myndighetens verksamheter – ofta de verksamheter av särskilt intresse för brottsbekämpningen – finns uppgifter som omfattas av absolut sekretess, se vidare avsnitt 9.4.

### 9.6.17 Statens skolinspektion

**Vår bedömning:** Statens skolinspektion bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Statens skolinspektion ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den föreslagna lagen.

### Statens skolinspektions uppdrag

Statens Skolinspektion (Skolinspektionen) inspekterar skolor och beslutar i ärenden som rör ansökningar om att som enskild huvudman få starta en fristående skola. Skolinspektionen har tillsynsansvar över vissa skolformer enligt 26 kap. 3 § skollagen (2010:800), t.ex. kommunal förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Av de särskilda utbildningsformerna i 24 kap. skollagen har Skolinspektionen tillsynsansvar för bl.a. internationell grund- och gymnasieskola. Utifrån tillsynsuppdraget i skollagen bestämmer Skolinspektionen när myndigheten utför inspektion genom tillsyn eller kvalitetsgranskning.

För vissa skolformer har Skolinspektionen ett tillsynsansvar enbart såvitt avser arbetet mot kränkande behandling, t.ex. för fristå-

ende förskola. I övriga delar är det kommunen som har tillsynsansvar över verksamheten (26 kap. 3 och 4 §§ skollagen).

I tillståndsverksamheten prövar Skolinspektionen bl.a. ansökningar om godkännande att som enskild huvudman få bedriva skolverksamhet och att som enskild huvudman få rätt till bidrag för att bedriva internationell skola på gymnasienivå. Myndigheten följer upp beslut om tillstånd eller rätt till bidrag i nära anslutning till verksamhetens start (26 kap. 9 a § skollagen).

Vidare kan Skolinspektionen anmäla lärare och förskollärare till Lärarnas ansvarsnämnd (27 kap. 4 § skollagen).

Inom Skolinspektionen finns även Barn- och elevombudet som arbetar för att motverka kränkande behandling av barn och elever samt för att tillvarata barns och elevers enskilda rätt. Barn- och elevombudet ska även upprätthålla kontakter med andra myndigheter och organisationer som arbetar mot kränkande behandling (t.ex. kommuner, Diskrimineringsombudsmannen och elevorganisationer) och sprida kunskap om de lagar och regler som rör kränkande behandling av barn och elever.

### **Skolinspektionen har uppgifter som behövs i brottsbekämpande verksamhet**

I förhållande till Skolinspektionen är det främst Ekobrottsmyndigheten som har redogjort för ett behov av mer information från myndigheten. Ekobrottsmyndigheten har beskrivit att behovet är kopplat till Skolinspektionens prövning av godkännanden av att som enskild huvudman få bedriva skolverksamhet och då särskilt den s.k. ägar- och ledningsprövningen. Vid prövningen menar Ekobrottsmyndigheten att det kan komma fram omständigheter som tyder på att det förekommer oseriösa aktörer, oriktiga uppgifter om företrädare för skolföretag, oriktiga uppgifter om skolföretagens ekonomiska förhållanden och åsidosatt bokföringsskyldighet m.m. Samtliga uppgifter kan vara betydelsefulla i Ekobrottsmyndighetens verksamhet med att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet på skolområdet.

## Sekretess för uppgifter hos Skolinspektionen

I tillsynsverksamheten vid Skolinspektionen gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 7 § OSL). Sekretess gäller dock inte i beslut i ärenden.

I ärenden om legitimation gäller sekretess för uppgift om den legitimerades hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs (23 kap. 7 a § OSL).

Sekretess gäller även för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men av att uppgiften röjs, och uppgiften förekommer i ett ärende enligt 6 kap. skollagen, dvs. ärenden om kränkande behandling (33 kap. 1 § första stycket tredje punkten OSL).

## Skolinspektionen ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Vid Skolinspektionen råder det framför allt sekretess för uppgifter som förvaras i tillsynsärenden, och eftersom dessa ärenden kan handläggas under en längre tid är sådana uppgifter skyddade under denna tid. I kontakt med utredningen har Skolinspektionen uppgett att merparten av de uppgifter som förvaras vid myndigheten är offentliga. Myndigheten har påtalat att uppgifter som indikerar brott eller brottsupplägg redan i dag lämnas till brottsbekämpningen, och då framför allt till Ekobrottsmyndigheten. Inspektionen ser emellertid inte några hinder mot att omfattas av en uppgiftsskyldighet. Tvärtom välkomnar man förslaget, samtidigt som det påpekas att inspektionen bedömer att uppgiftsskyldigheten inte kommer att innebära någon avgörande förändring i mängden uppgifter som kommer att lämnas ut jämfört med i dag.

Som framgått ovan förvarar Skolinspektionen information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från Skolinspektionen för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från Skolinspektionen, att uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, att uppgiftslämnande från de för brotts-

bekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, *och att* regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Skolinspektionen bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen. Det bör också vägas in att tillsynsuppdraget får anses vara närliggande de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag. Det finns därför, som vi påtalat tidigare, enligt vår mening sällan skäl för att upprätthålla sekretessgränser mellan en tillsynsmyndighet och en brottsbekämpande myndighet för information om eventuell brottslighet som framkommit inom tillsynsverksamheten.

Vi har övervägt om uppgiftsskyldigheten för Skolinspektionen bör vara avgränsad till enbart Ekobrottsmyndigheten, eftersom det främst är den myndigheten som har efterfrågat mer information från Skolinspektionen. Det kan dock inte uteslutas att även andra brottsbekämpande myndigheter, framför allt Polismyndigheten och Skatteverket, kan komma att ha nytta av information från Skolinspektionen i den brottsbekämpande verksamheten. Vi har heller inte identifierat några starka motstående intressen som talar för en sådan begränsning. Vikten av en enhetlig lagstiftning väger därför tyngre.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Skolinspektionen att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer.

### 9.6.18 Sveriges utlandsmyndigheter

**Vår bedömning:** Sveriges utlandsmyndigheter bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Sveriges utlandsmyndigheter ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den föreslagna lagen.

### Utlandsmyndigheternas uppdrag

Sveriges utlandsmyndigheter är en del av utrikesrepresentationen. Utlandsmyndigheter är beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat, 1 kap. 2 § andra stycket för-



ordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. En beskickning benämns ambassad eller legation. En delegation vid en internationell organisation benämns delegation eller representation (1 kap 4 §). Ett karriärkonsulat är ett konsulat som leds av en utsänd tjänsteman (1 kap. 5 §). Beskickningar och konsulat ska som förvaltningsmyndigheter handlägga och besluta i författningsreglerade ärenden (3 kap. 2 §).

Utlandsmyndigheterna ansvarar bl.a. för att i samverkan med Regeringskansliet verka för genomslag och förståelse för svenska ståndpunkter inom utrikespolitiken och andra politikområden, biträda enskilda statsråd i deras verksamhet, och särskilt uppmärksamma frågor som berör Sverige som medlem av Europeiska unionen (3 kap. 1 §). Beskickningar och konsulat ska följa utvecklingen i verksamhetslandet eller konsulatsdistriktet och i rapporter redovisa och analysera händelser och förhållanden som är av intresse för Sverige (3 kap. 5 §). Beskickningar och konsulat svarar också för Sverigefrämjande verksamhet utomlands (3 kap. 6–7 §§).

Beskickningar och konsulat handlägger ett antal olika slags förvaltningsärenden. I detta sammanhang kan särskilt nämnas migrationsärenden (3 kap. 9 §). Beskickningar och konsulat som handlägger migrationsärenden ska på begäran av Migrationsverket vidta sådana åtgärder som faller inom Migrationsverkets behörighetsområde. De ska vidare biträda Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i ärenden enligt utlänningslagstiftningen.

Beskickningar och konsulat handlägger vidare även passärenden (3 kap. 10 §) och genomför identitetskontroller i ärenden om samordningsnummer (3 kap 10 a §). Beskickningar och konsulat lämnar också konsulärt bistånd (3 kap. 14 §), vilket inbegriper ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands. Beskickningar och konsulat ska dessutom i övrigt i skäligen omfattning lämna enskilda och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov.

### **Sveriges utlandsmyndigheter har uppgifter som behövs i brottbekämpande verksamhet**

Det är framför allt Skatteverket och Polismyndigheten som påtalat ett behov av att i större utsträckning än i dag få tillgång till uppgifter från Sveriges utlandsmyndigheter. Skatteverket har uppgett att uppgifter hos t.ex. ambassader och konsulat i utlandet kan gälla adresser,

tillgångar och liknande vad gäller svenska personer som befinner sig utomlands. Sådana uppgifter kan vara betydelsefulla vid kartläggning av personer inom organiserad och eller gränsöverskridande brottslighet. Även uppgifter om utomlands förlustanmälda svenska pass och utfärdade provisoriska pass utomlands samt uppgifter om giftermål utomlands kan behövas vid Skattebrottsenheten.

Polismyndigheten har efterfrågat bättre tillgång till adressuppgifter, telefonnummer och andra kontaktuppgifter till enskilda och deras släktingar eller närstående som kan finnas vid ambassaderna. Andra uppgifter av intresse för brottsbekämpningen kan vara kontouppgifter vid inbetalning av avgifter eller uppgift om vilka som besökt en ambassad eller konsulat vid ett visst tillfälle, vid vilken tid och i vilket syfte. I ärenden om utfärdande av pass kan det vara intressant för Polismyndigheten få kännedom om av vilken anledning sökanden behöver förnya sitt pass. Andra uppgifter som Polismyndigheten ser behov av är uppgifter som tyder på risk för barnäktenskap eller egenmäktighet med barn.

### **Sekretess för uppgifter hos utlandsmyndigheterna**

Det finns ett flertal sekretessbestämmelser som kan bli tillämpliga hos Sveriges utlandsmyndigheter i de olika ärendeslag som handläggs vid beskickningar och konsulat. Vi avser i detta sammanhang att redovisa några exempel på sekretessbestämmelser som är av särskild betydelse för utrikesrepresentationen.

Till att börja med kan nämnas att uppgifter inom utrikesrepresentationen ofta kan röra Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös. Om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs gäller utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § OSL. Även uppgifter som omfattas av totalförvarssekretess (15 kap. 2 § OSL) förekommer.

Sekretess gäller vidare inom utrikesrepresentationen för uppgift i ärende om ekonomiskt bistånd, biträde i rättslig angelägenhet eller utredning eller annat liknande bistånd åt en enskild, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (36 kap. 7 § OSL).

Dessutom gäller sekretess inom bl.a. utrikesrepresentationen för sådan uppgift om en enskild som hänför sig till en utlandsmyndighets beredningsplanering, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men (38 kap. 8 § OSL).

### Sveriges utlandsmyndigheter ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått ovan förvarar utlandsmyndigheterna information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Det behov av mer information som har framförts av de brottsbekämpande myndigheterna förefaller framför allt avse uppgifter som förekommer i den verksamhet som beskickningar och konsulat bedriver. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från Sveriges utlandsmyndigheter för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från Sveriges utlandsmyndigheter, att uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, att uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, och att regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Sveriges utlandsmyndigheter bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme Sveriges utlandsmyndigheter att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. När det gäller beskickningar och konsulat bör det särskilt uppmärksammas att det kan förekomma uppgifter som kan ha betydelse för Sveriges mellanstatliga relationer eller för totalförsvaret. De intressen som utrikes- och totalförsvarsekretess är avsedd att skydda kan enligt vår mening, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, väga tungt vid den intresseavvägning som vi föreslår. I sådana fall när någon av de sekretessbestämmelserna är tillämpliga på uppgiften kan det därför finnas skäl för beskickningen eller konsulatet att avstå från att lämna ut uppgiften.

I sammanhanget kan vidare uppmärksammas att uppgifter som förekommer i beskickningars och konsulats verksamhet som notarius publicus kan omfattas av sekretess enligt 40 kap. 2 § OSL. Uppgifter

som omfattas av sådan sekretess är undantagna från uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitt 7.3.6 och 9.1.3.

### 9.6.19 Tillväxtverket

**Vår bedömning:** Tillväxtverket bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Tillväxtverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den föreslagna lagen.

#### Tillväxtverkets uppdrag

Tillväxtverkets är en tillväxtpolitisk myndighet med huvuduppgiften att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt att genomföra delar av den europeiska sammanhållningspolitiken, 1 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket. Det innebär bl.a. att besluta om och utbetala vissa EU-finansierade stöd, nationella stöd och företagsstöd. De EU-finansierade stöd som handläggs av Tillväxtverket är Regionalfonden och Fonden för rättvis omställning. De nationella stöden som verket prövar, t.ex. nationella projektmedel, verksamhetsbidrag och statsbidrag, ska syfta till att främja hållbar näringslivsutveckling och regional tillväxt. Företagsstöd är t.ex. det stöd för korttidsarbete som hanterades under corona-pandemin, stöd för serviceutveckling och transportbidrag till norra Sverige. Numera är det Skatteverket som handlägger och beslutar om stöd vid korttidsarbete.

Tillväxtverket är en myndighet som räknas upp i förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet och kan därmed ingå i samverkan enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

## Tillväxtverket har uppgifter som behövs i brottsbekämpande verksamhet

De uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna identifierat som betydelsefulla för brottsbekämpningen är framför allt underlag som företag lämnar vid ansökningar om de stöd som handläggs vid myndigheten. Skatteverket har utvecklat behovet och uppgett att det förekommer att det uppstår misstankar om att lämnade uppgifter inte är korrekta, utan att det finns misstanke om brott. Sådana uppgifter kan, om de lämnas till skattebrottsenheten, tillsammans med uppgifter som finns hos enheten förstärka eller försvaga misstankar om ekonomisk brottslighet. Det kan röra sig om t.ex. kontaktuppgifter, uppgifter om företrädare, beskrivning av den verksamhet som bedrivs, platsen för verksamheten samt uppgifter om omsättning eller andra bokföringsuppgifter.

Ekobrottsmyndigheten har pekat på att för det fall det införs en bestämmelse som kriminaliserar fusk med statligt stöd till företag, och om ansvaret för att utreda sådan brottslighet läggs på Ekobrottsmyndigheten, kommer behovet av information från Tillväxtverket i dessa delar att öka (jfr Utredningen om ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag, dir. 2022:25).

Polismyndigheten har utöver underlag i ansökningsärenden också efterfrågat en utökad tillgång till kontaktuppgifter, kontouppgifter, uppgifter om transaktioner och intyg.

## Sekretess för uppgifter hos Tillväxtverket

Regeringen har med stöd av 30 kap. 23 § OSL utfärdat föreskrifter om sekretess i Tillväxtverkets verksamhet med utredning, planering, tillståndsgivning, tillsyn och stöd (9 § OSF och bilagan). Sekretess gäller i den angivna verksamheten med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i första ledet för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Även bestämmelserna i 28 kap. 11 och 12 §§ OSL kan vara tillämplig för uppgifter som förvaras vid Tillväxtverket. Enligt 28 kap. 11 § OSL, gäller sekretess 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 och uppgiften förekommer i ärende om bl.a. anställningsfrämjande åtgärder. Sekretessen gäller inte för beslut i ett ärende. Enligt 12 § gäller sekretess bl.a. i ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om en enskilds affärs- och driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada. Skillnaden mellan bestämmelserna innebär att 11 § gäller enskilds personliga förhållanden och 12 § som regel gäller företag i deras egenkap av arbetsgivare. Här kan åter påminnas om att dessa bestämmelser fick nya lydelse den 1 december 2022 och att de äldre bestämmelserna gäller för uppgift som har lämnats före ikraftträdandet.

Eftersom Tillväxtverket är en statistikansvarig myndighet omfattas uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom ramen för myndighetens statistikverksamhet av den särskilda statistiksekretessen (24 kap. 8 § OSL).

### **Tillväxtverket ska omfattas av en uppgiftsskyldighet**

Som framgått ovan förvarar Tillväxtverket information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från Tillväxtverket för brottsbekämpande ändamål behöver ökas. Samtidigt kan vi konstatera att vår kartläggning inte identifierade några tydliga rättsliga hinder mot ett ökat utlämnande. Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver mer information från Tillväxtverket, att uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, att uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, och att regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Tillväxtverket bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Tillväxtverket att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer. När det gäller uppgifter i myndighetens särskilda statistikverksamhet som omfattas av absolut sekretess kan det i detta

sammanhang påminnas om att sådana uppgifter inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten, se vidare avsnitt 7.3.6 och 9.1.3.

### 9.6.20 Transportstyrelsen

**Vår bedömning:** Transportstyrelsen bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Transportstyrelsen ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den föreslagna lagen.

#### Transportstyrelsens uppdrag

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Myndigheten ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem, se 1 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen. Myndighetens tillsynsverksamhet omfattar enligt 2 §

1. järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen,
2. den civila sjöfarten, särskilt sjösäkerheten, sjöfartsskyddet och hamnskyddet,
3. den civila luftfarten, särskilt flygsäkerheten och luftfartsskyddet, och
4. vägtransportsystemet.

Transportstyrelsen ska vidare enligt 3 § särskilt ansvara för

1. krav på infrastruktur, fordon, fartyg och luftfartyg,
2. kompetenskrav och behörigheter,
3. krav på infrastrukturförvaltare, trafikorganisatörer och trafikföretag,
4. trafikregler, nyttjande av infrastruktur, anläggningar och service,

5. villkor för marknadstillträde och konkurrensvillkor, och
6. villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster.

Transportstyrelsen ansvarar därutöver för att föra en rad register (5 §). Myndigheten tar också in vissa skatter och avgifter inom transportområdet, vilket vi återkommer till nedan.

### **Transportstyrelsen har uppgifter som behövs i brottsbekämpande verksamhet**

Transportstyrelsen förvarar uppgifter om vilken betalstation eller kontrollpunkt ett fordon har passerat, och vid vilken tidpunkt. Flera av de brottsbekämpande myndigheterna har anfört att det finns ett stort behov av ökade möjligheter att ta del av sådana uppgifter om passager vid kontrollstationer för trängselskatt. Säkerhetspolisen har angett att myndigheten i alla verksamhetsgrenar har behov av att få uppgifter om fordon som passerat betalstationer från Transportstyrelsen. Även Polismyndigheten har beskrivit ett behov av att i större utsträckning, och snabbare, få uppgifter om fordon som passerat betalstationer. Även Ekobrottsmyndigheten och Tullverket har framfört ett motsvarande behov. Vi frågade därför Transportstyrelsen om myndighetens inställning till en sådan utökad informationsdelning. I sitt svar angav Transportstyrelsen bl.a. att myndigheten bedömer att de brottsbekämpande myndigheterna bör anses ha ett legitimt behov av uppgifterna utifrån en intresseavvägning mellan den enskildes integritet och de brottsförebyggande myndigheternas behov av uppgifterna i sin verksamhet. Transportstyrelsen betonade vikten av att uppgifterna inte slentrianmässigt inhämtas alternativt inte används om de inte är relaterade till något brott, förberedelse till brott eller relaterade till någon viss definierad situation. Vidare pekade myndigheten på vikten av att det analyseras vilken allvarlighetsgrad gällande brottet eller situationen som krävs för utlämnande. Det bör, enligt Transportstyrelsen, normalt finnas större anledning och möjlighet att kunna lämna ut uppgifter ju allvarligare ett brott eller en situation är.

Utöver uppgifterna från de kameror som används för att ta ut trängselskatt har även Ekobrottsmyndigheten angett att det finns behov av mer information från Transportstyrelsen. Ekobrottsmyndighetens behov är främst kopplat till Transportstyrelsens prövning av



olika former av transporttillstånd. Vid prövningen kan omständigheter komma fram som tyder på att det förekommer oseriösa aktörer i transportbranschen. Det kan handla om osanna uppgifter om företrädare för transportföretag, näringsverksamhet bestående i import eller export av fordon, inhemsk fordonshandel inklusive skrot som varken bokförs eller redovisas till Skatteverket.

Därutöver har Kustbevakningen pekat på att det finns behov av mer information från Transportstyrelsen. Det handlar om information som är kopplad till Kustbevakningens kontroller av sjösäkerhet, vilket inkluderar kontroller av bemanning, behörighet och certifikat. De kontrollerna föranleder i förlängningen brottsbekämpande verksamhet hos Kustbevakningen. Transportstyrelsen har flera register där den nödvändiga informationen för kontrollerna finns.

### **Sekretess för uppgifter hos Transportstyrelsen**

Uppgifter om vilken betalstation eller kontrollpunkt en bil har passerat, och tidpunkten för passagen, omfattas av absolut sekretess (27 kap. 1 och 6 §§ OSL). Vidare gäller enligt 32 kap. 3 § OSL sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden som har inhämtats genom sådan kamerabevakning som avses i kamerabevakningslagen (2018:1200), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen för uppgifter om passager vid betalstation gäller alltså enligt båda bestämmelserna.

Sekretess gäller också för vissa uppgifter i det s.k. certifikatsregistret (29 kap. 9 § OSL), för vissa rapporter om händelser inom civil luftfart (29 kap. 10 § OSL) och för vissa uppgifter vid tillsyn enligt fartygssäkerhetslagen (29 kap. 11 § OSL).

Det finns ett antal bestämmelser som bryter sekretessen. Vi redovisar i detta sammanhang främst de bestämmelser som bryter sekretess för uppgifter om passager vid betalstationer. Vid begäran från brottsbekämpande myndigheter om att lämna ut uppgift om passager tillämpar Transportstyrelsen i dag 10 kap. 24 § OSL. Enligt den bestämmelsen kan uppgifter lämnas till brottsbekämpande myndigheter om uppgiften angår misstanke om ett begånget brott om brottet kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Bestämmelsen används dock bara för att lämna ut uppgift om ett visst angivet for-

don har passerat. Den anses inte kunna tillämpas vid en förfrågan som gäller vilka fordon som har passerat under ett tidsintervall. Vidare är generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL tillämplig efter den intresseavvägning som föreskrivs där. Den bestämmelsen kan användas för att lämna ut även en förfrågan som rör ett sådant tidsintervall.

En särskild reglering av uppgiftslämnande framgår av 5 kap. 3 a § vägtrafikdataförordningen (2019:382). Där anges att Transportstyrelsen på begäran av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen utan dröjsmål ska lämna ut uppgifter om trängselskatt som gäller passager av en betalstation eller kontrollpunkt om det av begäran framgår att uppgifterna i ett brådskande fall behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott. Uppgiftsskyldigheten medför att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap 28 § OSL blir tillämplig.

Vi vill i sammanhanget peka på att vi i kapitel 15 lämnar förslag på ändringar i 10 kap. 24 § OSL som kan påverka den tillämpning som vi redogjort för ovan. I kapitel 18 lämnar vi vidare förslag på ändringar av den nu angivna bestämmelsen i vägtrafikdataförordningen.

### **Transportstyrelsen ska omfattas av en uppgiftsskyldighet**

Som framgått ovan förvarar Transportstyrelsen en mängd information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Utöver de ändringar vi föreslår som rör begångna brott i 10 kap. 24 § OSL och brådskande uppgifter om passager vid betalstationer och kontrollpunkter anser vi att det finns ett behov av ett ökat uppgiftslämnande från Transportstyrelsen för brottsbekämpande ändamål. Mot bakgrund av *att* brottsbekämpningen behöver mer information från Transportstyrelsen, *att* uppgifter i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, *att* uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, *och att* regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Transportstyrelsen bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Transportstyrelsen att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer.

### 9.6.21 Utbetalningsmyndigheten

**Vår bedömning:** Utbetalningsmyndigheten bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

**Vårt förslag:** Utbetalningsmyndigheten ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i den föreslagna lagen.

### Utbetalningsmyndighetens uppdrag

Utbetalningsmyndigheten kommer att påbörja sin verksamhet den 1 januari 2024. Myndigheten kommer att ha i uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska administrera ett system med transaktionskonto för utbetalningar från vissa statliga myndigheter. Utbetalningsmyndigheten ska också arbeta med granskningar baserade på dataanalyser och urval från bl.a. utbetalningar som myndigheten gör, i syfte att identifiera felaktiga utbetalningar. Utbetalningsmyndigheten kommer att vara skyldig att underrätta andra myndigheter och berörda aktörer om felaktiga utbetalningar, men också andra felaktigheter. Statliga myndigheter, arbetslöshetskassorna och kreditinstitut är skyldiga att under vissa förhållanden lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten.

För närvarande har en statlig utredning i uppdrag att överväga om även kommunerna ska anslutas till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (dir. 2023:63). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 20 december 2024.

## Utbetalningsmyndigheten kommer att ha uppgifter som behövs i brottsbekämpande verksamhet

Utbetalningsmyndigheten kommer att behandla en stor mängd uppgifter som kan vara av intresse för de brottsbekämpande myndigheterna. Framför allt handlar det om uppgifter om utbetalningar av ekonomiska förmåner och stöd från arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten samt skatter och avgifter från Skatteverket. Det innebär att Utbetalningsmyndigheten kommer att förvara uppgifter om statliga utbetalningar, inklusive kontouppgifter, till en stor del av befolkningen och till så gott som alla juridiska personer. Även inom ramen för Utbetalningsmyndighetens verksamhet med dataanalyser och urval kommer det finnas uppgifter om t.ex. beslut, kontaktuppgifter, kontaktpersoner och företrädare. I den utsträckning Utbetalningsmyndigheten kommer att begära in uppgifter med stöd av de uppgiftsskyldigheter som följer av lagen (2023:456) om skyldighet att lämna uppgifter till Utbetalningsmyndigheten kommer en mängd uppgifter förvaras vid myndigheten bl.a. i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Uppgifter som myndigheten kommer att begära in kan sannolikt också vara värdefulla för brottsbekämpande verksamhet.

I vår kartläggning har de brottsbekämpande myndigheterna uttryckt ett behov av att få tillgång till de nämnda uppgifter som kommer att förvaras vid Utbetalningsmyndigheten. Utöver de uppgifter som nämnts har Ekobrottsmyndigheten tillagt att inloggningsuppgifter, ip-adresser m.m. som är knutna till myndighetens e-tjänst kan vara av intresse i den brottsbekämpande verksamheten. Andra uppgifter som Polismyndigheten pekat på som intressanta är underlag för granskning och urval samt myndighetens samlade information och kunskap om brottsupplägg.

## Sekretess för uppgifter hos Utbetalningsmyndigheten

För uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden kommer absolut sekretess att gälla i Utbetalningsmyndighetens verksamhet med att administrera systemet med transaktionskontot och att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet (40 kap. 7 d § OSL). Sekretess kommer även att

gälla för uppgift om metoder, modeller och riskfaktorer som hänförs till dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar, om det kan antas att det allmännas syfte med verksamheten motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 1 b § OSL). De nämnda bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2024.

### Utbetalningsmyndigheten ska omfattas av en uppgiftsskyldighet

Som framgått ovan kommer Utbetalningsmyndigheten att förvara en mängd information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Vi bedömer att uppgiftslämnandet från myndigheten till de brottsbekämpande myndigheterna kommer att vara centralt för en effektiv brottsbekämpning. Samtidigt kan vi konstatera att vi inte har identifierat några tydliga rättsliga hinder mot sådant utlämnande. Mot bakgrund av att brottsbekämpningen behöver information från Utbetalningsmyndigheten, att uppgifter i samhället i jämförelse med vad som sker i dag i större utsträckning måste lämnas på eget initiativ, att uppgiftslämnande från de för brottsbekämpningen särskilt viktiga myndigheterna bör vara enhetligt reglerat, och att regeringen gett oss i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen, bedömer vi sammantaget att Utbetalningsmyndigheten bör omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Uppgiftsskyldigheten bör förenas med en intresseavvägning som ger utrymme för Utbetalningsmyndigheten att avstå från att lämna ut uppgifter i vissa situationer.

## 9.7 Det bör framgå av lag vilka myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten

**Vår bedömning:** Det bör inte regleras i förordning vilka myndigheter som ska omfattas av en uppgiftsskyldighet. Myndigheterna bör i stället anges i den nya lagen.

### 9.7.1 Brottslighetens utveckling kräver en flexibel lagstiftning ...

Som framgått i tidigare i kapitlet bör alltså ett antal av de statliga myndigheterna omfattas av en uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen. Under vår kartläggning har det framkommit att flera av de brottsbekämpande myndigheterna, framför allt Polismyndigheten, förespråkar att uppgiftsskyldigheten bör framgå av den nya lagen, men att det bör anges i förordning vilka myndigheter som ska omfattas. Ett exempel på en sådan lagstiftningsteknik är lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Det finns, som de brottsbekämpande myndigheterna har påpekat, flera fördelar med en sådan lösning. Ett tungt vägande skäl till att de myndigheter som ska omfattas bör anges i förordning är att brottslighetens utveckling medför att det är svårt att på förhand veta vilken myndighet som har information som behövs i det brottsbekämpande arbetet. Nya brottsupplägg uppkommer ständigt och snabbt, och för att kunna svara upp mot den utvecklingen behövs en flexibilitet i lagstiftningen. Exempel som har anförts är att regeringen beslutar att en myndighet ska betala ut en ny form av stöd och att detta leder till försök att förmå myndigheten att göra felaktiga utbetalningar. För det fall den utbetalande myndigheten inte är uppräknad i den nya lagen kan viktig information undgå den myndighet som har att beivra det eventuella brottet, och att lägga till den utbetalande myndigheten i lagen blir en tidskrävande och omständlig process. Om myndigheten i stället kan åläggas en uppgiftsskyldighet genom att ändra en till lagen hörande förordning går processen betydligt snabbare, vilket i förlängningen innebär att de brottsbekämpande myndigheterna snabbt kan bekämpa den nyuppkomna brottsligheten på ett effektivt sätt.

På motsvarande sätt förhåller det sig om behovet av tillgång till information från en myndighet som har angetts i lagen upphör. Ett exempel kan vara att ett stöd som en viss myndighet har betalat ut, och som har varit utsatt för missbruk, antingen upphör eller flyttas till en annan myndighet. Myndighetens verksamhet kan i en sådan situation upphöra att vara särskilt intressant för de brottsbekämpande myndigheterna. Om myndigheten är uppräknad i lagen kommer en onödig uppgiftsskyldighet – som i förlängningen potentiellt kan medföra obefogade intrång i den personliga integriteten – att kvarstå under en längre tid innan lagen kan ändras i det avseendet. Liknande för-

delar med att ha uppräkningsen av myndigheter i förordning som har anförts inom utredningen är att det går snabbare att uppdatera listan i de fall en ny myndighet tillkommer, läggs ned eller ändrar namn.

### **9.7.2 ... men skyddet för den personliga integriteten medför att uppgiftsskyldigheten ska regleras i lag**

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, RF, är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Rättigheten enligt den bestämmelsen är inte absolut utan kan under vissa särskilt angivna förutsättningar begränsas genom bestämmelser i lag (2 kap. 20 § 2 RF). Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF).

För att undersöka möjligheten att ange vilka myndigheter som ska omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten i förordning måste vi alltså ta ställning till om en sådan ordning skulle vara förenlig med bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket RF.

Bestämmelsen träffar övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Uttrycket personliga förhållanden överensstämmer med den terminologi som används i offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär, enligt förarbetena till regeringsformens bestämmelse, att regleringen kan komma att omfatta vitt skilda slag av information som är knuten till den enskildes person, t.ex. uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Även fotografisk bild samt uppgifter som inte är direkt knutna till den enskildes privata sfär, t.ex. uppgift om anställning, omfattas av uttrycket. Vidare bör uppgift om en persons ekonomi omfattas. Liksom vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagstiftningen får vid prövningen av uttryckets

närmare innebörd vägledning hämtas från vad som enligt normalt språkbruk kan läggas i dess betydelse.<sup>30</sup>

Till att börja med kan det konstateras att den uppgiftsskyldighet som föreslås i stor utsträckning kommer att medföra att uppgifter av det nyss redovisade slaget kommer att behandlas för att lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter. Uppgifterna kommer därefter att behandlas av de brottsbekämpande myndigheterna i den brottsbekämpande verksamheten. Vi kommer i den samlade integritetsanalysen i kapitel 21 att återkomma mer i detalj i den frågan. Men redan här kan vi konstatera att uppgiftslämnandet i vissa fall kan komma att avse större mängder information om enskilda. Det sammantagna uppgiftslämnande som kommer att aktualiseras med stöd av den föreslagna bestämmelsen kan under alla förhållanden förväntas bli betydande. I förlängningen leder det till ny och utökad personuppgiftsbehandling i den brottsbekämpande verksamheten.

Den personuppgiftsbehandling som den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer att ge upphov till är inte beroende av att den enskilde har lämnat sitt samtycke.

Vi övergår nu till att pröva frågan om den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer att medföra sådan övervakning eller kartläggning som avses i regeringsformens bestämmelse. För att det ska vara fråga om kartläggning krävs inte att en insamling av uppgifter görs i det syftet. En åtgärd från det allmännas sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande kan – även om avsikten inte är att kartlägga enskilda – i många fall anses innebära en kartläggning av enskildas förhållanden. I förarbetena till bestämmelsen uttalade regeringen att så torde vara fallet i fråga om ett stort antal uppgiftssamlingar som det allmänna förfogar över och anförde som exempel bl.a. Skatteverkets, Tullverkets, Försäkringskassans och Kronofogdemyndighetens olika register.<sup>31</sup> Regeringen påtalade vidare att även vissa associationsrättsliga register som Bolagsverket ansvarar för medför sådan kartläggning.<sup>32</sup>

Vi kan redan mot den nu angivna bakgrunden konstatera att den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer att medföra att nya personuppgifter i större mängder kommer att tillföras den brottsbekämpande verksamheten. Även om de uppgifterna överlag i stor utsträck-

---

<sup>30</sup> Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 177.

<sup>31</sup> Se prop. 2009/10:80, s. 180.

<sup>32</sup> Se prop. 2009/10:80, s. 180–181.



ning kan förväntas lämnas från olika register är det inte säkert att de på motsvarande sätt tillförs register hos de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt vår bedömning kommer informationsinhämtningen ändå sammantaget att innebära en sådan kartläggning av enskildas personliga förhållanden som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF.<sup>33</sup>

Vi går nu över till att bedöma om den kartläggning som uppgiftsskyldigheten kommer att leda till kan anses medföra ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som avses i bestämmelsen. I förarbetena till bestämmelsen uttalade regeringen att begreppet betydande intrång omfattar både kvantitativa och kvalitativa bedömningsgrunder. Vid bedömningen av hur ingripande intrånget är ska enligt regeringen stor vikt fästas vid uppgifternas karaktär. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara. Även hantering av ett litet fåtal uppgifter kan med andra ord innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att stor vikt läggs vid ändamålet med behandlingen. En hantering som syftar till att utreda brott kan således normalt anses vara mer känslig än t.ex. en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Därutöver kan givetvis mängden uppgifter vara en betydelsefull faktor i sammanhanget.<sup>34</sup> Vid bedömningen kan det vidare också vägas in om utlämnandet av uppgifter sker utan omedelbart stöd av offentlighetsprincipen och om uppgifterna omfattas av sekretess samt hur stark den eventuella sekretessen är.

Som vi redan har konstaterat kan den uppgiftsskyldighet som vi föreslår väntas medföra att uppgifter om enskildas personliga förhållanden kommer att lämnas till brottsbekämpande myndigheter i betydande omfattning. Uppgifterna kommer att vara av vitt skilda slag. Det kan komma att röra sig om uppgifter som inte framstår som särskilt känsliga från integritetssynpunkt, t.ex. uppgifter om fastighetsinnehav eller bolagsengagemang vilka sällan omfattas av sekretess. Även utlämnande av den typen av uppgifter kan enligt vår mening utgöra ett sådant betydande intrång som avses i bestämmelsen om det blir fråga om ett större uttag av uppgifter. Det kan inte uteslutas att

---

<sup>33</sup> Jfr prop. 2009/10:80, s. 250.

<sup>34</sup> Se prop. 2009/10:80, s. 183.

sådana större uttag kan bli aktuella, bl.a. för att förebygga eller utreda systematiskt bedriven ekonomisk brottslighet.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten kan också leda till att uppgifter som typiskt sett framstår som integritetskänsliga – som t.ex. uppgifter om hälsotillstånd – lämnas ut, exempelvis från Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen. Även uppgifter som omfattas av stark sekretess kan komma att lämnas ut efter den föreskrivna intresseavvägningen om det finns ett starkt intresse av att uppgiften kommer en brottsbekämpande myndighet till del, exempelvis för att det är fråga om systematisk eller på annat sätt allvarlig brottslighet.

Avslutningsvis konstaterar vi att uppgifterna kommer att lämnas ut för att behandlas i den brottsbekämpande verksamheten, vilket lagstiftaren, som nämnts ovan, uttalat typiskt sett är integritetskänsligt.

Vi bedömer därför att den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer att medföra betydande intrång i den personliga integriteten, att det kommer att ske utan samtycke och innebära kartläggning av enskildas personliga förhållanden. Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket RF är därmed tillämplig. Det medför att uppgiftsskyldigheterna måste föreskrivas i lag.<sup>35</sup> Som framgår i kapitel 21 bedömer vi att den begränsning av rätten till personlig integritet som den föreslagna uppgiftsskyldigheten medför uppfyller de krav som framgår av 2 kap. 21 § RF.

### 9.7.3 Kan myndigheterna räknas upp i förordning?

Vår bedömning är att bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket RF inte medger att den föreslagna uppgiftsskyldigheten regleras i annan form än lag. Som nämntes inledningsvis har det inom utredningen framförts att listan med de myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten kan framgå av förordning, även om uppgiftsskyldigheten som sådan regleras i lag. I det avseendet har lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet anförts som exempel. Uppgiftsskyldigheten enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet gäller vid särskilt beslutad samverkan för de myndigheter som regeringen bestämmer. De myndigheter som omfattas av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet framgår av förordningen

---

<sup>35</sup> Se 2 kap. 20 § första stycket regeringsformen.

om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Vi kommer mot den bakgrunden att ta ställning till om en liknande lagstiftningsteknik är möjlig och lämplig för den uppgiftsskyldighet som vi föreslår för vissa statliga myndigheter.

Som vi har redovisat i ovan avsnitten 9.1 och 9.3–9.5 innehåller den uppgiftsskyldighet som vi föreslår för vissa statliga myndigheter ett antal begränsningar, som är nödvändiga för att den inte ska gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Till att börja med träffas bara vissa särskilt angivna myndigheter, och uppgiftsskyldigheten gäller bara gentemot de brottsbekämpande myndigheterna. Dessutom krävs att uppgiften ska behövas i den mottagande myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Vidare är lagen inte tillämplig på vissa särskilt integritetskänsliga uppgifter, exempelvis sådana som omfattas av socialtjänstsekretess eller hälso- och sjukvårdssekretess. Slutligen ska utlämnande med stöd av lagen föregås av en särskilt föreskriven intresseavvägning.

Trots dessa begränsningar kommer uppgiftsskyldigheten att innebära en väsentlig förskjutning i balansen mellan en effektiv brottsbekämpning och skyddet för den personliga integriteten. Den uppgiftsskyldighet som vi föreslår kommer att vara allmänt tillämplig för de utpekade myndigheterna i den meningen att den inte kommer att behöva föregås av något särskilt beslut om samverkan. Till skillnad från exempelvis lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet blir uppgiftsskyldigheten alltså mer beständig. Vid en jämförelse med lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet bör det också framhållas att den lagen innehåller mer långtgående begränsningar i vissa andra avseenden. Uppgiftsskyldigheten i lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är enbart tillämplig i fråga om brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. Det är således fråga om ett väsentligt smalare tillämpningsområde. Å andra sidan ska det framhållas att lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet inte innehåller några definitiva begränsningar i fråga om vilka uppgifter som kan utbytas med stöd av lagen. Med tillämpning av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL bryter den uppgiftsskyldighet som föreskrivs i lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organi-

serad brottslighet all sekretess, oavsett styrka. Men i likhet med den lag som vi föreslår ska utlämnande föregås av en intresseavvägning.<sup>36</sup>

De uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut med stöd av den nya uppgiftsskyldigheten är av vitt skilda slag beroende på vilken myndighet det är fråga om. Som framgår i avsnitt 9.6 krävs det därför särskilda överväganden i fråga om varje myndighet som ska omfattas. Det innebär enligt vår mening att uppgiftsskyldigheten får en konkret utformning först när det står klart vilken myndighet som ska omfattas. Annorlunda uttryckt blir uppgiftsskyldighetens innebörd inte fastställd förrän det angetts vilka myndigheter som träffas. Vår bedömning är därför att det i den nu aktuella situationen, med en tillämpning av 2 kap. 6 § andra stycket RF, inte är möjligt att lagstifta om en generell uppgiftsskyldighet som förutsätter att regeringen i förordning ska ange vilka myndigheter som ska omfattas.

Under alla förhållanden framstår det ur integritetsskyddssynpunkt inte som lämpligt att de nu aktuella uppgiftsskyldigheterna skulle framgå genom en uppräknings i en förordning. Vi har förståelse för det behov av flexibilitet i lagstiftningen som bl.a. Polismyndigheten har förespråkade, och ifrågasätter inte de fördelar som en sådan lösning skulle medföra. Ställt mot de betydande intrång i den personliga integriteten som uppgiftsskyldigheten kan komma att medföra bör intresset av ett starkt skydd för den personliga integriteten ändå ges företräde i det här fallet. Som nyss redovisats kommer uppgiftsskyldighetens reella tillämpningsområde – och därmed intrånget i den personliga integriteten – att framgå först när det har bestämts vilka myndigheter som omfattas.

Att en författning för sin tillämpning ska vara beroende av en annan författning, som dessutom ligger på en lägre nivå i normhierarkin, är typiskt sett inte någon god ordning. Det innebär också att det som riksdagen har utgått från vid sitt beslut att anta lagförslaget senare kan ändras av regeringen, något som kan leda till problem i rättstillämpningen.<sup>37</sup>

Tillägg av myndigheter till uppgiftsskyldigheten bör därför, oavsett tillämpningen av regeringsformens bestämmelse, enligt vår mening ske först efter den allsidiga genomlysning som ändring av lag kräver. Mot bakgrund av det intrång i den personliga integriteten som upp-

---

<sup>36</sup> Se 2 § andra stycket lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

<sup>37</sup> Jfr Lagrådets yttrande den 13 april 2023 över Vissa förfarandefrågor för elstöd till företag.

giftsskyldigheterna kan förväntas medföra är det därför vår bedömning att uppgiftsskyldigheterna i dess helhet ska regleras i lag, även för det fall att bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket RF skulle medge att myndigheterna listades i en förordning.



# 10 En uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner

## 10.1 Inledning

För att effektivt förebygga och bekämpa brott mot välfärdssystemen och andra närliggande ersättningar, samt brott med koppling till näringslivet eller arbetslivet, krävs att brottsbekämpande myndigheter har en helhetsbild. En sådan helhetsbild förutsätter att information delas mellan många olika myndigheter med insyn i och kunskap om dessa frågor. De brottsbekämpande myndigheterna behöver också information om bl.a. företag och personer bakom företag för att bekämpa brott där företag används som brottsverktyg. Ett förbättrat informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och myndigheter som har sådan information är därmed av vikt för att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet och systemhotande brottslighet. Kommunala myndigheter som hanterar tillstånd för och tillsyn över miljöfarliga verksamheter, bygglov, servering av vissa alkoholhaltiga drycker och försäljning av tobak framhålls i våra direktiv som myndigheter med information som är viktig för brottsbekämpningens möjligheter att effektivt förebygga och bekämpa brott.

Kommuner och regioner bedriver en rad olika verksamheter och förfogar därmed över en mängd uppgifter av vitt skilda slag. Vår kartläggning har visat att de brottsbekämpande myndigheterna i större utsträckning än i dag behöver få tillgång till information som förvaras hos både kommuner och regioner, dels på underrättelsestadiet, dels inom ramen för en brottsutredning. Ekobrottsmyndigheten har pekat på att kommuner och regioner kan ha mycket information i tillstånds- och tillsynsverksamheten som kan vara betydelsefull för myndighetens arbete mot ekonomisk brottslighet. Även Säkerhetspolisen har pekat på att det för myndighetens underrättelseverksamhet kan finnas betydelsefulla uppgifter inom ramen för t.ex. tillstånds- och

tillsynsverksamheterna i kommuner. Både Säkerhetspolisen och, såvitt avser kommuner, Tullverket, har framfört att vi bör överväga om kommuner och regioner bör omfattas av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS. För en beskrivning av de fynd som kartläggningen medfört, se kapitel 6.

Vårt uppdrag omfattar också att överväga förbättrade möjligheter för skolan att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. Staten, regioner, kommuner och enskilda kan vara skolhuvudmän. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har beskrivit vikten av att få tillgång till mer information från den elevnära verksamheten i skolan. Vi har valt att behandla frågan om ett utökat uppgiftsutlämnande från skolhuvudmän i ett sammanhållet kapitel om skolan, se kapitel 11. Det kan dock finnas uppgifter om skolor och förskolor med enskild huvudman inom en kommun som kan vara av betydelse för t.ex. Ekobrottsmyndighetens arbete med att bekämpa ekonomisk brottslighet. Vi återkommer till förhållandet mellan den uppgiftsskyldighet vi nedan föreslår för kommuner och regioner och den särskilda uppgiftsskyldigheten för skolan.

## 10.2 Vilka uppgifter är det som efterfrågas?

### 10.2.1 Offentlig upphandling och utbetalning av offentliga medel

De brottsbekämpande myndigheterna har beskrivit att de i större utsträckning behöver information från verksamheter inom kommuner och regioner. Flera av dem har berört att de behöver information som finns i ärenden om offentlig upphandling eller i andra ärenden som gäller utbetalning av offentliga medel.

Ett antal utredningar och rapporter har under senare år beskrivit behovet av att komma till rätta med felaktiga utbetalningar av offentliga medel. I Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner – Fel och oegentligheter bland företag och föreningar* (Brå 2022:1) beskrivs omfattningen av offentliga medel som varje år betalas ut till privata utförare, ideella föreningar och stiftelser.



Under 2020 köpte Sveriges kommuner in verksamhet för 104 miljarder kronor från privata utförare (privata företag, föreningar, stiftelser och enskilda). Det motsvarar 15 procent av kommunernas kostnader för offentlig verksamhet. Huvuddelen av inköpen gäller vård och omsorg (äldre, personer med funktionsnedsättning samt individ- och familjeomsorg) följt av pedagogisk verksamhet (förskola, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning). [...] Regionerna gjorde samma år inköp från privata utförare för 52 miljarder kronor, vilket motsvarade 18 procent av kostnaderna inom sektorn.<sup>1</sup>

Under 2019 betalades totalt 4,9 miljarder kronor ut i bidrag och transfereringar från kommuner till ideella föreningar och stiftelser. Den största enskilda posten avsåg bidrag till fritidsverksamhet (på närmare 1,8 miljarder kronor) följt av kulturverksamhet (på närmare 1,1 miljarder kronor). Bidrag och transfereringar från regioner till ideella föreningar och stiftelser uppgick 2019 till 2,7 miljarder kronor (SCB 2021).<sup>2</sup>

Av rapporten framgår att ett hinder i arbetet med att upptäcka och utreda välfärdsbrott är att informationsutbytet upplevs alltför begränsat dels mellan olika utbetalare, dels mellan utbetalarna och myndigheterna. Offentlighets- och sekretesslagstiftningen uppges vara ett hinder mot att aktörerna kan utbyta information i tillräcklig utsträckning.<sup>3</sup> Brå pekar även på att det är svårt och resurskrävande för rättssystemet att utreda välfärdsbrott, varför potentialen snarare finns hos exempelvis underrättelseverksamheterna som har information om vissa oseriösa aktörer, vilket kommuner och regioner skulle kunna använda sig av för att stänga ute dessa aktörer.<sup>4</sup>

Några av de regioner vi har vänt oss till under kartläggningen har också nämnt vikten av förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpningen i ärenden om offentlig upphandling och andra ärenden där det sker utbetalning av offentliga medel. Ärenden om offentlig upphandling innehåller som regel en utredning där kommunen eller regionen bedömt om någon av de presumtiva leverantörerna omfattas av uteslutningsgrunderna i 13 kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Förutom skrivbordskontroller kan kommunen i sådana ärenden även göra arbetsplatsbesök. Vid de utredningarna kan det framkomma omständigheter som indikerar bl.a. ekonomisk brottslighet.

---

<sup>1</sup> Exklusive kostnader för läkemedel inom läkemedelsförmånen. Verksamhetsområdet Trafik och infrastruktur, som inte behandlas i Brås rapport, står för 13,6 miljarder.

<sup>2</sup> Brå 2022:1, s. 16–17.

<sup>3</sup> Brå 2022:1, s. 101.

<sup>4</sup> Brå 2022:1, s. 136.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har påpekat att eftersom kommunerna betalar ut ersättning för personlig assistans kan det vid misstanke om brott eller fusk med assistansersättningen således finnas värdefull information för brottsbekämpningen i ärenden om personlig assistans vid kommunerna.

Andra ärenden om ersättningar där det kan finnas uppgifter av intresse för de brottsbekämpande myndigheterna och som handläggs av kommuner är ärenden om skolpeng, ekonomiskt bistånd, bidrag till ideella föreningar och äldreomsorg.

I syfte att mer effektivt motverka felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott tillsatte regeringen nyligen en utredning som har fått i uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för kommunal anslutning till den kommande Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.<sup>5</sup>

### 10.2.2 Tillstånds- och tillsynsverksamhet i kommuner

Det finns en stor mängd uppgifter av intresse för de brottsbekämpande myndigheterna i kommunernas tillstånds- och tillsynsverksamhet. I ärenden om tillstånd att servera alkohol enligt alkohollagen (2010:1622) eller att sälja tobaksvaror enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter samt i tillsynen av sådana verksamheter har de brottsbekämpande myndigheterna, och även vissa av de kommuner vi varit i kontakt med, beskrivit att bl.a. följande uppgifter av intresse för brottsbekämpningen kan förekomma:

- uppgifter om företrädare, personal och andra personer med betydande inflytande i företag,
- uppgifter om företagets finansiering och ekonomiska förhållanden,
- uppgifter om fakturering och avtal, och
- indikationer på penningtvätt, bulvanförhållanden, ekonomisk misskötsamhet samt brister i efterlevnaden av aktiebolagslagens regler.

Även i ärenden om bygglov kan liknande uppgifter förekomma. Vid den yttre tillsynen i dessa ärenden beskriver en kommun som vi har

---

<sup>5</sup> Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet (dir. 2023:63).

varit i kontakt med att det kan framkomma indikationer på häleri, narkotikaförsäljning, människohandel, brister i hanteringen av personalliggare och brott mot utlänningslagen, t.ex. att personer utan tillstånd vistas i landet eller att det skett handel med arbetstillstånd, samt försäljning av illegal tobak och alkohol.

All sådan information som kan förekomma i kommunernas tillstånds- och tillsynsverksamhet kan vara värdefull för brottsbekämpande myndigheter. Ekobrottsmyndigheten kan t.ex. ha behov av information för att ta reda på vem som verkligen står bakom ett visst företag, om det är någon annan än den registrerade företrädaren. Information kan även behövas för att stämma av mot information som lämnas i andra sammanhang för att avslöja inkonsekvenser och inbördes motstridiga uppgifter, för att kartlägga hur olika affärer genomförts och finansierats, och för att följa penningströmmar m.m. för att avslöja penningtvätt. Eftersom alkohol- och tobaksförsäljning är riskbranscher i fråga om ekonomisk brottslighet är information hänförlig till sådana tillstånds- och tillsynsärenden särskilt intressant för brottsbekämpningen.

### 10.2.3 Särskilt om uppgifter som rör enskilda huvudmän

Kommuner handlägger ärenden om godkännande av enskild huvudman för förskola och vissa fritidshem (2 kap. 7 § andra stycket skollagen [2010:800]) samt utövar tillsyn över dessa. Kommunen utövar också tillsyn över pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har godkänt och att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller vissa krav i skollagen (26 kap. 4 § skollagen). Det är en elevs hemkommun som beslutar om bidrag för skolgång i en förskoleklass, grundskola, eller fritidshem som drivs av en enskild huvudman.

Inom ramen för kommunernas uppdrag i denna del har Ekobrottsmyndigheten uppgett att kommuner förvarar uppgifter om enskilda skolhuvudmän och enskilda förskolor som kan vara av betydelse för myndighetens arbete med att bekämpa ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndigheten har erfarenhet från ärenden om ekonomisk brottslighet i enskilda skolor och förskolor där myndigheten har kunnat konstatera att bokföringsskyldigheten åsidosatts, att finansiering från kommuner använts för felaktiga ändamål och ibland förskingrats m.m. För att upptäcka, utreda och lagföra denna typ av ekonomisk brotts-

lighet behöver Ekobrottsmyndigheten t.ex. uppgifter om vem som företräder de olika företagen, vem som faktiskt agerar för dem, vari transaktioner eller andra förehavanden består. Sådana uppgifter finns inte sällan hos kommunerna. Det kan handla om uppgifter om företrädare i ansökningshandlingar, fullmakter, protokoll från bolagsstämmor, föreningsstämmor eller styrelsemöten och minnesanteckningar upprättade av tjänstemän hos kommunerna vid kontakter med företrädare för skolor och förskolor och annan korrespondens. Det kan vidare vara fråga om kontoutdrag, fakturor, avtal, resultat- och balansrapporter eller andra utdrag ur bokföringen. Av särskilt intresse för Ekobrottsmyndigheten är uppgifter som visar att andra personer än de registrerade företrädarna agerar för företagen, uppgifter som visar att personer eller företrädare för juridiska personer med kopplingar till varandra, exempelvis släktskap, deltar på olika sidor av samma transaktioner, att det förekommer omfattande fakturering mellan företag i samma företagssfär eller att kostnader för vanligt förekommande tjänster som skolbespisning, it-support eller liknande är osedvanligt höga.

#### 10.2.4 Särskilt om miljöärenden

Den systematiska avfallsbrottsligheten bedöms av Polismyndigheten vara starkt sammankopplad med organiserad brottslighet och har ofta kopplingar till ekonomisk brottslighet och arbetslivskriminalitet. Brottslighet i samband med avfallshantering är ett stort och växande problem i samhället med ett sannolikt stort mörkertal.<sup>6</sup>

Tillsyn enligt miljöbalken är uppdelad på flera myndigheter men merparten utförs av kommuner och länsstyrelser. Kommunerna utför t.ex. tillsyn över avfallsbestämmelserna i 15 kap. miljöbalken. Tillsynen innebär att kommunen har ansvar för tillsyn av avfallshantering inom kommunen och kan därmed vara den myndighet som först upptäcker illegal avfallsverksamhet (se 15 kap. och 26 kap. 3 § miljöbalken).<sup>7</sup> Utifrån kommunernas uppdrag inom miljöområdet finns det därför en mängd uppgifter som kan vara av intresse för att utreda miljöbrott men även annan brottslighet så som ekonomisk brottslighet.

<sup>6</sup> Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021, s. 12.

<sup>7</sup> Rapporten *Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet*, Redovisning av regeringsuppdrag (M2021/00438) från Naturvårdsverket, Kustbevakningen, länsstyrelserna i Gävleborgs, Norrbottens, Stockholms, Skåne och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Vissa verksamheter är skyldiga att anmäla miljöfarlig verksamhet till kommunen. Polismyndigheten har förklarat att en sådan anmälan kan innehålla information som kan hjälpa Polismyndigheten att kartlägga fenomen, företag och personer inom avfallsbranschen med koppling till organiserad brottslighet. Även vid tillsynen av miljöfarlig verksamhet kan uppgifter av intresse för brottsbekämpningen förekomma.

I direktiven till den utredning som genomför en översyn av miljöstraffrätten framgår att den dominerande drivkraften bakom den illegala avfallshanteringen är möjligheten till stora ekonomiska förtjänster, i kombination med en låg upptäcktsrisk och låga straff. Brottsvinsterna, som kan vara betydande, förs ofta ut ur landet och den kriminella verksamheten administreras delvis av aktörer som bor utomlands. I den illegala avfallshanteringen förekommer även en rad andra aktörer som medvetet eller omedvetet medverkar till brottsuppläggen, t.ex. oseriösa miljökonsulter som lämnar felaktiga intyg, personer som förmedlar kontakter mellan olika aktörer i kedjan och s.k. målvakter som tecknar företagets firma men som sällan har kunskap om verksamheten.<sup>8</sup>

Ett antal myndigheter fick 2021 i uppdrag att bl.a. redovisa en lägesbild av den illegala avfallshanteringen och förslag på åtgärder för att ytterligare förebygga och förhindra avfallsbrottslighet.<sup>9</sup> Regeringen har därefter gett myndigheterna ett fortsatt uppdrag att arbeta med att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot avfallsbrottslighet.<sup>10</sup>

### 10.2.5 Andra uppgifter som förvaras inom regionerna

Regionernas största ansvarsområde är hälso- och sjukvård men de har även till uppgift att bedriva eller understödja verksamhet inom kulturliv, näringsliv, kommunikationer, fritidsverksamhet, turism och föreningsliv.

Inom hälso- och sjukvården skyddas många uppgifter av sekretess med stöd av 25 kap. OSL. Uppgifter som skyddas av hälso- och sjuk-

<sup>8</sup> En skärpt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning (dir. 2022:69).

<sup>9</sup> Förstärkte insatser mot brottslighet inom avfallsområdet, 2021-03-15, M2021/00438. Uppdraget redovisades den 7 mars 2022 i skrivelsen "Förstärkte insatser mot brottslighet inom avfallsområdet".

<sup>10</sup> Uppdrag om ytterligare åtgärder mot brottslighet inom avfallsområdet, regeringsbeslut den 16 juni 2022, dnr M2022/00531.

vårdssekretess enligt 25 kap. 1–8 och 15 §§ OSL omfattas inte av tillämpningsområdet för vår förslagna lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, utom såvitt avser skyldigheten att lämna ut kontaktuppgifter (se avsnitt 7.3.6). Det finns dock andra uppgifter i regionernas verksamheter inom hälso- och sjukvården som inte omfattas av sekretess enligt de nämnda bestämmelserna. Det gäller t.ex. i ärenden där regionerna är upphandlande myndighet och utbetalare av ersättning till verksamheter inom hälso- och sjukvård, som exempelvis vårdcentraler som drivs av enskilda.

Regionerna kan också förfoga över uppgifter av intresse för brottsbekämpningen inom andra delar av verksamheten. Inom ramen för upphandling av andra tjänster eller utbetalning av stöd eller andra offentliga medel kan det förekomma information om leverantörer, om att bolagsföreträdare agerar som bulvaner eller att regionen får indikationer på misstänkt användning av så kallad svart arbetskraft eller brott mot utlänningslagen (2005:716). Sådana uppgifter kan också finnas i ärenden om tillhandahållande av färdtjänst. Ekobrottsmyndigheten har uppgett att myndigheten utrett misstankar om ekonomisk brottslighet vid större infrastrukturprojekt och inom kollektivtrafiken där regionerna kan förvara information som är relevant för en förundersökning.

Regionerna ansvarar även för utbetalning av vissa regionala investeringsstöd (se förordningen [2022:1467] om statligt stöd till regionala investeringar). Regionerna bedömer bl.a. den sökande verksamhetens lönsamhet och varaktighet, varför det i sådana ärenden finns uppgifter om företag som kan vara värdefulla för brottsbekämpande myndigheter.

De regioner som vi har varit i kontakt med har i stor utsträckning ställt sig positiva till att lämna fler uppgifter till brottsbekämpningen när det handlar om felaktiga utbetalningar av offentliga medel. I de verksamheterna väger integritetsaspekten inte lika tungt som vid utlämnande av uppgifter om enskilda från hälso- och sjukvården. Ett problem som lyfts av en region är att i samband med en utredning om ekonomisk brottslighet, t.ex. vid misstanke om felaktigt utbetalda offentliga medel, kan Polismyndigheten behöva uppgifter om enskilda patienter hos en vårdgivare för att kontrollera om en vårdkontakt har ägt rum, dvs. uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess. Ekobrottsmyndigheten har dock förklarat att det som regel saknas

behov av patientuppgifter som skyddas av 25 kap. OSL. Det är i stället ofta tillräckligt med avidentifierade uppgifter om antal besök och antal besökare i en förundersökning.

## 10.3 Rättsliga utgångspunkter

### 10.3.1 Kommunalt självstyre

Sverige är indelat i kommuner och regioner. Kommuner och regioner sköter de uppgifter som framgår i kommunallagen eller annan författning, 1 kap. 1–2 §§ kommunallagen (2017:725). Vissa uppgifter är obligatoriska för kommuner och regioner att tillhandahålla, andra är frivilliga och beslutas av de lokala och regionala politikerna. För kommuner innebär det en skyldighet att tillhandahålla viss samhällsservice till sina kommuninvånare så som förskola, skola, renhållning, räddningstjänst och bibliotek. Regionerna ansvarar för uppgifter som är gemensamma för stora geografiska områden t.ex. hälso- och sjukvård, kultur, kollektivtrafik och att stärka regionernas tillväxt och utveckling.

Det kommunala självstyret regleras i grundlag. Enligt regeringsformen ska all offentlig makt utgå från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. En inskränkning i det kommunala självstyret bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (1 kap. 1 § och 14 kap. 3 § regeringsformen).

Flera av de kommunala och regionala verksamheter som förfogar över uppgifter som brottsbekämpningen vill ha större tillgång till rymms inom den s.k. specialreglerade kompetensen. Det är den lagstiftning som innehåller tvingande krav på kommuner och regioner inom områden där samhället anser att det är särskilt viktigt att kvaliteten och innehållet i verksamheterna är oberoende av var i landet vi bor. Här kan nämnas bl.a. verksamheter som bedrivs med stöd av skollagen, socialtjänstlagen (2001:453), patientsäkerhetslagen (2010:659), plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken. Regioner och kommuner är skyldiga att utföra de obligatoriska uppgifterna men har stor frihet i valet av hur verksamheterna ska organiseras. Verksamheternas organisation kan därför se olika ut i olika kommuner och regioner.

I detta sammanhang bör det också nämnas att kommunerna nyligen har fått ett lagstadgat ansvar att arbeta brottsförebyggande genom lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Lagen ställer krav på kommuner att ta fram lägesbilder och åtgärdsplaner men innehåller inga bestämmelser som främjar informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och kommuner.

### 10.3.2 Sekretess hos kommuner och regioner

En stor del av de uppgifter som omfattas av sekretess vid regioner skyddas av hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. OSL). I kommuner omfattas många uppgifter av socialtjänstsekretess (26 kap. OSL). Därutöver finns ett antal andra sekretessbestämmelser som kan aktualiseras i verksamhet som bedrivs av kommuner och regioner.

Uppgifter om enskilds hälsa eller sexualliv skyddas, oavsett i vilket sammanhang de förekommer, med stöd av sekretessbestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL.

Sekretess kan också gälla för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (31 kap. 16 § OSL). Begreppet affärsförbindelse är brett och kan avse både utförande av arbete och andra tjänster. Enligt 17 § samma kapitel skyddas även uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden om denne trätt i affärsförbindelse med ett av det allmänna dominerat privaträttsligt subjekt.

I alkohol- och tobaksärenden gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (30 kap. 20 § OSL). Bestämmelsen innebär att det finns en presumtion för offentlighet. Uppgifter om en sökandes ekonomi eller personliga vandel bör som regel omfattas av sekretess men uppgifter om vem som är tillståndshavare och omfattningen av tillståndet bör kunna lämnas ut.

I granskande verksamhet omfattas kommunala och regionala myndigheters uppgifter om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra av sekretess om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 1 § OSL).



Sekretess i ärenden om offentlig upphandling regleras i 19 kap. 3 § OSL. Där framgår i andra stycket att en uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en kommun, en region eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter, inte i något fall får lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet dessförinnan har slutförts. Det råder således absolut sekretess under stora delar av handläggningen av ärenden om offentlig upphandling.

## 10.4 En uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner

### 10.4.1 De brottsbekämpande myndigheterna behöver fler uppgifter från kommuner och regioner

**Vår bedömning:** De brottsbekämpande myndigheterna behöver fler uppgifter från kommuner och regioner.

Kommuner och regioner bör få bättre förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Kommuner och regioner nämns återkommande av flera av de brottsbekämpande myndigheterna som viktiga informationsinnehavare. Det är framför allt, frånsett det beskrivna behovet av uppgifter från hälso- och sjukvården och socialtjänsten, kommunernas och regionernas tillståndsverksamhet och den inre och yttre tillsynen som brottsbekämpningen har identifierat som verksamheter med betydelsefulla uppgifter. I dessa verksamheter kan det finnas uppgifter till gagn för många delar av brottsbekämpningen, både i underrättelseverksamheten och i utredningar om begångna brott. Sådana uppgifter kan vara viktiga i allt från utredningar om ekonomisk brottslighet till arbetsmiljöbrott, brott mot utlänningslagen och miljöbrott m.m. Även inom ramen för ärenden om offentlig upphandling har flera av de brottsbekämpande myndigheterna påtalat att det kan finnas värdefull information för brottsbekämpningen.

Som vi nämnde i kapitel 4 framgår det av den myndighetsgemensamma lägesbilden över den organiserade brottsligheten 2023 att en förändring gentemot lägesbilden 2021 är att man nu har identifierat tydliga angrepp även på kommuner och regioner. Det har troligen

skett en expansion av brottsligheten. Om staten hittills varit det huvudsakliga målet angräps nu även kommuner och regioners välfärdsutbetalningar, exempelvis till vårdcentraler, HVB-hem, skyddade boenden och familjehem.

Kommuner har redan i dag en anmälningsskyldighet till Polismyndigheten vid misstanke om brott enligt bidragsbrottslagen (2007:612) och en underrättelseskyldighet enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen. Skyldigheterna gäller även för socialtjänsten. Underrättelseskyldigheten enligt den sistnämnda lagen innebär att en kommun ska underrätta en utbetalande myndighet om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån eller stöd felaktigt har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Mot bakgrund av det behov som de brottsbekämpande myndigheterna redovisat är det vår uppfattning att kommuner och regioner har mycket information som är värdefull för brottsbekämpningen. Kommuner och regioner bör få förbättrade förutsättningar att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Ett utökat informationsutbyte med kommuner och regioner är en viktig pusselbit för att effektivisera det brottsbekämpande arbetet.

#### 10.4.2 Vilket behov finns av en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen?

**Vår bedömning:** Det bör införas en skyldighet för kommuner och regioner att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Utgångspunkten enligt regeringens direktiv är att ett utökat uppgiftslämnande ska genomföras med uppgiftsskyldigheter. Författningsförslag som ger kommuner och regioner bättre rättsliga förutsättningar att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter skulle få positiva effekter för många delar av brottsbekämpningen. Likt behovet av uppgifter från statliga myndigheter har här framkommit behov av att ett utökat uppgiftslämnande sker på eget initiativ från kommuner och regioner och ett behov av att förenkla de bedömningar som i dag görs med stöd av befintlig lagstiftning.

Vi har tidigare i betänkandet pekat på flera fördelar med att reglera ett utökat utbyte av information genom uppgiftsskyldigheter. Dessa fördelar gör sig gällande även i förhållande till kommuner och regioner. Genom vår kartläggning har det framkommit att en skyldighet att lämna ut uppgifter framstår som enklare att tillämpa än en sekretessbrytande bestämmelse för den tjänsteman som har att pröva utlämnandet. En skyldighet att lämna ut uppgifter kan därför minska rädslan för att göra fel och därigenom bidra till ett utökat utlämnande av uppgifter. Vidare bör de uppgiftsskyldigheter vi föreslår bidra till en enhetligare tillämpning vid utlämnande för brottsbekämpning. Det innebär också ett större informationsflöde om en myndighet åläggs en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ, jämfört med att lämna uppgifter på begäran av en brottsbekämpande myndighet. En uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner skulle sannolikt få stora effekter för brottsbekämpande myndigheters möjlighet att effektivt arbeta brottsförebyggande och brottsbekämpande och i förlängningen motverka bl.a. osund konkurrens. Ett utökat informationsflöde från kommuner och regioner till brottsbekämpningen bör därför genomföras med uppgiftsskyldigheter.

Vi bedömer att det finns behov av en ny huvudregel när det gäller uppgiftslämnande från kommuner och regioner till brottsbekämpningen samt att denna lämpligen bör genomföras som en uppgiftsskyldighet. Det är även i linje med regeringens tilläggsdirektiv.

#### **10.4.3 Kommuner och regioner bör inte omfattas av lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet**

**Vår bedömning:** Kommuner och regioner bör inte ingå i uppräknningen av myndigheter i förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet innehåller en uppgiftsskyldighet som bryter sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL. Några av de brottsbekämpande myndigheterna har framfört att vi bör överväga om det är lämpligt att kommuner och regioner omfattas av den till lagen hörande förordningen som räknar upp vilka myndigheter som kan samverka enligt den lagen.

Förslaget har mötts av blandade reaktioner från de kommuner och regioner vi har varit i kontakt med. Flera kommuner uppger att de saknar tillräcklig kunskap om vad ett sådant förslag skulle innebära och har därför haft svårt att ta ställning till frågan. Utgångspunkten är dock i de flesta fall att kommunerna och regionerna vill bidra till det övergripande syftet, dvs. att öka förmågan att förebygga och bekämpa brott i samhället. Samtidigt är flera av dem tveksamma till att lämna mer uppgifter till brottsbekämpningen, framför allt om det handlar om uppgifter som omfattas av sekretess inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Som vi berört tidigare är lagen tillämplig under vissa förutsättningar vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter på under rättelsestadiet. Vid beslutad samverkan bryter den uppgiftsskyldighet som föreskrivs i lagen sekretess mellan de myndigheter som omfattas. En uppgift ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter. Det innebär att även uppgifter som skyddas av sekretess enligt 25 kap. och 26 kap. OSL kan lämnas till en annan myndighet inom en beslutad samverkan enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Att låta kommuner och regioner omfattas av lagen framstår i dagens lagstiftningskontext som främmande. Ett sådant alternativ skulle enligt vår bedömning kräva att vissa särskilt skyddsvärda uppgifter undantas från lagens tillämpningsområde. Vidare reglerar lagen enbart informationslämnande i under rättelseverksamhet. Att låta kommuner och regioner omfattas skulle alltså inte medföra lättnader i informationsutbytet i samband med brottsutredningar eller lagföring. Underrättelseverksamhet är också en verksamhet som ligger långt från socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens uppdrag. Informationslämnande på underrättelsestadiet bör därför enligt vår bedömning bara avse vissa tydligt avgränsade situationer. Vi lämnar vissa sådana förslag som innebär ökad informationsdelning på underrättelsestadiet, se framför allt kapitel 8 om en ny uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter, kapitel 12 om ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten och kapitel 13 om ett utökat uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården.

En fördel med att ingå i lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är att myndigheterna inom ramen för en särskilt beslutad samverkan både kan lämna och ta del av

information. Det är ett informationsflöde som Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen särskilt efterfrågat beträffande kommuner och regioner. Den lagtekniska utformningen och lagens tillämpningsområde talar dock starkt mot att låta kommuner och regioner omfattas. Vår bedömning är att det inte är lämpligt att kommuner och regioner ingår i 2 § förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Ett förbättrat informationsflöde från kommuner och regioner till brottsbekämpningen bör i stället ske genom uppgiftsskyldigheter i annan lagstiftning.

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

**Vårt förslag:** En uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner ska införas i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

För att tillgodose brottsbekämpningens behov av uppgifter från kommuner och regioner överväger vi – i stället för att låta lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet omfatta kommuner och regioner – en särskild uppgiftsskyldighet i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Vi har redan konstaterat i bl.a. avsnitt 7.3.6 att uppgifter som skyddas av hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess är undantagna från lagens tillämpningsområde, se vidare nedan. En uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner som placeras i den nya lagen skulle därför inte omfatta de känsliga uppgifter som förvaras inom de verksamheterna. För att skapa ett samlat regelverk för uppgiftsskyldigheter till förmån för brottsbekämpningen föreslår vi att en uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner placeras i den nya lagen.

### 10.4.5 Vissa uppgifter bör undantas från uppgiftsskyldigheten

**Vårt förslag:** Det generella undantaget för vissa särskilt skyddsvärda uppgifter i den nya lagen ska även gälla för uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner.

Uppgifter som omfattas av den särskilda uppgiftsskyldigheten för skolan ska inte lämnas ut med stöd av denna bestämmelse.

Kommuner och regioner ska omfattas av en särskild uppgiftsskyldighet i den nya lagen. I den föreslagna lagen finns i 8 § ett generellt undantag för vissa särskilt känsliga uppgifter. Undantaget innebär att uppgifter som är skyddade av bl.a. sekretess enligt 25 kap. 1–8 och 15 §§ samt 26 kap. 1–6 §§ OSL är undantagna från lagens tillämpningsområde. Det finns enligt vår mening inte skäl att göra någon annan bedömning beträffande uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner. Det innebär att merparten av de uppgifter som förvaras inom hälso- och sjukvården och i socialtjänsten inte omfattas av uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner. De svåra avvägningar som är förknippade med att lämna ut uppgifter från hälso- och sjukvården och socialtjänsten blir därmed inte aktuella här.

Samtidigt ska det understrykas att undantagen inte innebär att de verksamheter där sådana uppgifter förekommer i sin helhet är undantagna. Verksamheter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården kommer att omfattas av uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner, även om sådana uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess är undantagna från tillämpningsområdet. Som framgått tidigare kan det finnas andra uppgifter inom dessa verksamheter, t.ex. i ärenden om offentlig upphandling, som inte omfattas av sådan sekretess men som ska lämnas till brottsbekämpningen om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

I kapitel 11 föreslår vi en uppgiftsskyldighet för skolan. Uppgiftsskyldigheten föreslås omfatta både offentliga och enskilda skolor. När det gäller skolan bedömer vi i det kapitlet att det finns anledning att ta särskilda hänsyn till verksamheten på så sätt att det i jämförelse med andra uppgiftsskyldigheter som vi föreslår ska finnas ett något större utrymme att ta hänsyn till omständigheter som talar mot att uppgifter lämnas. Det medför i sin tur att det finns anledning att upprätthålla en skillnad när det gäller utlämnande från huvudmän för offentliga skolor och från kommunal och regional verksamhet i övrigt.

Vi föreslår därför att uppgifter som omfattas av den särskilda uppgiftsskyldigheten för skolan ska undantas från den uppgiftsskyldighet som ska gälla för kommuner och regioner.

I undantagsfall kan det förekomma att uppgifter som förvaras hos skolan och omfattas av uppgiftsskyldigheten för skolan även förvaras hos den offentliga huvudmannen. I de situationerna, som i de flesta fallen kommer att röra uppgifter som kommer från den elevnära verksamheten, bör bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för skolan ha företräde eftersom den medger större hänsyn till skyddet för enskildas personliga integritet och till skolans verksamhet. Uppgifter som förvaras av kommunala och regionala skolhuvudmän men som avser sådan verksamhet som rektorn för en skol- eller förskoleenhet ansvarar för och som omfattas av den särskilda uppgiftsskyldigheten för skolan ska alltså inte omfattas av uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner. I de fallen är avsikten att kommunen eller regionen inte ska vara skyldig att lämna ut uppgiften med stöd av den nya lagen. Sådana uppgifter ska i stället lämnas ut av rektor vid den aktuella skolenheten. Det ska därför framgå av bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner att den inte är tillämplig på uppgifter som omfattas av den särskilda uppgiftsskyldigheten för skolan.

Däremot finns det mycket annan information om skolor som förvaras hos offentliga skolhuvudmän och som kan lämnas ut med stöd av uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner. Vi vill sammanhanget särskilt framhålla att exempelvis uppgifter som rör enskilda skolhuvudmän och som förvaras i kommunernas tillstånds- och tillsynsverksamhet ska kunna lämnas ut med stöd av uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner.

#### 10.4.6 Uppgifter ska lämnas även utan en föregående begäran

**Vårt förslag:** Uppgiftsskyldigheten ska gälla både utan en föregående begäran och när en brottsbekämpande myndighet begär ut uppgiften.

De brottsbekämpande myndigheterna har återkommande framhållit vikten av ett skifte som innebär att uppgifter i större utsträckning lämnas på eget initiativ till brottsbekämpningen. Det är viktigt att öka

andra myndigheters uppmärksamhet på avvikande mönster eller beteende som kan indikera brott eller brottsupplägg och att föreslå rättsliga möjligheter som bidrar till att fler uppgifter kan lämnas på eget initiativ av uppgiftsinnehavaren. Vi föreslår därför att uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner ska utformas på samma sätt som den för vissa statliga myndigheter. Bestämmelsen ska vara tudelad och ge tydliga förutsättningar att lämna ut uppgifter både på begäran av en brottsbekämpande myndighet och utan föregående begäran (se våra överväganden beträffande statliga myndigheter och dessa rekvisit, avsnitt 9.3).

En skyldighet att lämna uppgifter utan föregående begäran kan innebära en risk att onödigt och för brottsbekämpningen ointressant information lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna. En uppgiftsskyldighet på eget initiativ skulle kunna strida mot principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c och skäl 39 EU:s dataskyddsförordning<sup>11</sup> samt artikel 6.1 c. dataskyddsdirektivet<sup>12</sup>. Vi bedömer dock att de begränsningar av den nya lagens tillämpningsområde som vi föreslår säkerställer att onödigt information inte överförs. Lagen är avgränsad till uppgifter som lämnas till en brottsbekämpande myndighet. Som framgår i nästa avsnitt krävs också att uppgiften ska behövas i den myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Dessutom begränsas uppgiftslämnandet även genom att vissa uppgifter är generellt undantagna från lagens tillämpningsområde och genom att den utlämnande myndigheten ska göra en intresseavvägning när den lämnar ut information (se nedan avsnitt 10.4.8).

#### 10.4.7 Förutsättningar för utlämnande

**Vårt förslag:** Enbart uppgifter som kan antas behövas i brottsbekämpande verksamhet ska lämnas utan föregående begäran.

En uppgift ska också lämnas om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och uppgiften behövs i den myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.



I avsnitt 7.3.4 gjorde vi överväganden avseende vissa generella begränsningar i skyldigheterna enligt den nya lagen. Som framgår där gjorde vi bedömningen att skyldigheterna allmänt bör vara begränsade på så sätt att ett utlämnande av en uppgift måste vara kopplat till ett fastställt eller förväntat behov i den brottsbekämpande myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Det saknas anledning att göra någon annan bedömning i förhållande till kommuner och regioner. Vi bedömer alltså att uppgifter som kan antas behövas i brottsbekämpande verksamhet ska lämnas utan föregående begäran. När det gäller en uppgift som begärs ut av en brottsbekämpande myndighet ska det i stället krävas att den behövs i den myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

#### 10.4.8 Utlämnande ska föregås av en intresseavvägning

**Vårt förslag:** En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Det kan finnas situationer där den utlämnande myndigheten bedömer att det intresse sekretessen skyddar väger tyngre än brottsbekämpningens intresse av att ta del av uppgifterna. Uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner ska därför förenas med en intresseavvägning. Förslaget i denna del överensstämmer med det förslag vi lämnar avseende en uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter, se avsnitt 9.4. De uttalanden vi gjorde i det sammanhanget är giltiga även i fråga om den intresseavvägning vi nu föreslår. I överensstämmelse med vårt förslag om en uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter ska den utlämnande myndigheten avstå från att lämna ut en uppgift om det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

När kan de motstående intressena leda till att en uppgift inte ska lämnas ut? Om bedömningen ska göras inom ramen för tillsynsverksamhet har vi tidigare bedömt att ett utlämnande som äventyrar ett nära förestående tillsynsärende vid en intresseavvägning kan resultera i att uppgiften inte ska lämnas. Det kan även uppstå andra konsekvenser i sekretesshänseende för den utlämnande myndighetens verk-

samhet som vid en intresseavvägning innebär att en uppgift inte ska lämnas ut. Ärenden om offentlig upphandling är en annan ärendetyp där uppgifter ofta skyddas av absolut sekretess och det kan finnas situationer där sekretessintresset väger tyngre än brottsbekämpningens intresse av att få del av en uppgift. Även i andra ärenden där uppgifter skyddas av sekretess för affärs- och driftsförhållanden kan sekretessintresset emellanåt väga tyngre än brottsbekämpningens behov.

En generell synpunkt med ett ökat informationsutbyte som flera kommuner fört fram är att ökade möjligheter eller skyldigheter att lämna uppgifter till brottsbekämpningen kommer att ta mer resurser i anspråk hos kommunerna. Ny lagstiftning som möjliggör informationsutbyte kräver utbildning av personal, mer samverkan och flera ärenden om utlämnande. Flera har lyft att det finns en risk för ökat hot och våld mot handläggare och att ett ökat informationsutbyte med brottsbekämpningen kan leda till att arbetsmiljön vid kommunerna försämras. Arbetsmiljörelaterade omständigheter ska dock inte vägas in i intresseavvägningen utan får tas om hand inom ramen för myndigheternas sedvanliga arbete med sådana frågor.

#### 10.4.9 Konsekvenserna för det kommunala självstyret

**Vår bedömning:** Begränsningen i det kommunala självstyret är proportionerlig i förhållande till syftet med våra förslag.

Våra förslag innebär att kommunern och regioner åläggs en skyldighet att på begäran och på eget initiativ lämna ut uppgifter till brottsbekämpningen. Förslaget utgör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Syfte med vårt förslag är att ett utökat uppgiftslämnande ska bidra till att brottsbekämpande myndigheter får mer effektiva verktyg för att förebygga och bekämpa brott. Vi bedömer att förslagen enbart innebär en begränsad inskränkning i självstyret. Med hänsyn till att kommuner och regioner är drabbade av den brottslighet som förslaget syftar till att förebygga och bekämpa bedömer vi att begränsningen av det kommunala självstyret är proportionerlig. Vi återkommer i vår konsekvensanalys i kapitel 22 till vilka effekter vi bedömer att våra förslag kan få för kommuner och regioner.

# 11 En uppgiftsskyldighet för skolan

## 11.1 Inledning

Grunden för skolans uppdrag är barn och ungas rätt till utbildning. När det kommer till skolan uttalas det i våra direktiv att skolväsendet har en betydelsefull roll i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet, inte minst eftersom de brott som unga utsätts för ofta sker i skolmiljön.<sup>1</sup> Skolan är därtill en viktig skydds- och framgångsfaktor för utsatta barn och ungdomar som riskerar att hamna i kriminalitet. Här har staten ett särskilt ansvar som följer av Barnkonventionen att skydda barn och unga från att utsättas för och dras in i kriminalitet (se även kapitel 4).

Enligt Brottsförebyggande rådets, Brå, rapport *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis i brottsförebyggande arbete med barn och unga* (Brå 2021:2) är socialtjänst och skolväsendet de två viktigaste samverkansparterna för polisen i brottsförebyggande samverkan kring barn och unga. Både socialtjänsten och skolväsendet kan ha tillgång till uppgifter som är viktiga för de brottsbekämpande myndigheterna, exempelvis för att ta fram lokala lägesbilder av brottslighet, upptäcka att en ung person är på väg att dras in i ett kriminellt beteende eller hjälpa en person som har begått brott att byta riktning. Sådana uppgifter kan röra såväl brottsoffer som förövare.

Samtidigt kan såväl socialtjänsten som skolväsendet för sin verksamhet behöva ta del av uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna. Även skolhuvudmän som vi har varit i kontakt med under vårt arbete har fört fram att skolan har ett stort behov av information från brottsbekämpningen för att arbeta förebyggande kring elever och skapa en trygg och säker skolmiljö för både elever och personal.

---

<sup>1</sup> *Skolundersökning om brott 2021 – om utsatthet för och delaktighet i brott*, Brottsförebyggande rådet, Brå 2022:5.

Flera av de brottsbekämpande myndigheterna och representanter för socialtjänst och skola understryker vidare vikten av att informationsflödet mellan dessa aktörer i samhället behöver förbättras. Samverkan kring barn och ungdomar som riskerar att dras in i kriminalitet eller redan är i kriminalitet är viktig. Det har också framkommit i vårt arbete att där det finns fungerande former för samverkan hittar samverkansparterna sätt att arbeta framgångsrikt och dela information, t.ex. genom att föra diskussionen på gruppnivå och inte beröra individer. Många menar dock att för att samverkan mellan skola, socialtjänst och polis ska bli effektiv krävs det att alla parter som deltar i samverkan kan dela information om enskilda individer. I detta sammanhang pekas sekretesslagstiftningen ut som ett hinder.

Behovet av författningsändringar som bidrar till bättre förutsättningar för samverkan mellan skola, polis och socialtjänst framstår som angeläget. I avsnitt 2.3.2 har vi beskrivit att vi avgränsat vårt uppdrag till att i första hand omfatta informationsflödet från olika informationsinnehavare till brottsbekämpningen. Det innebär att vi inte särskilt har övervägt förbättrade möjligheter att dela information från skolan till socialtjänst, från polisen till skolan eller från polisen till socialtjänsten. Det sagda utesluter inte att de brottsbekämpande myndigheterna kan behöva lämna viss information till skolan för att i större utsträckning få del av information.

De andra informationsflödena tas till viss del om hand inom ramen för andra pågående statliga utredningar. Regeringen har t.ex. tillsatt Skolsäkerhetsutredningen (U 2022:04). Våra uppdrag har vissa beröringspunkter. Skolsäkerhetsutredningen ska utreda och lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet i syfte att barn, elever, lärare, rektorer och annan personal ska ha en säker och trygg utbildnings- och arbetsmiljö (dir. 2022:86). Det innebär bl.a. att föreslå en lämplig organisering av lokala eller regionala operativa samverkansorgan, kartlägga vilka typer av uppgifter som kan behöva utbytas i de operativa samverkansorganen mellan aktörer, som inte är brottsbekämpande myndigheter, vid behov lämna förslag på författningsändringar som medför att nödvändiga uppgifter kan utbytas mellan aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter. I delbetänkandet *Samhället mot skolattacker* (SOU 2023:28) redovisas delar av uppdraget som rör lämplig organisering av samverkansorgan. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2023:22) har Skolsäkerhetsutredningens uppdrag vidgats till att även lämna förslag på hur en anmälnings-

skyldighet bör utformas för de obligatoriska skolformerna, fritidshemmet, gymnasieskolan, anpassad gymnasieskola och Komvux för att polisanmälan som huvudregel ska göras vid kännedom eller misstanke om att en elev har begått ett brott, inom eller i anslutning till skolans eller fritidshemmets verksamhet. Därefter har utredningen fått ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2023:120) som bl.a. innebär att utredningen ska kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte och föreslå författningsändringar som medför att sådana uppgifter kan utbytas. Skolsäkerhetsutredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 29 september 2024.

Därtill kan nämnas att Skolverket, tillsammans med Socialstyrelsen, sedan några år har ett särskilt regeringsuppdrag *Tidiga och samordnade insatser för barn och unga*, TSI, som bl.a. avser att genomföra särskilda insatser mot dels riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden, dels barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.<sup>2</sup>

## 11.2 Skolans reglering och uppdrag

Utbildning inom skolväsendet anordnas av både det allmänna och av enskilda. Skolväsendet innefattar en rad skolformer, nämligen:

- förskola,
- förskoleklass,
- grundskola,
- anpassad grundskola,
- specialskola,
- sameskola,
- gymnasieskola,
- anpassad gymnasieskola, och
- kommunal vuxenutbildning.

---

<sup>2</sup> Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga, 2017-03-16 (U2017/01236/GV) och Ändring av uppdraget att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga samt förlängd tid för uppdraget, 2020-02-06 (U 2020/00363S).

I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer, se 1 kap. 1 § skollagen (2010:800).

Vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet regleras i 1 kap. 2 § skollagen. Med särskilda utbildningsformer avses internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem, utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt, utbildning på sjukhus eller liknande institutioner m.m. (24 kap. skollagen). Vidare avses pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet samt omsorg som erbjuds under kvällar, nätter och helger, då förskola eller fritidshem inte behöver erbjudas (25 kap. skollagen). De särskilda utbildningsformerna och annan pedagogisk verksamhet ingår inte i skolväsendet och omfattas som regel inte av för skolväsendet gemensamma bestämmelser.

Enligt 1 kap. 4 § skollagen ska utbildningen inom skolväsendet syfta till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt (1 kap. 10 § skollagen).

Som nämndes inledningsvis anordnas utbildning inom skolväsendet både av det allmänna och av enskilda. Inom det allmänna kan staten, regioner och kommuner vara huvudmän för skola (2 kap. 2, 3 och 4 §§ skollagen). Att även enskilda kan vara huvudmän för skola framgår av 2 kap. 5 § skollagen.

Oavsett huvudman finns enligt skollagen tre ansvarsnivåer för skolan, nämligen huvudmannen, rektorn och läraren. Därutöver har kommunerna särskilt ansvar för vissa frågor. Huvudmannen har ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med lagar och före-

skrifter (2 kap. 8 § skollagen). Rektorn leder det pedagogiska arbetet vid en skolenhet, beslutar om organisationen och resursfördelningen inom enheten och har i övrigt det ansvar som framgår av författningar (2 kap. 9 och 10 §§ skollagen). Lärare har ansvar för undervisning och betygssättning (2 kap. 13 § och 3 kap. 16 § skollagen).

### **11.3 Informationsdelning från skolan styrs av olika regelverk**

Information inom skolväsendet omfattas som huvudregel inte av sekretess. I den utsträckning som informationen är skyddad är delvis olika regelverk tillämpliga beroende på vilken huvudman skolan har och från vilken verksamhet inom skolan informationen lämnas. Skolor som har kommuner, regioner eller staten som huvudman anses vara myndigheter vid tillämpningen av tryckfrihetsförordningen, TF, och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och träffas därför av det regelverket.

I 23 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess för enskild i utbildningsverksamhet m.m. Där framgår bl.a. att sekretess gäller för enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men, i förskola (1 §) och i bl.a. grundskola när det gäller sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats (2 §). Motsvarande sekretess gäller vid fritidshem och i viss annan pedagogisk verksamhet (3 §). I den specialpedagogiska stödverksamheten gäller, oavsett skolform, sekretess för enskilds personliga förhållanden (4 §).

I elevhälsans medicinska verksamhet gäller – för de offentliga skolhuvudmännen – hälso- och sjukvårdssekretess enligt bl.a. 25 kap. 1 § OSL.

För enskilda huvudmän finns bestämmelser om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen. Där framgår bl.a. att den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, fritidshem eller förskoleklass inte obehörigen får röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskilds personliga förhållanden. Tystnadsplikt gäller vidare för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i annan enskilt bedriven verksamhet som omfattas av skollagen i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild

elevstödande verksamhet i övrigt. Tystnadsplikt gäller även ärenden om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. När det gäller den medicinska grenen av sådan elevhälsa som bedrivs av enskilda huvudmän gäller i stället tystnadsplikt enligt 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL.

Vid tolkning av vad som är ett obehörigt röjande tjänar bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, inklusive de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap., som vägledning. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Om en uppgift lämnas av personal i en enskild verksamhet i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen har lagstiftaren i andra lagstiftningsärenden ansett att det inte bör betraktas som ett obehörigt röjande av uppgiften.<sup>3</sup> Tystnadsplikten inom enskild verksamhet anses inte heller hindra att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen.<sup>4</sup>

Av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, följer en skyldighet för myndigheter och yrkesverksamma i verksamheter som berör barn och unga, så som skolan, att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Skyldigheten är en sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretess enligt 10 kap. 28 § OSL. En anmälan som görs av en yrkesverksam i enskild verksamhet utgör inte ett obehörigt röjande.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den tystnadsplikt som föreskrivs för skolor med enskilda huvudmän i stort motsvarar de sekretessregler som gäller i den offentligt bedrivna skolan.

## 11.4 Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter från skolan

**Vår bedömning:** De brottsbekämpande myndigheterna behöver fler uppgifter från skolan. För att få till stånd ett förbättrat uppgiftslämnande behövs ny rättslig reglering.

<sup>3</sup> Jfr bl.a. prop. 2005/06:161 *Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m.*, s. 82 och 93 och prop. 2017/18:147 *Ny djurskyddslag*, s. 285.

<sup>4</sup> Prop. 1981/82:186 *om ändring i sekretesslagen (1980:100)*, m.m., s. 26.



### 11.4.1 Brott och rekrytering till kriminalitet sker i skolmiljön

I vår kartläggning framkommer det att framför allt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, men även i viss mån Tullverket, har behov av fler uppgifter från skolan. Polismyndigheten har uppgett att det förekommer att personer som är kriminellt aktiva rekryterar barn och ungdomar inom, och i anslutning till, skolor.

Brå undersöker vartannat år utsatthet för brott och delaktighet i brott bland elever i årskurs 9. I den senaste skolundersökningen konstaterar Brå att 45 procent av eleverna i årskurs 9 uppger att de utsatts för brott under 2021. Det är den lägsta nivån sedan 2015 men samtidigt var 2021 ett år då en stor del av undervisningen genomfördes digitalt med anledning av pandemin. Trots att andelen minskat är skolmiljön den vanligaste platsen för utsatthet för brott. Av de som utsatts för brott handlar det främst om stöld, misshandel, hot, rån eller sexualbrott. Hälften av eleverna som tillfrågades i undersökningen uppger att de har varit delaktiga i brott under samma tidsperiod. Det framkommer också att det är vanligt att de som har varit delaktiga i brott själva varit utsatta för brott. De elever som deltagit i undersökningen har beskrivit att oron för att utsättas för brott har medfört att de medvetet undvikit specifika personer eller platser, undvikit att gå ut kvällstid eller hållit sig borta från skolan en hel dag. Det är vanligare bland tjejer att oron för brott medfört någon form av konsekvens.<sup>5</sup>

### 11.4.2 Brottsbekämpningens behov

De brottsbekämpande myndigheterna, främst Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, har under vår kartläggning bekräftat det behov av mer uppgifter från skolan som beskrivs i våra direktiv.

Säkerhetspolisen har beskrivit att uppgifter från hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan (inbegripet elevhälsan) kan vara helt avgörande för Säkerhetspolisens underlag inför beslut om att vidta åtgärder eller att avstå från att vidta åtgärder. Säkerhetspolisen har därför framhållit att myndigheten har behov av uppgifter om unga, från bl.a. elevhälsan, som riskerar att utgöra ett potentiellt hot som t.ex. ensamagerande gärningspersoner. Uppgifter från elevhälsan kan

---

<sup>5</sup> Skolundersökning om brott 2021 – om utsatthet för och delaktighet i brott, Brottsförebyggande rådet, Brå 2022:5.

vara av avgörande betydelse i Säkerhetspolisens arbete med att göra hotbedömningar för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. En hotbedömning kan bli aktuell inom Säkerhetspolisen med anledning av underrättelseinformation om t.ex. ett attentatshot. Informationen kan ha kommit in till Säkerhetspolisen t.ex. från Polismyndigheten. Underrättelseinformationen om attentatshot kan vara kopplad till en person som uttryckt en fascination för våld och våldsbejakande ideologier samtidigt som det finns tecken på attentatsavsikt. Om det föreligger sårbarhetsfaktorer i form av ett begränsat umgänge, missbruksproblem eller psykisk ohälsa är det av särskilt intresse. I sådana fall kan uppgifter från elevhälsan vara en mycket viktig pusselbit i Säkerhetspolisens hotbedömning. Uppgifter från elevhälsan kan tillsammans med annan underrättelseinformation i de fallen bidra till ett bättre underlag för myndighetens hotbedömningar.

Polismyndigheten har uppgett att det förekommer att myndigheten inte får del av uppgifter som behövs för att utreda brott som begåtts inom en skola, t.ex. uppgift om vem som varit vittne eller målsägande vid en viss händelse. Polismyndigheten har därför fört fram ett behov av bättre tillgång till uppgifter när ett brott har ägt rum på en skola.

Polismyndigheten ser vidare ett stort behov av information i ett tidigt skede om ungdomar som skolan uppfattar är på glid. Det kan handla om att skolan har en oro kring en elev t.ex. om eleven umgås i kriminella kretsar, får ett plötsligt ändrat beteende, har dyra märkeskläder eller mycket pengar utan förklaring. I andra situationer kanske det finns en oro för att en elev riskeras att utsättas för brott. Polismyndigheten kan i dessa fall, oaktat att en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen gjorts, i brottsförebyggande syfte vara i behov av uppgifter om en elevs umgängeskrets, gängtillhörighet, var en elev normalt vistas eller andra brådskande uppgifter som tyder på att en elev är aktiv kriminell, t.ex. patroner som ramlar ur en skolväska, att en elev hämtas upp av kända vuxna kriminella från skolan eller att det finns en misstanke om försäljning av narkotika i skolan.

Även i förhållande till skolan har Polismyndigheten pekat på behov av uppgifter för att identifiera och lokalisera elever och andra individer som finns inom skolan så som t.ex. adressuppgifter, telefonnummer och kontaktuppgifter avseende elever, vårdnadshavare och andra anhöriga. Även uppgifter om var en elev befunnit sig vid en viss

tidpunkt, eller förväntas vara, kan vara av intresse för Polismyndigheten.

Slutligen har Tullverket fört fram att när det finns uppgifter inom skolan som har betydelse för myndighetens verksamhet bör det finnas tydliga rättsliga förutsättningar att lämna information till myndigheten.

### 11.4.3 Hur ser skolan på ett utökat uppgiftslämnande?

Vi har frågat huvudmän för skolor samt Skolverket och Skolinspektionen om deras inställning till ökad informationsdelning från skolan till de brottsbekämpande myndigheterna. Det framkom bl.a. att skolor många gånger förfogar över sådan information som de brottsbekämpande myndigheterna efterfrågar men att informationsdelningen överlag är begränsad, även om det förekommer lokala variationer. Många framhöll att en ökad informationsdelning måste vara noggrant avvägd och inte få en oproportionerlig inverkan på skolans grunduppdrag att erbjuda barn och unga utbildning. Vidare lyfte många skolans betydelse som skyddsfaktor för elever. Att lyckas i skolan är en viktig förutsättning för att skydda elever från kriminalitet. Ökad informationsdelning kan, enligt de aktörer som vi har varit i kontakt med, leda till att elevernas förtroende för skolan urholkas, vilket i sin tur kan leda till att eleverna inte söker det stöd som skolan kan erbjuda. Men flera uppgav också att ett ökat samarbete med brottsbekämpande myndigheter kan bidra till en tryggare skolmiljö och därmed ytterligare stärka skolans betydelse som skyddsfaktor mot kriminalitet. Några påpekade att en annan positiv effekt skulle kunna bli att skolpersonalens arbetsmiljö förbättrades. Samtidigt har andra gjort gällande att ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen också kan innebära en ökad risk för hot och våld mot personal. Detta förekommer redan i dag i samband med att personal anmäler oro för ett barn till socialtjänsten med stöd av 14 kap. 1 § SoL.

En annan synpunkt som lyfts av Skolverket är att en ny rättslig reglering, t.ex. genom en uppgiftsskyldighet till brottsbekämpningen, inte får leda till negativa konsekvenser för den samverkan och informationsdelning som redan sker i dag mellan skola och polis. Eftersom de flesta av de uppgifter som finns inom skolan inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt finns det få formella hinder mot att informa-

tion delas. Det är viktigt att en ny reglering inte uppfattas som en begränsning i jämförelse med vad som gäller i dag. Det är också viktigt att det tydligt klargörs hur en möjlighet eller skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter förhåller sig till skolans skyldighet att anmäla misstankar om att ett barn far illa enligt 14 kap. 1 § SoL för att på så sätt undvika att osäkerhet uppstår vid tillämpningen av de olika regelverken.

#### 11.4.4 En ny reglering som leder till att mer uppgifter lämnas

Enligt regeringens direktiv ska vi föreslå en uppgiftsskyldighet för skolan om vi inte anser att det är olämpligt. Om en uppgiftsskyldighet skulle framstå som olämplig kan vi lämna alternativa förslag till hur ett förbättrat uppgiftslämnande kan regleras.

Vår kartläggning har visat att skolan har information som behövs i det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet och att det inom skolan finns få sekretesshinder mot att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Vår kartläggning har dock visat att den faktiska informationsdelningen varierar stort, främst beroende på vilka lokala samarbetsformer som har byggts upp. En sådan ordning är otillfredsställande. Vi bedömer därför att det finns behov av författningsändringar som dels ger formellt bättre förutsättningar för skolan att lämna ut uppgifter, även på eget initiativ, dels bidrar till att uppgifter lämnas ut i större utsträckning och mer konsekvent över hela landet. Det finns även behov av att få till stånd ett ökat uppgiftslämnande på eget initiativ för att fånga upp unga i ett tidigare skede än vad som fallet i dag. I enlighet med vårt uppdrag kommer vi därför som utgångspunkt att överväga möjligheten att införa en uppgiftsskyldighet för skolan.

En annan utgångspunkt är att förslagen bör utformas så att påverkan på skolans huvuduppdrag står i rimlig proportion till nyttan för brottsbekämpningen. Förslagen ska inte heller leda till negativa konsekvenser för den samverkan mellan skolan och polisen som redan i dag finns och fungerar på många platser i landet.

Vi har i kapitel 8 föreslagit en särskild uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter i den nya lagen. Skyldigheten omfattar även skolan, både skolor som drivs av det allmänna och skolor med enskilda huvudmän. I den utsträckning behovet omfattas av den bestämmelsens föreslagna

lydelse kommer vi därför fortsättningsvis inte närmare beröra brottsbekämpningens behov av kontaktuppgifter som förvaras i skolan.

## 11.5 En uppgiftsskyldighet för skolan

**Vårt förslag:** En uppgiftsskyldighet för skolan ska införas i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Det generella undantaget för vissa särskilt skyddsvärda uppgifter i lagen ska även gälla för skolans uppgiftsskyldighet.

En upplysning om att det i den nya lagen finns bestämmelser om skyldigheter att i vissa fall lämna uppgifter till brottsbekämpningen ska föras in i skollagen.

### 11.5.1 Utgångspunkter

Vi har i det föregående avsnittet konstaterat att även om det i dag finns få sekretesshinder mot att lämna information till brottsbekämpningen finns det behov av en rättslig reglering som både ger formellt bättre möjligheter att lämna ut information och bidrar till att den informationsdelning som redan är möjlig också kommer till stånd i större utsträckning. I enlighet med våra direktiv bör det ökade uppgiftslämnandet som utgångspunkt regleras genom uppgiftsskyldigheter. Vi kommer mot den bakgrunden överväga om skolväsendet bör omfattas av den nya lagen med särskilda uppgiftsskyldigheter till de brottsbekämpande myndigheterna eller, om det bedöms olämpligt, om möjligheterna till informationsdelning bör förbättras på något annat sätt. Ytterligare ett alternativ som bör övervägas är om en eventuell uppgiftsskyldighet lämpligare regleras i skollagen. Vid de övervägandena är stor försiktighet påkallad med hänsyn framför allt till skolans grunduppdrag och dess betydelse som skyddsfaktor mot kriminalitet. Bestämmelser som medger ökad informationsdelning för skolan måste mot den bakgrunden vara väl avvägda och tydligt avgränsade.

### 11.5.2 Påverkan på skolans uppdrag

När vi överväger hur en rättslig reglering ska utformas bör vi beakta vilken, och hur stor, påverkan ett utökat uppgiftslämnande kan få för skolans möjlighet att utföra sitt uppdrag. Vilken påverkan kan förutses på relationen och tilliten mellan lärare och elev och, i förlängningen, på barn och ungas skolframgång? Likt våra överväganden beträffande socialtjänsten och hälso- och sjukvården (se kapitel 12 och 13) gör sig svåra frågor gällande om påverkan på förtroende, tillit och möjligheten att fullgöra huvuduppdraget.

Skolverket har pekat på att forskning visar att skolframgång är en starkt skyddande faktor för alla unga och att det finns ett betydande dubbelriktat samband mellan studieresultat och hälsa. Goda resultat leder till bättre hälsa samtidigt som god hälsa ger bättre förutsättningar att nå utbildningens mål. Det är extra viktigt att unga som riskerar fysisk och psykisk ohälsa och en ogynnsam utveckling får möjligheter till insatser för att öka skyddsfaktorer och minska riskfaktorer. Detta stärker även elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål och en välfungerande skolgång.

Att faktiskt närvara i skolan i stället för att tillbringa sin vardag i osunda miljöer är i sig är en skyddsfaktor mot att hamna i kriminalitet. För barn och unga som lever i utsatta områden kan en fungerande skolgång och insatser från skolan göra stor skillnad. Att elever känner trygghet och studiero, men även har tillitsfulla relationer till lärare och andra elever, är faktorer som skapar en god läromiljö för alla elever i skolan vilket i sin tur främjar skolnärvaro. Vi menar att en positiv effekt för skolans uppdrag av ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen är att det kan bidra till en ökad trygghet och studiero för elever i skolan.

I tilläggsdirektiven till Skolsäkerhetsutredningen har regeringen också uttalat att det är essentiellt att alla elever lyckas i skolan och att skolan är en trygg plats. Tidiga insatser och arbete för att alla elever ska uppfylla betygskriterierna blir därför tillsammans med bl.a. stödinsatser, elevhälsoarbete samt trygghet och studiero en viktig utgångspunkt för brottsförebyggande arbete i skolan (dir. 2023:22).

Det är svårt att förutse de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna för skolans uppdrag av ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen. Både fördelar och nackdelar har framkommit i våra kontakter med representanter för aktörer inom skolan. I vilken ut-

sträckning uppdraget kan komma att påverkas och hur stora konsekvenserna blir är också beroende av hur en rättslig reglering utformas.

### 11.5.3 En ny uppgiftsskyldighet

Ett utökat uppgiftslämnande från skolan till brottsbekämpningen är ett av de deluppdrag som framgår av våra ursprungliga direktiv. Enligt tilläggsdirektiven ska vi föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen som innebär att de myndigheter och andra aktörer som omfattas av uppdraget ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter för att förebygga och bekämpa brott. Den nya huvudregeln ska som utgångspunkt innebära en uppgiftsskyldighet. Om vi bedömer att en uppgiftsskyldighet inte är lämplig för någon eller några av myndigheterna eller aktörerna, t.ex. skolan, får vi lämna alternativa förslag på hur dessa ska kunna utbyta information med de brottsbekämpande myndigheterna.

Som framgick i avsnitt 11.3 finns det ett antal olika bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt som begränsar skolans möjligheter att dela information med brottsbekämpande myndigheter beroende på i vilken del av verksamheten som uppgiften finns. Men de flesta uppgifter som finns i skolan, och som efterfrågas av de brottsbekämpande myndigheterna, omfattas inte av sekretess eller tystnadsplikt och kan därför lämnas till brottsbekämpningen om de begärs ut. Skolor med offentlig huvudman är skyldiga att på begäran lämna ut sådana uppgifter med stöd av 6 kap. 5 § OSL, om det inte hindrar arbetets behöriga gång. Någon motsvarande skyldighet att på begäran lämna ut uppgifter som inte omfattas av tystnadsplikt finns inte för skolor med enskild huvudman.

Ett alternativ till uppgiftsskyldigheter är att överväga sekretessbrytande bestämmelser. För skolor med offentliga huvudmän skulle det vara möjligt att få till stånd ett ökat uppgiftslämnande till brottsbekämpande myndigheter genom bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som bryter den sekretess som gäller enligt bl.a. 23 och 25 kap. OSL. Ett uppgiftslämnande från en enskild huvudman i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen har av lagstiftaren inte ansetts vara ett obehörigt röjande i strid med en tystnadsplikt.<sup>6</sup> En enskild huvudman får således

---

<sup>6</sup> Jfr bl.a. prop. 2005/06:161, s. 82 och 93, prop. 2017/18:147, s. 285.

lämna ut uppgifter i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse. Vi anser dock att det inte är en lämplig lagstiftningsteknik för att få till stånd det ökade informationsflöde från skolan till brottsbekämpningen som vi eftersträvar i vårt arbete. För att tydligt skapa förutsättningar för ett uppgiftslämnande också från enskilda skolhuvudmän till brottsbekämpningen bör enligt vår mening sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen i så fall kompletteras med ändringar i andra regelverk, t.ex. skollagen och patientsäkerhetslagen för att regleringen på ett tydligt sätt ska omfatta även skolor med enskilda huvudmän.

Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser som bryter tystnadsplikt i skolor med enskilda huvudmän skulle visserligen bidra till att fler uppgifter som skyddas av sekretess och tystnadsplikt lämnas till brottsbekämpningen, åtminstone i de fall en brottsbekämpande myndighet begär att få ta del av information. Däremot är det tveksamt om en sådan reglering skulle leda till en ökning av det spontana uppgiftslämnandet, som i många fall utgörs av uppgifter som inte är hemliga. Eftersom merparten av de uppgifter som förvaras i skolan är inte är hemliga anser vi att det inte skulle vara en tillräcklig åtgärd för att åstadkomma den informationsdelning som regeringen och de brottsbekämpande myndigheterna efterfrågar. Sekretessbrytande bestämmelser är därför ett mindre lämpligt alternativ för att utöka uppgiftslämnandet till brottsbekämpningen.

Utifrån hur vårt uppdrag är formulerat och eftersom merparten av de uppgifter som finns i skolan är offentliga bedömer vi att det är lämpligt att införa en särskild uppgiftsskyldighet för skolan. Flera av representanterna för skolan har dock framfört farhågor kring att införa en uppgiftsskyldighet för skolan, särskilt om det skulle innebära en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ. Skolverket och Sveriges kommuner och regioner, SKR, har påtalat att det skulle innebära en stor förändring för skolan att åläggas en uppgiftsskyldighet. Farhågan kring bestämmelsernas påverkan på skolans uppdrag är särskilt stor om bestämmelserna utformas som en skyldighet att lämna uppgifter utan en föregående begäran från en brottsbekämpande myndighet. SKR har också framfört att en skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpningen inte ligger inom skolans uppdrag och riskerar att ta värdefull tid från skolan i en redan pressad ekonomisk tid och därtill leda till att skolan ses som polisens förlängda arm. Skolverket delar den uppfattningen.



Vi har förståelse för de farhågor som lyfts. Samtidigt bidrar inte andra rättsliga lösningar, så som sekretessbrytande bestämmelser, i tillräcklig utsträckning till det utökade uppgiftslämnande till brottsbekämpningen som behövs. För att bidra till en huvudregel i sekretesslagstiftningen, i den del som avser ett ökat uppgiftslämnande från skolan, krävs enligt vår mening en uppgiftsskyldighet. En uppgiftsskyldighet skapar också en tydlig rättslig grund för att lämna ut uppgifter från både offentlig och enskilt bedriven verksamhet. Samtidigt tar den sikte på såväl offentliga uppgifter som uppgifter som skyddas av sekretess eller tystnadsplikt. En sådan reglering skulle tydligt bryta både den tystnadsplikt som gäller i skolor med enskilda huvudmän och, med stöd av 10 kap. 28 § OSL, bryta sådan sekretess som gäller i skolverksamhet som bedrivs av offentliga huvudmän.

Även andra fördelar med en uppgiftsskyldighet gör sig gällande i förhållande till skolor. Det har framgått av vår kartläggning att tjänstemän ofta anser att uppgiftsskyldigheter är lättare att tillämpa än sekretessbrytande bestämmelser. En uppgiftsskyldighet kan därför leda till minskad osäkerhet, vilket i förlängningen innebär att bestämmelsen tillämpas fullt ut och att en ökad informationsdelning faktiskt kommer till stånd. Den effekten bör också få genomslag både när det gäller uppgifter som skyddas av sekretess eller tystnadsplikt och offentliga uppgifter.

En uppgiftsskyldighet skulle kunna införas antingen i skollagen eller i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Det finns för- och nackdelar med båda alternativen. Å ena sidan kan det förutses att den skolpersonal som i praktiken kommer att tillämpa den nya uppgiftsskyldigheten är väl förtrogen med skollagen och att en bestämmelse i den lagen mot den bakgrunden skulle kunna få ett större genomslag. Å andra sidan skulle en placering i skollagen leda till ett ännu mer splittrat regelverk för uppgiftsskyldigheter och sekretessbrytande bestämmelser som tar sikte på informationsutlämnande för brottsbekämpande ändamål. Vidare innehåller skollagen bestämmelser om utbildning inom skolväsendet samt bestämmelser om vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet (som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet). En reglering om uppgiftsskyldighet till brottsbekämpande myndighet handlar inte om, och har inte något direkt samband med, utbildningen. Vi bedömer mot den bakgrunden att en upp-

giftsskyldighet för skolan därför bör tas in i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Placeringen av uppgiftsskyldigheten i den nya lagen innebär att det finns anledning att överväga om det behövs en bestämmelse i skollagen som upplyser om att det finns bestämmelser i den nya lagen om skyldighet att i vissa fall lämna uppgifter till brottsbekämpningen. Uppgiftsskyldighet gentemot brottsbekämpningen får anses vara en ny företeelse inom skolan, vilket också påtalats av flera aktörer inom skolan. Det kommer att krävas vissa utbildningsinsatser för att bestämmelsen ska få önskat genomslag. Även om en upplysningsbestämmelse kan uppfattas tynga skollagen anser vi att en sådan bestämmelse ska införas för att bidra till en större kännedom om skyldigheterna i den nya lagen. Upplysningsbestämmelsen bör placeras i anslutning till skollagens bestämmelser om tystnadsplikt i 29 kap. skollagen.

#### **11.5.4 Vissa uppgifter är så skyddsvärda att de är undantagna från uppgiftsskyldigheten**

Vi har tidigare redovisat att skolans olika verksamheter har tillgång till uppgifter om enskilda av vitt skilda slag, och att dessa uppgifter skyddas av olika regelverk och med olika styrka. I våra inledande överväganden till den nya lagen har vi bedömt att vissa särskilt skyddsvärda uppgifter inte ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Som vi tidigare nämnt gäller det bl.a. sådana uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess i 25 kap. 1–8 och 15 §§ OSL och tystnadsplikt i 6 kap. 12–14 och 16 §§ PSL.

Även i skolans verksamhet finns uppgifter om enskilda som är särskilt skyddsvärda. Framför allt handlar det om de uppgifter som elevhälsan har tillgång till, t.ex. uppgifter från allmänna hälsokontroller eller uppgifter som lämnats av elever i kontakt med skolkurator eller skolpsykolog. Genom de generella undantag från den nya lagens tillämpningsområde som vi föreslår kommer uppgiftsskyldigheten för skolan inte att omfatta sådana uppgifter som förvaras inom den medicinska grenen av elevhälsan, vilka skyddas av hälso- och sjukvårdssekretess enligt vissa bestämmelser i 25 kap. OSL eller av motsvarande tystnadsplikt i enskild verksamhet enligt vissa bestämmelser i 6 kap. PSL. De undantag från den nya lagen som vi har föreslagit ska alltså gälla även i fråga om uppgiftsskyldighet för skolan. Undantagen omfattar inte den del av elevhälsan som avser psykologiska, psyko-

sociala eller specialpedagogiska insatser där uppgifter skyddas av sekretess enligt 23 kap. 2 § OSL. Det innebär att sådana uppgifter som lämnats till skolkurator eller till skolpsykolog kan lämnas ut med stöd av uppgiftsskyldigheten. Vi föreslår dock att uppgiftsskyldigheten för skolan ska förenas med en intresseavvägning som i det enskilda fallet kan resultera i att skolan avstår från att lämna ut t.ex. uppgifter som förvaras inom elevhälsan och avser psykologiska, psykosociala eller specialpedagogiska insatser, se vidare nedan.

De generella undantagen i lagen innebär emellertid inte ett absolut hinder för skolan att lämna ut uppgifter från elevhälsans medicinska insatser. I vissa särskilt angivna situationer finns i stället stöd för sådant utlämnande i annan lagstiftning redan i dag, se kapitel 13. I det nyss nämnda avsnittet föreslår vi dessutom vissa ändringar i de bestämmelserna för att öka informationsdelningen från hälso- och sjukvården till brottsbekämpande myndigheter.

## 11.6 Vilka ska omfattas av uppgiftsskyldigheten?

### 11.6.1 Uppgiftsskyldigheten ska omfatta skolväsendet, internationella skolor och öppen fritidsverksamhet ...

**Vårt förslag:** Uppgiftsskyldigheten i den nya lagen ska omfatta skolväsendet, internationella skolor och öppen fritidsverksamhet.

Skyldigheten gäller oavsett om verksamheten bedrivs av en offentlig eller en enskild huvudman.

Som vi redovisade inledningsvis bedrivs utbildning inom skolväsendet i en rad olika skolformer. Vår kartläggning har visat att de brottsbekämpande myndigheternas behov av information främst uppstår i förhållande till högstadie- och gymnasieskolor.

Samtidigt har Polismyndigheten i den allmänna debatten vittnat om att allt yngre personer påträffas, som såväl offer som gärningsmän, i samband med grova våldsbrott och kriminella nätverksuppbyggnader. I en rapport om kriminella nätverk i polisregion Stockholm framgår att en majoritet av de aktiva nätverken involverar personer under 16 år i sin brottsliga verksamhet och att det sker i större utsträckning

än vad som tidigare har varit känt.<sup>7</sup> För att i ett tidigt skede fånga upp barn och unga vuxna som riskerar att hamna i kriminalitet är det även av vikt att få del av information som rör barn i lägre årskurser. Det kan finnas information vid skolor med låg- och mellanstadium som rör t.ex. oro för att elever socialiseras in i kriminalitet, äldre individer som befinner sig inom skolan eller dess närmiljö, som kan vara av intresse för brottsbekämpningen. Även vid förskolor kan det förekomma uppgifter som en brottsbekämpande myndighet skulle kunna behöva, kanske främst om det framkommer uppgifter i kontakt med vårdnadshavare eller andra anhöriga som kan vara intressant för brottsbekämpningen. De nämnda skolformerna är en del av skolväsendet enligt definitionen i 1 kap. 1 § skollagen. Även om informationsbehovet inte är lika omfattande i relation till alla skolformer inom skolväsendet, framstår det inte som motiverat att utesluta några skolformer i skolväsendet från uppgiftsskyldigheten. Samtliga skolformer inom skolväsendet bör därför omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen. Den bedömningen är även i linje med hur vårt uppdrag uttrycks i de ursprungliga direktiven där det bl.a. framgår att skolväsendet har en betydelsefull roll, inte minst eftersom de brott som unga utsätts för ofta sker i skolmiljön.

Frågan är därefter om några av de särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som följer av 1 kap. 2 § skollagen, och inte omfattas av begreppet skolväsendet, bör omfattas av en uppgiftsskyldighet. Internationella skolor bedriver som regel samma skolformer som omfattas av skolväsendet, så som grundskola och gymnasieskola. Internationella skolor kan drivas med kommunal eller enskild huvudman (24 kap. 3 och 4 §§ skollagen). Dessa skolor bör rimligen på samma sätt som skolformerna inom skolväsendet ha uppgifter som brottsbekämpningen kan ha behov av. Det framstår därför som lämpligt att internationella skolor ges samma skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpningen som skolväsendet. Internationella skolor ska därför omfattas av den nya bestämmelsen om uppgiftsskyldighet.

Andra särskilda utbildningsformer är därutöver utbildning vid kriminalvårdsanstalter, på sjukhus eller liknande institutioner. Utbildning vid kriminalvårdsanstalt tar framför allt sikte på vuxna (24 kap. 10 § skollagen). För det fall det finns uppgifter av intresse i sådan

---

<sup>7</sup> Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i region Stockholm, Polismyndigheten 2021.

verksamhet menar vi att de kan lämnas ut med stöd av den uppgiftsskyldighet som vi föreslår för Kriminalvården (se kapitel 9). Uppgifter som härrör från utbildning som bedrivs vid särskilda ungdomshem av Statens institutionsstyrelse (SiS) bör kunna lämnas ut till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket med stöd av den särskilda sekretessbrytande bestämmelse som vi föreslår för SiS (se 24 kap. 8 och 9 §§ skollagen och kapitel 14). Det har inte framförts några särskilda behov av att ta del av mer uppgifter som förvaras inom ramen för utbildningsverksamheten vid SiS varför sådan verksamhet inte bör omfattas av en uppgiftsskyldighet för skolan.

När det kommer till utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (11–15 §§), utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus (16–19 §§), utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats (20–22 §§), annat sätt att fullgöra skolplikten (23–25 §§) har det under vår kartläggning inte framkommit några behov som talar för att de utbildningsformerna bör omfattas av uppgiftsskyldigheten. Dessa verksamheter bör därtill i praktiken omfatta ett mindre antal individer. De utbildningsformerna bör inte omfattas av en uppgiftsskyldighet.

Annan pedagogisk verksamhet är sådan pedagogisk omsorg som regleras i 25 kap. skollagen, dvs. pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. I detta sammanhang bör relevant verksamhet för brottsbekämpande myndigheter framför allt vara öppen fritidsverksamhet som regleras i 25 kap. 4 § skollagen, dvs. s.k. fritidsgårdar som kan erbjudas från och med höstterminen det år då eleven fyller 10 år i stället för fritidshem, om eleven inte på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl är i behov av sådant särskilt stöd i sin utveckling som endast kan erbjudas i fritidshem (se 14 kap. 7 § skollagen). Även öppen fritidsverksamhet bör därför omfattas av en uppgiftsskyldighet.

### 11.6.2 ... samt omfatta alla skolans verksamheter ...

<p><b>Vårt förslag:</b> Uppgiftsskyldigheten ska omfatta alla delar av skolans verksamhet.</p>
--

Som framgått tidigare gäller olika regelverk för informationsdelningen beroende på dels om skolan har en enskild huvudman eller drivs av det allmänna, dels inom vilken av skolans verksamheter som uppgiften finns. Vår kartläggning tyder på att den information som de brottsbekämpande myndigheterna behöver kan finnas inom samtliga delar av skolans verksamhet. Däremot förefaller den information som är av intresse framför allt finnas i elevnära funktioner såsom elevhälso-team eller lärare. Mot denna bakgrund framstår det inte som en möjlig väg att begränsa en ökad informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter till enbart vissa delar av skolans verksamhet. En uppgiftsskyldighet bör därför omfatta alla delar av skolans verksamhet.

Här bör också påminnas om att uppgifter som skyddas av hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1–8 §§ OSL och tystnadsplikt enligt 6 kap. 12–14 och 16 §§ PSL inte omfattas av uppgiftsskyldigheten för skolan. Sådana uppgifter undantas i 8 § från lagens tillämpning. Uppgifter som skyddas av hälso- och sjukvårdssekretess i den medicinska delen av elevhälsan berörs i stället av de förslag vi lämnar i kapitel 12 och 13 där vi särskilt överväger författningsförslag som rör uppgifter inom hälso- och sjukvården. I den mån det finns uppgifter i den medicinska grenen av elevhälsan som inte träffas av de generella undantagen omfattas de av uppgiftsskyldigheten för skolan i den nya lagen.

Slutsatsen är att den uppgiftsskyldighet vi föreslår ska omfatta alla delar av skolans verksamhet. Vi återkommer till vissa begränsningar i skyldigheten nedan.

### 11.6.3 ... och fullgöras av rektor

**Vårt förslag:** Uppgiftsskyldigheten ska fullgöras av rektor eller, beträffande öppen fritidsverksamhet och fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet, den personal som huvudmannen utser. Endast uppgift som framkommer i den verksamhet som rektorn ansvar för omfattas av skyldigheten.

Frågan är vilken ansvarsnivå inom skolan uppgiftsskyldigheten ska träffa. Som vi redogjort för tidigare finns det enligt skollagen tre ansvarsnivåer inom skolan. Ska ansvaret att fullgöra skyldigheten ligga på huvudmannen, rektorn eller annan personal?

Merparten av de uppgifter som brottsbekämpningen behöver, och som en uppgiftsskyldighet bör ta sikte på, är uppgifter som finns i den elevnära verksamheten och inte i skolans ledning. Som vi redogjort för tidigare är det framför allt uppgifter som finns hos elevhälso-team och lärare som brottsbekämpningen är intresserad av. Behovet av information kan därtill uppstå i akuta situationer där det finns en oro för att någon ska begå brott eller riskerar att utsättas för brott eller i direkt anslutning till att ett brott ägt rum. Vår bedömning är därför att det inte är lämpligt att peka ut skolhuvudmannen i en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för skolan. Det skulle nämligen innebära att ett utlämnande av uppgifter som härrör från elevnära verksamhet i praktiken ska ske via huvudmannen. En sådan ordning skulle innebära en oönskad tidsutdräkt och påverka brottsbekämpningens möjlighet att snabbt gripa in. Om skyldigheten skulle fullgöras av en kommunal nämnd eller av en enskild huvudman med omfattande skolverksamhet är risken stor att det leder till en fördröjning som motverkar bestämmelsens syfte. Vår bedömning är att det inte är lämpligt att uppgiftsskyldigheten träffar skolhuvudmannen.

Det innebär att en uppgiftsskyldighet antingen bör träffa rektor eller lärare och annan personal i skolan.

Av de kontakter vi har haft med olika aktörer inom skolväsendet under kartläggningen har det framkommit att det vore verksamhetsfrämmande att ålägga lärare eller annan personal i skolan en personlig skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. Risken är överhängande för att en sådan skyldighet skulle uppfattas stå i strid med det utbildnings- och elevhälsofrämjande uppdrag som lärare och annan personal har i dag. En skola vi varit i kontakt med har också pekat på risken att en uppgiftsskyldighet skulle påverka skolors möjligheter att anställa behöriga lärare eftersom intresset för yrket kan minska. Skolverket har vidare pekat på att en sådan skyldighet kan vara förödande för tilliten mellan elever och personal. Det skulle riskera att undergräva skolans betydelse som skyddsfaktor mot kriminalitet och också leda till att skolan får tillgång till färre uppgifter som potentiellt kan delas med de brottsbekämpande myndigheterna. Skolverket menar därför det kan uppfattas lämpligare att en lärare lämnar vidare information till rektorn men inte är den som lämnar informationen till brottsbekämpningen. Vi instämmer i den bedömningen.

Vi anser därför att det är mest lämpligt om uppgiftsskyldigheten i bestämmelsen träffar rektor vid en skol- eller förskoleenhet. Även

om det är rektor – och inte myndigheten – som anges bryts sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL. En sådan utformning bryter även sådan tystnadsplikt som gäller i skolor med enskild huvudman. Att en viss funktion eller yrkesverksam inom en myndighet eller verksamhet pekas ut som ansvarig i en bestämmelse om uppgiftsskyldighet förekommer sedan tidigare i t.ex. 14 kap. 1 § SoL, 6 kap. 6 § vapenlagen (1996:67) och 4 kap. 3 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80).

En sådan ordning bör bidra till ett mer enhetligt uppgiftslämnande eftersom det då som regel är samma person vid enheten som prövar om en uppgift ska lämnas till brottsbekämpningen. Att det är rektor som ansvarar för uppgiftslämnandet är också i linje med rektors ansvar i 2 kap. 10 § skollagen där det bl.a. framgår att rektor, utöver ansvaret för enhetens inre organisation och dess resurser, även i övrigt fattar de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar. Rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor om inte annat anges i författning. Rektor kan alltså enligt andra stycket samma paragraf delegera vissa avgränsade ledningsuppgifter och beslutanderätt i vissa frågor. En sådan delegation kan vara lämplig t.ex. vid större skolenheter för att fullgöra uppgiftsskyldigheten i den nya lagen.

Eftersom det vid öppen fritidsverksamhet och fritidshem som inte är integrerade med en skol- eller förskoleenhet inte finns någon rektor bör uppgiftsskyldigheten i dessa verksamheter i stället fullgöras av den personal som huvudmannen utser.

Uppgiftsskyldigheten är inte begränsad på så sätt att den bara avser händelser i skolmiljön. Händelser som inträffat utanför skolan kan komma till rektors kännedom. Det avgörande är att uppgiften framkommer i den verksamhet som rektor ansvarar för. Rektor ansvarar, som vi nämnt tidigare, för ledningen av utbildningen (se vidare 2 kap. 9 och 10 §§ skollagen). I propositionen till skollagen uttalade regeringen beträffande begreppet utbildning följande.

*Utbildning* är det mest grundläggande begreppet i såväl 1985 års skollag som i denna skollag. Termen beskriver all den verksamhet som omfattas av de övergripande målen i skolförfattningarna. I 1985 års lag finns dock inte någon uttrycklig definition.

Med utbildning avses i den nya skollagen utöver undervisningen i princip all verksamhet, både i den inre och yttre miljön, som anordnas av huvudmannen och vanligtvis äger rum under skoldagen. Härigenom



kommer t.ex. den verksamhet som sker under skolmåltider och på skolgården under raster att omfattas av definitionen. Även ”externa” verksamheter som lägerskolor, studiebesök etc. innefattas i begreppet utbildning.<sup>8</sup>

Vi har övervägt om det i skollagen särskilt bör regleras att personal som får kännedom om uppgifter som kan omfattas av uppgiftsskyldigheten ska lämna dessa till rektor eller annan person som utpekats som är ansvarig för uppgiftslämnandet. Redan i dag lämnar lärare och annan personal allvarigare uppgifter om elever till rektor. I vilken omfattning det sker skiftar sannolikt mellan olika skolor. När en brottsbekämpande myndighet begär uppgifter kommer rektor samla in de begärda uppgifterna från lärare eller annan personal på skolan för att lämna dessa till den brottsbekämpande myndigheten. Det är därför framför allt vid uppgiftslämnande utan föregående begäran – och då särskilt vid uppgifter som rör mindre allvarlig brottslighet – som det kan vara osäkert om informationen kommer till rektors kännedom. Frågan om hur rektor i praktiken ska underrättas om sådan information som kan behöva lämnas är främst av organisatorisk art, och det är svårbedömt om det finns någon enhetlig reglering som skulle vara ändamålsenlig för alla de skolor som kommer att omfattas av förslaget. Rektor (eller huvudmannen i de skolformer som inte har en rektor) bör ha möjlighet att organisera enheten på det sätt som behövs för att uppfylla skyldigheten. Vi lämnar därför inte något förslag som berör det interna uppgiftslämnandet.

Fråga har också uppkommit om det bör finnas en skyldighet för rektor eller den person som annars är ansvarig för att fullgöra uppgiftsskyldigheten att informera huvudmannen om de uppgifter som lämnas till brottsbekämpningen med stöd av uppgiftsskyldigheten. Inte heller i den delen har vi funnit skäl att föreslå någon särskild reglering.

---

<sup>8</sup> Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 633. Jfr även s. 218 och 255.

## 11.7 Utlämnande utan föregående begäran

**Vårt förslag:** En rektor inom skolväsendet ska utan föregående begäran lämna en uppgift som framkommer i den verksamhet som rektorn ansvarar för till Polismyndigheten om uppgiften kan antas behövas i myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

### 11.7.1 Utgångspunkter

Under vår kartläggning har Skolverket uppgett att skolan har möjlighet att tidigt uppmärksamma och identifiera elever som riskerar en ogynnsam utveckling och därför behöver stöd. Många gånger är det när det finns goda relationer till vuxna på skolan som detta kan uppmärksammas, t.ex. i samtal med en lärare eleven litar på, kurator eller med andra viktiga vuxna.

Forskning visar att skolgång är en skyddsfaktor, vilket talar för att närvaro i skolan i sig kan vara brottsförebyggande. I förhållande till elever som riskerar att hamna i kriminalitet, eller redan är kriminellt aktiva, kan det uppstå en konflikt mellan skolans möjlighet att utföra sitt uppdrag och brottsbekämpningens uppdrag och behov av uppgifter. Det är inte osannolikt att om personal vid en skola byggt upp en relation med en elev som uppfattas vara på glid för att få eleven att komma till skolan och ta emot stöd kan en sådan relation riskera att raseras, eller aldrig byggas upp, om eleven känner till att skolan är skyldig att lämna vidare uppgifter som eleven lämnat i förtroende till polisen. Situationen kan dock nyanseras något. Handlar det t.ex. om uppgifter som rör allvarlig brottslighet utgår eleven troligen från att uppgiften lämnas till polisen. Men om det i stället är uppgifter som lämnats i förtroende av en elev som det finns en viss oro kring som rör umgängeskretsar, var eleven brukar befinna sig osv. kan ett uppgiftslämnande i brottsförebyggande syfte sannolikt påverka förtroendet för den vuxna, och i förlängningen möjligheten för skolan att framgångsrikt ge stöd åt eleven, i större utsträckning. En långtgående uppgiftsskyldighet till brottsbekämpningen kan riskera att elever inte känner förtroende för vuxna i skolan och till följd därav inte vågar att anförtro sig till vuxna. En alltför offensiv förskjutning i uppgiftslämnandet från skolan till brottsbekämpning riskerar därför att bli kontraproduktiv. En sådan reglering kan resultera i att

syftet med bestämmelserna – att effektivisera brottsbekämpningens arbete med att förebygga och bekämpa brott – inte uppnås, samtidigt som påverkan på skolans möjlighet att utföra sitt uppdrag riskerar att bli stor. Det ska dock framhållas att även inom skolan saknas forskning som undersökt hur förtroende och tillit påverkas av ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen. De bedömningar vi gör i frågan om hur förtroendet påverkas, och vilka effekter det får, baseras därför i stor utsträckning på de bedömningar som yrkesverksamma har presenterat för oss under vår kartläggning.

Mot risken att förtroendet och tilliten mellan elev och personal i olika funktioner inom skolan äventyras måste vi ställa brottsbekämpningens behov av uppgifter och att skolan är en aktör som kan ha mycket relevant information. Många uppgifter som finns i skolan är därtill offentliga och skyddas inte av sekretess eller tystnadsplikt.

Vi har tidigare konstaterat att skolan är en plats där många brott begås och en vanlig plats att bli utsatt för brott (jfr Brå 2022:05). Resultatet av Brås skolundersökning måste ses som djupt otillfredsställande. En trygg och säker skolmiljö för det större antalet elever bör vara eftersträvansvärt för såväl skolan som för brottsbekämpningen (jfr 5 kap. 3 och 6 §§, 6 kap. 1 § skollagen). Detta bör gälla även om det innebär ett ökat intrång i några elevers personliga integritet. Det är viktigt att ta fasta på att merparten av eleverna i skolan inte är involverade i kriminalitet eller riskerar att rekryteras till kriminella nätverk. Om skolan lämnar uppgifter i större utsträckning till brottsbekämpningen kan det både bidra till att skolmiljön bli lugnare och tryggare och att brottsligheten i stort minskar. Det kan också bidra till att de elever som har blivit utsatta för brott kan få ökat stöd och upprättelse, vilket både Brottsoffermyndigheten och Brottsofferjouren har påpekat. Sådana åtgärder bör enligt vår mening också kunna höja förtroendet mellan den elev som har utsatts för brott och den inblandade personalen.

### **11.7.2 Uppgifter ska lämnas utan föregående begäran**

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har särskilt påtalat ett behov av att i större utsträckning få uppgifter från skolan som lämnas utan föregående begäran eller, annorlunda uttryckt, på eget initiativ. Behovet av uppgifter avser både offentliga uppgifter och uppgifter

som skyddas av sekretess eller tystnadsplikt. Det kan vara sådana uppgifter på underrättelsestadiet som vi berört tidigare, t.ex. om elever umgås i kriminella kretsar, var de uppehåller sig, om en elev plötsligt kommer till skolan med dyra kläder eller accessoarer, uppgifter om narkotikaförsäljning eller andra omständigheter som tillsammans gör att det finns en samlad oro kring en viss elev.

Andra uppgifter som brottsbekämpningen vill få från skolan i större utsträckning är uppgifter om begångna brott så som uppgifter om narkotikaförsäljning, om någon bär vapen i skolan men även uppgifter för att utreda en händelse, t.ex. uppgift om vilka som har bevittnat ett brott. En skyldighet att, när förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda, lämna uppgifter om begångna brott innebär inte en skyldighet att göra en polisanmälan. En uppgiftsskyldighet på eget initiativ är dock inte avsedd att hindra rektor från att göra en polisanmälan i de fall det är befogat.

Utifrån hur främst Polismyndigheten har beskrivit myndighetens behov anser vi att det framkommit starka skäl för att föreslå en uppgiftsskyldighet utan föregående begäran. Det behov som Polismyndigheten har beskrivit har bekräftats genom vår kartläggning som visat att det finns stora lokala variationer när det gäller utlämnande från skolan. Från vissa skolor lämnas sällan information på eget initiativ, medan andra som har utarbetade kontakter med polisen utbyter information i betydligt större utsträckning. En skyldighet att lämna uppgifter utan föregående begäran skulle därför bidra till att de skolor som i dag inte lämnar ut så mycket information skulle göra det i större utsträckning, vilket i sin tur bidrar till enhetlighet.

En skyldighet för skolan att lämna uppgifter till brottsbekämpningen utan föregående begäran måste dock begränsas på flera sätt. Särskilt mot bakgrund av de farhågor kring en egeninitierad uppgiftsskyldighet som bl.a. Skolverket och SKR framfört har vi övervägt möjliga sätt att begränsa ett sådant uppgiftslämnande. En första begränsning menar vi bör vara att ett sådant uppgiftslämnande endast bör ske till Polismyndigheten. Polismyndigheten och skolan har redan i dag på de flesta platser i landet någon form av samverkan och uppgiftsutbyte, även om omfattningen av denna varierar. Att uppgifter ska lämnas från skolan till Polismyndigheten är således en naturlig utgångspunkt.

Vi har även övervägt om Säkerhetspolisen bör omfattas av bestämmelsen. Säkerhetspolisen har särskilt pekat på behov av uppgifter från

skolan för att förebygga hot från potentiella ensamagerande gärningspersoner men samtidigt framhållit att det är tillräckligt att skolor har en skyldighet gentemot Säkerhetspolisen att lämna ut uppgifter på begäran. I den utsträckning Polismyndigheten skulle ta emot uppgifter från skolan som är relevanta för Säkerhetspolisen är det enligt Säkerhetspolisens uppfattning tillräckligt att dessa vidarebefordras från Polismyndigheten till Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen har därför uppgett att det saknas anledning att låta en uppgiftsskyldighet på eget initiativ omfatta Säkerhetspolisen. Polismyndigheten instämmer i den bedömningen. Vi har därför stannat för att en uppgiftsskyldighet på eget initiativ endast bör avse uppgiftslämnande från skolan till Polismyndigheten.

Ytterligare en möjlig begränsning av skyldigheten är att ange att ett uppgiftslämnande ska ske vid allvarigare brottslighet eller när ett brott är nära förestående. Dessa alternativ avgränsar uppgiftsskyldigheten betydligt och därigenom undviks att Polismyndigheten får del av uppgifter om mindre allvarlig brottslighet. Polismyndigheten har också framhållit att det inte är lämpligt om skolan får en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter om misstankar som rör bagatellartad brottslighet. I sådana fall framstår det som lämpligare att skolan kan göra en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Samtidigt kan uppgifter om mindre allvarlig brottslighet emellanåt ge indikationer på att en ungdom är på väg in i allvarigare kriminalitet, men i de allra flesta fall skulle de negativa effekterna med ett sådan uppgiftslämnande inte stå i proportion till nyttan för brottsbekämpningen.

Avgränsningar som tar sikte på att bara allvarigare brottslighet görs oftast genom hänvisningar till straffvärde eller straffskala, men sådana lagtekniska lösningar kan medföra tillämpningsproblem. Representanter för bl.a. socialtjänsten och hälso- och sjukvården har när det gäller andra delar av sekretesslagstiftningen beskrivit svårigheter med att tillämpa de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL som innehåller rekvisit som är kopplade till straffskalor eller straffvärde. Särskilt vid utlämnande utan en föregående begäran kan det vara svårt för tjänstemannen att göra de bedömningar som krävs. En sådan begränsning riskerar därför enligt vår mening att göra bestämmelsen mer svårtillämpad, vilket i förlängningen kan innebära att den inte används i önskad utsträckning.

Som vi har påpekat tidigare finns i dag få sekretesshinder mot att uppgifter lämnas från skolan till brottsbekämpningen. På flera platser i landet finns också ett välfungerande informationsutbyte. En reglering som avgränsas på så sätt att uppgifter ska lämnas vid viss allvarigare eller nära förestående brottslighet kan mot den bakgrunden riskera att uppfattas som en begränsning i förhållande till vad som gäller i dag. De nackdelar som framkommit mot att begränsa uppgiftsskyldigheten till viss brottslighet väger tungt. Vi bedömer därför att en uppgiftsskyldighet utan föregående begäran inte bör begränsas på det sättet.

I stället bör en bred uppgiftsskyldighet utan komplicerade juridiska begrepp vara mer lämplig. En sådan utformning är enklare för rektor att tillämpa och riskerar inte att verka hämmande på sådan lokal samverkan som redan fungerar.

Ytterligare en förutsättning för att lämna uppgifter på eget initiativ till brottsbekämpningen är att uppgiften kan antas behövas i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet. Samma rekvisit, ”kan antas behövas”, förekommer även i andra bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter i den nya lagen, bl.a. skyldigheten för vissa statliga myndigheter och skyldigheten som träffar kommuner och regioner. Se därför avsnitt 7.3.4 för våra överväganden kring detta rekvisit.

### 11.7.3 Intresseavvägning

**Vårt förslag:** En uppgift ska inte lämnas utan en föregående begäran om övervägande skäl talar mot ett utlämnande.

#### En intresseavvägning ska göras innan uppgifter lämnas

I avsnitt 11.5.4 redovisade vi att uppgifter som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt enligt vissa bestämmelser är generellt undantagna från uppgiftsskyldigheten (utom såvitt avser skyldigheten att lämna ut kontaktuppgifter). Men därutöver förfogar skolan även över information som det kan finnas anledning att undanta efter en avvägning i det enskilda fallet.

Som framgått i de allmänna övervägandena till den nya lagen föreslår vi att skyldigheterna inte bör vara absoluta, utan förenas med en

intresseavvägning som möjliggör undantag från skyldigheten efter en avvägning i det enskilda fallet (se kapitel 7). Motsvarande skäl gör sig gällande i fråga om skolan. Som vi har betonat vid flera tillfällen i detta kapitel är det av stor vikt att det ökade informationslämnandet till brottsbekämpningen inte får en oproportionerligt stor inverkan på skolans grunduppdrag och inte äventyrar skolans roll som skyddsfaktor mot kriminalitet. En uppgiftsskyldighet för skolan måste därför balanseras av en möjlighet till att avstå från utlämnande i situationer där det finns starka motstående intressen.

### **En intresseavvägning ska göras oavsett sekretess eller tystnadsplikt**

Vi lämnar i detta betänkande flera andra förslag på uppgiftsskyldigheter, bl.a. för vissa statliga myndigheter och för kommuner och regioner. Samtliga övriga skyldigheter som vi föreslår innehåller en intresseavvägning som är utformad på så sätt att den blir tillämplig i de fall det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på den uppgift som ska lämnas ut. Som vi har redovisat tidigare omfattas de flesta av de uppgifter som framkommer i den verksamhet som rektor ansvarar för inte av sekretess eller tystnadsplikt. Samtidigt har vi konstaterat att det kan finnas starka skäl för rektor att i vissa fall avstå från att lämna information till brottsbekämpningen, särskilt när någon information inte har begärts. Det ska också framhållas att personal i skolan kan få kännedom om uppgifter som är mycket känsliga för den enskilde ur integritetssynpunkt, utan att det finns någon bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig. Det är dessutom i regel fråga om barn som bör åtnjuta ett starkt skydd för den personliga integriteten. När det kommer till skolan framstår det mot den bakgrunden som tveksamt om intresseavvägningen bör vara beroende av om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften. Enligt vår bedömning bör intresseavvägningen inte ha en sådan utformning, åtminstone inte när det är fråga om att lämna ut uppgifter utan en föregående begäran. Vi föreslår alltså att rektor i samband med utlämnande på eget initiativ ska kunna beakta skäl som talar mot att informationen lämnas även om denna är offentlig.

## Uppgifter ska inte lämnas om övervägande skäl talar emot

Nästa fråga att ta ställning till är vilka motstående intressen som typiskt sett bör beaktas och hur starka dessa bör vara i förhållande till brottsbekämpningens intresse av uppgiften för att rektor ska avstå från att lämna en uppgift till brottsbekämpningen. Vi föreslår i detta betänkande bl.a. skyldigheter att lämna uppgifter för vissa statliga myndigheter och för kommuner och regioner (se kapitel 9 och 10). Vi har i de sammanhangen bedömt att en uppgift inte ska lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Den skyldigheten medför en stark presumtion för att utlämnande ska ske.

Det finns enligt vår mening skäl till en försiktigare hållning när det gäller uppgiftslämnande från skolan. Eller, annorlunda uttryckt, det bör finnas ett något större utrymme för skolan från att avstå från att lämna uppgifter. Vi har inom utredningen övervägt flera olika nivåer, men landat i bedömningen att det bör krävas att *övervägande skäl* talar emot att uppgiften lämnas. Den utformningen innebär att det finns en presumtion för att uppgifter som kan antas behövas hos brottsbekämpningen ska lämnas ut. Presumtionen för utlämnande är dock förhållandevis svag eftersom det är tillräckligt att det finns skäl som väger över, dvs. är något starkare än brottsbekämpningens behov.

## Vilka intressen ska vägas mot varandra?

Vi kommer i detta avsnitt att närmare gå in på vilka intressen rektor typiskt sett bör beakta vid den avvägning som ska göras vid lämnande av uppgifter. I den ena vågskålen finns brottsbekämpningens behov av informationen, dvs. intresset av att uppgiften lämnas ut. Vid bedömningen av hur starkt det intresset är kan hänsyn tas till flera olika faktorer. Det kan till att börja med handla om den aktuella brottslighetens allvar. Typiskt sett innebär ett brott (oavsett om informationen lämnas på underrättelsestadiet eller på förundersökningsstadiet) som har ett högt minimistraff eller annars kan förväntas leda till ett längre fängelsestraff att intresset av utlämnande är mycket starkt. Intresset av utlämnande kan vara starkt även vid mindre allvarlig brottslighet, om denna utgör ett led eller en del av organiserad eller systematiskt bedriven brottslighet. Ett starkt intresse av utlämnande



kan föreligga också om det är fråga om omfattande brottslighet, även om den inte kan anses bedrivas organiserat eller systematiskt. Ett särskilt starkt intresse av utlämnande får anses finnas när det är fråga om brottslighet som är kopplad till gängkriminalitet eller brottslighet som riskerar att vara systemhotande.

På motsvarande sätt kan intresset av att utlämnande sker anses vara lägre om det är fråga om isolerade händelser utan koppling till organiserad eller systematiskt bedriven brottslighet, i synnerhet om det är fråga om brott av mindre allvarligt slag.

Vilka skäl är det då som kan tala emot att en uppgift ska lämnas? Till att börja med kan det handla om uppgifter som är av integritetskänslig karaktär. Uppgifter som förekommer inom elevhälsans medicinska gren och skyddas av sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL, eller motsvarande tystnadsplikt i privat verksamhet enligt PSL, är undantagna från uppgiftsskyldighetens tillämpningsområde (se vidare avsnitt 7.3.6 och 11.5.4). Känsliga uppgifter om exempelvis hälsa eller sexualliv kan dock framkomma i andra verksamheter i skolan. För att ta ett annat exempel är även sådana uppgifter som framkommer i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats av särskilt integritetskänslig art. Sådan information omfattas av sekretess eller tystnadsplikt. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär ett starkt skydd. Att en uppgift omfattas av sekretess eller tystnadsplikt är ett skäl som talar emot att den ska lämnas ut. Ju starkare sekretess, desto tyngre bör den förväntade nyttan för brottsbekämpningen vara för att utlämnande ska ske.

Vi vill i sammanhanget betona vikten av att rektor vid sin prövning beaktar även integritetskänslig information som inte omfattas av sekretess. Det kan handla om sådan information som skyddas av sekretess eller tystnadsplikt i de tidigare nämnda verksamheterna, men som har framkommit i sådana sammanhang att det skyddet inte gäller. Det kan vidare handla om exempelvis integritetskänslig information om elevens hemförhållanden eller övrigt nätverk.

Det är emellertid inte bara karaktären av den utlämnade informationen som ska beaktas vid intresseavvägningen. Även andra skäl kan vägas in. I det här avseendet är det främst skäl som har med den unges förhållanden och utveckling att göra. Flera aktörer som vi har varit i kontakt med har uttryckt en farhåga om att det finns risk att elever tappar förtroende för skolpersonal om uppgifter lämnas vidare till brottsbekämpningen, vilket kan leda att skolan inte kan fullfölja så-

dana nödvändiga insatser som annars kan ha brottsförebyggande effekt. Det kan finnas skäl att avstå från att lämna uppgifter om det riskerar att äventyra det skydd mot kriminalitet som skolan kan utgöra. Samtidigt måste de trygghetshöjande effekter som kan åstadkommas genom ökad informationsdelning vägas in. Däremot bör det inte komma i fråga att vid intresseavvägningen ta hänsyn t.ex. till risken för att skolpersonal utsätts för påtryckningar eller repressalier. Frågor kring säkerhet och arbetsmiljö ska tas om hand på sedvanligt sätt.

Inte heller sådana verksamhetshänsyn som har ekonomiska förtecken, t.ex. att skolan på grund av informationsdelning med brottsbekämpningen skulle riskera att få negativ publicitet och i förlängningen ett minskat elevunderlag, ska få vägas in.

### **Hur ska intresseavvägningen göras?**

Vi har nu beskrivit de respektive vågskålarna i intresseavvägningen och övergår därför till hur avvägningen bör ske i några typsituationer. En viktig utgångspunkt i den bedömningen är vilken sorts brottslighet det är fråga om, oavsett om det handlar om underrättelsestadiet (dvs. att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet) eller för att utreda eller lagföra brott. Som vi har angett tidigare ska det gälla en presumtion för att uppgifter som kan antas behövas hos Polismyndigheten ska lämnas. Det innebär att i de fall det är fråga om s.k. kvalificerad brottslighet ska det krävas att de motstående intressena är starka för att utlämnande ska underlåtas. Lagstiftaren har i andra lagstiftningsärenden uttalat att en brottslig verksamhet anses som kvalificerad om den innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver. Med kvalificerad brottslighet avses alltså inte bara de allvarligaste brotten, utan även exempelvis misshandel av normalgraden, ofredande, bidragsbrott, bedrägeri, stöld, häleri, narkotikabrott, köp av sexuell tjänst och barnpornografibrott. Däremot anses inte exempelvis ringa misshandel, ringa stöld eller ringa narkotikabrott utgöra kvalificerad brottslighet.

När det är fråga om kvalificerad brottslighet bör rektor i normalfallet lämna information som kan antas behövas hos Polismyndigheten. För att det ska bli aktuellt att avstå bör det handla om exempelvis integritetskänslig information vars röjande skulle kunna innebära att

de som påverkas eller riskerar att drabbas av brott riskerar att gå miste om det skydd som skolan kan erbjuda. En faktor som också bör kunna vägas in är om gärningspersonen är väldigt ung samtidigt som ett röjande kan medföra skada.<sup>9</sup> När det är fråga om kvalificerad brottslighet, och den misstänkte gärningspersonen är 15 år eller äldre, bör det mycket sällan komma i fråga att avstå från att lämna information. När det gäller brottslighet av annat slag än den vi nu har behandlat är utrymmet för att beakta motstående intressen högre.

Avsikten med vårt förslag är alltså att det ska finnas en möjlighet för rektor att göra en avvägning i det enskilda fallet. Möjligheten att avstå från att lämna uppgifter till Polismyndigheten minskar ju större Polismyndighetens intresse av uppgiften kan antas vara. När det är fråga om kvalificerad brottslighet som är av det allvarligare slaget, som t.ex. narkotikabrott – samt givetvis grova brott – är utrymmet för att avstå från att lämna ut information ytterst begränsat. Det är svårt att förutse någon situation där det kan bli aktuellt.

Brottsbekämpningens behov av en uppgift kan i vissa fall väga tungt trots att det är fråga om brott som har låga straffvärden. Så är fallet om det är fråga om systematisk eller organiserad brottslighet, eller brottslighet som av andra skäl är omfattande och därför riskerar att vara systemhotande. Detta är dock faktorer som rektor ofta inte kan antas ha kännedom om varför frågan är av mindre betydelse när det gäller utlämnande på eget initiativ. Vi återkommer till den frågan i samband med att vi behandlar den intresseavvägning som ska göras efter en begäran av en brottsbekämpande myndighet.

Vi har nu behandlat sådana situationer där det är någorlunda tydligt vilken typ av brottslighet som kan misstänkas. Den uppgiftsskyldighet som vi föreslår är dock avsedd att användas även för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet, dvs. i underrättelsearbetet. Det kan i de fallen ofta vara svårt att veta vilken brottslighet det är fråga om. I stället är det andra indikationer på brottslighet som Polismyndigheten efterfrågar. Det kan vara t.ex. att en elev har börjat umgås med kända gängkriminella, plötsligt har tillgång till dyra märkeskläder eller andra saker som han eller hon inte tidigare har haft, kraftigt ökad frånvaro eller är påverkad av alkohol eller narkotika, eller visar tecken på att vara på väg att bli radikaliserad. Vi vill understryka att det kräver ett mått av konkretion, dvs. att det finns konkreta omständigheter som sammantaget talar för misstänkt brottslighet, för

---

<sup>9</sup> Jfr 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

att det ska vara befogat att lämna informationen till Polismyndigheten. I dessa fall är det svårt att göra någon bedömning utifrån den eventuella brottslighetens allvar. Men det bör enligt vår mening fortfarande finnas ett utrymme för bedömning av hur allvarlig elevens situation framstår. Ju tydligare tecknen på en kriminell livsstil är, desto tyngre väger skälen för att informera Polismyndigheten, och vice versa.

I de nu behandlade fallen – avseende barn och unga ”på glid” men där det inte finns en konkret brottsmisstanke – är skolans funktion som skydd mot kriminalitet av mycket stor vikt. Det bör därför finnas ett förhållandevis generöst utrymme för rektor att beakta elevens utveckling och hur eleven svarar på skolans och andra institutioners insatser. Om den elev som det finns oro kring frivilligt deltar i insatser som erbjuds och uppvisar en positiv utveckling, som ökad närvaro och förbättrade resultat, kan det finnas anledning för rektor att inte lämna informationen vidare till Polismyndigheten, om det skulle äventyra den positiva utvecklingen.

## 11.8 Utlämnande på begäran

**Vårt förslag:** En rektor inom skolväsendet ska på begäran lämna en uppgift som framkommer i den verksamhet som rektorn ansvarar för till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften behövs i den myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

Vi övergår nu till att behandla hur uppgiftslämnande bör regleras när en brottsbekämpande myndighet begär information. Vår kartläggning har visat att det finns behov av utökade möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att begära ut uppgifter som behövs i den brottsbekämpande verksamheten. En skyldighet att lämna uppgifter på begäran framstår som mindre ingripande i skolans uppdrag jämfört med en uppgiftsskyldighet utan föregående begäran, särskilt med hänsyn till att uppgifterna ofta är offentliga.

Beträffande utlämnande på begäran har flera brottsbekämpande myndigheter uppgett ett tydligt behov av större möjligheter att begära ut uppgifter från skolan för att förebygga och bekämpa brott. Det kan handla om sådana uppgifter på underrättelsestadiet som vi berört tidigare; t.ex. om elever umgås i kriminella kretsar, var en elev har uppehållit sig och vid vilken tid. Men även uppgifter om be-

gångna brott, t.ex. brott som begåtts på skolan eller uppgifter om smugglingsbrott, narkotikaförsäljning eller om någon bär vapen i skolan.

Vid utlämnande på begäran bör skyldigheten därför omfatta alla de brottsbekämpande myndigheterna. Det innebär en möjlighet för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten att begära ut uppgifter från skolan.

För att en brottsbekämpande myndighet ska kunna begära ut en uppgift ska det krävas att uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Övriga uppgiftsskyldigheter i den nya lagen använder samma begrepp (se t.ex. avsnitt 7.3.4). Ordvalet är avsett att signalera ett lågt ställt krav för att begära ut uppgifter. Vid utlämnande på begäran av brottsbekämpningen är det den brottsbekämpande myndigheten som bedömer om en uppgift behövs i den brottsbekämpande verksamheten men det är rektor som närmare avgör vilka specifika uppgifter som brottsbekämpningen kan anses ha behov av och som därför ska lämnas ut.<sup>10</sup> Rektor kan således som regel utgå från att uppgifter som begärs ut behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Om någon oklarhet uppstår bör rektor samråda genom att efterfråga förtydligande från myndigheten som begärt uppgiften (jfr 8 § förvaltningslagen [2017:900]).

### 11.8.1 Intresseavvägning

**Vårt förslag:** En uppgift ska inte lämnas om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på bestämmelsen och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför brottsbekämpningens intresse av uppgiften.

<sup>10</sup> Jfr prop. 2005/06:54 *Utökad möjlighet för Säkerhetspolisen att inhämta information i verksamhet för personskydd*, s. 14–15 och prop. 2019/20:186 *Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda*, s. 28.

## En intresseavvägning ska göras innan uppgifter lämnas ut

Vi har tidigare redovisat att det vid utlämnande på eget initiativ kan finnas skäl att avstå från att lämna uppgifter efter en intresseavvägning. Samma skäl gör sig i princip gällande även avseende uppgifter som lämnas på begäran. Att uppgiftsskyldigheten inte bör vara absolut för uppgifter som skyddas av sekretess eller tystnadsplikt motiveras av vikten av att inte göra för stora ingrepp på skolans grunduppdrag eller i skyddet för enskildas personliga integritet. Som framgått av vår kartläggning och våra överväganden ovan utgör skolan en viktig skyddsfaktor mot kriminalitet. Det är viktigt att skolans ökade informationslämnande för brottsbekämpande ändamål inte får en oproportionerlig negativ påverkan på elevernas förtroende för skolan. En sådan förtroendeskada kan i förlängningen leda till minskad benägenhet att ta emot det stöd som skolan erbjuder och leda till ökad risk för kriminalitet.

Det finns alltså flera starka skäl för att begränsa även en skyldighet för skolan att lämna uppgifter på begäran genom en intresseavvägning. Även utanför elevhälsans medicinska insatser (där uppgifter i regel inte omfattas av den nya lagen) kan det finnas information om enskilda som framstår som särskilt skyddsvärd ur integritetssynpunkt. Inte minst handlar det om uppgifter som finns i övriga delar av elevhälsan och som avser psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser och förekommer hos skolpsykolog, skolkurator och sådan personal som utför specialpedagogiska insatser.

## Intresseavvägningen kopplas till bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt

I ett viktigt avseende skiljer sig emellertid uppgiftslämnande på begäran från sådant lämnande av information som ska ske utan en föregående begäran. Som vi har påtalat tidigare omfattas merparten av den information som förvaras vid en skola inte av sekretess eller tystnadsplikt. När det kommer till skolor med offentlig huvudman får det en särskild betydelse när en begäran från en brottsbekämpande myndighet ska besvaras. Skolor med offentlig huvudman ska tillämpa bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL. Enligt den bestämmelsen ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra

arbetets behöriga gång. Skolor med offentlig huvudman anses vara myndigheter vid tillämpning av OSL. Det innebär att om en brottsbekämpande myndighet efterfrågar en uppgift som inte omfattas av sekretess är skolan skyldig att lämna ut den med tillämpning av den bestämmelsen, om det inte skulle hindra arbetets behöriga gång. Det gäller även sådana uppgifter som visserligen kan omfattas av sekretess, men i det enskilda fallet är offentliga för att skaderekvisitet inte är uppfyllt eller för att det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse.

Detta medför att det inte finns utrymme att avstå från att lämna ut offentliga uppgifter till en brottsbekämpande myndighet när en begäran har gjorts med hänsyn till sådana integritets- och verksamhetsskäl som vi föreslår ska beaktas vid utlämnande på eget initiativ (se avsnitt 11.7). När det gäller utlämnande på begäran bör intresseavvägningen därför vara kopplad till eventuell sekretess eller tystnadsplikt för uppgiften.

### **Uppgifter ska inte lämnas om övervägande skäl talar emot**

I likhet med den ovan behandlade skyldigheten för rektor att under vissa förutsättningar lämna uppgifter utan begäran bör det enligt vår bedömning räcka med att övervägande skäl talar för att en uppgift inte ska lämnas för att rektor ska kunna avstå. Vi bedömer alltså att skyldigheten att lämna ut på begäran inte ska gälla om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

En sådan utformning medför att rektors möjlighet att motsätta sig en begäran är väsentlig mindre än möjligheten att avstå från att lämna ut uppgifter utan en begäran. Till att börja med blir möjligheten att ta hänsyn till skolans insatser och den unges eventuellt positiva utveckling avsevärt mer begränsade. Det beror på att de sekretess- och tystnadspliktsregler som är tillämpliga i skolans verksamhet primärt har till syfte att värna skyddet för enskildas personliga integritet. Samtidigt får vi framhålla att skillnaden i det avseendet inte blir så stor jämfört med vad som redan gäller vid en tillämpning av de sekretess-

brytande reglerna i offentlighets- och sekretesslagen. Vi återkommer till den frågan nedan.

När det gäller frågan om vad som kan utgöra övervägande skäl är utgångspunkten att det finns en presumtion för att utlämnande ska ske. De skäl som talar emot lämnande av information ska väga tyngre än brottsbekämpningens behov av uppgiften. Men liksom när det gäller utlämnande på eget initiativ är det fråga om kommunicerande kärl. Ju starkare behovet av uppgiften är hos den brottsbekämpande myndigheten, desto starkare skäl måste föreligga för att utlämnande ska avslås.

### **Vilka intressen ska vägas mot varandra?**

Liksom vid utlämnande utan en föregående begäran är en utgångspunkt för avvägningen hur starkt intresse de brottsbekämpande myndigheterna kan anses ha av uppgiften. Brottsbekämpningens intresse beskrevs i avsnitt 11.4 och samma skäl gör sig gällande i detta avseende.

När det däremot gäller den andra vågskålen, dvs. de skäl som rektor kan beakta för att inte lämna ut en uppgift, förhåller det sig något annorlunda. Vid den intresseavvägning som ska göras när en brottsbekämpande myndighet begär en uppgift har rektor enbart att beakta det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda. För skolans vidkommande innebär det i de flesta situationer att det är integritetsskäl som kan stå emot ett utlämnande. Exempel på uppgifter där en intresseavvägning kan bli aktuell är sådana som framkommer i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, eftersom de som regel skyddas av sekretess eller tystnadsplikt. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär ett starkt skydd. Ju starkare sekretess, desto tyngre bör den förväntade nyttan för brottsbekämpningen vara för att utlämnande ska ske. När det gäller tystnadsplikt i enskild verksamhet anges inte ett skaderekvisit på det sättet att det framgår hur ”stark” tystnadsplikten är. Men är det fråga om tystnadsplikt som avser den psykologiska, psykosociala eller specialpedagogiska verksamheten bör rektor kunna utgå från att det intresse som tystnadsplikten ska skydda är starkt.



## Hur ska intresseavvägningen göras?

I avsnitt 11.7 redogjorde vi utförligt för hur intresseavvägningen bör göras i vissa typsituationer när det är fråga om utlämnande av uppgifter utan en föregående begäran. De uttalandena är giltiga även för den avvägning som ska göras när uppgift ska lämnas på begäran, varför vi hänvisar till det avsnittet.

### **Intresseavvägning ska ske om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften**

Intresseavvägningen bör som nämnts utformas på så sätt att en uppgift inte ska lämnas om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Vi har övervägt att i stället utforma bestämmelsen på så sätt att intresseavvägning ska ske om uppgiften omfattas av sekretess eller tystnadsplikt. När det gäller sekretess i offentlig verksamhet finns liknande intresseavvägningar i annan lagstiftning. I 2 § andra stycket lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS, föreskrivs att en uppgift inte ska lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. En snarlik formulering återfinns i 9 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I 4 § lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen har lagstiftaren valt ett något annorlunda uttryck. Där anges i stället att en uppgift inte ska lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. I förarbetena till den sistnämnda bestämmelsen utvecklas inte varför det uttryckssättet väljs. I allmänmotiveringen till bestämmelsen uttalades att uttrycket ”i huvudsak” motsvarar den begränsningen som finns i 2 § andra stycket LUS.<sup>11</sup> En liknande bestämmelse finns även i 4 a kap. 3 § andra stycket lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Regeringen gjorde inte några uttalanden i den nu aktuella frågan om utformningen av bestämmelsen.

---

<sup>11</sup> Se prop. 2021/22:127 *Bättre tillgång till finansiell information i brottsbekämpningen*, s. 40.

Skillnaderna i de respektive lagstiftningsteknikerna väcker dock frågor om hur bestämmelserna förhåller sig till sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. I de förstnämnda fallen synes det vara en förutsättning för intresseavvägningen att uppgiften omfattas av sekretess. Det måste enligt vår mening innebära att i de fallen offentlighets- och sekretesslagen innehåller en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse blir den för uppgiftsskyldigheten föreskrivna intresseavvägningen inte aktuell. I de situationerna omfattas ju uppgiften inte av sekretess, och någon intresseavvägning ska då inte ske.

Samma sak gäller beträffande tystnadsplikt i enskild verksamhet. Tystnadsplikten enligt 29 kap. 14 § skollagen är utformad på så sätt att den innehåller ett förbud mot *obehörigt* röjande av vissa uppgifter. Med rekvisitet ”obehörigt” anges att det kan finnas situationer där röjande är tillåtet, eftersom det är behörigt. Om det finns en bestämmelse om uppgiftsskyldighet bryter den tystnadsplikten eftersom det då är fråga om ett behörigt röjande. I fråga om sådan tystnadsplikt som gäller i verksamhet som också kan bedrivas av en offentlig huvudman, t.ex. skolan eller hälso- och sjukvården, anses tystnadspliktens omfattning även vara beroende av eventuella sekretessbrytande regler som gäller motsvarande offentlig verksamhet. Det innebär att om en skola med en offentlig huvudman har rätt att lämna ut en uppgift enligt en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, kan motsvarande utlämnande ske från en skola med en enskild huvudman eftersom det utlämnandet inte anses vara obehörigt (för ett utförligare resonemang i denna fråga, se avsnitt 11.3). Det nu sagda innebär att om intresseavvägningen i stället utformas på så sätt att den ska göras om en uppgift omfattas av sekretess eller tystnadsplikt, skulle rektor först vara tvungen att konstatera att sekretess eller tystnadsplikt gäller i den aktuella situationen med hänsyn till eventuella sekretessbrytande regler i offentlighets- och sekretesslagen.

Om i stället uttrycket ”om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften” används framstår det vid en objektiv tolkning som att det intresse som den aktuella bestämmelsen ska skydda ska tjäna som utgångspunkt för intresseavvägningen, oavsett om det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Den intresseavvägning som föreskrivs blir med andra ord fristående från eventuella sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Det finns för- och nackdelar med båda alternativen. Om det är en förutsättning att uppgiften omfattas av sekretess eller tystnadsplikt kommer tillämparen fullt ut att kunna beakta alla de möjligheter som de respektive lagarna erbjuder vid utlämnande. Det framstår också som rimligt att en intresseavvägning inte ska vara nödvändig i de fall där lagstiftaren i tidigare lagstiftningsärenden har bedömt att det ska vara möjligt att bryta sekretessen.

En första invändning mot en sådan lösning är dock att den riskerar att göra tillämpningen än mer komplicerad. För det fall intresseavvägningen ska ske först sedan det konstaterats att det i det enskilda fallet gäller sekretess eller tystnadsplikt gentemot den brottsbekämpande myndigheten riskerar den nya regleringen att bli ytterligare ett lager av prövningar som ska göras, i stället för att bidra till en enklare och mer enhetlig tillämpning. Det skulle i praktiken innebära att den tjänsteman som ska pröva ett utlämnande enligt den nya lagen först ska ta ställning till om sekretess eller tystnadsplikt gäller i den aktuella situationen. Därefter måste tjänstemannen ta ställning till om det finns några särskilda sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga i det kapitel i offentlighets- och sekretesslagen som reglerar sekretessen i fråga (för skolans del oftast 23 kap. OSL). Om någon sådan bestämmelse inte är tillämplig ska en prövning göras gentemot de allmänna sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL. Ofta kan en bedömning utifrån flera av bestämmelserna i det kapitlet bli aktuella, inte minst 2, 24 och 27 §§. Det sagda innebär att innan den utlämnande tjänstemannen ens kan påbörja intresseavvägningen kommer i många fall en intresseavvägning enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL att behöva göras. Som framkommit genom vår kartläggning anser många att den bestämmelsen är svår att tillämpa. Först när det har konstaterats att det inte finns någon tillämplig sekretessbrytande bestämmelse kan det fastställas att uppgiften omfattas av sekretess eller tystnadsplikt, vilket med det nu behandlade alternativet alltså utgör en förutsättning för intresseavvägningen.

En sådan ordning riskerar att bli kontraproduktiv i förhållande till syftet med den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Som vi har konstaterat tidigare är en förenklad lagstiftning av mycket stor vikt för att åstadkomma en reell förändring när det gäller informationsdelning till brottsbekämpande myndigheter.

Om i stället det aktuella alternativet – det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften – väljs bör det uppfattas som att utgångspunkten för intresseavvägningen är det intresse som bestämmelsen avser att skydda. Det innebär att intresseavvägningen blir fristående från offentlighets- och sekretesslagen. Tillämpningen bör enligt vår mening bli avsevärt enklare.

Något som kan uppfattas som en nackdel med det sistnämnda alternativet är just att det kräver en intresseavvägning även i de fall då sekretess eller tystnadsplikt inte föreligger i den aktuella situationen. En sådan prövning kan resultera i att en skyldighet att lämna ut uppgifter i den nya lagen inte gäller trots att uppgiften har begärts ut och i det enskilda fallet inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt. Om det är en rektor vid en skola med en offentlig huvudman som har gjort prövningen inträder i stället en skyldighet enligt 6 kap. 5 § OSL att lämna ut uppgiften (om det inte skulle hindra arbetets behöriga gång). Däremot är det svårt att göra några säkra uttalanden om vad som bör gälla i den undantagssituationen i enskilt bedriven skola. Det finns vad vi känner till inte några vägledande uttalanden om den bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen ska tillämpas analogt i en sådan situation. Enligt vår mening ligger det nära till hands att det är att föra den analoga tillämpningen för långt. Vi bedömer därför att rektor i en sådan sällsynt situation inte bör anses vara skyldig att lämna ut uppgiften. Däremot finns det fortfarande en möjlighet för rektor att göra det eftersom röjandet inte skulle anses vara obehörigt.

Mot det resonemang som nu förts skulle det kunna anföras att inte heller den ordning vi föreslår medför någon förenkling av lagstiftningen, eftersom intresseavvägningar som resulterar i att en uppgift inte ska lämnas ut enligt den nya lagen leder in i en prövning om utlämnande i stället ska ske enligt regelverket i offentlighets- och sekretesslagen. Den intresseavvägning som vi föreslår innebär dock att det finns en presumtion för att uppgifter ska lämnas ut. Vår bedömning är att sådana prövningar som måste göras enligt offentlighets- och sekretesslagen på grund av att uppgiftsskyldighet inte gäller i ett enskilt fall enbart kommer att behöva göras undantagsvis. I jämförelse med det andra alternativet, som torde förutsätta regelmässiga bedömningar enligt regelverket i offentlighets- och sekretesslagen, framstår det nu behandlade alternativet som lättare att tillämpa i de allra flesta fallen.

## 11.9 Vilka uppgifter kan komma att lämnas ut?

I detta avsnitt redogör vi för vilka uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna har angett att de vill att skolan ska lämna, såväl på eget initiativ som på begäran. Uppgifter som lämnas från skolan med stöd av bestämmelsen ska ha framkommit i den verksamhet som rektor ansvarar för. Det kan röra brottslighet som skett i anslutning till skolmiljön eller uppgifter om förestående brottslighet som cirkulerar på skolan. Det kan också vara uppgifter som avser en elev eller dennes umgängeskrets, en person som rör sig i anslutning till skolan utan att själv vara elev, en vårdnadshavare eller anhörig som begått brott eller misstänks begå brott, i den utsträckning det kommer till rektors kännedom i funktionen som rektor för viss förskole- eller skolenhet. Skolan kan också lämna ut uppgifter som rör anställda. Ett sådant utlämnande ska dock ses i ljuset av passivitetsrätten (se avsnitt 7.3.8).

Följande uppgifter kan i det enskilda fallet vara av intresse för brottsbekämpningen:

- uppgifter om tillhörighet till kriminellt nätverk,
- uppgifter om umgängeskretsar och socialt nätverk,
- uppgifter som tyder på att en person är kriminell, t.ex. att en elev tappar patroner eller stöldgods ur skolväskan, hämtas upp av kända vuxna kriminella från skola, plötsligt bär dyra kläder eller accessoarer, har stora summor pengar utan rimlig anledning,
- uppgifter för att utreda brott, t.ex. narkotikaförsäljning,
- uppgift om att en person blivit utsatt för brott eller som talar för att en person riskerar att utsättas för brott,
- uppgifter som talar för att en person riskerar att bli ensamagerande gärningsperson eller utöva allvarliga våldsbrott,
- uppgifter om närvaro respektive frånvaro, och eventuell grund för frånvaro,
- uppgift om var en person befunnit sig vid en viss tidpunkt eller förväntas befinna sig, eller
- uppgifter om en elevs vårdnadshavare eller annan anhörig som begått brott eller misstänks begå brott.

Listan ska inte uppfattas som uttömmande utan är främst avsedd att ge ledning i frågan om vilka uppgifter som kan komma att bli aktuella att lämna ut, framför allt när det är fråga om utlämnande utan en föregående begäran. I de fall en brottsbekämpande myndighet begär ut information bör det i de allra flesta fall tydligt framgå vilken information som efterfrågas. Genom fortsatt och utvecklad samverkan mellan skola och Polismyndigheten bör det, för att ett förbättrat informationsflöde faktiskt ska komma till stånd utan att onödig information lämnas, arbetas fram en vägledning för de situationer och uppgifter som brottsbekämpningen har behov av att skolan lämnar på eget initiativ.

### **11.10 Skyldighetens förhållande till orosanmälan och annan samverkan**

Vid de allra flesta skolor, åtminstone de med något äldre elever, finns redan någon form av samverkan med framför allt Polismyndigheten. Men som vi har angett tidigare har vår kartläggning visat att samverkan varierar kraftigt. Ett av syftena med att införa en ny uppgiftsskyldighet är att uppgiftslämnande till brottsbekämpningen ska ske mer enhetligt.

Vid skolorna finns upparbetade rutiner för samverkan med socialtjänsten. Vi vill understryka att den skyldighet vi föreslår inte ska påverka sådan samverkan. Skyldigheten att i vissa situationer lämna uppgifter till brottsbekämpningen är i det avseendet tänkt att komplettera skyddsnetet för barn. Det kan sannolikt i många situationer bli aktuellt att lämna uppgifter om barn och unga till såväl Polismyndigheten som till socialtjänsten. Polismyndigheten och socialtjänsten har olika uppdrag och kommer att använda uppgifterna i linje med respektive myndighets uppdrag. Polismyndigheten har beskrivit att på underrättelsestadiet, dvs. arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, kan uppgifter från skolan användas för att förhindra planerad brottslighet eller för att kartlägga ett visst fenomen inom ett avgränsat område så som användningen av en ny drog i en stadsdel.

Ett utlämnande till Polismyndigheten med stöd av uppgiftsskyldigheten innebär vidare givetvis inte att skyldigheten att lämna uppgifter till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § SoL är uppfylld.

Vidare vill vi åter betona vikten av att de skyldigheter vi föreslår inte påverkar sådana etablerade samverkansformer som redan fungerar väl. Som exempel på det kan nämnas Sociala insatsgrupper (SIG) och Skola, socialtjänst, polis, fritid (SSPF). Goda samverkansformer mellan skola och polis bör i stället kunna bidra till att utveckla en väl avvägd nivå för sådant uppgiftslämnande utan föregående begäran som vi föreslår.

### 11.11 Integritetsfrågor

**Vår bedömning:** Den föreslagna uppgiftsskyldigheten för skolan kommer att leda till en ökad personuppgiftsbehandling som medför en inskränkning av skyddet för enskildas personliga integritet. Behandlingen av personuppgifter går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för förslagen.

Vi har i detta kapitel lämnat förslag på en ny skyldighet för skolan att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Betänkandet innehåller också flera andra förslag som tar sikte på hur skolan bör dela mer information med de brottsbekämpande myndigheterna. Till att börja med kommer skolan omfattas av den bestämmelse i förslaget till lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna som föreskriver att bl.a. skolor på begäran ska lämna ut kontaktuppgifter (se kapitel 8). Vi föreslår också en utökad uppgiftsskyldighet till Säkerhetspolisen i patientsäkerhetslagen (se kapitel 13). Den omfattar även elevhälsans medicinska verksamhet. Slutligen föreslår vi flera ändringar av sekretessbrytande regler i offentlighets- och sekretesslagen som kommer att medge att skolan i fler fall än tidigare kan lämna ut information (se kapitel 13). Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen innebär bl.a. att elevhälsans medicinska verksamhet kommer att kunna lämna ut uppgifter i fler fall än tidigare. Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen medför att både den tystnadsplikt som följer av 29 kap. 14 § skollagen och 6 kap. 12 § PSL inskränks på motsvarande sätt. Det beror på att det inte anses vara ett obehörigt röjande att lämna ut en uppgift som kan lämnas ut med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse i motsvarande offentligt driven verksamhet.

Vårt uppdrag i den här delen är att i första hand föreslå en uppgiftsskyldighet för skolan, vilket ska vara en del av en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen. Genom kartläggningen har vi också kunnat konstatera att det finns ett behov av ökad informationsdelning från skolan till brottsbekämpningen. Avsikten med våra förslag som rör skolan är att skolan i större utsträckning än i dag ska lämna uppgifter till brottsbekämpningen. Det kommer att medföra att fler personuppgifter behandlas för att kunna lämnas ut i jämförelse med vad som sker i dag.

Skolan behandlar redan i dag personuppgifter i samband med utlämnande till brottsbekämpande myndigheter. Som vi redovisat tidigare varierar dock samverkan med brottsbekämpande myndigheter stort. För vissa skolor som i dag har mycket begränsad samverkan med brottsbekämpande myndigheter kan det i praktiken bli fråga om ny personuppgiftsbehandling där. Under alla förhållanden kommer personuppgiftsbehandlingen inom skolan att öka. Även behandlingen av vissa känsliga personuppgifter, som exempelvis om hälsa, kommer att öka. Särskilt i samband med att uppgifter lämnas ut om elever som riskerar att radikaliserar kan det förutses att behandling av känsliga personuppgifter kommer att ske. Det kan i de sammanhangen inte uteslutas att uppgifter om politisk åskådning, etnicitet eller religiös övertygelse kan behöva behandlas för att lämnas ut till brottsbekämpningen.

Sammantaget bedömer vi alltså att förslagen kan komma att medföra viss ny behandling av personuppgifter och att mängden behandlade personuppgifter kommer att öka. Det kan också bli fråga om behandling av känsliga personuppgifter. Det är dock svårt att bedöma hur stor ökning av behandlingen av personuppgifter blir. Vid de skolor som i dag har en begränsad eller nästan obefintlig samverkan med brottsbekämpande myndigheter kan ökningen i vissa fall bli betydande. Det ska också uppmärksammas att det tidigare på vissa håll kan ha funnits en sådan praxis att uppgifter i huvudsak lämnades till socialtjänsten, och att det förväntades att socialtjänsten vid behov lämnade uppgifter vidare till framför allt Polismyndigheten. Det kan förutses att våra förslag kommer att medföra att vissa uppgifter som tidigare enbart lämnades till socialtjänsten nu också kommer att lämnas till brottsbekämpningen.

Utvecklingen i samhället kräver att brottsbekämpningen har goda verktyg att förebygga och bekämpa brott. I enlighet med regeringens uppdrag till oss och med stöd av den kartläggning vi har gjort kan vi



konstatera att det är angeläget att öka uppgiftslämnandet från skolan till brottsbekämpningen. Vi bedömer att våra förslag kommer att innebära ökad effektivitet i brottsbekämpningen och ge staten bättre förutsättningar att skydda medborgarna mot ingrepp från andra. Intresset av att förebygga och bekämpa brott väger här tyngre än intresset av skydd för den enskildes personliga integritet inom skolan. Förslagen som berör skolan är därför proportionerliga.

En redovisning av det rättliga stödet för personuppgiftsbehandlingen finns i kapitel 21. Där görs också en samlad integritetsanalys av våra förslag.



## 12 Ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten

### 12.1 Inledning

Socialtjänstens arbete är viktigt för enskilda individer och familjer. Det kan i stor utsträckning bidra till det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet i samhället. Ytterst bistår socialtjänsten med ett viktigt skyddsnät i samhället. Ett uppgiftslämnande från socialtjänsten till brottsbekämpningen måste därför vägas mot risken att enskilda inte vågar söka den hjälp och stöd de behöver.

Brottsförebyggande rådet, Brå, skriver i sin rapport *Informationsdelning mellan polis och socialtjänst i brottsförebyggande arbete med barn och unga* (Brå 2021:2) att socialtjänsten tillsammans med skolan är de två viktigaste samverkansparterna för polisen i det brottsförebyggande arbetet kring barn och unga. Behovet av förbättrade möjligheter att utbyta information mellan socialtjänsten och de brottsförebyggande myndigheterna lyfts även särskilt fram av regeringen i kommittédirektiven. Där beskrivs att både socialtjänsten och skolväsendet kan ha tillgång till uppgifter som är viktiga för de brottsbekämpande myndigheterna, exempelvis för att ta fram lokala lägesbilder av brottslighet, upptäcka att en ung person är på väg att dras in i ett kriminellt beteende eller hjälpa en person som har begått brott att byta riktning. Socialtjänsten beskrivs också som en viktig aktör när det gäller att upptäcka välfärdsbrott. Samtidigt kan såväl socialtjänsten som skolan för sin verksamhet behöva ta del av fler uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna.

I detta kapitel tar vi avstamp i de slutsatser som framgår av Brås rapport *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis*, och det behov av uppgifter från socialtjänsten som de brottsbekämpande myndigheterna och andra aktörer beskrivit i vår kartläggning samt vårt uppdrag. Kapitlet innehåller en kort redogörelse för socialtjänstens upp-

drag och den sekretesslagstiftning som berör socialtjänsten. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden kring lämpligheten och möjligheten för socialtjänsten att i fler fall lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna samt slutligen hur utökade möjligheter att lämna information i så fall bör regleras. Vissa förslag som vi överväger i detta kapitel avser bestämmelser i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som bryter både sekretess enligt 25 kap. och 26 kap. OSL. Det betyder att vissa förslag i kapitlet berör såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården. Utöver våra förslag i detta kapitel återkommer vi till andra överväganden kring utvidgade möjligheter för hälso- och sjukvården att lämna uppgifter till brottsbekämpningen i kapitel 13.

### 12.1.1 Brås rapport

#### *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis – i brottsförebyggande arbete med barn och unga*

Brå fick i uppdrag av regeringen att undersöka om förutsättningarna att dela uppgifter mellan olika aktörer är tillräckliga för ett effektivt brottsförebyggande arbete och att belysa vad som annars krävs för att tillgodose sådana behov på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt. I studien undersökte Brå förutsättningarna för informationsdelning mellan polis och socialtjänst, och i viss mån andra aktörer, i arbetet med att förebygga brott som rör barn och unga.

I uppdraget ingick även att utvärdera hur den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL tillämpas i det lokala brottsförebyggande arbetet och om det finns utvecklingsbehov. Bestämmelsen infördes 2013 och ger socialtjänsten en möjlighet, under vissa förutsättningar, att lämna uppgifter om unga under 21 år till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte. Vi återkommer nedan till en utförligare beskrivning av bestämmelsen.

I rapporten framkommer att informationsdelning mellan de tillfrågade myndigheterna ofta sker inom ramen för samverkan endera genom strategisk samverkan, mellan högre chefer, eller genom operativ samverkan så som konkreta brottsförebyggande insatser. Brå identifierar Polismyndigheten, socialtjänsten och skolan som särskilt viktiga aktörer vid informationsdelning kring barn och unga i brottsförebyggande syfte.

De lokala förutsättningarna för samverkan varierar i landet, vilket enligt Brå synes bero på t.ex. bristande resurser, Polismyndighetens omorganisation, skillnader mellan större och mindre kommuner. I mindre kommuner upplevs kontaktvägarna kortare mellan olika samverkansparter. Där finns också en större tillit och mindre personalomsättning. Samtidigt är samverkan i mindre kommuner sårbar om en central person avslutar sin tjänst. I större kommuner kan personkännedomen vara mindre och kontaktvägarna svårare.

Sekretesslagstiftningen beskrivs i rapporten som ett av flera hinder i det brottsförebyggande arbetet. Två tredjedelar av företrädarna för Polismyndigheten och hälften av de från socialtjänsten anser att sekretesslagstiftningen utgör ett hinder mot att dela uppgifter i brottsförebyggande syfte.<sup>1</sup> Problemet upplevs olika allvarligt beroende på mellan vilka samverkansparter uppgifterna delas. De tillfrågade poliserna uppgav att sekretess främst utgör ett hinder vid informationsdelning med socialtjänst (88 procent) och skolor (28 procent). Inom socialtjänsten var upplevelsen liknande, där framkom att 78 procent av företrädarna upplevde sekretesshinder vid delning av uppgifter med Polismyndigheten och 58 procent vid delning med skolor. Av de intervjuer som Brå höll framkom att den upplevda sekretessproblematiken består av begränsningar i lagstiftningen men även i okunskap om lagstiftningen och hur den ska tolkas.

I rapporten framkom också att osäkerheten och okunskapen kring sekretesslagstiftningen leder till att uppgiftsinnehavare inte lämnar ut uppgifter av rädsla för att göra fel. En brist i detta sammanhang är att det ofta saknas rättspraxis som kan tjäna som vägledning. En myndighet som begär ut en uppgift har möjlighet att överklaga ett beslut om avslag på begäran. Ett sådant beslut som meddelats av en kommunal myndighet överklagas till domstol och ett beslut meddelat av statliga myndigheter överklagas till regeringen (se 6 kap. 8 § OSL). Det har dock framkommit att det vanliga är att den myndighet som begär ut uppgiften inte efterfrågar ett formellt beslut som myndigheten kan överklaga. Beslut om att inte lämna ut uppgifter mellan myndigheter blir därför sällan föremål för överprövning vilket resulterar i att det i stor utsträckning saknas vägledande praxis som den enskilde handläggaren kan få stöd av vid beslutsfattande.

---

<sup>1</sup> Brå 2021:2, s. 41.

Å andra sidan har det också framkommit att okunskap kring sekretesslagstiftningen också kan leda till den motsatta konsekvensen, att för mycket information delas eftersom det uppstår en gråzon.

En annan del av Brås uppdrag var att utvärdera hur 10 kap. 18 a § OSL kommit att tillämpas av Polismyndigheten och socialtjänsten. Brå skriver i sin rapport att kännedomen om bestämmelsen uppfattas som låg inom både Polismyndigheten och socialtjänsten. Det saknas tillräckligt underlag i studien för att avgöra bestämmelsens effektivitet eftersom den inte tillämpats tillräckligt i praktiken av socialtjänst och polis. Företrädare för socialtjänsten uppgav att de saknade kunskap om när bestämmelsen är avsedd att användas och att ordalydelser ger upphov till tolkningsproblematik. De tillfrågade personerna pekade på svårigheter med att bedöma när en misstanke om brott är tillräckligt stark för att det ska anses föreligga risk för brottslig verksamhet och hur socialtjänsten ska veta om informationsdelning kan bidra till att förhindra ett brott. Brå pekar därför på behovet av riktlinjer och domstolspraxis för när bestämmelsen ska tillämpas.

Brå konstaterar vidare att det inte framkommer någon entydig bild av exakt vad i sekretesslagstiftningen som hindrar ett informationsutbyte i brottsförebyggande syfte mellan de olika myndigheterna. Brås bild är att även andra faktorer än sekretesslagstiftningen hindrar informationsdelning. Företrädare för Polismyndigheten och socialtjänsten framhöll bl.a. följande faktorer som hinder mot informationsdelning:

- tids- och resursbrist,
- skillnader i professionskulturer, t.ex. olika perspektiv på om huvudsyftet är att skydda individen eller andra,
- okunskap och varierande förståelse för varandras uppdrag och lagstiftningen samt varierande ömsesidigt förtroende,
- organisatoriska och tekniska hinder,
- bristande motivation, och
- annan lagstiftning.

## 12.2 Vilka uppgifter behöver brottsbekämpningen?

### 12.2.1 Inledning

I avsnittet redogör vi för de behov av uppgifter från socialtjänsten som framkommit i vårt arbete. En redogörelse för kartläggningen i dess helhet finns i kapitel 6.

Utredningen har vänt sig till de brottsbekämpande myndigheterna för att ta del av myndigheternas syn på och behov av förbättrade möjligheter att få information från socialtjänsten. Vi har också vänt oss till socialtjänsten. Utöver kommunala nämnder har även kontakt tagits med personer på Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse (SiS), Sveriges kommuner och regioner (SKR), Brottsoffermyndigheten och Jämställdhetsmyndigheten som lämnat synpunkter på ett utökad informationslämnande till brottsbekämpande myndigheter. Vi har haft möten med företrädare för intresseorganisationer så som Föreningen Sveriges Socialchefer (FSS), Maskrosbarn och Brottsofferjourerna. Vi har även tagit om hand synpunkter från expertgruppen.

Flera av de brottsbekämpande myndigheterna beskriver ett behov av att i större utsträckning än vad som sker i dag få uppgifter från socialtjänsten. Ett utökad uppgiftslämnande från socialtjänsten är en särskilt viktig fråga för Polismyndigheten. Framför allt handlar det om uppgifter för att kunna lokalisera var en enskild befinner sig och för att få information om unga och vuxna som det finns en oro kring vid socialtjänsten. Uppgifter på underrättelsestadiet kan vara av betydelse i många situationer inom Polismyndighetens verksamhet. Uppgifter från socialtjänsten kan vara viktiga i Polismyndighetens arbete att göra korrekta lägesbilder kring aktuella fenomen och på individnivå i frågor som t.ex. rör gängkonflikter, aktiva kriminella eller hur vapen transporteras. Med stöd av uppgifter från bl.a. socialtjänsten kan Polismyndigheten analysera problembilden i en viss stadsdel eller kommun, t.ex. rörande användningen av ett visst narkotiskt preparat. Andra uppgifter som kan vara betydelsefulla är t.ex. om barn påträffas ute sent på kvällen eller natten.

De brottsbekämpande myndigheterna har också framfört att informationsutlämnande, till skillnad från i dag, i större utsträckning bör bygga på att myndigheter och andra aktörer, däribland socialtjänsten, på eget initiativ lämnar uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Bestämmelser som kräver att de brottsbekämpande myndigheterna måste ha kännedom om vilken information som de kan be-

gåra ut från en annan myndighet hindrar ett effektivt informationsflöde och i förlängningen den brottsbekämpande verksamheten. Representanter för socialtjänsten som vi har varit i kontakt med har å sin sida lyft farhågor kring vilken påverkan utvidgade möjligheter att lämna information till brottsbekämpningen kan få för socialtjänstens huvuduppdrag. Den oron gör sig särskilt gällande i fråga om eventuella skyldigheter att lämna uppgifter på eget initiativ.

### **12.2.2 Brottsbekämpande myndigheter behöver förenklade regler**

Behovet av att förenkla sekretesslagstiftningen har framförts i princip samstämmigt av representanter från de brottsbekämpande myndigheterna och från socialtjänsten.

Flera av de övergripande synpunkter som framkommit i vårt arbete överensstämmer med redogörelsen i den tidigare nämnda rapporten från Brå. Både de brottsbekämpande myndigheterna och socialtjänsten har beskrivit att det finns bristande kunskap om gällande sekretesslagstiftning vid socialtjänsten och inom Polismyndigheten. I många fall saknar tjänstemän vid socialtjänsten en reell tillgång till juridiskt stöd när de ska pröva om en uppgift kan lämnas ut. I vissa kommuner har dock handledning tagits fram som kan utgöra stöd, bl.a. av Stockholms stad i samverkan med Polismyndigheten och Kriminalvården.

Det straffrättsliga ansvaret som är knutet till ett felaktigt utlämnande leder till osäkerhet och att tjänstemän väljer att inte lämna ut uppgifter. Samtidigt finns det andra som vi pratat med som beskriver, likt Brås rapport, att tolkningssvårigheterna i lagstiftningen också leder till att mer uppgifter lämnas än vad lagstiftningen tillåter.

I såväl vår kartläggning som Brås rapport framkommer att dagens lagstiftning upplevs komplicerad, särskilt eftersom de tjänstemän som ska tillämpa bestämmelserna ofta saknar relevant juridisk kompetens. Bestämmelserna som socialtjänsten ska tillämpa i offentlighets- och sekretesslagen innehåller svåra menprövningar och kräver i många fall straffrättsliga bedömningar. Problematiken kan exemplifieras med den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 c § OSL. Genom bestämmelsen får socialtjänsten under vissa förutsättningar lämna ut uppgifter i brottsförebyggande syfte om våld i nära relationer till Polismyndigheten. För att tillämpa bestämmelsen krävs bl.a. kunskap om



den juridiska innebörden av begreppet närstående, om brottsrekvisiten i 3, 4 och 6 kap. brottsbalken och om bestämmelsernas straffskalor.

Även enstaka ord i lagtexten har under vår kartläggning lyfts fram som grund till osäkerhet. Ordet ”föreskrivet” som finns bl.a. i 10 kap. 18 c och 23 §§ OSL är ett sådant ord som skapar problem vid den praktiska tillämpningen.

Brottsbekämpande myndigheter har vidare uppgett att det också är ett problem att myndigheter bl.a. i samverkan med socialtjänsten gör olika tolkningar av regelverket.

### **12.2.3 Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter i brottsförebyggande syfte**

Polismyndigheten har uppgett att myndigheten i större utsträckning redan på underrättelsestadiet, dvs. för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, behöver få information om barn och unga som socialtjänsten känner en oro för. För att tidigt kunna förebygga att unga rekryteras av den organiserade brottsligheten, utvecklar en egen kriminell livsstil eller riskerar att bli utsatta för brott såsom t.ex. hedersrelaterade brott, är det viktigt att socialtjänsten och andra myndigheter som har information som tyder på en sådan problematik har möjlighet att lämna den till Polismyndigheten. Det kan handla om uppgifter om sociala nätverk, att den unge börjar umgås med äldre syskon och dennes kompisar som rör sig i kriminella kretsar, att den unge plötsligt bär exklusiva märkeskläder eller att den unge på annat sätt avviker från sitt tidigare beteende eller uppvisar tecken på att må dåligt. Polismyndigheten har även lyft fram ett motsvarande behov av uppgifter som rör vuxna personer som socialtjänsten känner en oro för.

Från Säkerhetspolisen har påtalats ett behov av utökade rättsliga möjligheter att få del av information för att bekämpa terrorbrott och brott mot Sveriges säkerhet och då särskilt information från hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan, inklusive elevhälsan. Behovet av uppgifter från dessa aktörer beror på att de har kontakt med, och möjlighet att tidigt fånga upp, personer som utgör ett potentiellt hot. Säkerhetspolisen har förklarat att myndigheten allt oftare får information om unga personer som bl.a. har en fascination för våld och våldsbejakande ideologier, ett mycket begränsat umgänge, psykisk ohälsa och bruk eller missbruk av alkohol, narkotika och psykofarmaka.

Dessa unga har inte sällan tidigare varit i kontakt med socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Polismyndigheten har listat ett antal uppgifter som kan vara av intresse för myndigheten, i såväl det brottsförebyggande arbetet som i den övriga verksamheten (se vidare avsnitt 6.6). Det handlar om underlag i ärenden enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, samt uppgifter om eventuell misskötsamhet under en placering. Myndigheten beskriver vidare ett behov av att få veta varför det inte blir aktuellt med vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga när myndigheten gjort ett antal orosanmälningar om en ungdom till socialtjänsten. Andra värdefulla uppgifter kan finnas vid den fältverksamhet som bedrivs inom socialtjänsten. I andra fall behöver myndigheten uppgifter om hur socialtjänsten verkat för att våldsutövare ska ändra sitt beteende, jfr 5 kap. 11 a § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Vidare pekar Polismyndigheten på att det kan finnas uppgifter av intresse i ansökningar och andra handlingar som ligger till grund för beslut om försörjningsstöd eller andra insatser från socialtjänsten, eller uppgifter som socialtjänsten förvarar med anledning av skuld- och budgetrådgivning. Därutöver kan Polismyndigheten, i alla delar av den brottsbekämpande verksamheten, ha intresse av:

- uppgifter om öppna insatser som beviljats en ungdom utan vårdnadshavarnas samtycke (3 kap. 6 a § SoL),
- uppgifter i individuellt upprättade planer enligt 2 kap. 7 § SoL,
- uppgifter om stöd och hjälp åt en enskild som vistas i ett familjehem, hem för vård eller boende eller i stödboende, bostad med särskild service eller i kriminalvårdsanstalt (2 a kap. 4 och 5 §§ SoL),
- uppgifter om och från kontaktperson, kontaktfamilj eller särskilt kvalificerad kontaktperson (3 kap. 6 b § SoL),
- uppgifter om hemtjänst och uppgifter från fasta omsorgskontakter (4 kap. 2 b § SoL),
- uppgifter om anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet och hur den efterföljs (4 kap. 4 § SoL),
- underlag från uppsökande verksamhet (5 kap. 1 § SoL),

- uppgifter om verkställighet av påföljden ungdomstjänst; arbetsplan och uppgifter från utsedd handledare samt kontroll av hur arbetsplanen efterföljs (5 kap. 1 b § SoL),
- uppgifter om förbud eller begränsning av möjligheterna för en person att ta emot andras barn i hemmet (5 kap. 2 § SoL),
- uppgifter i beslut och underlag som rör placering i t.ex. familjehem och jourhem (6 kap. 1 § SoL), och
- uppgifter som finns i socialtjänstens uppsökande verksamhet för att följa vård av barn och unga som vistas i t.ex. ett familjehem, jourhem, stödboende eller HVB (6 kap. 7 b–c §§ SoL).

#### **12.2.4 Brottsbekämpningen behöver också fler uppgifter om begångna brott ...**

Med stöd av 10 kap. 23 § OSL kan uppgifter om begångna brott lämnas ut från bl.a. socialtjänsten och hälso- och sjukvården till åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet om misstanken angår

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,
2. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller
3. försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168).

Flera av de brottsbekämpande myndigheterna har framfört att sekretessen i 25 kap. och 26 kap. OSL bör kunna brytas i större utsträckning jämfört i dag när det kommer till uppgifter om begångna brott. Från Skatteverket och Tullverket har särskilt påpekats att myndigheterna i viss mån har begränsade möjligheter att begära ut uppgifter från socialtjänsten inom ramen för en förundersökning. Ett flertal brott i myndigheternas brottskataloger omfattas inte av bestämmelsen eftersom brotten inte har en straffskala som börjar med ett års fäng-

else. Skatteverket och Tullverket saknar därför i stor utsträckning möjlighet att begära ut uppgifter om begångna brott från socialtjänsten.

Skatteverkets brottskatalog framgår av 1 § lagen (1997:1027) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Straffskalorna i brottskatalogen innebär t.ex. att bestämmelsen inte kan tillämpas i förhållande till Skatteverket i samband med en förundersökning om penningtvättsbrott eller grovt penningtvättsbrott eftersom det är stadgat fängelse i högst två år för penningtvättsbrott och fängelse i lägst sex månader och högst sex år för grovt brott, se 3–4 §§ lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. Inte heller vid en förundersökning om skattebrott eller grovt skattebrott kan 10 kap. 23 § OSL tillämpas. Straffskalan för skattebrott är nämligen fängelse i högst två år och för grovt skattebrott fängelse i lägst sex månader och högst sex år, se 2 och 4 §§ skattebrottslagen (1971:69). Detsamma gäller bokföringsbrott som har fängelse högst två år i straffskalan och grovt bokföringsbrott som har fängelse i lägst sex månader och högst sex år (11 kap. 5 § BrB).

Skatteverket har framfört att det i en förundersökning om skattebrott avseende falska kontrolluppgifter kan uppstå behov av uppgifter som förvaras hos socialtjänsten. Skatteverket kan behöva uppgifter som finns i ansökningar, tjänsteanteckningar, kontaktuppgifter eller uppgift om uppgivna arbetsgivare. Bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL omfattar som regel inte den brottslighet som Skatteverket utreder. Det finns därför inte tillräckliga möjligheter i de befintliga sekretessbrytande reglerna för att ta del av de uppgifter som behövs.

För Tullverkets vidkommande kan uppgifter begäras ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL om det är fråga om grov eller synnerligen grov smuggling av narkotika, vapen och explosiv vara (se 6–6 b §§ lagen [2000:1225] om straff för smuggling, smugglingslagen). Den möjligheten saknas med dagens utformning av 10 kap. 23 § OSL om det i stället är fråga om annat grovt smugglingsbrott, grovt tullbrott, grov olovlig befattning med smuggelgods (se 5, 10 och 13 §§ smugglingslagen) eller grova brott enligt 5 kap. 1 och 1 b §§ lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

Tullverket har beskrivit att de uppgifter som myndigheten kan behöva i en förundersökning från socialtjänsten kan vara information om ekonomiskt bistånd från socialtjänsten, t.ex. kontouppgifter och huruvida vissa transaktioner som visas på ett kontoutdrag avser

ersättning från socialtjänsten. Tullverket kan även behöva uppgifter om hyresförhållanden om en misstänkt bor i en lägenhet som tillhandahålls av socialtjänsten.

Ytterligare problem som lyfts i anslutning till 10 kap. 23 § OSL är tillämpningen av begreppet ”uppgift som angår misstanke om ett begånget brott”. Uttalanden i rättspraxis har inneburit att bestämmelsen i dag tillämpas enbart när det finns en eller flera namngivna misstänkta gärningspersoner (se RÅ 1989 ref. 7 och Kammarrätten i Jönköpings avgörande den 24 november 2017 i mål 2975-17). Den tolkning av bestämmelsen som gjorts i rättspraxis, menar bl.a. Åklagarmyndigheten, begränsar brottsbekämpningens möjligheter att begära ut uppgifter för att utreda vem som är gärningsperson. Samma lydelse finns i 10 kap. 24 § OSL.

### **12.2.5 ... och fler uppgifter om förberedelse, försök eller stämpling till vissa brott mot unga**

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 21 § OSL bryter socialtjänstsekretess vid misstanke om brott som riktats mot någon som är under 18 år om det rör brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. BrB eller lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor.

Brottsbekämpningen har här pekat på att bestämmelsen uttryckligen bör omfatta försök, förberedelse eller stämpling till brott. Det finns i dag en osäkerhet kring om första punkten (brott som avses i 3, 4 och 6 kap BrB) och andra punkten (brott enligt lagen med förbud mot könsstympling av kvinnor) omfattar de osjälvständiga brottsformerna. Åklagarmyndigheten har framhållit att en effekt av osäkerheten är att det är oklart för socialtjänsten om det finns lagstöd för att lämna uppgifter till Polismyndigheten vid misstanke om t.ex. försök eller förberedelse till barnåktenskapsbrott (4 kap. 4 c § BrB). Eftersom barnåktenskapsbrott är ett brott som kan läggas till grund för en ansökan om utreseförbud enligt 25 kap. 1 § rättegångsbalken är det av vikt att socialtjänsten, när de får kännedom om försök eller förberedelse till ett sådant brott, lämnar uppgifter därom till Polismyndigheten.

Jämställdhetsmyndigheten har instämt i behovet av att i ett tidigt skede kunna lämna uppgifter till Polismyndigheten för att förhindra bortföranden av barn. De barn som förs bort i dag är ofta kända sedan

tidigare vid socialtjänsten eller skolan, där det i många fall funnits en oro kring dessa barn.

### **12.2.6 Tullverket behöver omfattas av fler sekretessbrytande bestämmelser**

Tullverket har anfört att de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag har vuxit under de senaste åren. Det finns därför anledning att låta fler brottsbekämpande myndigheter omfattas av vissa av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL, i den mån de uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelserna avser brottslighet inom respektive myndighets verksamhetsområde. Tullverket har framfört att myndigheten bör omfattas av 10 kap. 18 a § och även uttryckligen anges i 10 kap. 23 och 24 §§ OSL. Därutöver har Tullverket påtalat ett behov av att myndigheten läggs till i 12 kap. 10 § SoL och därigenom får möjlighet att begära ut uppgifter från socialtjänsten om var t.ex. en ungdom är placerad.

## **12.3 Socialtjänstens uppdrag**

Socialtjänstens verksamhet regleras i socialtjänstlagen. Av socialtjänstlagen framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL). Kommunerna avgör hur ansvaret för socialtjänsten ska organiseras i den enskilda kommunen. Det innebär att verksamheten kan fördelas på en eller flera kommunala nämnder och att nämnderna kan benämnas på det sätt den enskilda kommunen bestämmer.

I kommunens uppdrag ingår enligt socialtjänstlagen bl.a. att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, och att genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden. Socialnämnden ska även svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (3 kap. 1 § SoL). Flera grupper av enskilda regleras särskilt i socialtjänstlagen. När det gäller barn och unga har socialnämnden ett särskilt uttalat uppdrag i 5 kap. 1 § SoL där det framgår att socialnämnden bl.a. ska:

- verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden,
- bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa,
- aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel,
- tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem,
- med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling, och
- i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialnämnden har ansvar för att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får hjälp och stöd (5 kap. 11 § SoL). Till socialnämndens uppgifter hör vidare att verka för att den som utsätter eller har utsatt närstående för våld eller andra övergrepp ska ändra sitt beteende (5 kap. 11 a § SoL). Något annat ansvar för att ge hjälp och stöd till den som begått brott saknas, om inte personen av andra skäl behöver socialtjänstens stöd exempelvis för ett eget missbruk.

Grundprincipen inom socialtjänsten är att all verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen ska bygga på respekten för den enskildes självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § SoL).

### 12.3.1 Möjligheten att samverka med andra aktörer

Socialtjänstlagen innehåller flera bestämmelser som innebär att socialtjänsten ska samverka med andra aktörer. Enligt 3 kap. 4 § SoL ska socialnämnden i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt ska nämnden samverka med andra samhällsorgan och med organi-

sationer och andra föreningar. Även när det gäller socialnämndens insatser för den enskilde ska nämnden i mån av behov samverka med andra samhällsorgan, organisationer och föreningar (3 kap. 5 § SoL).

Kravet på samverkan med samhällsorgan, organisationer och andra uttrycks särskilt i arbetet med barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Socialnämnden ska i de fallen aktivt verka för att samverkan kommer till stånd (5 kap. 1 a § SoL). Samverkan ska ske både på individnivå och på övergripande nivåer.<sup>2</sup> I förarbetena till lagen framgår att de viktigaste samverkansparterna för socialtjänsten i detta sammanhang kan förväntas vara skolan, förskolan, Polismyndigheten och hälso- och sjukvården. Kriminalvården och Försäkringskassan är andra myndigheter som enligt förarbetena också kan samverka med socialtjänsten. Även samverkan med frivilligorganisationer och andra organisationer, med andra delar av den kommunala verksamheten och med enskilda personer som har god kännedom om barnets förhållanden kan vara viktig för socialtjänstens arbete.<sup>3</sup> En bestämmelse som ålägger socialtjänsten en skyldighet att samverka bryter dock inte sekretess. För att utbyta sekretesskyddad information inom samverkan krävs att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig.

### 12.3.2 Särskilt om orosanmälan

För att socialtjänsten ska kunna fullgöra sin uppgift att förebygga, erbjuda stöd eller vidta andra åtgärder för att skydda barn behöver socialtjänsten få kännedom om barn som far illa eller riskerar att fara illa. Myndigheter vars verksamhet berör barn och unga samt andra angivna myndigheter och enskilda verksamheter, bl.a. skolväsendet, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, är därför skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (14 kap. 1 § SoL). En sådan anmälan brukar ofta benämnas som en orosanmälan. Myndigheter och yrkesverksamma som omfattas av uppgiftsskyldigheten är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Skyldigheten att göra en orosanmälan är sekretessbrytande. För de som inte omfattas av skyldigheten att anmäla finns i 14 kap. 1 c § SoL en rekommenda-

---

<sup>2</sup> Prop. 2002/03:53 *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*, s. 57–62 och 107–108.

<sup>3</sup> Prop. 2002/03:53, s. 107–108.



tion för var och en att anmäla till socialnämnden kännedom om eller misstanke om att ett barn far illa.

Polismyndigheten har under vårt arbete påtalat att det behövs mer frekvent och utförlig återkoppling från socialtjänsten efter att myndigheten lämnat information i en orosanmälan. Med stöd av dagens lagstiftning får socialtjänsten informera den som gjort en orosanmälan om att en utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår (14 kap. 1 b § SoL). På begäran ska en sådan återkoppling lämnas till anmälaren, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt.

Brå föreslog i rapporten Brå 2021:2 att det bör övervägas om det ska vara obligatoriskt att återkoppla till anmälande myndigheter, förutsatt att det med hänsyn till de individuella omständigheterna inte är olämpligt. En utredare vid Socialdepartementet fick därför i uppdrag att bl.a. överväga om det bör införas en skyldighet att återkoppla till en anmälare. I promemorian *Fler verktyg i socialtjänstens arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn* (Ds 2023:15) lämnar utredaren bl.a. förslag om utbyte och inhämtning av uppgifter i socialtjänsten och att fler yrkesverksamma ska bli skyldiga att göra en orosanmälan för att förebygga brott och öka skyddet för barn. Beträffande frågan om återkoppling görs bedömningen att återkoppling endast ska vara obligatorisk på begäran av anmälaren dvs. så som lagstiftningen är utformad i dag. Det föreslås dock att en sådan återkoppling ska göras skriftligen och, om det inte finns synnerliga skäl, inom 14 dagar efter det att anmälan inkom.<sup>4</sup>

Eftersom frågan om återkoppling efter orosanmälan tagits om hand i promemorian kommer vi inte att behandla frågan ytterligare.

### 12.3.3 En ny socialtjänstlag

I betänkandet *En hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47) presenteras ett förslag till en ny socialtjänstlag. Lagen föreslås till sin struktur vara indelad i avdelningar och det ska bl.a. framgå av en definition vad som avses med socialtjänst. I den nya lagen föreslås socialtjänsten få ett uttryckligt förebyggande perspektiv som ska ge ett tydligare fokus på förebyggande insatser till enskilda. Utredningen menar att tidiga och förebyggande insatser kan bidra till att tidpunkten för mer ingripande vård- och omsorgsinsatser skjuts fram

---

<sup>4</sup> Ds 2023:15, s. 187–192.

eller i bästa fall förhindras. Genom att identifiera risker och uppmärksamma behov av tidiga, förbyggande och rehabiliterande insatser kan socialtjänstens arbete ge positiva effekter för såväl de personer som berörs som för kommunens resurser. Utredningen understryker vikten av att socialtjänsten har ett förebyggande perspektiv och arbetar förebyggande oavsett om det handlar om det övergripande arbetet, i samverkan med andra, kommunens planering, insatser till grupper eller insatser till enskilda.<sup>5</sup> Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Här kan också nämnas att regeringen nyligen beslutat att inrätta en delegation för brottsförebyggande åtgärder inom socialtjänstens område som bl.a. ska lämna förslag avseende förstärkningsteam (S2023/02342).

## 12.4 Sekretess för uppgifter hos socialtjänsten

Sekretesskyddet är starkt för uppgifter som förvaras hos socialtjänsten. Merparten av uppgifterna anses integritetskänsliga. Utgångspunkten i äldre lagstiftning har varit att samråd mellan socialtjänst och andra myndigheter endast bör ske i begränsad omfattning. I de fall en enskild inte samtyckt till att en uppgift lämnas ut från socialtjänsten har det historiskt sett endast varit möjligt att lämna ut harmlösa uppgifter till andra myndigheter. Under senare år har dock flera lagstiftningsärenden lett till införandet av sekretessbrytande bestämmelser som kan tillämpas när vissa förutsättningar är uppfyllda.

Sekretess för uppgifter inom socialtjänsten regleras i 26 kap. OSL. Sekretess gäller 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 (1 §). Det innebär att det finns en presumtion för att en uppgift omfattas av sekretess. Det restriktiva förhållningssättet till uppgifter inom socialtjänsten kan sägas spegla de värderingar som ligger bakom socialtjänstlagen.<sup>6</sup>

En mängd uppgifter kan utgöra personliga förhållanden i offentlighets- och sekretesslagens mening. Det kan vara en persons namn, bostadsadress, uppgifter om ekonomi och anställning eller enbart uppgiften att en person förekommer inom socialtjänsten.

---

<sup>5</sup> SOU 2020:47, s. 41.

<sup>6</sup> Prop. 1981/82:186 om ändring i sekretesslagen (1980:100), m.m., s. 14.

Vid bedömningen av om en uppgift omfattas av socialtjänstsekretess prövar socialtjänsten inte bara om den enskilde själv skulle lida men av ett utlämnande. Även i det fall ett utlämnande av en uppgift skulle innebära att en närstående till den enskilde lider men omfattas uppgiften av sekretess. Begreppet närstående har inte getts någon rättslig definition eftersom det anses föränderligt över tid. Det är i vart fall klart att det inte krävs något släktband för att anses vara närstående i bestämmelsens mening.<sup>7</sup>

Begreppet socialtjänst definieras inte i den nuvarande socialtjänstlagen. Däremot framgår det av 26 kap. 1 § andra stycket OSL att med socialtjänst ska det i den lagen förstås verksamheter enligt lagstiftningen om socialtjänst, enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om vård av missbrukare i vissa fall samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse (t.ex. vård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU). Begreppet omfattar även ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar, ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, ärenden hos patientnämnd om allmän omvårdnad och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade. I det följande benämns de aktörer som omfattas av sekretessbestämmelserna i 26 kap. OSL som myndigheter inom socialtjänsten eller enbart socialtjänsten. Avser vi någon särskild verksamhet eller myndighet framgår det av texten.

## 12.5 Tystnadsplikt i enskild verksamhet

Bestämmelserna om sekretess i 26 kap. OSL gäller i det allmänna verksamhet. Dessa regler kompletteras av särskilda bestämmelser om tystnadsplikt i enskild verksamhet som drivs enligt socialtjänstlagen. Av 15 kap. 1 § SoL framgår att den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen inte obehörigen får röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden (se även 29 § lag [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade).

---

<sup>7</sup> Kommentaren till 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. JUNO version 25. Senast uppdaterad 2022-07-05.

Vid tolkning av vad som är ett obehörigt röjande tjänar bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, inklusive de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap., som vägledning.<sup>8</sup> Det anses därför inte som ett obehörigt röjande av en uppgift om någon fullgör en lagstadgad uppgiftsskyldighet eller om någon anmäler misstanke om allvarlig brottslighet till Polismyndigheten.<sup>9</sup> Om en uppgift lämnas av personal i en enskild verksamhet i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse i OSL har lagstiftaren uttalat i förarbeten till annan lagstiftning att inte heller det bör betraktas som ett obehörigt röjande av uppgiften.<sup>10</sup>

## 12.6 Möjligheter att lämna ut uppgifter till brottsbekämpningen

Uppgifter som en myndighet förfogar över och som inte skyddas av sekretess ska myndigheten på begäran av en annan myndighet lämna över om det inte hindrar arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL).

Som vi nämnt tidigare skyddas en stor del av de uppgifter som förvaras hos socialtjänsten av sekretess. Sekretesskyddade uppgifter får endast lämnas ut till en annan myndighet om det följer av offentlighets- och sekretesslagen eller av lag eller förordning som den lagen hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Om en sekretessbelagd uppgift lämnas till en annan myndighet gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om det följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess (8 kap. 2 § OSL).

Vid utlämnande av sekretesskyddade uppgifter mellan myndigheter kan generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL tillämpas i många situationer. Socialtjänstsekretess är dock undantagen från bestämmelsens tillämpningsområde och kan därför inte användas för att lämna ut uppgifter från socialtjänsten. Det finns ett dock ett antal andra sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter som kan bryta sekretessen i 26 kap. OSL. Om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig är socialtjänsten skyldig att efter begäran lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL, om det inte hindrar arbetets behöriga

<sup>8</sup> Se t.ex. prop. 2017/18:147 *Ny djurskyddslag*, s. 285.

<sup>9</sup> Prop. 1981/82:186, s. 26.

<sup>10</sup> Jfr bl.a. prop. 2005/06:161 *Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m.*, s. 82 och 93, prop. 2017/18:147, s. 285.

gång. En sekretessbrytande bestämmelse ger också socialtjänsten en möjlighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ när förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda.

Nedan följer en kortare redogörelse över vilka möjligheter socialtjänsten har att lämna ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter med stöd av dagens lagstiftning.

### 12.6.1 Samtycke som grund för utlämnande

En enskild kan helt eller delvis efterge sekretess till skydd för ens egna personliga och ekonomiska intressen. Det innebär att en enskild som förekommer vid socialtjänsten kan samtycka till att uppgifter som skyddas av sådan sekretess lämnas ut till en annan enskild eller till en myndighet (se 10 kap. 1 § och 12 kap. OSL).

Ett samtycke kan lämnas i förväg. Det behöver inte vara skriftligt eller uttryckligt och kan återkallas i förhållande till myndigheter. Ibland kan ett presumerat samtycke vara tillräckligt, beroende på hur en enskild agerar och vilka förväntningar den enskilde har. En enskild kan inte lämna ett generellt samtycke som gäller allmänt vid en viss myndighet.<sup>11</sup> Riksdagens ombudsmän, JO, har berört utformningen av samtycke inom socialtjänsten i beslutet JO 1990/91 s. 366.

Ett samtycke behöver inte vara uttryckligt. Det behöver inte heller vara skriftligt. Även om ett underförstått – s.k. presumerat – eller muntligt samtycke i många fall kan godtas, anser jag att man inom socialtjänsten i de fall samtycke anses erforderligt bör införskaffa uttryckligt och skriftligt samtycke då det där ofta kan bli fråga om utlämnande av uppgifter av mer känslig natur. Samtycket kan mycket väl formuleras av en tjänsteman på socialförvaltningen, men det bör undertecknas av den enskilde själv. Vid utformningen av ett skriftligt samtycke bör noggrannhet iakttas, så att samtycket t.ex. inte blir mer omfattande än vad den enskilde avsett.

Socialtjänstens insatser riktar sig inte sällan till barn under 18 år. Många gånger kan informationsutbyte vid myndighetssamverkan kring en ungdom genomföras genom att den unge och/eller dennes vårdnadshavare lämnar samtycke till att sekretesskyddade uppgifter utbyts mellan berörda myndigheter. Så fungerar det i regel inom samverkansformerna Skola-socialtjänst-polis-fritid (SSPF) och Sociala insatsgrupper (SIG).

---

<sup>11</sup> Prop. 1979/80:80 *Följdlagstiftning till den nya sekretesslagen*, s. 331.

För unga under 18 år gäller sekretess i förhållande till vårdnadshavare utom när det kommer till vårdnadshavarnas rättigheter och skyldigheter som följer av 6 kap. 11 § föräldrabalken (12 kap. 3 § OSL). Av bestämmelsen i föräldrabalken framgår att vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavares sekretessgenombrott minskar dock allt efter barnets ålder och utveckling. Ju äldre och mer mogen den unge är desto större hänsyn behöver vårdnadshavare ta till den unges synpunkter och önskemål.<sup>12</sup> En tonåring kan som regel själv samtycka till att efterge sekretesskyddet.<sup>13</sup>

### 12.6.2 Nödvändigt utlämnande

I 10 kap. 2 § OSL finns en möjlighet för myndigheter att lämna ut en sekretesskyddad uppgift till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin egen verksamhet. Här tas ingen hänsyn till den mottagande myndighetens intresse av uppgifterna. Bestämmelsen är avsedd att användas restriktivt och inte enbart av effektivitetsskäl hos den utlämnande myndigheten. Bestämmelsen kan t.ex. tillämpas i samband med begäran om remissyttrande, utredningar enligt 1 kap. 11 § SoL eller för att lämna ut nödvändiga uppgifter till familjehemsföräldrar (se JO 1986/87 s. 193).

Bestämmelsen kan också vara tillämplig när det gäller brott som riktar sig mot en myndighets egen verksamhet, t.ex. misshandel eller hot om våld som riktar sig mot personal eller allvarigare fall av skadegörelse mot en myndighets verksamhetslokal. I förarbetena till den upphävda sekretesslagen uttalas följande.

Många gånger måste det ligga inom myndighets verksamhet att se till att misstanke om brott blir utredd. Så är exempelvis fallet när misstanke om skattebedrägeri uppkommer hos taxeringsmyndighet. Ett annat exempel är att fall av misstänkt barnmisshandel kommer till socialnämnds kännedom. Det ligger ju i denna myndighets intresse att få utrett huruvida misshandel verkligen har förekommit, och i vissa fall måste nämnden se till att brottet beivras. Inom myndighets verksamhet ligger också att se till att misstanke om förmögenhetsbrott som riktar sig mot den del av den offentliga verksamheten som företräds av myndigheten blir

<sup>12</sup> Jfr t.ex. Kammarrätten i Göteborgs avgöranden i mål nr 4518-19 meddelat den 21 augusti 2019 och mål nr 4-20 meddelat den 23 mars 2020.

<sup>13</sup> Prop. 2005/06:161, s. 71.

utredd. Exempel härpå är försök att genom vilseledande uppgifter få socialhjälp som rätteligen inte skolat utgå. Skulle däremot den som vänder sig till socialnämnden avslöja att han har gjort sig skyldig till snatteri, får sådan uppgift inte i strid med 7 kap. 4 § vidarebefordras till polis eller åklagare.<sup>14</sup>

Vi återkommer till tillämpningen av 10 kap. 2 § OSL när vi överväger förslag som rör verksamhet som bedrivs av Statens institutionsstyrelse, se kapitel 14.

### 12.6.3 Uppgifter för att förebygga brott

#### Förebyggande av vissa brott mot unga och mot närstående

Flera lagstiftningsärenden har under de senaste tjugo åren berört frågan om ökade möjligheter att utbyta informationen mellan socialtjänsten och främst Polismyndigheten i syfte att förebygga och bekämpa brott. Behovet av förbättrade möjligheter att lämna ut uppgifter från socialtjänsten för att komma till rätta med ungdomskriminalitet har även tidigare varit i fokus för att kunna bryta destruktiva beteenden och hindra rekrytering till kriminella gäng.<sup>15</sup>

År 2013 infördes en ny sekretessbrytande bestämmelse i *10 kap. 18 a § OSL* för att förebygga att barn och unga hamnar i kriminalitet. Syftet med bestämmelsen var att införa ökade möjligheter för socialtjänsten att i vissa situationer lämna ut uppgifter till Polismyndigheten för att förebygga brott. Genom bestämmelsen kan socialtjänsten, utan hinder av socialtjänstsekretess, i vissa situationer lämna ut uppgifter som rör barn och unga under 21 år till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. De förutsättningar som ska vara uppfyllda för att tillämpa bestämmelsen är:

1. att det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att den unge kommer utöva brottslig verksamhet,
2. att uppgiften kan antas bidra till att förhindra det, och
3. att det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

---

<sup>14</sup> Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 123.

<sup>15</sup> Ny sekretesslag, SOU 2003:99.

Socialtjänsten får även med stöd av *10 kap. 18 c § OSL* lämna ut uppgifter som rör en enskild eller en närstående till den enskilde till Polismyndigheten, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå ett sådant brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år mot en närstående och uppgiften kan antas bidra till att förhindra brottet. De brott som omfattas är t.ex. mord, dråp, grov misshandel, människorov, grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning. På motsvarande sätt som vid utlämnande enligt 18 a § måste socialtjänsten göra en riskbedömning och kan välja att inte lämna ut en uppgift om det bedöms olämpligt.

### Särskilt om terrorbrottslighet

För att förbättra möjligheterna till samverkan inom ramen för arbetet med att bekämpa terrorism har flera sekretessbrytande bestämmelser införts. Numera kan socialtjänstsekretess brytas i brottsförebyggande syfte inom ramen för samverkan mellan å ena sidan socialtjänsten och å andra sidan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Bestämmelsen i *10 kap. 18 b § OSL* ger socialtjänsten en möjlighet att lämna ut uppgifter som rör en enskild till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att denne kommer att begå terrorbrottslighet. Att det ska avse uppgift som rör en enskild innebär, på samma sätt som i 10 kap. 18 a § OSL, att även uppgifter som avser andra personer än den enskilde kan lämnas med stöd av bestämmelsen, t.ex. uppgift om vem som ingår i den enskildes familj eller bekantskapskrets. Vid socialtjänstens riskbedömning kan myndigheten beakta omständigheter så som att den enskilde tidigare begått terrorbrottslighet, att han eller hon umgås med kriminellt belastade personer med koppling till terrorism eller vistas i miljöer som innebär en risk att han eller hon utvecklar en kriminell livsstil med koppling till terrorism. För att lämna ut en uppgift krävs det inte att uppgiften kan förhindra att den enskilde begår brott. Det är tillräckligt att uppgifter tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till att förebygga terrorbrottslighet.

Socialtjänsten har även här möjlighet att ta hänsyn till andra motstående intressen och kan välja att inte lämna ut uppgifter som rör



en enskild om det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde eller av andra särskilda skäl inte är lämpligt att lämna ut uppgiften.

#### 12.6.4 Uppgifter om förestående eller pågående brott

I vissa situationer är personal inom socialtjänsten skyldiga att anmäla brott. När personal får kännedom om förestående eller pågående brott är de skyldiga att anmäla det till Polismyndigheten med stöd av bestämmelserna i brottsbalken om nöd och nödvärn (24 kap. 1 och 4 §§) och om underlåtenhet att avslöja brott som är fara å färde (23 kap. 6 §). Den senare bestämmelsen innebär att man i de fall det är särskilt föreskrivet kan dömas för underlåtenhet att avslöja brott om man inte anmäler brott i tid eller annars avslöjar brott som är fara å färde, när det kan ske utan fara för en själv eller ens närmaste. Sådana särskilda stadganden finns bl.a. beträffande mord, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, rån, grovt rån, grov skadegörelse, mordbrand och brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor. Bestämmelsen anses vara en sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretess enligt 10 kap. 28 § OSL.<sup>16</sup>

#### 12.6.5 Uppgifter om begångna brott

##### Viss brottslighet som riktats mot barn och unga

När myndigheter inom socialtjänsten får kännedom om uppgifter som rör begångna brott kan socialtjänstsekretessen i vissa situationer brytas och uppgifterna lämnas ut till bl.a. Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

En sådan sekretessbrytande bestämmelse är *10 kap. 21 § OSL*. Syftet med bestämmelsen när den infördes var att anställda inom socialtjänsten inte ska hamna i en situation där de tvingas medverka till att dölja allvarlig brottslighet som riktats mot någon som inte fyllt 18 år. De situationer som avses är uppgifter om begångna brott som riktats mot en person som är under 18 år och som räknas upp i 3, 4 eller 6 kap. BrB eller som följer av lagen om könsstympning av kvinnor.

---

<sup>16</sup> Jfr prop. 1981/82:186, s. 92.

Socialtjänsten har i dessa situationer ingen skyldighet att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten (förutsatt att uppgiften inte har begärts av den brottsbekämpande myndigheten). Tjänstemän vid socialtjänsten avgör – efter en lämplighetsbedömning – om en uppgift ska lämnas ut eller inte. Vid en sådan lämplighetsbedömning kan brottsoffrets ålder och brottets allvarlighetsgrad vägas in. JO har i sammanhanget uttalat att socialtjänsten utan dröjsmål måste ta ställning till om det ska göras en polisanmälan och att det måste avgöras utifrån vad som är bäst för den unge. När ett utlämnande prövas bör hänsyn tas till bl.a. den unges behov av skydd, brottets svårighetsgrad, vilken relation den unge har till den misstänkte och hur den unge skulle reagera om anmälan gjordes. Rent allmänt måste det, enligt JO, anses föreligga en presumtion för att socialtjänsten ska göra en polisanmälan vid misstanke om att ett litet barn har blivit utsatt för sexuellt övergrepp.<sup>17</sup>

### Överlåtelse eller anskaffning av narkotika, dopningsmedel eller alkohol till barn

Som tidigare nämnts ska socialnämnden aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel och dopningsmedel (5 kap. 1 § 4 SoL).

Uppgifter om vissa begångna brott som räknas upp i narkotikastrafflagen (1968:64) och alkohollagen (2010:1622), samt dopningsbrott, kan inte lämnas ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL (se mer därom nedan). Socialtjänsten har därför inte haft möjlighet att lämna ut uppgifter om den typen av brottslighet till Polismyndigheten. Det har uppfattats som problematiskt och det finns därför numera en särskild möjlighet att bryta socialtjänstsekretess i 10 kap. 22 § OSL när personal inom socialtjänsten har uppgifter som rör misstanke om överlåtelse eller anskaffning till någon som inte har fyllt 18 år och brottet avser överlåtelse av narkotika i strid med narkotikastrafflagen, överlåtelse av dopningsmedel i strid med lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen.

---

<sup>17</sup> JO 2011/12 s. 426.

## Särskilt om terrorbrottslighet

Samtidigt som den tidigare nämnda bestämmelsen i 10 kap. 18 b § OSL infördes för att förebygga terrorbrottslighet infördes även bestämmelsen i 10 kap. 22 a § OSL som ger socialtjänsten en möjlighet att lämna uppgift till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om uppgiften rör en enskild individ och angår misstanke om ett begånget brott enligt någon av 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:666), ett begånget försök, en begången förberedelse eller stämpling till terroristbrott enligt samma lag.

För att ytterligare underlätta samverkan mot terrorbrottslighet infördes även en sekretessbrytande bestämmelse i 35 kap. 10 c § OSL som innebär att sekretessen till skydd för enskilda i 35 kap. 1 § OSL inte hindrar Polismyndigheten från att lämna ut uppgift om en enskild till socialtjänsten om det kan antas förebygga sådan terrorbrottslighet som anges i 10 kap. 22 a § OSL.

## Uppgifter om begångna brott i övrigt

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL är central för utlämnande av uppgifter om begångna brott från socialtjänsten till de brottsbekämpande myndigheterna.

Bestämmelsen bryter socialtjänstsekretess i 26 kap. 1 §, 1 a § andra stycket eller 2–6 §§ men även annan sekretess så som hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§ OSL, och ger myndigheter inom socialtjänsten en möjlighet att i vissa fall lämna uppgifter om begångna brott till Polismyndigheten eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs det att det är uppgifter som angår misstanke om:

- brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,
- försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller
- försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen.

Bakom införandet av bestämmelsen låg den kritik som framfördes efter införandet av den numera upphävda sekretesslagen. Kritiken bestod i att personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten hade begränsade möjligheterna att lämna ut uppgifter om begångna brott till polis och åklagare. Särskilt problematiskt ansågs det vara att vårdpersonal inte ens vid allvarlig brottslighet kunde lämna ut uppgifter. Lagstiftaren införde därför en sekretessbrytande bestämmelse, föregångaren till 10 kap. 23 § OSL, för att ge hälso- och sjukvården och socialtjänsten möjlighet att lämna ut uppgifter om allvarlig brottslighet, så som mord, dråp, våldtäkt och grovt narkotikabrott.<sup>18</sup> I förarbetena vägdes Polismyndighetens behov av att ingripa mot brott mot bl.a. de långsiktiga konsekvenserna av ett försämrat integritetsskydd som ansågs leda till mindre förtroendefulla kontakter mellan den enskilde och socialtjänsten. En generell sekretessbrytande bestämmelse ansågs inte lämplig, i stället övervägdes utformningen av en sekretessbrytande bestämmelse för viss brottslighet. Utgångspunkten var att allvarlig brottslighet med minimum två år i straffskalan skulle omfattas av en sådan bestämmelse. Lagstiftaren övervägde dock om bestämmelsen skulle gå ännu längre och omfatta brott med ett lägre straffminimum och även försöksbrott. Det som talade mot en mer långtgående bestämmelse var, utifrån hur frågeförbudet i 36 kap. 5 § fjärde stycket rättegångsbalken var utformat vid denna tid, att det skulle medföra att personal i vissa fall skulle kunna lämna uppgifter under en förundersökning men inte i samband med ett vittnesförhör. En sådan diskrepans ansågs inte lämplig varför lagstiftaren stannade för en sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter som rörde brott med minimum två års fängelse i straffskalan. Slutligen kan nämnas att det även fördes en diskussion om sekretessen borde brytas i fler fall än tidigare när det rörde uppgifter om misstänkt kvinnomisshandel. Diskussionen fördes i ljuset av att det vid tiden inte längre krävdes angivelse av målsäganden för att väcka åtal för misshandel i hemmet. Brottbekämpningens behov av uppgifter från hälso- och sjukvården för att utreda brott vägdes mot risken att utsatta kvinnor inte vågade söka vård. Något förslag i den delen lades inte fram.<sup>19</sup>

Frågan om möjligheten att lämna ut uppgifter från hälso- och sjukvården som rör kvinnor som utsatts för brott i nära relationer be-

---

<sup>18</sup> Prop. 1981/82:186, s. 13.

<sup>19</sup> Prop. 1981/82 :161, s. 20–26.

handlades även i bl.a. Kvinnovaldscommissionens betänkande *Kvinnofrid* (SOU 1995:60). Följande argument fördes där fram som talade mot att ett utökad uppgiftslämnande skulle påverka kvinnors vilja att söka vård menligt.

Vi menar att intresset av att beivra våldsbrott och förhindra upprepat våld i vissa fall måste få ta över den enskilda personens intresse av integritet och sekretess. Det sätt varpå samhället ser på våld som riktar sig mot kvinnor utgör en viktig faktor i kampen mot sådana brott. Om hälso- och sjukvården och sociala myndigheter förhåller sig passiva trots att det är mer eller mindre uppenbart för dem att en kvinna varit utsatt för t.ex. ett mycket allvarligt misshandelsbrott, blir detta en signal till såväl kvinnan som den misshandlande mannen, att samhället inte bryr sig om att han förgriper sig på henne. Mannens handlande riskerar att uppfattas som straffrättsligt tillåtet. Det är därför en viktig markering att hälso- och sjukvården och socialtjänsten, utan oöverstigliga hinder av sekretess, kan anmäla misstankar om t.ex. livshotande och annan allvarlig misshandel till rättsvårdande myndigheter. Ett annat viktigt argument för att det allmänna intresset måste få ta över det enskilda är att man måste kunna förhindra att mannen upprepar sitt våld mot andra offer.

Det hävdas ofta att den starka sekretessen på vårdområdet utgör en garanti för att utsatta människor skall våga vända sig till vården för hjälp och stöd. Utan den skulle kvinnor inte våga vända till sig sjukvården, inte ens vid akuta skador, har det sagts. Det finns dock anledning att betvivla att sekretessen har en sådan avgörande betydelse i sammanhanget. Sålunda har vi vid våra kontakter med företrädare för såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården och kvinnojourerna erfarit att exempelvis den uppgiftsskyldighet som föreligger för myndigheter och andra när det gäller barn som far illa ofta inte utgör något hinder för människor att vända sig till olika instanser i vårdapparaten. Liknande argumentation anfördes tidigare även mot sloandet av kravet på åtalsangivelse vid misshandel på enskild plats. Inte heller i det avseendet har farhågorna besannats. Det förhållandet att åklagaren är skyldig att åtala när tillräckliga bevis föreligger har av många kvinnor i stället uppfattats som ett stöd. En ökad möjlighet för personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att anmäla misstankar brott – även om kvinnan inte själv vill ta ett så avgörande steg – bör på liknande sätt kunna ses som ett stöd för kvinnan.<sup>20</sup>

Kvinnoväldskommissionen föreslog vissa utvidgningar av möjligheten att lämna uppgifter från hälso- och sjukvården och socialtjänsten till Polismyndigheten. Förslagen genomfördes inte. Efter en intresseavvägning mellan behovet av utökade möjligheter att lämna uppgifter och risken att utsatta kvinnor inte söker vård ansåg regeringen

<sup>20</sup> *Kvinnofrid*, SOU 1995 :60, s. 243–245.

att den dåvarande regleringen var väl avvägd. I diskussionen kring en möjlig utvidgning ansåg regeringen att det fanns goda skäl att öppna upp för att hälso- och sjukvården och socialtjänsten oberoende av en kvinnans samtycke skulle kunna lämna uppgifter som rör misstanke om våld i nära relation till Polismyndigheten. Samtidigt underströk regeringen risken för att kvinnor som utsätts för våld i nära relationer inte känner förtroende för bl.a. läkare, psykologer och företrädare för socialtjänsten och således inte vågar söka nödvändig vård. I stället för utökade möjligheter att lämna uppgifter uttalade regeringen att hälso- och sjukvården och socialtjänsten borde arbeta med att motivera brottsoffer att anmäla brott och utarbeta metoder för att stödja brottsoffer att fullfölja en anmälan.

Möjligheten i 10 kap. 23 § 3 OSL att lämna uppgifter om gärningar som innefattat försök till överföring av allmänfarliga sjukdomar infördes 2004 för att ge Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten bättre möjligheter att utreda brott som rör överföring av allmänfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen (2004:168), t.ex. genom tillgång till en misstänkts patientjournal i fler fall än tidigare.<sup>21</sup> Varför lagstiftaren stannade för brott med straffminimum ett års fängelse i straffskalan framgår inte av propositionen.

I propositionen *Sekretessfrågor – skyddade adresser, m.m.* (prop. 2005/06:161) föreslog regeringen en sänkt gräns för när uppgifter ska få lämnas ut från hälso- och sjukvården och socialtjänsten vid fullbordade brott, från minimum två års fängelse i straffskalan till minimum ett års fängelse. Samtidigt föreslogs en möjlighet att lämna ut uppgifter om vissa försöksbrott. Regeringen uttalade vidare att när det gäller uppgiftslämnande avseende våldsbrott mot vuxna bör huvudregeln även fortsättningsvis vara att en person har rätt att bestämma vilka sekretesskyddade uppgifter som får lämnas ut från hälso- och sjukvården. I den mån hälso- och sjukvården eller socialtjänsten misstänker att t.ex. en person regelbundet utsätts för miss-handel av sin partner eller av någon annan i sin närhet, bör de arbeta för att motivera personen att anmäla brotten och stödja personen att fullfölja anmälan. I den mån den våldsutsatta personen inte vill att en polisanmälan ska göras bör dock hälso- och sjukvården och socialtjänsten som huvudregel respektera detta och inte göra en anmälan mot den enskildes vilja. Risken för att enskilda inte söker vård innebär enligt regeringen inte per automatik att tvåårsregeln bör bibe-

---

<sup>21</sup> Prop. 2003/04:30 *Ny smittskyddslag m.m.*, s. 181.

hållas. Vid den här tidpunkten hade lagstiftaren, som nämnts ovan, i samband med införandet av sekretessgenombrott för uppgifter som rör överföring av allmänfarlig sjukdom ansett att uppgifter som rör misstanke om brott med minimum *ett* års fängelse i straffskalan kan lämnas ut till brottsbekämpningen. Det innebar att uppgifter om grov misshandel som innefattade överföring av smitta kunde lämnas till Polismyndigheten men inte annars. Den konsekvensen ansågs olämplig. Lagstiftaren fann därför att övervägande skäl talade för att ändra straffminimum i bestämmelsen till ett års fängelse. Sänkningen innebar att uppgifter som angick bl.a. olaga frihetsberövande, rån och allmänfarlig ödeläggelse kunde lämnas utan hinder av sekretess.<sup>22</sup>

Bestämmelsen utvidgades också med en möjlighet att lämna ut uppgifter som rör försöksbrott. Här stannade lagstiftaren för uppgifter som rör försök till brott med minimum två år i straffskalan med motiveringen att utvidgningen endast skulle omfatta de allra grävsta brotten.

I betänkandet *Ett särskilt hedersbrott* (SOU 2020:57) föreslogs bl.a. en ändring i 10 kap. 23 § OSL som innebar en ytterligare sänkning av tröskeln för när uppgifter får lämnas ut, till brott vars straffskala börjar på sex månaders fängelse för begångna brott och för försöksbrott en straffskala som börjar på ett års fängelse. Förslagen lades fram i syfte att förbättra möjligheterna för brottsbekämpningen att inhämta rättsintyg från hälso- och sjukvården utan målsägandens samtycke, framför allt i utredningar om grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, grovt olaga tvång, grovt olaga hot och grovt sexuellt utnyttjande. Förslaget har inte genomförts.

### 12.6.6 Vissa andra sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL

Uppgifter som skyddas av socialtjänstsekretess kan även i vissa andra fall lämnas ut till Polismyndigheten, eller annan myndighet som ska ingripa mot brott, för att förhindra eller avbryta t.ex. rattfylleri, grovt rattfylleri och sjöfylleri (10 kap. 19 § OSL).

Socialtjänstsekretessen hindrar inte att en uppgift som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande lämnas till Polismyndigheten när någon som kan antas vara under 18 år påträffas av personal inom

---

<sup>22</sup> Prop. 2005/06:161, s. 77–78.

socialtjänsten under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för den unges hälsa eller utveckling, eller om den unge påträffas när han eller hon begår brott (10 kap. 20 § OSL). Bestämmelsen tar sikte på situationer då det finns förutsättningar för ett omedelbart polisiärt omhändertagande enligt 12 § polislagen (1984:387) och det är viktigt att socialtjänsten och Polismyndigheten kan agera snabbt.

Enligt 10 kap. 26 § OSL hindrar sekretess inte heller att en uppgift om en enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats eller uppgift i form av en fotografisk bild av en enskild lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932). Uppgift som lämnas ut för delgivning omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten med stöd av 22 kap. 5 § OSL.

### Särskilt om uppgiftsskyldigheter

Vi har tidigare i betänkandet redogjort för uppgiftsskyldigheter och hur dessa bör utformas för att bryta sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL. På socialtjänstens område finns ett antal uppgiftsskyldigheter som bryter sekretess.<sup>23</sup>

Anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL som vi berört tidigare är en sekretessbrytande skyldighet för vissa myndigheter och dess anställda att anmäla till socialnämnden vid kännedom om ett barn som far illa. Skyldigheten gäller t.ex. för myndigheter vars verksamhet berör barn och unga, hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten, Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Även i 12 kap. 10 § tredje stycket SoL följer en uppgiftsskyldighet som innebär att socialtjänsten ska lämna ut uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem, om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket.

Socialnämnden är vidare skyldig att lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrations-

---

<sup>23</sup> För en mer uttömmande uppräknning av uppgiftsskyldigheter på socialtjänstens område se Socialstyrelsens handbok *Handläggning och dokumentation – en handbok för socialtjänsten*, 2021, s. 218.



överdomstolen begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Detsamma gäller när fråga har uppkommit om en utlänningslag har uppehållsrätt (17 kap. 1 § utlänningslagen [2005:716]).

Socialtjänstsekretess kan även brytas genom uppgiftsskyldigheten i 6 § bidragsbrottslagen (2007:612). Av den bestämmelsen följer en skyldighet att göra en anmälan till Polismyndigheten vid misstanke om brott enligt bidragsbrottslagen.

## 12.7 Våra överväganden

### 12.7.1 Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter från socialtjänsten

**Vår bedömning:** Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter från socialtjänsten. Socialtjänsten bör lämna fler uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Regelverket bör förenklas och socialtjänsten bör få utökade rättsliga möjligheter att lämna ut uppgifter.

Vi har i uppdrag att överväga förbättrade möjligheter för socialtjänsten att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. I de ursprungliga direktiven framgår att socialtjänsten kan ha tillgång till uppgifter som är viktiga för de brottsbekämpande myndigheterna, exempelvis för att ta fram lokala lägesbilder av brottslighet, upptäcka att en ung person är på väg att dras in i ett kriminellt beteende eller hjälpa en person som har begått brott att byta riktning. Socialtjänsten kan också vara en viktig aktör när det gäller att upptäcka välfärdsbrott. Samtidigt uttalar det i direktiven att socialtjänstens arbete i sig kan bidra i stor utsträckning till det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet.

Genom regeringens tilläggsdirektiv har vi fått i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen. Den ska, som utgångspunkt, innebära en uppgiftsskyldighet för de myndigheter och andra aktörer som omfattas av de ursprungliga direktiven. Om vi bedömer att en uppgiftsskyldighet inte är lämplig för någon eller några av myndigheterna eller aktörerna får vi lämna alternativa förslag på hur dessa ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott.

Vi har tidigare i betänkandet konstaterat att brottslighetens utveckling kräver att fler delar av samhället i större utsträckning än i dag samverkar för att förebygga brott och bistå de brottsbekämpande myndigheterna i deras arbete. Samhällets intresse av att införa lagstiftning som hejdar brottsutvecklingen och förebygger brott är stort. Socialtjänsten lyfts fram som en särskilt viktig aktör för brottsbekämpningen att få till stånd ett utökat uppgiftslämnande med. Flera av de brottsbekämpande myndigheterna har under vårt kartläggningsarbete beskrivit att socialtjänsten har en mängd uppgifter som kan vara av stor betydelse för den brottsbekämpande verksamheten, men som i dag inte lämnas ut. Särskilt Polismyndigheten har återkommande under utredningens arbete lyft att en av de viktigaste frågorna för myndigheten är ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten, framför allt för att få till stånd uppgiftslämnande i ett tidigare skede än i dag om barn och vuxna som är på väg in i kriminalitet. Polismyndigheten har gjort gällande att brottsbekämpningens behov av uppgifter i första hand bör tillgodoses genom en bred uppgiftsskyldighet för socialtjänsten som placeras i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Polismyndighetens behov av mer uppgifter från socialtjänsten är särskilt angeläget i ljuset av brottslighetens komplexitet och utveckling med bl.a. allt grövre våldsbrottsbrott och omfattande organiserad brottslighet. De uppgifter Polismyndigheten angett att man har behov av täcker in merparten av socialtjänstens verksamhet (se avsnitt 6.6).

Anledningen till att uppgifterna som, främst Polismyndigheten efterfrågar, inte lämnas ut i dag har inte i alla delar kunnat klargöras. Det är inte i alla delar tydligt om det handlar om underutnyttjande av eller begränsningar i det befintliga regelverket. Som vi nämnt tidigare får svårigheterna med att närmare ange varför informationen behövs och – i synnerhet – vilka hinder som i dag möter mot utlämnande ofrånkomligen konsekvenser för den avvägning som vi måste göra mot andra skyddsvärda intressen.

När vi nu överväger ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten till brottsbekämpningen måste vi också ställa oss frågan om socialtjänsten verkligen har den information som Polismyndigheten och de andra brottsbekämpande myndigheterna efterfrågar eller utgår från att socialtjänsten har. Företrädare för Sveriges kommuner och regioner, SKR, och Föreningen Sveriges socialchefer, FSS, har lyft att det kan finnas en övertro på vilka uppgifter som finns hos social-

tjänsten. FSS har uppgett att ungdomar sällan lämnar information om brottsplaner eller begångna brott till socialtjänsten. Personal inom socialtjänsten är inte heller ute i fält på samma sätt som Polismyndigheten. Mot den bakgrunden kan det, enligt företrädarna för FSS, vara mer naturligt att Polismyndigheten får tillgång till information om enskilda och unga som riskerar att dras in i kriminalitet, än socialtjänsten.

Trots det nyss sagda bedömer vi att det sannolikt finns en mängd uppgifter hos socialtjänsten som brottsbekämpningen i och för sig kan ha behov av men som inte lämnas ut i dag. Kartläggningen ger dock, som nämnts tidigare, inte ett tydligt svar på frågan om det är rättsliga hinder som begränsar uppgiftslämnandet eller om det framför allt är okunskap om lagstiftningen och en rädsla att göra fel som hindrar att uppgifter lämnas i den omfattning som behövs. Socialstyrelsen har pekat på att en stor del av de uppgifter som Polismyndigheten efterfrågar redan i dag kan lämnas ut från socialtjänsten med stöd av t.ex. 10 kap. 18 a § OSL och, vidare, att där det finns uppbyggda strukturer för samverkan används den befintliga lagstiftningen på ett ändamålsenligt sätt.

Uttryckliga bestämmelser om samverkan och möjligheter att lämna ut uppgifter från socialtjänsten har över tid införts både såvitt avser offentliga och sekretesskyddade uppgifter. Socialtjänsten är t.ex. skyldig att samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa (5 kap. 1 a § SoL). En bestämmelse om samverkan bryter dock inte sekretess. Det har – som vi redovisat tidigare – också införts ett flertal sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL som bryter socialtjänstsekretessen i 26 kap. OSL i förhållande till flera av de brottsbekämpande myndigheterna. Inom vissa områden finns det därför redan i dag goda rättsliga möjligheter att lämna ut uppgifter från socialtjänsten. Samtidigt har det framkommit att de sekretessbrytande bestämmelserna inte används i den utsträckning som lagstiftaren avsett. Detta gäller inte minst bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL.

Vår bedömning är att socialtjänsten bör lämna ut fler uppgifter till brottsbekämpningen än vad som sker i dag. Genom bl.a. vår kartläggning och den nyss nämnda rapporten från Brå har det framkommit att det befintliga regelverket inte tillämpas fullt ut, trots att vissa av bestämmelserna varit i kraft under så lång tid att de borde ha fått genomslag i den dagliga verksamheten. Att de befintliga sekretess-

brytande bestämmelserna inte tillämpas i den utsträckning lagstiftaren avsett är en otillfredsställande ordning. Det framstår inte som tillräckligt att enbart genomföra utbildningsinsatser och utforma vägledning kring tillämpningen av befintlig lagstiftning för att öka informationsflödet till brottsbekämpningen. Det finns därför skäl att överväga såväl utvidgade som förenklade rättsliga möjligheter att lämna ut uppgifter från socialtjänsten till förmån för brottsbekämpningen.

Vid bedömningen av om informationsutlämnandet från socialtjänsten bör öka finns det tungt vägande motstående intressen att beakta. Utöver risken för ökade intrång i skyddet för den personliga integriteten är det framför allt frågan om påverkan på socialtjänstens huvuduppdrag som bör tillmätas stor betydelse. En farhåga som lyfts av flera företrädare för socialtjänsten är att ökad informationsdelning kan leda till sådana förtroendeskadorna som medför att socialtjänsten får svårare att utföra sitt uppdrag. Samtidigt kan vi konstatera att det inte genom forskning eller i andra rapporter, såvitt vi känner till, framkommit att socialtjänstens uppdrag i någon större utsträckning påverkats negativt av tidigare införda utvidgade möjligheter att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. De aktörer vi frågat om tidigare erfarenhet av förtroendepåverkan har inte uppmärksammat att socialtjänstens, eller hälso- och sjukvårdens, uppdrag påverkats av ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen. Samtidigt har vissa av de sekretessbrytande bestämmelserna inte fått fullt genomslag i praktiken, vilket kan bidra till att effekten på socialtjänstens uppdrag är mer begränsad än om bestämmelserna hade tillämpats i den omfattning som lagstiftaren avsett (jfr Brå 2021:2 s. 88). Brottsbekämpningens behov av uppgifter från socialtjänsten är angeläget och motiverar en viss förskjutning av balansen mellan en effektiv brottsbekämpning och motstående intressen, främst skyddet för enskildas personliga integritet.

Utredningen gör sammantaget följande bedömning i frågan om ett ökat uppgiftslämnande från socialtjänsten. Kartläggningen visar att de brottsbekämpande myndigheterna behöver få tillgång till mer information som finns hos socialtjänsten för att mer effektivt förebygga och bekämpa brott. Socialtjänsten bör lämna ut fler uppgifter till brottsbekämpningen, bl.a. i ett tidigare skede än i dag för att fånga upp barn och vuxna på väg in i kriminalitet. Tidigare lagstiftningsärenden har inte gett önskat resultat, trots att tillräcklig tid nu får anses ha förflutit. Därutöver har brottslighetens karaktär utvecklats

på ett sådant sätt att det inte framstår som att enbart utbildningsinsatser eller ens förenklingar av befintlig lagstiftning är tillräckligt för att åstadkomma det informationsflöde som numera behövs. Det behövs både förenklingar av den befintliga lagstiftningen och förbättrade rättsliga möjligheter för socialtjänsten att lämna ut uppgifter till brottsbekämpningen. Vi övergår nu till att pröva hur en sådan reglering lämpligen bör utformas.

## 12.7.2 Utgångspunkter för våra förslag

### Hur påverkas socialtjänstens verksamhet av ett utökat uppgiftslämnande?

En av de viktigaste utgångspunkterna för socialtjänsten är att verksamheten bygger på respekt för individens självbestämmande och integritet (1 kap. 1 § tredje stycket SoL). Socialtjänstlagstiftningen bygger på uppfattningen att den enskilde ska känna förtroende och respekt för socialtjänsten och våga vända sig dit. Det innebär att man som regel behöver en persons samtycke för att utföra åtgärder, t.ex. vid samverkan kring en individ. I äldre lagstiftningsärenden har det därför ansetts att samråd med andra myndigheter som regel inte bör ske utan den enskildes samtycke.

Utökade möjligheter att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter kan komma att få konsekvenser både för enskilda och för socialtjänstens verksamhet. Enskilda kommer att behöva tåla större intrång i den personliga integriteten. Ökat utlämnande av uppgifter från socialtjänstens verksamhet kan riskera att leda till förtroendeskador. Det är därför av stor vikt att bestämmelser som reglerar ett utökat informationslämnande utformas med utgångspunkt i att de eventuella negativa effekterna för socialtjänsten blir så begränsade som möjligt.

Ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen måste ställas mot det uppdrag som socialtjänsten har i samhället. Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Socialtjänstens insatser förebygger brott. Forskning och rapporter visar att tidiga insatser till barn och unga är en viktig del i

det brottsförebyggande arbetet.<sup>24</sup> När barn tidigt uppvisar ett normbrytande beteende ökar risken att det fortsätter över tid. Det är därför angeläget att identifiera och erbjuda stöd till dessa barn och deras föräldrar. I det skedet kan ett effektivt stöd från socialtjänsten få stor betydelse för ett barn som är i riskzonen för att hamna i kriminalitet eller som riskerar att fortsätta begå brott.<sup>25</sup>

Gemensamt för merparten av de aktörer inom socialtjänsten som vi har haft kontakt med är att de ser risker med att utöka uppgifts-utlämnandet från socialtjänsten till brottsbekämpningen. Framför allt handlar det om en farhåga att tilliten till socialtjänsten försämras, vilket kan få som konsekvens att enskilda individer och familjer inte vågar söka hjälp och att personer i behov av socialtjänstens stöd blir utan stöd. Några pekar på risken att förtroendet för socialtjänsten som myndighet skulle försämras, vilken kan resultera i att socialtjänsten får svårare att motivera enskilda att ta emot stöd och att individer i kriminalitet som har behov av socialtjänstens stöd i stället blir utan och kan riskera att utvecklas i sin kriminalitet.

Möjligheten att ge stöd och hjälp – att utföra huvuduppdraget – är beroende av att enskilda känner förtroende för socialtjänsten och vågar vända sig dit för att söka hjälp. Socialtjänsten och andra aktörer som arbetar i särskilt utsatta områden vittnar om att det redan i dag är svårt att nå ut till enskilda individer och familjer i vissa områden för att erbjuda dem det stöd de har rätt till. En orsak uppges vara ett bristande förtroende för myndigheter. Samma förtroendebrist leder rättsväsendet av i dessa områden.<sup>26</sup> Socialtjänsten arbetar aktivt med förtroendeskapande insatser och mot de desinformationskampanjer som förekommer mot socialtjänsten. Socialstyrelsen har tilldelats ett särskilt regeringsuppdrag där myndigheten, tillsammans med bl.a. Myndigheten för psykologiskt försvar och Myndigheten för stöd till trossamfund, ska arbeta mot ryktesspridning och desinformation om

---

<sup>24</sup> Se t.ex. Justitiedepartementet, *Tillsammans mot brott. Ett nationellt brottsförebyggande program*, regeringens skrivelse 2016/2017:126 och SOU 2022:67 *Vägar till ett tryggare samhälle – kraftsamlning för barn och unga*, s. 41 f. Regeringen har även gett Socialstyrelsen och Skolverket ett särskilt uppdrag med fokus på tidiga insatser för barn och unga, *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga* (U2017/01236/GV, 2017-03-16 och U2020/00363/S, 2020-02-06).

<sup>25</sup> O. Wigzell och J. Rehnman, *Tidiga insatser hindrar barn att begå brott*, debattartikel publicerad på *Aftonbladets webbplats* den 21 februari 2020, [www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/debattartiklar/tidiga-insatser-hindrar-barn-att-bega-brott/](http://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/debattartiklar/tidiga-insatser-hindrar-barn-att-bega-brott/) (hämtad 2023-10-02).

<sup>26</sup> *Tystnadskultur – En studie om tystnad mot rättsväsendet*, Brå 2019:10, s. 53.

socialtjänsten.<sup>27</sup> Det är viktigt att konsekvenserna av våra förslag inte äventyrar det arbetet.

Samtidigt som många lyfter fram farhågor om påverkan på förtroendet för socialtjänsten framkommer det i Brås rapport att det också finns en uppfattning inom socialtjänsten att klienter förutsätter att uppgifter delas mellan myndigheter och att farhågan om minskat förtroende inte ska överskattas. Brå skriver i rapporten att det är ett rimligt antagande att förtroendet för socialtjänsten skulle kunna förbättras hos allmänheten i stort om det blev känt att informationsdelning från socialtjänsten bidrar till att förhindra brott. Andra menar dock att enskilda redan i dag förutsätter att information delas med polis och att förtroendet därför inte skulle påverkas alls av utökad informationsdelning.<sup>28</sup>

Vårt uppdrag handlar om att flytta fram positionerna för de brottsbekämpande myndigheterna genom att föreslå bättre rättsliga verktyg att få tillgång till information från bl.a. socialtjänsten. Samtidigt får socialtjänstens uppdrag inte äventyras. En viss påverkan på socialtjänstens uppdrag är oundviklig. Påverkan på socialtjänstens huvuduppdrag måste dock i alla delar stå i rimlig proportion till den vinst utvidgade möjligheter att lämna uppgifter innebär för de brottsbekämpande myndigheterna.

## Hur påverkas barn och unga?

Syftet med vårt uppdrag är att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förbygga och bekämpa brott som både barn och vuxna begår och utsätts för i samhället. Att stärka samhällets förmåga att förbygga och förhindra att barn och ungdomar rekryteras till kriminalitet och begår brott är en viktig del i vårt arbete. Både i regeringens direktiv och i den allmänna debatten berörs brottsbekämpningens behov av förbättrade verktyg för att stoppa nyrekryteringen av barn till kriminella nätverk. Det återspeglas även i det behov av uppgifter som Polismyndigheten redogjort för, vilket i stor utsträckning berör barn och ungdomar.

Socialtjänsten och Polismyndigheten är två av flera viktiga aktörer i det brottsförebyggande arbetet kring unga. Frågan är hur unga kom-

---

<sup>27</sup> Socialdepartementet, *Uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten*, S2022/03244 (delvis), 2022-07-07.

<sup>28</sup> Brå 2021:2, s. 11 och 79.

mer att påverkas av att brottsbekämpningen får tillgång till fler uppgifter från socialtjänsten. Vi kommer att särskilt överväga vilka konsekvenser våra förslag kan komma att få för barn och unga i kapitel 22. Vi vill dock redan här synliggöra hur unga kan påverkas av det sätt vi väljer att reglera ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten till brottsbekämpningen. Vi har ovan konstaterat att socialtjänstens möjligheter att utföra sitt uppdrag kan komma att påverkas av våra förslag. Bilden kompliceras av att barn (och vuxna) både kan vara brottsoffer och den som begår brott. I jämförelse med vad som gäller för vuxna är det bland barn och unga vanligare att den enskilde alternerar mellan att vara brottsoffer och gärningsperson. Barn kan utsättas för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar, fysisk eller psykisk försummelse samtidigt som barn och unga också kan fara illa på grund av sitt eget beteende, exempelvis på grund av kriminalitet och missbruk. Studier visar att cirka fem procent av de pojkar som begått brott före 13 års ålder står för 50–60 procent av alla brott – särskilt allvarliga brott – som begås av unga vuxna.<sup>29</sup>

Barnombudsmannen, BO, lyfter i sin årsrapport för 2023 hur betydelsefullt det är för ett barns utveckling med tidiga insatser. BO konstaterar att om yngre barn får stöd tidigt minskar risken för allvarlig problematik eller kriminalitet senare i livet. BO rekommenderar därför att samhället stärker sin kapacitet att upptäcka och ge stödinsatser till små barn där föräldraförmågan brister och att samhällets förmåga att uppmärksamma och agera för att skydda yngre barn som far illa måste stärkas. Det förebyggande arbetet har enligt BO en central betydelse i arbetet för att se till att barn och deras familjer får tillgång till det stöd och skydd de behöver.<sup>30</sup>

Det är en avgörande faktor för att barn och unga inte ska dras in i kriminalitet eller utvecklas i sin kriminalitet att stöd och insatser sätts in tidigt. När vi nu överväger hur ett utökat uppgiftslämnande bör regleras tar vi särskilt med oss vikten av att socialtjänsten fortsatt har möjlighet att framgångsrikt erbjuda barn och deras familjer tidiga insatser. Förtroendet för socialtjänsten får inte påverkas i den grad att barn och unga och, i förekommande fall, deras föräldrar inte är motiverade att ta emot det stöd och den hjälp som socialtjänsten kan erbjuda.

---

<sup>29</sup> *Insatser för att motverka fortsatt normbrytande beteende och återfall i brott*, Socialstyrelsen, 2021, s. 17.

<sup>30</sup> *Jag hade vitt hjärta – Tidiga samhällsinsatser för att stärka barn och förebygga kriminalitet*, Barnombudsmannens årsrapport 2023, Barnombudsmannen.



### 12.7.3 Ökat uppgiftslämnande från socialtjänsten bör åstadkommas genom riktade justeringar av befintlig lagstiftning

**Vår bedömning:** Det är inte lämpligt att föreslå generella uppgiftsskyldigheter till förmån för brottsbekämpningen. Det är inte heller lämpligt att göra sådana genomgripande förändringar av de sekretessbrytande bestämmelserna som medför att en majoritet av de bestämmelser och rekvisit som uppfattas som svårtillämpade utgår. Ett ökat uppgiftslämnande från socialtjänsten bör i stället åstadkommas genom riktade justeringar i den befintliga lagstiftningen.

Ett utökat uppgiftslämnande ska enligt regeringens tilläggsdirektiv i första hand genomföras med uppgiftsskyldigheter, om vi inte bedömer att det är olämpligt.

Polismyndigheten har, som vi nämnt tidigare, förordat att det är lämpligt att socialtjänsten omfattas av den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpningen och att en särskild uppgiftsskyldighet införs i lagen, liknande den skyldighet vi föreslår för vissa statliga myndigheter. Det skulle i så fall innebära en generell skyldighet för socialtjänsten att både utan föregående begäran och på begäran – efter en intresseavvägning – lämna uppgifter till brottsbekämpningen. En fördel med uppgiftsskyldigheter vore, enligt Polismyndigheten, att bestämmelserna blir betydligt enklare för socialtjänsten att tillämpa. Polismyndigheten har framfört att det inte är tillräckligt att förenkla och utvidga befintliga sekretessbrytande bestämmelser i OSL eller att införa uppgiftsskyldigheter i socialtjänstlagen. Det har enligt Polismyndigheten under en längre tid förts diskussioner om kompetenshöjande åtgärder genom utbildning och framtagande av vägledningar inom socialtjänsten och Polismyndigheten. Trots det arbete som gjorts finns det, enligt Polismyndigheten, en utbredd osäkerhet och okunskap inom socialtjänsten kring möjligheterna att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. Problemen med den upplevda osäkerheten och okunskapen måste ses i ljuset av samhällsutvecklingen. Polismyndigheten har därför förordat ett omtag på den sekretesslagstiftning som berör socialtjänsten (och även hälso- och sjukvårdssekretessen, vilket vi återkommer till i kapitel 13). Av den anledningen bör, enligt Polismyndigheten, även socialtjänsten (och hälso- och sjukvården) omfattas av uppgiftsskyldigheter i den nya lagen. Uppgiftsskyldigheterna

bör utformas med de eventuella intresseavvägningar och andra rätts-säkerhetsgarantier som kan behövas.

Ett annat alternativ som förts fram under utredningens arbete är att göra en bred översyn av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL och överväga en generalklausul för brottsbekämpningen, som skulle omfatta även uppgifter från socialtjänsten (se avsnitt 7.2.).

Frågan om det är lämpligt att föreslå en uppgiftsskyldighet för socialtjänsten måste ses i ljuset av att vi tidigare konstaterat att det inte i alla delar klarlagts varför de uppgifter som brottsbekämpningen efterfrågar inte lämnas ut i dag. Det är inte i alla delar tydligt om det handlar om underutnyttjande av eller begränsningar i det befintliga regelverket. Den omständigheten talar emot att det finns tillräckliga skäl att föreslå en bred uppgiftsskyldighet – eller en generalklausul – för socialtjänsten till förmån för brottsbekämpningen.

Valet av rättslig reglering som ökar uppgiftslämnandet från socialtjänsten till brottsbekämpningen föranleder svåra avvägningar mellan de intressen som står mot varandra. Å ena sidan har vi brottsbekämpningens starka intresse av fler uppgifter för att komma till rätta med den samhällsutveckling som vi bl.a. beskrivit i lägesbilden (kapitel 4). Mot detta intresse ska ställas socialtjänstens intressen vars verksamhet i sig kan vara brottsförebyggande och bygger på enskildas vilja att söka och ta emot det stöd som socialtjänsten erbjuder. På samma sida står intresset av att skydda enskildas personliga integritet.

Vid valet av rättslig reglering är det viktigt att beakta vilka konsekvenser de förslag vi lämnar får för förtroendet för socialtjänsten både ur ett kortsiktigt och långsiktigt perspektiv. Risken för påverkan på socialtjänstens uppdrag och förtroende bedömer vi är mest framträdande i de särskilt utsatta områden där socialtjänsten redan i dag står inför utmaningar kopplade till individens förtroende för socialtjänsten.<sup>31</sup> I de särskilt utsatta områdena är det ytterst viktigt att socialtjänsten har förutsättningar att erbjuda vuxna stöd och insatser samt att tidigt fånga upp unga på väg in i kriminalitet och att sätta in riktade insatser. Samtidigt är det viktigt att brottsbekämpande myndigheter, främst Polismyndigheten, är aktiva och kan arbeta effektivt med att förebygga och utreda brott i dessa områden. För detta behövs bättre rättsliga redskap, t.ex. bestämmelser som ger tillgång till mer information från socialtjänsten. Bidrar åtgärderna till

---

<sup>31</sup> *Tystnadskultur* – En studie om tystnad mot rättsväsendet, Brottsförebyggande rådet, Brå 2019:10 se t.ex. s. 53.

att minska brottsligheten bör det sannolikt leda till ett ökat förtroende för myndigheter, både för Polismyndigheten och socialtjänsten.

Vår bedömning är att genomgripande förändringar i form av breda och generella skyldigheter att lämna uppgifter kan riskera att äventyra socialtjänstens möjlighet att utföra sitt huvuduppdrag på grund av den förtroendeskada som sådan lagstiftning kan förväntas leda till. Alltför långtgående skyldigheter eller möjligheter att lämna ut information kan i förlängningen riskera att motverka socialtjänstens möjligheter att fånga upp barn och ungdomar som är på väg in i kriminalitet och på så sätt bli kontraproduktivt. Brottsbekämpningen efterfrågar främst ett utökat uppgiftslämnande för att förebygga och förhindra personer att hamna i eller utvecklas i sin kriminalitet. Ett uppgiftslämnande på underrättelsestadiet medför också ofta en större risk för oproportionerliga intrång i den personliga integriteten än uppgiftslämnande i syfte att utreda och lagföra brott.

Som nämndes inledningsvis har regeringen uppdragit åt oss att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen för informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter och uttalat att detta som utgångspunkt bör ske genom uppgiftsskyldigheter. När det kommer till kontaktuppgifter har vi i kapitel 8 bedömt att sådana normalt sett är mindre integritetskänsliga. Vi har därför stannat för att det är lämpligt att även socialtjänsten omfattas av den särskilda uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter som vi föreslår ska införas i den nya lagen. Vår sammantagna bedömning i frågan om hur ett ökat uppgiftslämnande från socialtjänsten i övrigt bör regleras är dock att det inte är lämpligt att föreslå uppgiftsskyldigheter som på en mer generell nivå skulle bryta socialtjänstsekretess till förmån för brottsbekämpningen. Skälen för det är sammanfattningsvis att sådan lagstiftning för det första skulle medföra en risk för oproportionerliga intrång i skyddet för enskildas personliga integritet. För det andra skulle det kunna medföra så stora ingrepp i socialtjänstens huvuduppdrag att det riskerar att få en kontraproduktiv effekt eftersom socialtjänstens arbete i sig utgör ett viktigt skydd mot att enskilda hamnar i kriminalitet. Nyttan av en sådan lagstiftning för brottsbekämpningen står alltså inte i proportion till de förväntade negativa effekterna för enskilda och för socialtjänstens arbete.

Offentlighets och sekretesslagstiftningen, och framför allt regleringen som möjliggör utlämnande av uppgifter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården, är komplex. De intresseavvägningar som upp-

fattas som problematiska vid den praktiska tillämpningen är resultatet av noggranna avvägningar av de motstående intressen som gör sig gällande. Dessa avvägningar måste som utgångspunkt göras trots att kriminalitetens utveckling medför att balansen mellan den personliga integriteten och en effektiv brottsbekämpning bör förskjutas till förmån för brottsbekämpningen. Med tanke på de starkt skyddsvärda intressen som talar mot ett utvidgat uppgiftslämnande från socialtjänsten är det viktigt att det fortfarande finns utrymme att göra sådana avvägningar, även om de i fler fall än tidigare bör leda till att uppgifter lämnas ut. En förenkling och utvidgning av lagstiftningen kan inte tillåtas gå så långt att nödvändiga intresseavvägningar åsidosätts. Vår bedömning är därför att det saknas möjlighet att göra genomgripande förenklingar av det slaget som en generalklausul för brottsbekämpningen i offentlighets- och sekretesslagen skulle innebära eller att låta de rekvisit som uppfattas som svårtillämpade utgå. Bestämmelserna i 10 kap. OSL och dessas rekvisit är resultatet av noggranna avvägningar som lagstiftaren har gjort i ett antal lagstiftningsärenden. Ett större omtag, innebärande att de intresseavvägningar som upplevs som krångliga skulle utgå, skulle enligt vår mening leda till ett för stort och skönsmässigt utlämnande av uppgifter från en mycket skyddsvärd verksamhet. Vi bedömer att den åtgärden inte heller skulle stå i proportion till det förväntade intrånget i enskildas personliga integritet eller i socialtjänstens möjligheter att utföra sitt grunduppdrag. På motsvarande sätt som när vi övervägde möjligheten till en uppgiftsskyldighet bedömer vi att det finns risk för att så genomgripande förändringar leder till sådana förtroendeskadorna som i förläningen blir kontraproduktiva för informationsdelningen från socialtjänsten.

Detta leder till slutsatsen att det konstaterade behovet av ökad informationsdelning i stället bör tillgodoses genom justeringar i den befintliga lagstiftningen. Justeringarna bör, mot bakgrund av de tungt vägande motstående intressena, inte gå utöver vad som är nödvändigt för att åtgärda de konkreta behov av författningsändringar som har identifierats i kartläggningen.

När det kommer till uppgifter som förvaras hos socialtjänsten framkommer det både i vår kartläggning och i Brås rapport ett behov av en förenklad lagstiftning. Personal inom socialtjänsten saknar ofta relevant juridisk utbildning och har begränsad tillgång till stöd i juridiska frågor. En förenklad lagstiftning kan leda till att fler uppgifter lämnas ut. Personal skulle i mindre utsträckning känna en oro

för att göra fel i den praktiska tillämpningen. En förenklad lagstiftning skulle vidare innebära att ett ärende om utlämnande kräver mindre arbetsinsats för tjänstemännen, vilket skulle spara värdefull arbetstid i en redan arbetsbelastad verksamhet.

Vi kommer därför att överväga olika sätt att utvidga och förenkla befintlig lagstiftning.

#### 12.7.4 Uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet

**Våra förslag:** Det ska inte längre krävas en bedömning av om en uppgift kan antas bidra till att förhindra brott i 10 kap. 18 a och c §§ OSL, men det ska framgå att en uppgift får lämnas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Vissa ord och formuleringar i bestämmelserna i 10 kap. 18 a och c §§ OSL ska ändras för att göra bestämmelserna enklare att tillämpa.

Bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL ska även bryta sekretess gentemot Tullverket.

Möjligheterna att lämna uppgifter i brottsförebyggande syfte från socialtjänsten till Polismyndigheten, och i vissa fall Säkerhetspolisen, följer framför allt av 10 kap. 18 a–c §§ OSL. Bestämmelserna innehåller i flera avseenden samma eller liknande rekvisit. I avsnittet nedan överväger vi ändringar som kan kopplas till de behov av fler uppgifter från socialtjänsten som har framkommit i vårt arbete. Förslagen berör förenklade och utökade möjligheter att lämna ut uppgifter med stöd av 18 a § (i syfte att förebygga ungdomskriminalitet) och 18 c § (i syfte att förebygga våld i nära relationer). Motsvarande rekvisit finns även 18 b §. Den bestämmelsen ger socialtjänsten en möjlighet att bryta sekretess för att lämna ut uppgifter i syfte att förhindra terrorbrott. Vi återkommer till överväganden som rör 10 kap. 18 b §, och även 10 kap. 22 a §, när vi behandlar hälso- och sjukvården i kapitel 13.

## Bestämmelserna omfattar alla delar av underrättelseverksamheten

Polismyndigheten har uppgett att det är otydligt om 10 kap. 18 a § OSL, men även 18 b och c §§, kan tillämpas i alla delar av myndighetens underrättelseverksamhet. Polismyndigheten har beskrivit att det i den operativa verksamheten uppstår frågor om socialtjänsten får lämna uppgifter enbart i syfte att förebygga brottslig verksamhet eller om utlämnande kan ske även i övriga delar av underrättelseverksamheten. Tolkningsproblemen synes främst uppstå vid tillämpningen av 18 a § bl.a. mot bakgrund av att rubriken före paragrafen anger "Förebyggande av brott". Även 18 b och 18 c §§ ryms under samma rubrik. Polismyndigheten har under vårt arbete framfört att det är av stor vikt att de sekretessbrytande bestämmelserna i 18 a–c §§ kan bryta sekretess i hela underrättelseverksamheten.

Vi har tidigare i betänkandet definierat de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet som arbetet med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (jfr 2 § brottsdatalagen [2018:1177]), se avsnitt 7.3.2. Frågan är om bestämmelserna i 10 kap. 18 a–c §§ OSL omfattar alla delar av underrättelseverksamheten.

I propositionen till 10 kap. 18 a § OSL förs inga närmare resonemang kring om bestämmelsen är tillämplig i underrättelseverksamhet.<sup>32</sup> Förutsättningarna för ett utlämnande enligt bestämmelsen är att det (1) 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. När bestämmelsen infördes uttalade regeringen att syftet med bestämmelsen var att utöka uppgiftslämnande från socialtjänsten till Polismyndigheten i brottsförebyggande syfte för att komma till rätta med ungdomskriminalitet.<sup>33</sup>

I propositionen förs dock diskussioner kring innebörden av Polismyndighetens brottsförebyggande uppdrag. Regeringen uttalade att myndigheten enligt 2 § polislagen har ansvar för att förebygga, förhindra och utreda brott och att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att myndighetens egentliga brottsförebyggande verksamhet traditionellt ansetts vara sådan verksamhet som tar sikte på personer som inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av

<sup>32</sup> Prop. 2011/12:171 *Samverkan för att förebygga ungdomsbrottslighet*.

<sup>33</sup> Prop. 2011/12:171, s. 23 f.

brott, t.ex. information till skolelever. Numera anses, enligt dessa förarbetsuttalanden, brottsförebyggande verksamhet innefatta alla aktiviteter som Polismyndigheten vidtar i syfte att förhindra eller försvåra genomförandet av brott, brottslig verksamhet eller ordningsstörningar.<sup>34</sup>

Uttalandena i förarbetena kring vad brottsförebyggande verksamhet numera anses omfatta talar för att även uppgiftslämnande för att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet omfattas av bestämmelsen. I tiden därefter har 18 b och c §§ införts. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 18 b § tar sikte på utlämnande av uppgifter som rör en risk att en enskild kommer att begå terrorbrott till Säkerhetspolisen. I förarbetena till 18 b§ uttalas att tillgång till information är en grundläggande förutsättning för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens möjligheter att förhindra terroristbrottslighet.<sup>35</sup>

Även i förarbetena till 18 c § berörs att uppgiftslämnande kan bidra till Polismyndighetens möjlighet att både förebygga och förhindra brottslig verksamhet. I propositionen *Förebyggande av våld i nära relationer* uttalas följande.

Genom aktuellt sekretessgenombrott kan Polismyndigheten få tillgång till fler uppgifter om enskilda individer som kan vara av betydande värde för deras arbete. Ett uppgiftslämnande med stöd av genombrottet kan bidra till att förebygga brott i nära relationer, vilket i sig skulle innebära ett starkt skydd för 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 eller då våldet ännu inte är sådant att det riskerar att leda till dödlig utgång. Ytterst kan sådana uppgifter bidra till att Polismyndigheten ingriper i en konkret situation för att förhindra att ett allvarligt brott begås eller vidtar åtgärder för att skydda det tilltänkta brottsoffret.<sup>36</sup>

Vi anser att förarbetsuttalandena ger stöd för uppfattningen att bestämmelserna bryter sekretess när uppgifter lämnas till verksamhet med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet. Under rättelseverksamheten brukar i allmänhet hållas ihop, och det framstår inte som rimligt att lagstiftaren skulle ha avsett att bestämmelserna enbart var tillämpliga för att förebygga brottslig verksamhet och inte i de delar av underrättelseverksamheten som består i att förhindra

<sup>34</sup> Prop. 2011/12:171, s. 11.

<sup>35</sup> Prop. 2019/20:123 *Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism*, s. 28.

<sup>36</sup> Prop. 2020/21:163 *Förebyggande av våld i nära relationer*, s. 35–36.

eller upptäcka brottslighet. Dessutom innehåller alla tre bestämmelser i sista stycket en upplysning om att uppgifter som rör misstanke om begångna brott får lämnas endast under de förutsättningar som i övrigt anges i offentlighets- och sekretesslagen vilket också talar i samma riktning. Rubriken närmast före 10 kap. 18 a § OSL bör därför förtydligas så att det tydligt framgår att bestämmelserna omfattar alla delar av underrättelseverksamheten. I dag lyder rubriken ”*Förebyggande av brott*”. För att det inte ska råda några oklarheter kring möjligheten att lämna uppgifter med stöd av 18 a–c §§ till Polismyndighetens och Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet bör rubriken närmast före 10 kap. 18 a § ändras till ”*Förbyggande, förhindrande eller upptäckande av brottslig verksamhet*”.

### **Det ska inte längre krävas en bedömning av om en uppgift kan antas bidra till att förhindra brott**

Ett rekvisit som ska vara uppfyllt för att tillämpa 10 kap. 18 a–c §§ OSL är att uppgiften som lämnas ut kan antas bidra till att förhindra brott (andra punkten i respektive bestämmelse). I förarbetena till 18 a § förtydligas att det inte krävs att en uppgift isolerad kan antas leda till att förebygga att den unge begår brott, utan det är tillräckligt att den tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till önskad effekt.<sup>37</sup> Liknande resonemang förs i förarbetena till 18 b § där det framgår att det inte krävs att uppgiftslämnandet med säkerhet kan sägas få sådan effekt. Det är i stället tillräckligt med ett antagande om att uppgifterna kan bidra till att Polismyndigheten t.ex. ingriper i en konkret situation för att förhindra att ett brott begås eller vidtar åtgärder för att skydda det tilltänkta brottsoffret.<sup>38</sup>

När det kommer till att förbättra uppgiftslämnandet från socialtjänsten till brottsbekämpande myndigheter lägger vi särskild vikt vid att förenkla dagens lagstiftning eftersom det har konstaterats att de möjligheter som den befintliga lagstiftningen erbjuder inte utnyttjas fullt ut på grund av att den upplevs svårtillämpad. Mot den bakgrunden finns det anledning att överväga om rekvisitet ”uppgiften kan antas bidra till att förhindra brott” bör utgå från 18 a och c §§.

För den tjänsteman som tillämpar bestämmelsen är detta ytterligare en komplicerad bedömning att ställas inför i samband med ett

<sup>37</sup> Prop. 2011/12:171, s. 46–47.

<sup>38</sup> Prop. 2019/20:123, s. 50.



utlämnande. I vår kartläggning framkommer det att det finns en osäkerhet kring bedömningen av om en uppgift som lämnas ut faktiskt bidrar till att ett brott förhindras. För socialtjänsten och hälso- och sjukvården, som inte är brottsbekämpande myndigheter, framstår en sådan bedömning som komplicerad.

Bestämmelserna består av ett antal rekvisit som måste vara uppfyllda för att en uppgift ska kunna lämnas ut. Rekvisiten i bestämmelserna är resultatet av noggranna avvägningar som lagstiftaren har gjort i ett antal lagstiftningsärenden. Som vi konstaterat tidigare bör inte våra förenklingar av lagstiftningen leda till att nödvändiga intresseavvägningar åsidosätts. I det här fallet bedömer vi dock att rekvisitet kan utgå utan att det skulle leda till ett för stort och skönsmässigt utlämnande av uppgifter från socialtjänsten. Det är alltjämt fråga om ett uppgiftslämnande i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, vilket bör förtydligas genom ett tillägg i första stycket i respektive bestämmelse. De ändringar vi föreslår kommer alltså att medföra att den som lämnar uppgiften inte längre behöver bedöma om uppgiften kan antas bidra till att förhindra brott. I stället kommer det att krävas att uppgiften lämnas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det bör enligt vår mening vara avsevärt enklare för den utlämnande tjänstemannen att bedöma syftet för utlämnandet än den förväntade effekten av att uppgiften lämnas. Förenklingen i sig bör – i enlighet med de resonemang vi fört om andra förenklingar som föreslås – leda till att fler uppgifter lämnas ut. Dessutom medför ändringen som sådan att bestämmelsen blir tillämplig i fler situationer. Vi bedömer därför att ändringen medför att den rättsliga möjligheten att lämna ut uppgifter utökas något.

Det är vår uppfattning att socialtjänstens uppdrag inte påverkas av att rekvisitet tas bort. För ett utlämnande med stöd av 18 a och c §§ OSL är det tillräckligt att den utlämnande myndigheten bedömer om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet respektive risk för att den enskilde mot en närstående kommer att begå ett sådant brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. BrB för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Framkommer sådana omständigheter menar vi att en uppgift får lämnas ut, om inte intresseavvägningen i bestämmelsernas tredje punkt är tillämplig. Några starkt vägande skäl mot att ta bort rekvisitet har vi inte funnit i förarbetena till bestämmelserna.

*Vilka uppgifter kan lämnas med stöd av bestämmelserna?*

Även efter den föreslagna ändringen är de olika uppgifter som lagstiftaren exemplifierat i förarbetena relevanta som vägledning vid tillämpningen av 18 a och c §§. I förarbetena till 18 a § uttalas det att det kan vara aktuellt att lämna ut uppgifter som kan hjälpa Polismyndigheten att komma i kontakt med den unge eller kunna vara närvarande vid tillfällen som den unge upplever som olämpliga för att förebygga att brott begås. Det kan också vara fråga om t.ex. uppgifter om adresser, arbetsplatser och skolor eller om vilka personer den unge umgås med. Här kan dock nämnas att kontaktuppgifter sannolikt många gånger i stället kommer att lämnas ut med stöd av den särskilda uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter som vi föreslår i den nya lagen (se kapitel 8). Den uppgiftsskyldigheten gäller även för uppgifter som skyddas av sekretess eller tystnadsplikt inom socialtjänsten. I förhållande till 18 c § och möjligheten att förebygga brott i nära relationer uttalas det i förarbetena att det kan vara uppgifter om vem som kan komma att begå brott, vem som riskerar att utsättas och var de uppehåller sig. Även uppgifter om familjeförhållanden och om missbruk eller psykisk ohälsa kan vara av betydelse. Därtill bör vissa uppgifter kunna lämnas om de särskilda omständigheter som ligger till grund för bedömningen att det finns en risk för brott. Det kan t.ex. handla om uppgifter som ger en bild av ett eskalerande förlopp.<sup>39</sup>

**Konkreta omständigheter**

En förutsättning för uppgiftslämnande med stöd av 10 kap. 18 a–c §§ OSL är att det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att individen kommer att begå brott. Det innebär enligt förarbetena att man i varje enskilt fall måste bedöma om det finns konkreta omständigheter som medför att det finns en risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Det behöver inte röra sig om misstankar om viss närmare angiven brottslighet. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter bedöms finnas en risk som varken är obetydlig eller avlägsen att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Av särskild betydelse för bedömningen är om den unge tidigare har begått brott, om han eller hon umgås med kri-

<sup>39</sup> Prop. 2011/12:171, s. 46–47 och prop. 2021/22:163 *Förebyggande av våld i nära relationer*, s. 64.

minellt belastade personer eller vistas i sådan miljö att det finns risk att han eller hon hemfaller åt kriminalitet. I fråga om tidigare brottslighet är det ibland uppenbart att det finns en risk för återfall medan riskbedömningen i andra fall är mer vanskelig och kan kräva fler övriga omständigheter som underbygger bedömningen. Uttrycket utöva brottslig verksamhet används eftersom bestämmelsen har ett brottsförebyggande syfte och risken inte behöver kopplas till vissa konkreta brott.<sup>40</sup>

Vid införandet av 10 kap. 18 c § OSL hänvisades till de nyss nämnda förarbetena rörande innebörden av ”särskilda omständigheter”. Det framkom vidare att brottsligheten inte behöver kunna preciseras exakt. Det bör i stället vara tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter bedöms finnas en risk som varken är obetydlig eller avlägsen. Av särskild betydelse ansåg om den enskilde tidigare har begått ett vålds-, frids-, eller sexualbrott eller om det har fattats beslut om kontaktförbud. I fråga om tidigare brottslighet är det ibland uppenbart att det finns en risk för återfall medan riskbedömningen i andra fall är mer vanskelig och kan kräva fler övriga omständigheter som underbygger bedömningen.<sup>41</sup>

Under vårt arbete har det framkommit att flera av rekvisiten i 18 a–c §§ är komplicerade att tillämpa i praktiken. Bestämmelserna är utformade med tydliga avgränsningar och med rekvisit som möjliggör en intresseavvägning mellan vikten av att skydda uppgifter med sekretess och brottsbekämpningens intresse av att kunna förebygga brott. En förenkling skulle minska rädslan för att göra fel och sannolikt bidra till att uppgifter lämnas ut i fler fall än i dag. SKR har påtalat att begreppet särskilda omständigheter ger intrycket av att tillämpningen ska vara restriktiv. Men med hänsyn till vad som framgår av förarbetena så tycks det, menar SKR, snarare vara fråga om att det ska röra sig om konkreta omständigheter, att jämföra med begreppet påtaglig risk.

En möjlig förenkling av 18 a och c §§ är att ändra rekvisitet särskilda omständigheter till konkreta omständigheter. Flera aktörer som utredningen har varit i kontakt med har uttryckt att det vore en lämplig ändring, främst med hänvisning till att det i förarbetena förs en diskussion kring vilka konkreta omständigheter som krävs. Vi instämmer i att det är en lämplig ändring av bestämmelserna som bör

<sup>40</sup> Prop. 2011/12:171, s. 46 f.

<sup>41</sup> Prop. 2020/21:163, s. 39.

leda till en förenklad tillämpning inom både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Uttrycket konkreta omständigheter innebär också språkligt ett marginellt lägre krav på vilka omständigheter som bör vara för handen för ett utlämnande. Ändringen kommer alltså att medföra en viss utökning av vilka uppgifter som kan lämnas med stöd av bestämmelserna. Den utvidgningen är i linje med vårt uppdrag och det behov som brottsbekämpningen har gjort gällande samt de problem vid tillämpningen som hälso- och sjukvårdspersonal påtalat.

En ändring kan därför resultera i att något fler uppgifter lämnas ut för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Eftersom det enbart bör resultera i en marginell ökning jämfört med i dag framstår påverkan på socialtjänstens uppdrag och den enskildes personliga integritet som liten.

### **Tullverket ska omfattas av 10 kap. 18 a § OSL**

Tullverket har påtalat att de brottsbekämpande myndigheternas uppdrag har vuxit under de senaste åren. Fler brottsbekämpande myndigheter bör därför omfattas av vissa av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL, i den mån de uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelserna avser brottslighet inom respektive myndighets verksamhetsområde. Från Tullverkets sida har det framförts ett behov av att omfattas av bestämmelsen i 10 kap. 18 a §.

Tullverket har som grund för en sådan utvidgning beskrivit ett behov av fler uppgifter som rör unga som är inblandade i smugglingsbrottslighet. Myndigheten anser att när det finns misstanke om att en ung person är inblandad i smugglingsbrottslighet bör sådan information lämnas direkt till Tullverket. Tullverket har beskrivit att unga personer utnyttjas i samband med smuggling, t.ex. genom att agera som kurirer som för in narkotika i landet. Det förekommer också att unga personer agerar mottagare av försändelser från utlandet som innehåller t.ex. narkotika, vapen eller explosiva varor eller att unga utnyttjas för att hämta ut sådana paket från ett ombud. Vidare förekommer det att unga på eget initiativ beställer otillåtna varor över internet från andra länder. Det finns exempel på fall där uppgifter om misstänkt smuggling har varit kända för t.ex. anställda inom SiS men där informationen inte har bedömts kunna lämnas till Tullverket.

Tullverket har över tid fått ett utökat brottsförebyggande och brottsbekämpande uppdrag.<sup>42</sup> För att myndigheten ska ha effektiva möjligheter att bekämpa brott som omfattas av myndighetens brottskatalog anser vi att Tullverket bör ha möjlighet att begära ut uppgifter med stöd av 10 kap. 18 a § OSL från socialtjänsten och socialtjänsten en möjlighet att lämna ut uppgifter till Tullverket om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda. Bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL ska därför även bryta sekretess gentemot Tullverket.

### Vissa uttryck i lagtexten förenklas för att underlätta tillämpningen

En språklig förenkling vi föreslår i flera delar av betänkandet är att begreppet ”föreskrivet” utgår ur berörda bestämmelser i 10 kap. OSL. Under vårt arbete har flera påtalat att begreppet ”föreskrivet” upplevs som komplicerat att tillämpa och ger upphov till osäkerhet kring hur bestämmelserna ska tolkas. Vi föreslår därför att det ordet utgår i 10 kap. 18 c § OSL. I stället ska bestämmelsen i punkten 1 formuleras enligt följande ”... det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är ett års fängelse eller mer.”

#### 12.7.5 Uppgifter om begångna brott

##### Särskilt om uppgifter som rör viss brottslighet som riktas mot unga

**Vårt förslag:** Det ska framgå uttryckligen av 10 kap. 21 § OSL att bestämmelsen är tillämplig på uppgifter som rör ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling till brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken och enligt lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor.

Med stöd av dagens lagstiftning kan myndigheter inom socialtjänsten i vissa situationer bryta sekretess och lämna ut uppgifter till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet när de får kännedom om uppgifter som rör vissa begångna brott som riktats mot unga enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken eller enligt lagen om förbud mot könsstymp-

<sup>42</sup> Se t.ex. prop. 2020/21:192 *Tullverket ges utökade möjligheter att ingripa mot brott* och förslagen från Tullbefogenhetsutredningen i betänkandet *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid*, SOU 2022:48.

ning av kvinnor (10 kap. 21 § OSL). Som vi nämnt tidigare var syftet med bestämmelsen när den infördes att anställda inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården inte skulle hamna i en situation där de tvingades medverka till att dölja allvarlig brottslighet som riktats mot en person som inte fyllt 18 år.<sup>43</sup> Bestämmelsen bryter, utöver hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket och 3–5 §§ och socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 §, 1 a § andra stycket, 3, 4 och 6 §§ OSL, även sekretess för uppgifter hos BO och Institutet för mänskliga rättigheter.

I vårt arbete har frågan uppkommit om huruvida bestämmelsen omfattar uppgifter om försök, förberedelse och stämpling till brott i första och andra punkten. Det framgår inte i dag av bestämmelsens ordalydelse att dessa osjälvständiga brottsformer omfattas (jfr utformningen av 10 kap. 22 a och 23 §§ OSL). En konsekvens av att det inte tydligt framgår är att det finns en osäkerhet kring om socialtjänsten har lagstöd för att lämna uppgifter till Polismyndigheten vid misstanke om t.ex. försök eller förberedelse till barnäktenskapsbrott (4 kap. 4 c § BrB). Eftersom barnäktenskapsbrott kan läggas till grund för en ansökan om utreseförbud är det av vikt att socialtjänsten, när den får kännedom om ett försök eller förberedelse till ett sådant brott, kan lämna uppgifter därom till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

Inom straffrätten är försök, förberedelse och stämpling straffbart endast för brott där det särskilt anges. Vanligen anges detta i någon av de sista paragraferna i respektive kapitel i brottsbalken, tillsammans med en hänvisning till 23 kap. brottsbalken. På detta sätt kriminaliseras exempelvis försök eller förberedelse till mord, dråp, barnadrap eller sådan misshandel som inte är ringa, och stämpling till mord, dråp, grov misshandel eller synnerligen grov misshandel eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott i 3 kap. 11 § BrB.

På motsvarande sätt framgår det av 4 kap. 10 § BrB att försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering eller olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott är straffbart. Det samma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, grovt olaga hot, grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång och för

---

<sup>43</sup> KU 1979/80:37, s. 24, 38 och 62–64.

försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

Av 6 kap. 15 § BrB framgår att man med stöd av 23 kap. brottsbalken kan dömas till ansvar för försök till våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, köp av sexuell tjänst, koppleri och grovt koppleri. Detsamma gäller för förberedelse till koppleri samt för förberedelse och stämpling till och underlåtenhet att avslöja eller förhindra våldtäkt, grov våldtäkt, våldtäkt mot barn, grov våldtäkt mot barn, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering och grovt koppleri.

Även i 2 § lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor framgår det att, utöver begångna brott, även försök, förberedelse och stämpling till könsstympningsbrott samt underlåtenhet att avslöja sådant brott är straffbart. Av kommentaren till 10 kap. 21 § OSL framgår det att eftersom dessa ofullständiga brottsformer räknas upp i 2 § innebär det att uppgifter om sådana brott kan lämnas ut med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen.<sup>44</sup>

I samtliga berörda kapitel i brottsbalken och i lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor regleras vilka brott som är straffbara vid försök, förberedelse eller stämpling. Vår bedömning är därför att uppgifter om försök, förberedelse och stämpling till brott kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 21 § OSL såvitt det är straffbart enligt 3, 4 och 6 kap. BrB samt lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor. Det kan också tilläggas att i anslutning till 10 kap. 24 § OSL har uttrycket *begånget brott* i förarbetena tolkats som ett brott som påbörjats och nått en sådan punkt att förfarandet är straffbart eller som annars uppfyller kraven på straffbart handlande.<sup>45</sup> Även dessa uttalanden talar för att en uppgift om ett begånget försök eller en begången förberedelse eller stämpling till brott omfattas av 10 kap. 21 § OSL.

Den osäkerhet som råder kring tillämpningen av 10 kap. 21 § OSL är dock otillfredsställande. Vi har tidigare bedömt att det i vårt uppdrag ingår att förenkla befintlig lagstiftning. Eftersom det har fram-

<sup>44</sup> Se E. Lenberg, m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen – en kommentar, 2022-12-02, kommentaren till 10 kap. 21 § OSL, JUNO version 26, Nordstedts juridisk.

<sup>45</sup> Prop. 2001/02:191 *Sekretessfrågor – Ekonomisk brottslighet m.m.*, s. 51 och *Ny sekretesslag*, SOU 2003:99, s. 315.

kommit problem vid tolkningen av bestämmelsen finns det ett behov av att tydliggöra att 10 kap. 21 § OSL bryter sekretess för uppgifter som rör försök, förberedelse och stämpling. Det finns därför anledning att ändra bestämmelsen så att detta uttryckligen framgår av ordalydelsen. Ändringen görs genom att ett nytt stycke läggs till. Ändringen innebär att det tvivel som i dag finns kring om huruvida ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling till brott omfattas av bestämmelsen undanröjs.

Ändringen är inte avsedd att innebära en utvidgning av bestämmelsens tillämpningsområde. Den bör i stället bidra till att bestämmelsen tillämpas i den utsträckning lagstiftaren avsett och att skapa en ökad förutsebarhet vid tillämpningen och därmed en ökad rättssäkerhet.

### Uppgifter som rör misstankar om vissa begångna brott

**Våra förslag:** Kravet på brottets allvar i 10 kap. 23 § OSL ska, när det gäller fullbordade brott, ändras från misstanke om brott där straffskalan börjar på ett års fängelse till brott där straffskalan börjar på sex månaders fängelse.

Uppgifter ska inte bara kunna lämnas ut vid försök till brott utan även vid förberedelse eller stämpling till brott. I de fallen ska krävas att misstankarna avser brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse ett år eller mer.

Förslagen innebär att första stycket punkten 3 inte längre behövs varför den ska utgå.

#### *Bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL*

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL är central för utlämnande av uppgifter om vissa begångna brott från socialtjänsten och hälso- och sjukvården till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Det sista ledet åsyftar bl.a. Skatteverket och Tullverket som inom ramen för deras ansvarsområden kan ta del av uppgifter med stöd av bestämmelsen. Utöver uppgifter som omfattas av 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§ och 26 kap. 1 §, 1 a § andra stycket eller 2–6 §§ OSL, omfattar bestäm-



melsen även uppgifter vid förande av eller uttag ur register vid forskningsprojekt om vad arv och miljö betyder för uppkomsten och utvecklingen av olika typer av sjukdomar och för människors hälsa i övrigt (24 kap. 2 a § OSL och lagen [2013:794] om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa). Även statistiksekretess i 24 kap. 8 § OSL och sekretess vid viss verksamhet hos Riksbanken och Riksgäldskontoret (31 kap. 1 § första stycket och 2 § OSL) räknas upp i bestämmelsen. Vidare omfattas sekretess i uppdragsverksamhet enligt 31 kap. 12 § OSL och sekretess för uppgifter vid BO och Institutet för mänskliga rättighet (33 kap. 2 och 4 a §§ OSL). Även sekretess för uppgifter i vissa fall av medling (36 kap. 3 § OSL), i notarius publicus verksamhet (40 kap. 2 § OSL) och i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring (40 kap. 4 § OSL) anges.

### *Bestämmelsen får ett utvidgat tillämpningsområde*

Bestämmelsen har varit föremål för ett antal ändringar sedan den infördes. Bakgrunden till äldre lagstiftningsärenden har i flera fall varit ett samhälleligt intresse av bättre förutsättningar att beivra vissa typer av brott, t.ex. viss allvarlig brottslighet, brott mot barn eller våld i nära relationer. I förarbetena har diskussioner då förts kring intresseavvägningen mellan å ena sidan brottsbekämpningens intresse av uppgifter för att utreda brott och å andra sidan intresset av sekretess och risken att verksamheternas huvuduppdrag påverkas av ett ökat uppgiftslämnande. Sekretessen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är ett viktigt skydd för den enskildes integritet. Det måste därför finnas starka skäl för att utvidga det område där personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten får lämna uppgifter om misstänkta brott till brottsbekämpande myndigheter.

Samma svåra avvägningar är aktuella i vårt arbete. Skillnaden mot tidigare lagstiftningsärenden är framför allt hur uppdraget formulerats i våra tilläggsdirektiv tillsammans med brottsutvecklingen i samhället. Genom våra tilläggsdirektiv har vi ett tydligt uppdrag att föreslå bestämmelser ska utgöra en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen. En huvudregel ska enligt direktiven innebära en skyldighet för fler aktörer i samhället att lämna information till brottsbekämpningen.

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL är framför allt relevant för utlämnande av uppgifter från hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Att vårt uppdrag omfattar socialtjänsten framgår uttryckligen av direktiven. Annorlunda är det med hälso- och sjukvården. Det har dock under vår kartläggning framkommit ett angeläget behov, framför allt från Säkerhetspolisen, av att förbättra uppgiftslämnandet från hälso- och sjukvården i vissa angivna situationer varför vi bedömt att vi även bör överväga förslag som omfattar ett utökat utlämnande av uppgifter som finns hos hälso- och sjukvården, inklusive den medicinska elevhälsan.

Tillämpningsområdet för 10 kap. 23 § OSL har även påverkats av att ett antal brott under senare år har fått skärpta påföljder. Skärpningen har ofta inneburit ett höjt maximumstraff men i flera fall även ett höjt straffminimum. En konsekvens av de skärpta påföljderna är att fler brott numera har en straffskala som börjar på ett års fängelse varför tillämpningsområdet för 10 kap. 23 § OSL redan av den anledningen har utvidgats. Två exempel på sådana straffskärpningar är brotten grovt olaga hot (4 kap. 5 § andra stycket BrB) och grovt olaga tvång (4 kap. 4 § BrB) som nyligen har fått ett höjt straffminimum och numera har en straffskala som börjar på ett års fängelse. Ändringarna i straffrätten har således inneburit förbättrade möjligheter för brottsbekämpningen att utreda de brott som numera har en straffskala som börjar på ett års fängelse. Brottsbekämpningen har dock påtalat behov av förbättrade möjligheter att utreda och lagföra brott som i dag inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Som nämnts tidigare har bl.a. Skatteverket och Tullverket förklarat att deras brottskataloger i stora delar inte omfattas av bestämmelsen. De positiva effekterna av de genomförda straffskärpningarna är ett steg i rätt riktning men inte tillräckliga.

Med undantag för kontaktuppgifter har vi tidigare gjort bedömningen att uppgifter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvård är av sådan känslig karaktär att de inte bör omfattas av någon generell uppgiftsskyldighet i den nya lag som vi föreslår. I stället bör förenklingar och utvidgningar göras i 10 kap. OSL tillsammans med vissa ändringar i annan lagstiftning, så som socialtjänstlagen och patientsäkerhetslagen. Vi bedömer att det medför en stor skillnad för brottsbekämpningens tillgång till uppgifter från, och möjligheter att samverka med, socialtjänsten och hälso- och sjukvården samtidigt som påverkan på de utlämnande verksamheternas huvuduppdrag blir mindre. Det har

dessutom framförts till utredningen att socialtjänsten i fler fall får kännedom om begångna brott än uppgifter om planer på brott.

Vi föreslår därför en utvidgning av den sekretessbrytande bestämmelsen som rör uppgifter om begångna brott i 10 kap. 23 § OSL. Ändringen innebär att fler uppgifter både beträffande fullbordade brott och försöksbrott, ska omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Förslaget innebär sänkta trösklar för brottets allvar, för begångna brott till brott med en straffskala som börjar på sex månaders fängelse och för försöksbrott till brott där straffskalan börjar på ett års fängelse.

En sådan sänkning av trösklarna innebär att Skatteverket och Tullverket kan få tillgång till fler uppgifter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården än vad som är möjligt i dag.

En sänkning av brottslighetens allvar till brott med straffminimum sex månaders fängelse för fullbordade brott innebär för Skatteverket en möjlighet att begära ut uppgifter med stöd av 10 kap. 23 § OSL om grovt skattebrott eller grovt försvårande av skattekontroll (4 och 10 §§ skattebrottslagen). Detsamma skulle gälla vid grovt bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken och grovt penningtvättsbrott (5 § lagen [2014:307] om straff för penningtvättsbrott). För Tullverket skulle en sänkning innebära att bestämmelsen kan tillämpas i t.ex. en förundersökning om grovt smuglingsbrott (5 § lagen om straff för smuggling).

En av de kommuner vi vänt oss till under vår kartläggning har även pekat på att en sänkning till brott som har en straffskala som börjar på sex månaders fängelse skulle innebära att kommunen får möjlighet att lämna ut uppgifter som rör grovt bidragsbrott (3 § bidragsbrottslagen). Socialnämnder har i dag en anmälningsskyldighet enligt lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystem, FUT, vid brott som riktar sig mot den egna verksamheten. Men om Polismyndigheten begär ut information från socialnämnden som rör brott mot Försäkringskassan som inte har en straffskala som börjar på ett års fängelse så kan sådana uppgifter i dag inte lämnas med stöd av 10 kap. 23 § OSL (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 5 maj 2017 i mål nr 2140-17). En ändring till sex månaders straffminimum för uppgifter om fullbordade brott skulle betyda att socialnämnder kan lämna ut sådana uppgifter inom ramen för en förundersökning om grovt bedrägeri (9 kap. 3 § BrB) och grovt bidragsbrott.

För brottsbekämpningen i övrigt innebär en ändring från straffminimum ett års fängelse i straffskalan till sex månader att bl.a. följande brott i brottsbalken omfattas av tillämpningsområdet för 10 kap. 23 § OSL:

- människohandel, mindre grovt brott (4 kap. 1 a §)
- grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång (4 kap. 6 §)
- grovt olaga integritetsintrång (4 kap. 6 d §)
- grovt dataintrång (4 kap. 9 c §)
- mindre grov våldtäkt (6 kap. 1 §)
- sexuellt övergrepp (6 kap. 2 §)
- sexuellt övergrepp mot barn (6 kap. 6 §)
- grovt utnyttjande av barn för sexuell posering (6 kap. 8 §)
- utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling (6 kap. 9 §)
- egenmäktighet med barn, grovt brott, (7 kap. 4 §)
- grov stöld (8 kap. 4 §)
- grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel (8 kap. 7 §)
- grovt egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 §)
- grov olovlig energiavledning (8 kap. 10 §)
- grovt fordringsbedrägeri (9 kap. 3 a §)
- grovt subventionsmissbruk (9 kap. 3 b §)
- grov olovlig befattning med betalningsverktyg (9 kap. 3 c §)
- grovt ocker (9 kap. 5 §)
- grovt häleri (9 kap. 6 §)
- grovt svindleri (9 kap. 9 §)
- grov förskingring (10 kap. 3 §)
- grovt olovligt förfogande (10 kap. 4 §)
- grov trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 §)
- grovt tagande av muta eller grovt givande av muta (10 kap. 5 c §)

- grovt olovligt brukande (10 kap. 7 §)
- grov oredlighet mot borgenärer (11 kap. 1 §)
- grovt försvårande av konkurs eller exekutiv förrättning (11 kap. 2 §)
- grovt bokföringsbrott (11 kap. 5 §)
- grov skadegörelse (12 kap. 3 §)
- förgöring, grovt brott (13 kap. 8 §)
- grov urkundsförfalskning (14 kap. 3 §)

Vi kan konstatera att det alltså är fråga om uppgifter som rör förhållandevis allvarlig brottslighet som kommer att omfattas av 10 kap. 23 § OSL. Som framgår av den nu redovisade listan kommer ofta normalgraden av ett visst brott inte att omfattas utan enbart brottets allvarligaste rubricering, den grova brottsformen.

Flera av brotten är också sådana som typiskt sätt kan utgöra en del av grov organiserad brottslighet eller annan allvarlig systematisk brottslighet. Det finns därför ett stort intresse hos de brottsbekämpande myndigheterna att få bättre möjligheter att utreda och lagföra de brott som kommer att omfattas av utvidgningen. Däremot kommer bagatellartad brottslighet inte att omfattas.

Historiskt sett har bestämmelsen inneburit sekretessgenombrott för de allvarligaste brotten. Det finns dock i dag argument som talar för att även uppgifter om brottslighet med lägre straffskala än de vi nu föreslår ska omfattas bör kunna lämnas ut. Bötesbrottslighet kan vara en del av ett större brottsupplägg och ha kopplingar till organiserad eller annars systematisk brottslighet. Ett folkbokföringsbrott kan t.ex. utgöra grund för annan brottslighet av allvarligare slag. Men eftersom 10 kap. 23 § OSL bryter sekretess inom socialtjänst och hälso- och sjukvård, verksamheter som förvarar mycket känsliga uppgifter, anser vi att sekretessintresset för uppgifter som omfattas av bestämmelsen väger tyngre än brottsbekämpningens intresse av att få tillgång till uppgifter om bötesbrott. Vi anser därför att sekretess enligt de bestämmelser som anges i 10 kap. 23 § OSL inte ska ge vika vid brott av lindrigare art än vad vi nu föreslår (jfr våra överväganden i anslutning till förslaget som rör 10 kap. 24 § OSL som, till skillnad från 10 kap. 23 § OSL, inte bryter hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess, kapitel 15).

Förslaget innebär att ett relativt stort antal brott kommer att omfattas av 10 kap. 23 § OSL. Ett alternativ till vårt förslag som förts fram under vår kartläggning är att ha kvar kravet på att en uppgift ska avse brott med ett års minimum i straffskalan och införa en lägre gräns på sex månader för brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken samt för brott enligt skattebrottslagen och lagen om straff för smuggling. På det sättet skulle de brott som framstår som mest angelägna att bekämpa omfattas samtidigt som de särskilda behov som Skatteverket och Tullverket redovisat tillgodoses. En sådan lösning skulle också medföra en mindre inskränkning i skyddet för enskildas personliga integritet. Vi bedömer dock att det alternativet inte möter de behov som framkommit i kartläggningen och inte heller är i linje med vårt uppdrag. Vi anser alltså att det inte finns några mindre ingripande lagstiftningsåtgärder för att åstadkomma det önskade resultatet.

Vi föreslår också att gränsen för uppgifter som rör försöksbrott sänks till brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan är fängelse ett år eller mer. En konsekvens av det förslaget är att 10 kap. 23 § första stycket punkten 3 OSL inte längre behövs. I dag omfattar tredje punkten försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168). Uppgifter som rör dessa brott kommer med den föreslagna ändringen att kunna lämnas ut med stöd av andra punkten.

En del av det behov vi identifierat under vår kartläggning är vikten av att lagstiftningen blir enklare att tillämpa. Men de rekvisit som uppfattas som krångliga är resultatet av lagstiftarens noggranna avvägningar mellan de motstående intressena, varför det i många situationer inte är möjligt att utelämna de rekvisit som upplevs komplicerade. En synpunkt som framförts av bl.a. hälso- och sjukvårdspersonal är att det är komplicerat vid ett utlämnande med stöd av 10 kap. 23 § OSL att bedöma hur ett misstänkt brott ska rubriceras. Genom sänkta trösklar kommer fler brott att omfattas av bestämmelsen vilket vi menar även bör resultera i färre gränsdragningsproblem.

*Bestämmelsen ska även omfatta förberedelse och stämpling till brott*

Åklagarmyndigheten har uppgett att myndigheten ser behov av att även kunna begära ut uppgifter som rör förberedelse och stämpling till brott i den utsträckning gärningen är straffbar. Behovet av uppgifter om förberedelsebrott kan t.ex. uppstå i ärenden om förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse eller förberedelse till mord. Det kan i en sådan utredning vara intressant att begära ut uppgifter från hälso- och sjukvården om vilka som uppsökt vård i samband med en allvarlig händelse, t.ex. om en sprängladdning av misstag exploderat och att förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse kan misstänkas. Beträffande stämpling till brott har Åklagarmyndigheten uppmärksammat en utveckling i utredningar om t.ex. stämpling till mord och allmänfarlig ödeläggelse att personer högre upp i hierarkin inom den grova organiserade våldsbrottsligheten ”beställer” skjutningar och sprängningar av yngre utförare. I dessa ärenden kan det finnas behov av att t.ex. få tillgång till uppgifter från HVB-hem i en förundersökning som rör stämpling till ett allvarligt brott och den misstänkte är under 15 år och därför inte misstänkt för brott i förundersökningen. Det behov som framkommit får anses angeläget. Vi föreslår därför att även uppgifter som rör förberedelse och stämpling till brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse ett år eller mer ska kunna lämnas ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL.

*Vissa uttryck i lagtexten förenklas för att underlätta tillämpningen*

I anslutning till flera bestämmelser, bl.a. 10 kap. 23 § OSL, har det också framkommit att ordet ”föreskriver” leder till tolkningsproblem. Det har framkommit att det upplevs som svårt för tjänstemän att förstå om rekvisitet ”brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år” innebär att straffskalan för brottet ska börja på ett års fängelse eller om ett års fängelse ska ingå i straffskalan. För att förenkla tillämpningen av bestämmelsen anser vi att det finns anledning att utelämna ordet ”föreskriver” i lagtexten och i stället ange att uppgiften ska angå brott, i enlighet med vårt förslag, för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan är fängelse i sex månader respektive ett års fängelse för försöksbrott.

Tullverket har framfört att myndigheten uttryckligen bör anges i bestämmelsen av tydlighetsskäl oaktat att uppgifter kan lämnas till

Tullverket med stöd av den aktuella lydelsen ("någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet"). Vi delar inte Tullverkets uppfattning och lämnar därför inte något förslag i den delen.

### *Något om konsekvenserna av förslagen*

Vid tidigare överväganden om att utöka uppgiftslämnandet från hälso- och sjukvården har lagstiftaren betonat att det även fortsättningsvis bör vara den som kommer i kontakt med socialtjänsten eller med hälso- och sjukvården ska kunna bestämma i vilken mån personal ska få lämna ut sekretesskyddade uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. När det kommer till uppgifter om brottsoffer bör personal inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten även fortsättningsvis i första hand arbeta för att motivera brottsoffer att anmäla eventuella brott och stödja personen att fullfölja en sådan anmälan. I den mån en våldsutsatt person inte vill att en kontakt tas med Polismyndigheten bör hälso- och sjukvården och socialtjänsten som huvudregel respektera detta och inte ta en sådan kontakt mot den enskildes vilja. En våldsutsatt person bör så långt som möjligt själv avgöra när Polismyndigheten ska kontaktas.<sup>46</sup> I sammanhanget bör dock påminnas om att hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan ha en skyldighet att lämna ut en uppgift om uppgiften har begärts av en annan myndighet (6 kap. 5 § OSL).

Å andra sidan har Åklagarmyndigheten framfört i myndighetens remissvar över betänkandet *Ett särskilt hedersbrott* (SOU 2020:57), där ett förslag som lämnades var att sänka trösklarna i 10 kap. 23 § OSL, att större möjligheter att ta del av uppgifter från hälso- och sjukvården kan vara särskilt viktigt för brottsbekämpningen i ett ärende där den brottsutsatte inte medverkar i förundersökningen och det därför inte finns något samtycke till utlämnande av uppgifter. Åklagarmyndigheten anförde att en välkommen följd av en sänkning av trösklarna i 10 kap. 23 § OSL är att gärningspersonens och/eller omgivningens press på den brottsutsatte kan komma att minska när inte denne själv råder över frågan.

Vilka konsekvenser får våra förslag för enskilda och för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens uppdrag? Står våra förslag i proportion till konsekvenserna? Finns det en risk att enskilda inte vågar

---

<sup>46</sup> Prop. 2020/21:163, s. 34–35.



söka stöd och vård? Det är mycket svårt att på förhand bedöma i vilken utsträckning myndigheternas uppdrag kommer att påverkas av våra förslag. Tröskeln för vilka brott som omfattas av bestämmelsen har vid ett tidigare tillfälle sänkts från straffminimum två år i straffskalan till ett år utan att, såvitt vi känner till, socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens huvuduppdrag äventyrats. Sett till socialtjänsten bör en utvidgning som omfattar uppgifter om begångna brott påverka verksamheten i mindre omfattning än när uppgifter lämnas i brottsförebyggande syfte. För att adekvat vård ska kunna ges enskilda är det viktigt att enskilda känner förtroende för hälso- och sjukvården och vågar söka vård och lämna uppgifter om sina personliga förhållanden. I samband med att tröskeln sänktes från två år till ett års fängelse i straffskalan uttalade lagstiftaren att det vid allvarigare våldsbrott fanns starka skäl för att kunna lämna ut uppgifter till brottsbekämpningen. Samhället bör i de fallen inte vara utestängt från att ingripa. Risken för att t.ex. ett misshandelsoffer underlåter att anmäla brott ansågs lägre vid grova brott med omfattande och kanske livshotande skador än vid t.ex. misshandel av normalgraden. Lagstiftaren uttalade också att det kan vara så att en misshandlad person egentligen vill att gärningsmannen ska ställas till svars för vad han har gjort, men att personen inte vågar stå för en sådan anmälan själv.<sup>47</sup> Genom vårt förslag sänker vi tröskeln för vilka brott som omfattas av 10 kap. 23 § OSL. Vår uppfattning är att bestämmelsen, när det kommer till våldsbrott, även efter ändringen kommer att avse förhållandevis allvarlig brottslighet så som grovt olaga hot, mindre grov våldtäkt och sexuellt övergrepp. Det finns därför ett starkt intresse av att samhället kan ingripa genom att brottsbekämpande myndigheter får bättre möjlighet att utreda dessa brott. Den rådande brottsutvecklingen kräver att samhället träder in i fler fall och kan stå för en anmälan t.ex. i en situation när ett brottsoffer inte vågar anmäla.

Vår bedömning är att socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens uppdrag kommer att påverkas i någon mån av våra förslag. Vinsten för brottsbekämpningen får dock anses stå i proportion till den påverkan som vårt förslag kan få för socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Vi anser att våra förslag främst kommer att få betydelse för socialtjänsten och hälso- och sjukvården men även de andra myndigheter som förvarar uppgifter som träffas av den sekretess som anges i bestäm-

---

<sup>47</sup> Prop. 2005/06:161, s. 77–78.

melsen (se ovan). I de kontakter vi har haft med bl.a. Barnombudsmannen, framstår uppgiftslämnande från de andra verksamheter som omfattas av uppräknningen i bestämmelsen som av mindre betydelse i sammanhanget. Barnombudsmannen har t.ex. uppgett att det är ovanligt att de förvarar uppgifter som kan vara av intresse för brottsbekämpningen. De har endast tillämpat 10 kap. 23 § OSL vid enstaka tillfällen.

### Det ska inte krävas en identifierad person som är misstänkt för brottet

**Vårt förslag:** En uppgift ska kunna lämnas ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet.

Åklagarmyndigheten har påtalat att det finns behov av att bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL kan tillämpas i en utredning när det ännu inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet. De brottsbekämpande myndigheterna har behov av uppgifter för att utreda vem som kan vara gärningsperson. Utvecklingen i rättspraxis av hur rekvisitet ”uppgift som angår misstanke om ett begånget brott” ska tolkas har resulterat i att det i dag krävs en identifierad gärningsperson för att begära ut uppgifter med stöd av bestämmelsen. Det sagda innebär ett hinder i de brottsbekämpande myndigheternas utredningsarbete eftersom myndigheterna inte kan begära ut uppgifter för att bekräfta eller avfärda en eventuell gärningsperson. De sänkta trösklar som vi tidigare i avsnittet föreslagit får, enligt Åklagarmyndigheten, inte genomslag i praktiken om inte de brottsbekämpande myndigheterna samtidigt får möjlighet att utreda vem som är misstänkt.

I förarbetena till 10 kap. 23 § OSL framgår inte den närmare innebörden av uttrycket ”uppgift som angår misstanke om brott”.<sup>48</sup> Tolkningen av uttrycket har vuxit fram i rättspraxis med början i Regeringsrättens avgörande RÅ 1989 ref. 7. Avgörandet rörde en begäran från Polismyndigheten om att ta del av uppgifter från en vårdcentral för att hitta modern till ett ännu inte identifierat barn, som fötts levande men inom ett dygn omkommit genom drunkning. Begäran avsåg uppgifter som vårdcentralen hade tillgång till beträffande kända gravidi-

<sup>48</sup> Prop. 1981/82:186, s. 20–21.

teter som normalt skulle ha lett till förlossning under tiden oktober 1987 t.o.m. juni 1988 men där uppgift saknades om vad graviditeten lett till, samt uppgifter om kvinnor som vårdcentralen kommit i kontakt med i andra sammanhang som hade med förlossningsrelaterade sjukbesök att göra under samma tid. Kammarrätten uttalade att förarbetena till bestämmelsen ger anledning anta att det i dessa bestämmelser i sekretesslagen, särskilt i den mån de berör hälso- och sjukvårdssekretessen, är fråga om uppgifter som är knutna till brottsmisstankar på så sätt att uppgifterna kan hänföras till viss eller vissa personer och inte avser en obestämd krets av personer. Regeringsrätten ansåg efter en redogörelse för uttalanden i förarbetena till bestämmelsen att ett fullständigt tillmötesgående av Polismyndighetens framställning skulle medföra att uppgifter i åtskilliga – kanske de flesta – fall skulle komma att lämnas ut, trots att patienten inte med fog kan misstänkas för brottet eller ens för något brott över huvud taget. För att i så vid omfattning lämna ut uppgifter saknades enligt Regeringsrätten stöd i den då gällande sekretesslagen. Däremot, menade Regeringsrätten, är personalen vid vårdcentralen skyldig att på Polismyndighetens begäran lämna ut uppgifter som angår misstanke om det i framställningen angivna brottet. Framställningen hade visserligen getts en vidare syftning men fick enligt Regeringsrätten anses innefatta en begäran om att erhålla de uppgifter som den då gällande sekretesslagen medgav. Regeringsrätten uttalade därefter:

Från vårdcentralens sida hade därför uppgifter bort lämnas om den eller de av de med framställningen avsedda kvinnorna där i förekommande fall enligt på vårdcentralen tillgängliga uppgifter omständigheterna är sådana att uppgifterna om dem angår misstanke om det aktuella brottet.

Regeringsrätten återförvisade därför målet för ny prövning.

I RÅ 2004 ref. 102 fann Regeringsrätten (med hänvisning till RÅ 1989 ref. 7) att ett utlämnande av uppgifter om personer som återkallat sitt samtycke när det gällde material i det s.k. PKU-registret (jfr 25 kap. 15 § OSL) inte kunde ske eftersom personerna i fråga inte med fog kunde misstänkas för något brott.<sup>49</sup>

Det behov av utökade möjligheter att inhämta uppgifter inom ramen för en förundersökning som påtalats av Åklagarmyndigheten även när det ännu inte finns en identifierad gärningsperson, framstår

<sup>49</sup> Se även Kammarrätten i Jönköpings dom meddelad den 24 november 2017 i mål nr 2975-17 och Regeringsbeslut meddelat den 29 juli 2011 (dnr N2011/4356/TE). Det senare avsåg tillämpningen av 10 kap. 24 § OSL som innehåller samma rekvisit.

som angeläget. Mot brottsbekämpningens behov att begära ut uppgifter för att utreda vem som kan vara misstänkt står risken att uppgifter om personer som inte har någon koppling till den gärning som utreds kan omfattas av en begäran. Eftersom bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL bryter sekretess framför allt inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten kan uppgifterna om dessa personer vara av känslig karaktär.

Möjligheten att begära ut uppgifter med stöd av 10 kap. 23 § OSL är, även med de sänkta trösklar vi ovan föreslår, begränsad till brottslighet av visst allvar. De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet, särskilt inom ramen för en förundersökning, styrs av tydliga ramar för vilka åtgärder som får vidtas. Till skillnad från underrättelseverksamhet som i stor utsträckning är oreglerad är de rättsliga ramarna för en förundersökning utförligt reglerade i rättegångsbalken, RB, och förundersökningskungörelsen (1947:948). Enligt 23 kap. 4 § andra stycket RB ska en förundersökning bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet. För all tvångsmedelsanvändning, liksom vid utfärdande av en europeisk utredningsorder, är det reglerat att det ska göras en proportionalitetsbedömning innan åtgärden vidtas.

Uppgifter som inhämtas under en förundersökning blir inte offentliga vid ett utlämnande till en brottsbekämpande myndighet utan skyddas av stark sekretess med stöd av 35 kap. 1 § OSL. Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens verksamhet är vidare strikt kontrollerad och står under tillsyn av bl.a. Justitieombudsmannen och de interna tillsynsavdelningarna. Förundersökningsledarskapet är vidare odelbart och förundersökningsledaren beslutar i eget namn med personligt tjänsteansvar. Slutligen är dokumentationsplikten dessutom långtgående.

Mot den bakgrunden bedömer vi att en ändring av 10 kap. 23 § OSL inte kommer att resultera i att de brottsbekämpande myndigheterna kommer att vidta oproportionerliga eftersökningar för att utreda vem som kan vara gärningsperson. Den sekretessbrytande bestämmelsens utformning och den rättsliga regleringen för förundersökningar sätter bestämda gränser för vidden av vilken begäran som kan framställas. Vi föreslår därför att det uttryckligen ska framgå att det för utlämnande med stöd av 10 kap. 23 § OSL inte krävs att det finns en identifierad person som är misstänkt för brottet. Ändringen bör in-

föras som ett nytt sista stycke i 10 kap. 23 § OSL. Se även kapitel 15 där motsvarande ändring föreslås i 10 kap. 24 § OSL.

### Konsekvenser för vittnesplikten

**Vår bedömning:** De ändringar vi föreslår i 10 kap. 21 § och 23 § OSL innebär, i den mån de är en utvidgning av bestämmelsernas tillämpningsområde, att vittnesplikten för hälso- och sjukvården och familjerådgivare utökas i motsvarande mån.

En enskild är skyldig att vittna om sådant som har iakttagits i tjänsten eller privat. För vissa yrkeskategorier kan vittnesplikten ställas mot sekretessbestämmelser i annan lagstiftning, framför allt i offentlighets- och sekretesslagen. Skyldigheten att vittna regleras för dessa yrken särskilt i 36 kap. 5 § RB. Bestämmelsen innebär att det under vissa förutsättningar inte är tillåtet att höra en person som vittne. I de fallen råder frågeförbud.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter samt familjerådgivare enligt socialtjänstlagen och deras biträden får höras som vittnen om något som i deras yrkesutövning har anförtratts dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det (35 kap. 5 § andra stycket första meningen RB). Andra kategorier av socialtjänstpersonal än familjerådgivare enligt socialtjänstlagen omfattas inte av frågeförbudet.

Av 36 kap. 5 § fjärde stycket 2 RB följer undantag från frågeförbudet som innebär en vittnesplikt för hälso- och sjukvårdspersonal och familjerådgivare i mål som rör brott som följer av 10 kap. 21 och 23 §§ OSL. Hälso- och sjukvårdspersonal och familjerådgivare kan således lämna uppgifter i samma utsträckning under en rättegång som de enligt sekretesslagstiftningen kan göra i förhållande till de brottsutredande myndigheterna under förundersökningen.

De ändringar vi föreslår i 10 kap. 21 § och 23 § OSL innebär, i den mån de är en utvidgning av bestämmelsernas tillämpningsområde, att vittnesplikten för hälso- och sjukvården och familjerådgivare utökas i motsvarande mån.

### 12.7.6 Tullverket får en möjlighet att begära ut uppgifter om placering

**Vårt förslag:** Tullverket ska omfattas av möjligheten att begära ut en uppgift om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem.

De brottsbekämpande myndigheterna har under utredningens arbete återkommit till att det finns ett stort behov av att få tillgång till kontaktuppgifter för att identifiera och lokalisera enskilda. Behovet har framförts även i förhållande till socialtjänsten. Till skillnad från vår bedömning rörande uppgiftslämnande från socialtjänsten i övrigt föreslår vi en uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter i den nya lagen som även ska omfatta socialtjänsten. Övervägandena finns i kapitel 8.

I detta sammanhang har Tullverket fört fram att myndigheten bör läggas till i uppräknigen av de myndigheter som i ett särskilt fall med stöd av 12 kap. 10 § tredje stycket SoL kan begära ut en uppgift om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem. Det förekommer att myndigheten gör s.k. bomkörningar till boenden eftersom de inte har aktuella uppgifter om var en ungdom är placerad. Korrekta uppgifter om var en person är placerad behövs framför allt inom ramen för en förundersökning när det är fråga om förhör med en misstänkt gärningsperson eller med vittnen.

Vi anser att Tullverket bör ha samma möjlighet att komma i kontakt med enskilda i ett särskilt fall som en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket redan i dag har. För den enskilde bör det inte vara avgörande om uppgiften lämnas till Tullverket eller till någon annan av de uppräknade myndigheterna. Risken för otillbörliga integritetsintrång bör enligt vår bedömning inte öka nämnvärt. Vi föreslår därför att Tullverket läggs till i uppräknigen i 12 kap. 10 § tredje stycket SoL. Även om dessa uppgifter i stor utsträckning också kommer att kunna begäras ut med stöd av den uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter som vi föreslår i kapitel 8 kan det uppstå situationer då t.ex. intresseavvägningen i den nya bestämmelsen anses tillämplig men där uppgiften i stället kan lämnas ut med stöd av 12 kap. 10 § SoL. Det finns därför alltså skäl för den befintliga uppgiftsskyldigheten i 12 kap. 10 § SoL.

### 12.7.7 Särskilt om enskild verksamhet

**Vår bedömning:** Obehörighetsrekvisiten i bestämmelserna om tystnadsplikt i patientsäkerhetslagen och socialtjänstlagen bör tolkas i enlighet med de ändringar vi föreslår i offentlighets- och sekretesslagen

Tystnadsplikten inom enskild verksamhet innebär att personal inte obehörigen får röja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om en enskilds personliga förhållanden. Som vi tidigare nämnt har lagstiftaren i tidigare lagstiftningsärenden uttalat att det är naturligt att söka ledning i offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Tystnadsplikten inom enskild verksamhet anses inte heller hindra att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen.<sup>50</sup>

De ändringar vi nu föreslår som innebär en utvidgning av möjligheterna för socialtjänsten, och i viss mån hälso- och sjukvården, att lämna uppgifter till brottsbekämpningen medför att obehörighetsrekvisiten i bestämmelserna om tystnadsplikt i 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) och 15 kap. 1–2 §§ socialtjänstlagen (2001:453) bör tolkas på motsvarande sätt. Den som omfattas av tystnadspliktsreglerna ska även fortsättningsvis kunna lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna i samma utsträckning som motsvarande personalkategorier inom den offentliga sektorn.

### 12.7.8 Integritetsfrågor

**Vår bedömning:** Behandlingen av personuppgifter kommer inte att gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för förslagen.

Vi har i detta kapitel lämnat ett antal förslag på författningsändringar i offentlighets- och sekretesslagen och socialtjänstlagen som tar sikte på ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten till de brottsbekämpande myndigheterna. De utvidgade möjligheterna avser både

<sup>50</sup> Prop. 1981/82:186, s. 26.

uppgifter på underrättelsestadiet och för att utreda och lagföra begångna brott. Vi föreslår i kapitel 13 ändringar i 10 kap. 18 b § OSL som också får påverkan på uppgiftslämnande från socialtjänsten. Därutöver kommer socialtjänsten att omfattas av den bestämmelse i förslaget till lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna som föreskriver att bl.a. socialtjänsten på begäran ska lämna ut kontaktuppgifter (se kapitel 8). I kapitel 14 föreslår vi en ny sekretessbrytande bestämmelse för SiS verksamhet.

Vi har bedömt att det inte är lämpligt med en generell uppgiftsskyldighet för socialtjänsten till brottsbekämpningen bl.a. i ljuset av det intrång i den personliga integriteten det kan innebära för enskilda. Vi föreslår därför tydligt avgränsade författningsändringar i de fall det framkommit ett konkret och påtagligt behov av ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen. Utvidgningen av tillämpningsområdena för de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL kommer att innebära att mer uppgifter lämnas från socialtjänsten till brottsbekämpningen. Det ökade uppgiftslämnande medför en ökad personuppgiftsbehandling både hos socialtjänsten och de mottagande brottsbekämpande myndigheterna. Den ökade personuppgiftsbehandlingen kan även komma att avse känsliga personuppgifter om hälsa. Den ökade personuppgiftsbehandlingen innebär ett intrång i skyddet för enskildas personliga integritet.

I den brottsbekämpande verksamheten på underrättelsestadiet berör förslagen framför allt unga personer där socialtjänsten bedömer att det föreligger konkreta omständigheter som talar för en risk att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet (18 a §) och personer som de bedömer kan komma att utöva terrorbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet (18 b §). Även uppgifter om begångna brott (21, 22 a och 23 §§) kommer att lämnas till brottsbekämpningen i större utsträckning jämfört med i dag. Vilka uppgifter det kan komma att röra sig om har vi berört tidigare i detta kapitel när vi beskrivit brottsbekämpningens behov av uppgifter. Avsikten är att såväl våra förslag som innebär en utvidgning av befintliga bestämmelser tillämpningsområde och de förslag som innebär en förenkling ska resultera i att fler uppgifter lämnas ut. Det är dock svårt att på förhand närmare uppskatta omfattningen av mängden uppgifter som kan komma att lämnas med stöd av våra förslag. Som vi beskriver i avsnitt 22.2 är uppgiftslämnandet beroende av ett antal faktorer som inte styrs av de föreslagna reglerna som sådana.



Vi föreslår vidare att Tullverket ska omfattas av vissa bestämmelser. Det kan inte uteslutas att det kommer att medföra viss ny personuppgiftsbehandling. Samtidigt kan vi konstatera att uppgifter som rör Tullverkets verksamhetsområde i dag kan lämnas ut till Polismyndigheten, som kan vidarebefordra dessa till Tullverket. Att Tullverket omfattas direkt av bestämmelserna kan därför också få den effekten att personuppgiftsbehandlingen minskar eftersom någon behandling inte kommer att ske hos Polismyndigheten om uppgifterna i stället lämnas direkt till Tullverket. Det är mot den bakgrunden svårt att bedöma i vilken utsträckning de förslagen leder till ökad personuppgiftsbehandling.

Regeringen har gett oss i uppdrag att lämna förslag på en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen och vill därigenom åstadkomma mönsterbrytande åtgärder för att komma till rätta med en brottsutveckling som berör såväl enskilda som samhället i stort. Utvecklingen kräver att brottsbekämpningen har goda verktyg att förebygga och bekämpa brott. Vi bedömer att våra förslag kommer att innebära ökad effektivitet i brottsbekämpningen och ge staten bättre förutsättningar att skydda av medborgarna mot ingrepp från andra. Intresset av att förebygga och bekämpa brott väger här tyngre än intresset av skydd för den enskildes personliga integritet inom socialtjänsten. Förslagen som berör socialtjänsten är därför proportionerliga. Behandlingen av personuppgifter kommer inte att gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för förslagen.

En redovisning av det rättsliga stödet för personuppgiftsbehandlingen finns i kapitel 21. Där görs också en samlad integritetsanalys av våra förslag.



# 13 Ett utökat uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården

## 13.1 Inledning

Utökade möjligheter att få uppgifter från hälso- och sjukvården har lyfts fram av flera av de brottsbekämpande myndigheterna. Framför allt är ett sådant utökat utbyte viktigt för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som bl.a. önskar fler uppgifter för att få bättre kännedom om potentiella ensamagerande gärningspersoner.

I de ursprungliga kommittédirektiven anges ett antal myndigheter och andra aktörer som kan ha information som är värdefull för de brottsbekämpande myndigheterna. Därutöver ska vi också ta ställning till om det finns andra aktörer än de som nämns i utredningens deluppdrag som brottsbekämpningen kan ha behov av förbättrade möjligheter att utbyta information med, och i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag. Genom förbättrade möjligheter att utbyta information med dessa aktörer kan brottsbekämpningens samlade förmåga att förebygga och bekämpa brott stärkas. Hälso- och sjukvården nämns inte uttryckligen i regeringens direktiv. Eftersom det under vår kartläggning har framkommit ett angeläget behov av mer information även från den sektorn har vi valt att närmare överväga om det är lämpligt att utvidga uppgiftslämnandet från hälso- och sjukvården och i så fall hur förbättrade möjligheter att lämna ut information bör regleras.

Vi har redan i kapitel 12, som behandlar ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten, presenterat förslag som berör hälso- och sjukvården och sekretessen i 25 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Genom vårt förslag att bl.a. sänka trösklarna i 10 kap. 23 § OSL kommer hälso- och sjukvården i fler situationer än i dag att kunna lämna ut uppgifter om begångna brott till brottsbekämpningen. Även de ändringar vi föreslår i 10 kap. 18 c § OSL träffar uppgifter inom

hälso- och sjukvården. Ändringarna i det senare förslaget syftar främst till att förenkla tillämpningen av bestämmelsen och innebär endast i mindre mån en utvidgning av tillämpningsområdet.

### **13.1.1 Begreppet hälso- och sjukvård**

Hälso- och sjukvård innebär enligt 2 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, sjuktransporter, och omhändertagande av avlidna. Sekretess inom hälso- och sjukvården omfattar enligt 25 kap. 1 § OSL även annan medicinsk verksamhet, exempelvis rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, insemination, befruktning utanför kroppen, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, omskärelse och åtgärder mot smittsamma sjukdomar. Även den förebyggande medicinska hälsovården omfattas offentlighets- och sekretesslagen. Den förebyggande medicinska vården är t.ex. den som bedrivs vid mödra- och barnvårdscentraler och inom den psykiatriska barn- och ungdomsvården, tandvården och sådan hälso- och sjukvård som utgör inslag i annan förvaltning, t.ex. inom skolväsendet, Kriminalvården eller Försvarmakten. När vi i betänkandet använder begreppet hälso- och sjukvård avser vi både hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet enligt 25 kap. 1 § OSL.

## **13.2 Vilka uppgifter behöver brottsbekämpningen?**

### **13.2.1 Inledning**

I kapitel 6 redovisade vi de resultat som framkommit i vår kartläggning av behov av information och möjligheter att lämna ut denna. Som framgick där påtalade flera av de brottsbekämpande myndigheterna att de behöver få mer information från hälso- och sjukvården, inte minst i det brottsförebyggande arbetet. Det är framför allt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som ser behov av förbättrade förutsättningar att få uppgifter från hälso- och sjukvården. Polismyndigheten beskriver att det finns ett stort behov av information i ett tidigt skede om personer som riskerar att bli ensamagerande gärningspersoner, eller ungdomar som är på väg att dras in i kriminalitet, bl.a. från den psykiatriska vården och från elevhälsan.

Uppgifter från hälso- och sjukvården kan vara av avgörande betydelse i Säkerhetspolisens arbete med att göra hotbedömningar för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. En hotbedömning kan bli aktuell inom Säkerhetspolisen med anledning av underrättelseinformation om t.ex. ett attentatshot. Informationen kan ha kommit in till Säkerhetspolisen t.ex. från Polismyndigheten. Underrättelseinformationen om attentatshot kan vara kopplad till en person som uttryckt en fascination för våld och våldsbejakande ideologier samtidigt som det finns tecken på attentatsavsikt. Om det föreligger sårbarhetsfaktorer i form av ett begränsat umgänge, missbruksproblem eller psykisk ohälsa är det av särskilt intresse. I sådana fall kan uppgifter från hälso- och sjukvården vara en mycket viktig pusselbit i Säkerhetspolisens hotbedömning. Uppgifter från hälso- och sjukvården kan tillsammans med annan underrättelseinformation i de fallen bidra till ett bättre underlag för myndighetens hotbedömningar.

I andra situationer kan behovet röra uppgifter om en enskild som hälso- och sjukvården känner en samlad oro kring och en farhåga att denne kan komma att begå brott eller håller på att utveckla en kriminell livsstil. I syfte att förebygga och förhindra brottslig verksamhet kan Polismyndigheten ha behov av uppgifter om t.ex. en persons umgängeskrets, om en person tillhör ett kriminellt nätverk eller umgås i kriminella kretsar.

Polismyndigheten har vidare framfört att de även har behov av bättre möjligheter att få bekräftat från hälso- och sjukvården om en person med en viss skada eller visst signalement uppsökt vård, t.ex. om en akutmottagning har fått in en patient med skottskador. I detta sammanhang kan det också vara av vikt att få information om en patient kommit i sällskap med någon eller om denne har haft besök av någon, och vid vilken tidpunkt. I andra situationer kan Polismyndigheten ha behov av uppgifter om vilken läkare eller vårdcentral en person är listad vid eller om en person har hemsjukvård. Beträffande uppgifter från elevhälsan har Polismyndigheten särskilt framfört ett behov av uppgifter om misstankar eller kännedom om att en elev är våldsbenägen, kriminell, håller på att utveckla en kriminell livsstil eller riskerar att utsättas för brott samt om eventuell gängtillhörighet och om umgängeskretsar eller sociala nätverk.

De brottsbekämpande myndigheterna beskriver också, likt vi konstaterat i andra delar av vårt betänkande, ett behov av kontaktuppgifter så som adressuppgifter och telefonnummer, från hälso- och sjuk-

vården, för att kontakta, identifiera och lokalisera personer. I denna del föreslår vi i den nya lagen en särskild uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter som omfattar både offentlig och enskilt bedriven hälso- och sjukvård (se kapitel 8). Vi kommer därför inte att närmare beröra behovet av kontaktuppgifter i detta kapitel, utom såvitt avser Tullverket, se nedan.

### 13.2.2 Synpunkter från informationsinnehavare

Under vårt arbete har vi vänt oss till ett antal regioner och privata vårdgivare samt till bl.a. Inspektionen för vård och omsorg, IVO, Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner, SKR, för att få en bild av hur informationsdelningen fungerar i dag och vilka effekter ett ökat utlämnande skulle kunna få för hälso- och sjukvårdens uppdrag. I de svar som kom in uttrycks bl.a. en oro för att ökad informationsdelning skulle kunna leda till försämrat förtroende för vårdgivare, vilket i förlängningen kan riskera att leda till att patienter avstår från att söka sådan vård som annars kan skydda mot kriminalitet. Det framkom också farhågor om att det ökade integritetsintrånget inte skulle stå i proportion till den förväntade nyttan för brottsbekämpningen. Vidare beskrivs det som en svår uppgift för hälso- och sjukvården att på ett tidigt stadium bedöma om en patient har intentioner att begå brott.

## 13.3 Hälso- och sjukvårdens uppdrag

Ansvar för hälso- och sjukvården delas mellan staten, regioner och kommuner. Regionerna har huvudansvaret för hälso- och sjukvårdens planering, finansiering och drift. Regionerna ansvarar för att erbjuda de som är bosatta inom regionen en god hälso- och sjukvård. Även asylsökande och personer som vistas i Sverige utan tillstånd har rätt till viss vård. Utöver regionerna har även kommunerna ansvar för viss hälso- och sjukvård. Kommunernas hälso- och sjukvårdsansvar rör äldreomsorgen och stöd och service till de som är färdigbehandlade och utskrivna från sjukhusvård. De ansvarar också för skolhälsovård samt för vård och stöd till personer med funktionsnedsättning.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 2016/17:43 *En ny hälso- och sjukvårdslag*, s. 75.

Under senare år bidrar även företag och andra organisationer i större utsträckning till tillhandahållande av offentligt finansierade hälso- och sjukvårdstjänster.

Hälso- och sjukvården bygger på respekten för patientens självbestämmande och integritet (5 kap. 1 § 3 hälso- och sjukvårdslagen). Det innebär bl.a. att personal ska visa patienter omtanke och respekt (6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen [2010:659], PSL). Principen kommer även till uttryck i 1 kap. 2 § patientdatalagen (2008:355), där det framgår att varje personuppgift i en journalhandling som upprättas inom hälso- och sjukvården ska utformas och i övrigt behandlas så att patientens integritet respekteras.

Även i de etiska regler och koder som gäller för professioner inom hälso- och sjukvården uttrycks respekten för patientens integritet och att vården av patienter står i det främsta rummet. I Sveriges läkarförbunds etiska regler anges t.ex. att en läkare i sin gärning alltid ska ha patientens hälsa som det främsta målet och om möjligt bota, ofta lindra och alltid trösta. Läkaren ska vidare iaktta tystlåtenhet om all information rörande en enskild patient, såvida det inte äventyrar patientens väl.<sup>2</sup> Liknande principer följer av sjuksköterskors etiska kod som bl.a. uttrycker att sjuksköterskor ska behandla personlig information konfidentiellt, vilket innebär att respektera patientens integritet och privatliv samt värna patientens intressen vid lagenlig inhämtning, användning, överföring, lagring och yppande av information.<sup>3</sup>

### 13.4 Sekretess för uppgifter inom den offentliga hälso- och sjukvården

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgifter om enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden. Sekretessen regleras för offentlig hälso- och sjukvård i 25 kap. OSL. För enskilda vårdgivare finns det i stället bestämmelser om tystnadsplikt i patientsäkerhetslagen, vilka vi återkommer till senare.

Sekretess inom hälso- och sjukvården gäller, enligt 25 kap. 1 § OSL, verksamhet inom hälso- och sjukvården samt annan medicinsk verk-

---

<sup>2</sup> Sveriges läkarförbunds etiska regler, senast uppdaterade 2017, [slf.se/rad-och-stod/etik/lakarforbundets-etiska-regler/](https://slf.se/rad-och-stod/etik/lakarforbundets-etiska-regler/) (hämtad 2023-09-30).

<sup>3</sup> International Council of Nurses:s etiska kod för sjuksköterskor, reviderad 2021, översatt till svenska 2022, [swenurse.se/download/18.7104a0bd1817fce0092f0132/1656659417909/A4%20ICN%20Etiska%20kod%20enkelsidor.pdf](https://swenurse.se/download/18.7104a0bd1817fce0092f0132/1656659417909/A4%20ICN%20Etiska%20kod%20enkelsidor.pdf) (hämtad 2023-03-31).

samhet, exempelvis rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, insemination, befruktning utanför kroppen, fastställande av köns-tillhörighet, abort, sterilisering, kastrering, omskärelse och åtgärder mot smittsamma sjukdomar. Sekretessen för uppgifter inom dessa verksamheter är stark. En uppgift kan endast lämnas ut om det står klart att den enskilde eller någon närstående till denne inte lider men, dvs. ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att det råder en presumtion för sekretess.

Sekretessen i 1 § gäller som regel också för uppgift hos myndighet som gjorts tillgänglig av annan vårdgivare eller omsorgsgivare enligt lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation (2 §).

### 13.5 Tystnadsplikt i enskild hälso- och sjukvård

I patientsäkerhetslagen regleras tystnadsplikter i enskild hälso- och sjukvård. Bestämmelserna i 6 kap. 12–14 och 16 §§ PSL motsvarar i princip sekretessbestämmelserna i 25 kap. OSL. Utgångspunkten är att den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonal inom enskild hälso- och sjukvård inte obehörigen får röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Med andra personliga förhållanden avses bl.a. uppgifter om adress och om förhållanden till närstående. Det anses inte utgöra ett obehörigt röjande när någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning (6 kap. 12 § PSL). Vid tolkning av vad som är ett obehörigt röjande tjänar bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, inklusive de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap., som vägledning.<sup>4</sup>

Därutöver finns även en särskild tystnadsplikt i 6 kap. 13 § PSL som innebär att personal inte obehörigen får röja en uppgift från en enskild om någon annan persons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att det finns en risk för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till uppgiftslämnaren utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

---

<sup>4</sup> Prop. 2005/06:161 *Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m.*, s. 82 och 93, och prop. 2017/18:147 *Ny djurskyddslag*, s. 285.



## 13.6 Möjligheter att lämna ut uppgifter till brottsbekämpningen

### 13.6.1 Sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

En enskild kan som regel efterge sekretess genom att samtycka till att uppgifterna lämnas ut (10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL). I de fall samtycke saknas, eller det inte är möjligt att efterge sekretessen, finns det ett antal bestämmelser som i vissa situationer och under vissa förutsättningar bryter hälso- och sjukvårdssekretess. Vissa beslut kan t.ex. lämnas ut med stöd av 25 kap. 10 § OSL i ärende enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård (1991:1128), LPT, eller enligt lagen om rättspsykiatrisk vård (1991:1129), LRV, om beslutet avser en frihetsberövande åtgärd. Det finns även ett antal andra sekretessbrytande bestämmelser i 25 kap. OSL som huvudsakligen bryter sekretess om uppgiften behövs för att den enskilde ska få nödvändig vård eller behandling. Dessa bestämmelser kan tillämpas både vid uppgiftslämnande till brottsbekämpningen och till andra.

I samband med att sekretessbrytande bestämmelser införts har lagstiftaren betonat att det mellan hälso- och sjukvårdspersonal och deras patienter regelmässigt föreligger sådana förtroendesituationer att det finns särskild anledning till återhållsamhet när det gäller att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar till andra myndigheter.<sup>5</sup> Genom åren har dock ett antal sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter som bryter sekretess införts i bl.a. 10 kap. OSL och PSL till förmån för brottsbekämpningen. Brottsbekämpningen har därför successivt fått utökade möjligheter i befintlig lagstiftning att få uppgifter från hälso- och sjukvården. Uppgifter kan lämnas ut om det är nödvändigt för den utlämnande myndighetens verksamhet (10 kap. 2 § OSL, se avsnitt 14.3.2 för en utförligare redogörelse). Hälso- och sjukvården kan också lämna uppgifter i brottsförebyggande syfte när det på grund av särskilda omständigheter finns risk för våld i nära relationer (10 kap. 18 c § OSL, för en utförligare redogörelse se avsnitt 12.6.3). En uppgift kan vidare lämnas från hälso- och sjukvården för att förhindra eller avbryta viss brottslighet som räknas upp i 10 kap. 19 § OSL.

---

<sup>5</sup> Prop. 1983/84:142 om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m., s. 36.

Om det i stället är fråga om uppgifter om misstänkt begångna brott kan en uppgift om vissa brott som begåtts mot underåriga lämnas ut till en åklagarmyndighet eller till Polismyndigheten med stöd av 10 kap. 21 § OSL eller, om det är fråga om uppgifter som rör brott av visst allvar, med stöd av 10 kap. 23 § OSL. Som vi nämnt tidigare har vi tidigare föreslagit att 10 kap. 18 c § OSL ska förenklas något i förhållande till dagens ordalydelse och att bl.a. tröskeln för vilka brott som omfattas av 10 kap. 23 §, ska sänkas.

### Särskilt om terrorbrott

Inom ramen för arbetet mot terrorism har flera sekretessbrytande bestämmelser införts i 10 kap. OSL. Bestämmelserna bryter socialtjänstsekretessen i 26 kap. OSL men inte hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. OSL.

Socialtjänsten får under vissa förutsättningar lämna uppgifter för att förebygga terrorbrottslighet med stöd av 10 kap. 18 b § OSL. Bestämmelsen är uppbyggd på samma sätt som 18 a § och 18 c §. Det innebär att det krävs att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att en enskild kommer att begå brott enligt 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:666), eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott enligt 4 § samma lag, att uppgiften kan antas bidra till att förhindra det, och att det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Syftet med bestämmelsen i 18 b § är att förbättra samverkansmöjligheterna för att så tidigt som möjligt identifiera radikaliseringsprocesser för att motverka att individer eller grupper radikaliseras ytterligare och till slut begår terroristhandlingar. Uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut med stöd av bestämmelsen är exempelvis om en individ har manifesterat en vilja att företa en resa i terrorismsyfte eller att utföra något brott med kopplingar till terrorism. Andra uppgifter kan avse familjekonstellationer eller information om var den enskilde brukar uppehålla sig. I förarbetena till bestämmelsen berörde lagstiftaren frågan om den nya sekretessbrytande bestämmelsen skulle påverka förtroendet för socialtjänsten. Regeringen uttalade att den omständigheten att man ger myndigheter bättre förutsättningar att samverka mot terrorbrottslighet kan medföra ett ökat förtroende för staten

och dess förebyggande arbete mot terrorbrottslighet. Det finns dock, enligt regeringen, även en risk för att förtroendet för de berörda myndigheterna minskar. Mot nämnda risker och de konsekvenser som ett minskat förtroende för myndigheterna inom socialtjänsten kan medföra står det starka samhälleliga 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. Det ansågs därför befogat att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen fick tillgång till uppgifter från socialtjänsten för att förebygga terroristbrott.<sup>6</sup>

Förekommer det i stället uppgifter inom socialtjänsten som rör ett misstänkt begånget terrorbrott kan uppgifter lämnas till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med stöd av 10 kap. 22 a § OSL.

### 13.6.2 Uppgiftsskyldigheter i patientsäkerhetslagen

I 6 kap. 15 § PSL finns en bestämmelse som anger att hälso- och sjukvårdspersonal – utöver vad som annars följer av lag eller förordning – är skyldig att i vissa situationer lämna ut information. Sådan skyldighet gäller bl.a. när Polismyndigheten eller vissa andra myndigheter i ett särskilt fall begär en uppgift om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning. Bestämmelsen infördes efter att det uppmärksammades att Polismyndigheten fått sämre möjligheter att genomföra delgivningar på sjukhusinrättningar efter att den numera upphävda sekretesslagen trätt i kraft.<sup>7</sup> Den ger dock inget stöd att lämna ut andra uppgifter så som uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Med uttrycket ”särskilt fall” menas att uppgiften begärs t.ex. med anledning av en inledd förundersökning, som ett led i spaningarna efter en förrymd patient eller i polisens hjälpande verksamhet.<sup>8</sup>

Skyldigheten att lämna information kan också inträda om Säkerhetspolisen i ett enskilt fall begär uppgifter som behövs i myndighetens verksamhet för personskydd för vissa särskilt angivna personkategorier. I förarbetena uttrycker lagstiftaren att det är viktigt att Säkerhetspolisen i tid kan avvärja de hot som kan komma att uppstå mot den

<sup>6</sup> Prop. 2019/20:123 *Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism*, s. 18–19.

<sup>7</sup> Prop. 1981/82:186 *om ändring i sekretesslagen (1980:100)*, m.m., s. 14.

<sup>8</sup> Prop. 1981/82:186, s. 19.

nämnda personkretsen, och det ansågs därför otillfredsställande att myndigheten inte kunde få tillgång till uppgifter från hälso- och sjukvården inom ramen för en hotbedömning. Vid en intresseavvägning ansågs att Säkerhetspolisens behov av uppgifter i ett enskilt fall för bedömningen av hotbilden för den aktuella personkretsen vägde tyngre än den enskildes intresse av att inte utsättas för ett integritetsintrång.<sup>9</sup>

De uppgiftsskyldigheter vi nu har redovisat bryter sekretess och tystnadsplikt inom hälso- och sjukvården.

### 13.6.3 Annan lagstiftning

Hälso- och sjukvårdspersonalen kan även lämna uppgifter till brottsbekämpningen vid förestående eller pågående brott med tillämpning av bestämmelserna i brottsbalken om nöd och nödvärn (24 kap. 1 och 4 §§) och om underlåtenhet att avslöja brott som är å färde (23 kap. 6 §). Vi har närmare redogjort för bestämmelserna i avsnitt 12.6.4.

## 13.7 Våra överväganden

### 13.7.1 Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter från hälso- och sjukvården

**Vår bedömning:** Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter från hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvården bör lämna fler uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Regelverket bör förenklas och hälso- och sjukvården bör få utökade rättsliga möjligheter att lämna ut uppgifter.

De brottsbekämpande myndigheterna beskriver ett stort behov av uppgifter från flera delar av samhället. Polismyndigheten har anfört att brottslighetens utveckling med allt grövre våldsbrott och den organiserade brottslighetens framväxt kräver att brottsbekämpningen, på motsvarande sätt som i förhållande till socialtjänsten, får bättre tillgång till uppgifter från hälso- och sjukvården.

Även Säkerhetspolisen och Tullverket har berört behovet av uppgifter från hälso- och sjukvården i vår kartläggning. Det handlar för

<sup>9</sup> Prop. 2005/06:54 *Utökad möjlighet för Säkerhetspolisen att inhämta information i verksamhet för personskydd*, s. 12.

Säkerhetspolisens del främst om att få bättre underlag att göra hotbedömningar för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar terrorbrott och brott mot Sveriges säkerhet. Polismyndigheten efterfrågar information för att t.ex. få bättre möjligheter att lokalisera och identifiera individer. Både Säkerhetspolisens och Polismyndigheten ser behov av fler underrättelser från hälso- och sjukvården om individer som det finns en oro kring, t.ex. där hälso- och sjukvården bedömer att det finns risk för våldshandlingar.

Genom vår kartläggning har det framkommit att brottsbekämpningen, i synnerhet Polismyndigheten, Säkerhetspolisens och Tullverket, behöver fler uppgifter från hälso- och sjukvården. Anledningen till att uppgifterna som Polismyndigheten efterfrågar inte lämnas ut i dag har dock inte i alla delar kunnat klargöras. Det är inte i alla delar tydligt om det handlar om underutnyttjande av eller begränsningar i det befintliga regelverket.

Socialstyrelsen har pekat på att utökade möjligheter att lämna information till brottsbekämpningen från hälso- och sjukvården kan upplevas stå i strid med hälso- och sjukvårdens uppdrag och etiska principer. Hälso- och sjukvårdspersonalens främsta uppgift är att ge en god och säker vård till patienter och personalens yrkesutövning vilar på en stark etisk grund.

De regioner vi varit i kontakt med har lyft liknande farhågor. En region påtalar att samverkan mellan bl.a. hälso- och sjukvård, socialtjänst och polis för att förebygga och utreda brott är angeläget ur ett samhällsperspektiv och har blivit allt viktigare de senaste åren. Samtidigt som behovet av informationsutbyte finns, och bör underlättas, menar regionen att det är av största vikt att patienter som söker vård – i synnerhet inom psykiatri – är trygga med att sekretess upprätthålls och att målet är att tillsammans med patienten säkerställa god och säker vård. Balansen mellan sekretess och uppgiftslämnande är svår och behöver ständigt övervägas och omprövas. Det mest lämpliga enligt regionen är om ett uppgiftslämnande kan ske med stöd av en överenskommelse med patienten och för dennes bästa.

Trots de starka motstående intressena anser vi att de behov som framkommit innebär att vi bör överväga utökade rättsliga möjligheter för hälso- och sjukvården att lämna uppgifter till brottsbekämpningen.

I vårt arbete har det också varit tydligt att det inte enbart är utökade rättsliga möjligheter som behövs för att fler uppgifter ska lämnas ut till brottsbekämpningen. Det finns en utbredd uppfattning att

dagens lagstiftning är komplicerad och svårtillämpad, bl.a. eftersom den förutsätter att även personal utan juridisk utbildning ska göra straffrättsliga bedömningar. I Brås rapport *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis* (Brå 2021:2) redovisas att det regelverk som finns för utlämnande av information från socialtjänsten till polisen inte används fullt ut bl.a. för att det finns en rädsla för att göra fel. Om den tjänsteman som har att pröva en begäran om utlämnande lämnar beskedet att utlämnande inte kan ske på grund av sekretess, kan den som har efterfrågat uppgifterna begära att myndigheten ska pröva frågan. Det innebär att ansvaret för utlämnandefrågan övergår från tjänstemannen till myndigheten. Om myndigheten i sin tur avslår begäran kan saken överklagas. Men om tjänstemannen i stället lämnar ut uppgifterna sker det under straffansvar enligt bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken. Det medför att det ur den enskilde tjänstemannens perspektiv – i vart fall om sekretessfrågan inte är helt lätt att bedöma – kan framstå som att det är bättre att ta det säkra före det osäkra och lämna beskedet att uppgifterna inte kan lämnas ut på grund av sekretess. Samma problematik som beskrivs inom socialtjänsten framkommer inom hälso- och sjukvården. Även här kan vi konstatera att det finns ett behov av att förenkla lagstiftningen för att den ska tillämpas i den utsträckning som lagstiftaren har avsett.

För legitimerad personal inom hälso- och sjukvården tillkommer dessutom den aspekten att ett felaktigt utlämnande, utöver straffansvaret, också kan riskera att leda till att legitimationen återkallas. Om IVO får kännedom om ett handlande i strid med gällande sekretessbestämmelser kan myndigheten behöva vidta åtgärder. IVO är skyldig att göra en åtalsanmälan om hälso- och sjukvårdspersonal är skäligen misstänkt för att i yrkesutövningen ha begått ett brott för vilket fängelse är föreskrivet (7 kap. 29 § PSL). För det fall att legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal blir dömd för brott kan det under vissa omständigheter leda till en treårig prövotid eller att legitimationen återkallas (8 kap. 1 § första stycket 2 och 3 § första stycket 2 PSL).

Inom den privata hälso- och sjukvården saknas det därtill möjlighet att överklaga ett avslag på en begäran om utlämnande av uppgifter. Ett sådant beslut kan således inte överprövas vilket vid osäkerhet möjligen skulle kunna vara ett incitament till att oftare avslå än att bifalla en begäran.

Vår kartläggning tyder alltså på att det inom hälso- och sjukvården finns framträdande incitament till att hellre avslå en begäran om utlämnande än att tillmötesgå den, särskilt i de mer svårbedömda fallen. Denna rädsla för de konsekvenser som kan uppstå vid ett felaktigt utlämnande kan förväntas medföra att det befintliga regelverket för utlämnande av uppgifter till brottsbekämpande myndigheter inte utnyttjas fullt ut. Bristerna i det avseendet kan möjligen i viss mån avhjälpas genom utbildningsinsatser, handböcker eller stödfunktioner. Men för att åstadkomma en mer genomgripande förändring krävs enligt vår bedömning även författningsändringar som både förenklar den befintliga lagstiftningen och utökar de rättsliga möjligheterna att lämna ut uppgifter. Behovet av utökade rättsliga möjligheter är främst påkallat för att öka förmågan att förebygga, förhindra och upptäcka terroristbrott och brott mot Sveriges säkerhet men även för att fånga upp unga och vuxna på glid samt för att identifiera och lokalisera individer. Sådana författningsändringar bör för det första medföra att det rättsliga utrymmet för utlämnande utökas för att möta de behov som har uppstått på grund av brottslighetens utveckling. Det innebär noggranna övervägningar kring konsekvenserna för förtroendet för hälso- och sjukvården. För det andra bör författningsändringarna medföra en enklare tillämpning, i den meningen att den upplevda risken för att göra fel minskas. Dessutom måste det ändrade regelverket, för det tredje, vara proportionerligt. Den ökade risken för intrång i den personliga integriteten måste stå i proportion till den nytta som ändringen kan leda till för den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten.

Vi har tidigare berört att begreppet hälso- och sjukvård är brett. När vi nu överväger ett utökat uppgiftslämnande finns det anledning att påminna om att även elevhälsans medicinska del omfattas av våra överväganden i detta kapitel. Uppgifter som förvaras inom elevhälsans medicinska gren skyddas av sekretess enligt 25 kap. OSL eller tystnadsplikt enligt 6 kap. 12–13 §§ PSL och kommer därför att träffas av samma förslag som övriga hälso- och sjukvården. Uppgifter som förvaras inom denna del av skolan kan alltså inte lämnas ut med stöd av den särskilda uppgiftsskyldighet för skolan som vi föreslår i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna (se kapitel 11).

### 13.7.2 Ökat uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården bör åstadkommas genom riktade justeringar av befintlig lagstiftning

**Vår bedömning:** Det är inte lämpligt att föreslå generella uppgiftsskyldigheter till förmån för brottsbekämpningen. Ett ökat uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården bör i stället åstadkommas genom riktade justeringar i den befintliga lagstiftningen. Ändringar bör framför allt ske genom att förenkla och utvidga vissa bestämmelser i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen och genom vissa tydligt avgränsade uppgiftsskyldigheter i patientsäkerhetslagen.

Hälso- och sjukvårdslagstiftningen är baserad på samma grundprinciper som socialtjänstlagstiftningen. Den enskildes självbestämmanderätt och integritet är av avgörande betydelse. Det innebär att vården bygger på frivillighet. Bara i undantagsfall kan vård bedrivas med tvång. Frivilligheten gör att enskilda och familjer behöver känna ett förtroende för hälso- och sjukvården så att de som har behov av vård faktiskt söker och vågar ta emot vård. Att ta emot vård kan vara brottsförebyggande i sig. När vi nu överväger att utöka och förenkla möjligheterna att lämna ut uppgifter från hälso- och sjukvården är det samma svåra avvägningar som vi berör i övervägandena som rör uppgiftslämnande från socialtjänsten (se kapitel 12). Starka intressen står mot varandra när det kommer till frågan om hur ett utökat och förenklat uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården lämpligen bör regleras.

I lägesbilden (kapitel 4) beskriver vi bl.a. hur det dödliga våldet ökat de senaste åren i Sverige och att det framför allt är det dödliga skjutvapenvåldet som ökar. För att bryta den allvarliga utvecklingen i samhället behöver brottsbekämpningen effektivare redskap för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och för att utreda och lagföra brott. Regeringen uttalar i direktiven att utvecklingen kräver mönsterbrytande åtgärder som möjliggör informationsutbyte i större utsträckning. Polismyndigheten har förordat att hälso- och sjukvården ska åläggas en motsvarande uppgiftsskyldighet i den nya lagen som vi föreslår för bl.a. vissa statliga myndigheter, dvs en generell skyldighet att på eget initiativ och på begäran lämna uppgifter till brottsbekämpningen.



Samtidigt gör sig starka motstående intressen gällande. Informationsdelningen från hälso- och sjukvården får inte riskera att äventyra möjligheten att ge en god och säker vård eller medföra oproportionerliga intrång i skyddet för enskildas personliga integritet.

Inte heller inom hälso- och sjukvårdssektorn har det framkommit någon forskning som studerat vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen kan få för förtroendet för hälso- och sjukvården (jfr Brå 2021:2 s. 15). Det är en brist i utredningen att vi saknar kännedom om vilka långsiktiga konsekvenser som kan uppstå för hälso- och sjukvården, och även inom andra sektorer. Vårdgivare som vi har varit i kontakt med har pekat på att en inskränkning i patientens integritetsskydd i förlängningen skulle kunna inverka på vilken information som patienter är beredda att delge sina läkare, och därmed också inverka negativt på möjligheterna att ställa diagnoser och erbjuda adekvat vård. Det gäller t.ex. behandling av personer med sexuellt avvikande och potentiellt brottsliga beteenden, där förtroendet för hälso- och sjukvården, och vilken information som patienten är beredd att delge sin läkare, har avgörande betydelse för möjligheterna att behandla patienten. Det innebär att det kan finnas en risk att ett utökat uppgiftslämnande påverkar de brottsförebyggande effekterna av den vård som hälso- och sjukvården erbjuder och utför.

En annan tänkbar konsekvens av ett utökat uppgiftslämnande är att personer som lider av psykisk ohälsa och är våldsbenägna, framför allt de som ännu inte har mottagit någon behandling, inte söker vård i tid av rädsla för att uppgifter som personen lämnar i förtroende till hälso- och sjukvården vidarebefordras till brottsbekämpningen. Konsekvenserna av att personer med stora vårdbehov avstår från att söka och ta emot vård är svåra att närmare bedöma men uppfattas av utredningen som en risk för allvarliga konsekvenser för den enskilde individen och även för samhället i stort.

De långsiktiga konsekvenserna för hälso- och sjukvården är mycket svåra att överblicka. Det är viktigt att ha i åtanke att det primära målet med att öka informationsdelningen från hälso- och sjukvården i det här sammanhanget är att effektivisera brottsbekämpningen och därigenom skapa en ökad trygghet för det stora flertalet i samhället. Oaktat vilken rättslig reglering vi föreslår menar vi att det är en jämförelsevis begränsad grupp av enskilda som kommer att behöva tåla viss inskränkning i skyddet för den personliga integriteten. Särskild hänsyn måste dock tas till att det kan bli fråga om att lämna ut integ-

ritetskänsliga uppgifter även om personer som har blivit utsatta för brott. En utökad möjlighet att lämna ut information från hälso- och sjukvården bör inte begränsas till att avse uppgifter som rör en person som kan misstänkas för brott. Det kan å ena sidan uppfattas som mindre proportionerligt att lämna ut känslig information om brottsoffer. Samtidigt kan det å andra sidan hävdas att om en brottsutsatt person inte vill medverka i en utredning kan gärningspersonens och/eller omgivningens press på den utsatte minska om hälso- och sjukvården har en möjlighet att lämna ut uppgiften.<sup>10</sup> Det är av stor vikt att den som har blivit utsatt för brott kan få upprättelse genom att gärningspersonen lagförs. Intresset av en ökad lagföring – som leder till större trygghet för det stora flertalet – och att brottsoffret i det enskilda fallet får upprättelse väger tungt, vilket både Brottsoffermyndigheten och Brottsofferjouren har påpekat. Även Jämställdhetsmyndigheten har instämt i vikten av att se ett ökat uppgiftslämnande ur ett upprättelseperspektiv.

Vårt uppdrag innefattar möjligheten att lämna författningsförslag som rör andra än de aktörer som uttryckligen nämns i de ursprungliga kommittédirektivens deluppdrag. Vårt huvuduppdrag är också tydligt. Vi ska lämna förslag som utökar uppgiftslämnandet från stora delar av samhället till brottsbekämpningen. Tilläggsdirektiven beskriver att brottslighetens utveckling kräver en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen och att den framför allt bör genomföras med uppgiftsskyldigheter. Endast om vi bedömer att det inte är lämpligt för någon eller några av myndigheterna eller aktörerna ska vi lämna alternativa förslag på hur dessa ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott.

Inom ramen för vår kartläggning vände vi oss till ett antal hälso- och sjukvårdsaktörer för att efterhöra hur de ser på fler uppgiftsskyldigheter, t.ex. genom tillägg i 6 kap. 15 § PSL. Av de som har svarat är en region tydligt emot nya uppgiftsskyldigheter. Flera aktörer har angett att det inte finns några principiella invändningar mot fler uppgiftsskyldigheter, men påpekat att det skulle behövas ett mer konkret förslag för att kunna lämna synpunkter i sak. Några regioner har uttalat att eventuella nya uppgiftsskyldigheter nog måste vägas mot integritetsintresset och mot rätten till självbestämmande inom hälso- och

---

<sup>10</sup> Se Åklagarmyndighetens remissvar över betänkandet *Ett särskilt hedersbrott* (SOU 2020:57).

sjukvården. Om fler uppgiftsskyldigheter övervägs anser en annan vårdgivare att det är lämpligt att införa dem i patientsäkerhetslagen.

Under kartläggningen tog vi också emot synpunkter i frågan om ett ökat uppgiftslämnande bör utformas som en skyldighet eller en möjlighet för hälso- och sjukvården. I det sammanhanget påpekade vissa att när uppgiftslämnandet är frivilligt finns risken att frågan hanteras på olika sätt av olika vårdgivare. Å andra sidan medför bestämmelser som bygger på frivilligt uppgiftslämnande en större flexibilitet eftersom det finns utrymme för lämplighetsöverväganden och möjligheter att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Genom vår kartläggning har det framkommit att de tjänstemän som har att pröva en utlämnandefråga ofta anser att en uppgiftsskyldighet är enklare att tillämpa. Samtidigt kan det dock uppfattas som att utrymmet för lämplighetsöverväganden blir mindre med en sådan lagteknisk lösning.

Det har också framkommit att hälso- och sjukvårdspersonal kan uppleva en osäkerhet kring om det är lämpligt att på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten. Det kan finnas en rädsla för att utsättas för hot eller våld, t.ex. vid vård av patienter i samband med skjutningar.

Vi bedömer, bl.a. mot bakgrund av vad de regioner vi har varit i kontakt med har framfört, att det finns en större risk för långsiktiga konsekvenser för hälso- och sjukvårdens huvuduppdrag vid införandet av sådana generella uppgiftsskyldigheter som vi föreslagit i den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Samma bedömning har vi gjort i förhållande till uppgiftsutlämnande från socialtjänsten. När det gäller valet av rättslig reglering för att utöka uppgiftslämnandet från hälso- och sjukvården gör vi följande bedömning.

Uppgifter som förvaras inom hälso- och sjukvården är ofta mycket integritetskänsliga. Det är skälet till att lagstiftaren under lång tid har valt att skydda uppgifterna med stark sekretess, och tillåtit sekretessgenombrott bara vid ett begränsat antal, tydligt avgränsade, situationer. Detsamma gäller för tystnadsplikten inom den enskilda hälso- och sjukvården.

Säkerhetspolisen har tydligt redogjort för myndighetens behov av fler uppgifter från hälso- och sjukvården i kontraterrorverksamheten och verksamheten för författningsskydd för att på underrättelsestadiet öka förmågan att förebygga och bekämpa terrorbrott och

brott mot Sveriges säkerhet. Myndigheten har också redovisat vilka slags uppgifter som behövs och vilken lagstiftning som i dag utgör hinder mot ett effektivt uppgiftslämnande till Säkerhetspolisen. På liknande sätt har Tullverket och Skatteverket pekat på behovet av att trösklarna i 10 kap. 23 § OSL sänks.

Polismyndigheten har listat ett stort antal uppgifter som myndigheten ser behov av för att bl.a. fånga upp personer på glid och som hälso- och sjukvården kan känna en oro för i syfte att förhindra t.ex. ensamagerande gärningspersoner och för att enklare identifiera och lokalisera individer. Som vi berört tidigare har anledningen till att uppgifterna inte lämnas ut till Polismyndigheten i dag, på samma sätt som i förhållande till socialtjänsten, inte i alla delar kunnat klarläggas. Det är inte tydligt om det handlar om underutnyttjande av eller begränsningar i det befintliga regelverket. Svårigheterna med att närmare ange varför informationen behövs och – i synnerhet – vilka hinder som i dag möter mot utlämnande får ofrånkomligen konsekvenser för den avvägning som måste göras mot andra skyddsvärda intressen (se vidare avsnitt 6.6.3).

Som vi varit inne på tidigare gör sig starka motstående intressen gällande. För det första finns det ett starkt intresse av att värna hälso- och sjukvårdens grunduppdrag. Det bör krävas mycket goda skäl för att ålägga den i många fall redan ansträngda hälso- och sjukvården fler skyldigheter och arbetsuppgifter. För det andra skulle risken för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet – mot bakgrund av den stora mängd integritetskänsliga uppgifter som hanteras – vara särskilt framträdande om sådana uppgiftsskyldigheter infördes inom hälso- och sjukvårdsverksamhet. För det tredje ser vi risker för att sådana uppgiftsskyldigheter kan medföra ett minskat förtroende för hälso- och sjukvården. Det kan leda till att patienter i större utsträckning avstår från att lämna korrekt och fullständig information eller helt avstår från att söka vård. En sådan utveckling skulle vara direkt kontraproduktiv eftersom behandling inom hälso- och sjukvården i sig är brottsförebyggande, och inte minst eftersom det skulle leda till att hälso- och sjukvården skulle ha minskad tillgång till uppgifter som potentiellt kan delas för brottsbekämpande ändamål.

Mot bakgrund av den osäkerhetsfaktor som finns kring konsekvenserna för hälso- och sjukvården bör ett utökat uppgiftslämnandet från vården främst regleras i de fall brottsbekämpningen har preciserat konkreta behov och där problem med dagens lagstiftning har

kunnat identifieras. Vår bedömning är därför, även med beaktande av vad regeringen har gett uttryck för i tilläggsdirektiven, att det behov som har framkommit under vår kartläggning inte är tillräckligt för att motivera breda och allmänt tillämpliga uppgiftsskyldigheter för hälso- och sjukvården. De brottsbekämpande myndigheternas nytta med en sådan reglering skulle enligt vår bedömning inte heller vara proportionerlig mot de förväntade negativa effekterna på de nyss listade motstående intressena.

I verksamheter som, likt socialtjänsten, bygger på att enskilda vågar söka sig dit och ta emot vård anser vi att det inte är lämpligt att föreslå en generell uppgiftsskyldighet, i synnerhet inte en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ till brottsbekämpningens under rättelseverksamhet där det inte finns en konkret brottsmisstanke. Uppgifter som förvaras vid hälso- och sjukvården ska därför inte omfattas av den nya lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna som vi föreslår. Ett ökat uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården bör i stället åstadkommas genom riktade justeringar i den befintliga lagstiftningen. Det är lämpligare att föreslå klart avgränsade sekretessbrytande bestämmelser och uppgiftsskyldigheter som möter de behov som de brottsbekämpande myndigheterna har konkretiserat i förhållande till hälso- och sjukvården. Utifrån de behov som framkommit i vårt arbete framstår det som en bättre ordning att bygga vidare på systematiken i 10 kap. OSL och bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 6 kap. 15 § PSL. Avgränsade uppgiftsskyldigheter likt den befintliga bestämmelsen i 6 kap. 15 § PSL är som regel enklare för hälso- och sjukvårdspersonal att tillämpa. En uppgiftsskyldighet utanför offentlighets- och sekretesslagen har även den fördelen att den bryter både tystnadsplikter i enskild verksamhet och, med tillämpning av 10 kap. 28 § OSL, sekretess inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården.<sup>11</sup>

Trots att vi bedömt att bl.a. integritetsskäl talar för att ett utökat uppgiftslämnande bör ske genom riktade justeringar i befintlig lagstiftning i stället för generella uppgiftsskyldigheter är det alltså viktigt att även fortsättningsvis beakta förslagets konsekvenser för enskildas personliga integritet. Det är även viktigt att beakta vilken påverkan våra förslag får för våra fri- och rättigheter, för barn och andra sär-

---

<sup>11</sup> Jfr dock vad som framgår i avsnitt 13.5 om tolkning av obehörighetsrekvisitet i bestämmelser om tystnadsplikt.

skilt utsatta grupper i samhället. Vi återkommer även till detta i konsekvensanalysen (kapitel 22).

### 13.7.3 Tullverket får en möjlighet att begära ut uppgifter om vistelse på sjukvårdsinrättning

**Vårt förslag:** Tullverket ska i ett enskilt fall kunna begära ut uppgifter från hälso- och sjukvården om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning.

Tullverket har anfört att myndigheten har samma behov av att få uppgift om någon befinner sig på en sjukhusinrättning som t.ex. Skatteverket eller Polismyndigheten (6 kap. 15 § PSL). En sådan uppgift kan vara viktig för att komma i kontakt med en person som myndigheten t.ex. vill höra som misstänkt eller vittne i ett ärende. Det har inte framkommit några skäl som talar emot att Tullverket bör omfattas av bestämmelsen. Det framstår enligt vår mening som inkonsekvent att inte Tullverket har samma möjlighet som de övriga brottsutredande myndigheterna i det avseendet. Vi föreslår därför att Tullverket ska läggas till i 6 kap. 15 § 1 PSL.

Vi föreslår också en språklig ändring för att göra bestämmelsen mer enhetlig. Den aktuella bestämmelsen i patientsäkerhetslagen fanns tidigare i den numera upphävda lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, LYHS (2 kap. 11 §). När patientsäkerhetslagen infördes fördes bestämmelsen över. I bestämmelsen i LYHS angavs att både uppgiftsskyldigheten enligt första punkten (dvs. huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning) och enligt andra punkten (personskydd) gällde i ett ”särskilt fall”. När lagen upphävdes och bestämmelsen fördes över till patientsäkerhetslagen ändrades andra punkten på så sätt att skyldigheten skulle gälla i ett ”enskilt fall”. Det gjordes inga överväganden i den delen och någon ändring i sak synes inte ha varit avsedd.<sup>12</sup>

Vi föreslår att första punkten i den nu aktuella bestämmelsen ändras på så sätt att den motsvarar den andra punkten. I stället för ”särskilt fall” ska det alltså, på samma sätt som i den andra punkten, framgå av bestämmelsen att uppgifterna begärs i ett ”enskilt fall”. Någon ändring i sak är inte avsedd.

---

<sup>12</sup> Jfr prop. 2009/10:210 *Patientsäkerhet och tillsyn*, s. 212–213.

Även om en uppgift om huruvida någon vistas på sjukvårdsinrättning i viss utsträckning också kommer att kunna begäras ut med stöd av den uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter som vi föreslår i kapitel 8 kan det uppstå situationer då t.ex. intresseavvägningen i den nya bestämmelsen medför att en uppgiftsskyldighet inte föreligger enligt den lagen, men där uppgiften i stället kan lämnas ut med stöd av 6 kap. 15 § första stycket 1 PSL. Det finns därför alltjämt skäl för den möjlighet att begära ut uppgifter som följer av 6 kap. 15 § PSL.

#### 13.7.4 Uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka terrorbrott och brott mot Sveriges säkerhet

**Våra förslag:** Den sekretessbrytande bestämmelsen som rör terrorbrottslighet i 10 kap. 18 b § OSL ska ändras på följande sätt. Bestämmelsen ska, utöver socialtjänstsekretess, även bryta hälso- och sjukvårdssekretess.

Sekretess ska kunna brytas även för att lämna en uppgift som rör brott mot Sveriges säkerhet.

Det ska inte längre krävas en bedömning av om en uppgift som lämnas kan antas bidra till att förhindra brott, men det ska framgå att en uppgift lämnas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Vidare ska det krävas konkreta omständigheter, i stället för särskilda omständigheter, för att lämna ut en uppgift.

Det ska inte längre göras en bedömning av om det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde, eller andra särskilda skäl, är olämpligt att en uppgift lämnas ut.

#### Utökade möjligheter att lämna uppgifter som rör terrorbrott och brott mot Sveriges 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 som drabbas och sprider rädsla och fruktan. Dessutom kan terrorism ge upphov till mycket omfattande materiell förstörelse med stora ekonomiska konsekvenser. Vi instämmer

därför i lagstiftarens tidigare uttalanden om att det är viktigt att möjligheter till uppgiftslämnande finns när situationer som innebär behov av utlämnande väl uppstår.<sup>13</sup>

Under vårt arbete har Säkerhetspolisen framfört att det är en brist att myndigheten på underrättelsestadiet inte i tillräcklig utsträckning kan få uppgifter från hälso- och sjukvården för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar terrorbrott och brott mot Sveriges säkerhet. Med terrorbrott avses brott enligt 4–10 §§ terroristbrottslagen. Brott mot Sveriges säkerhet omfattar i första hand brotten i 19 kap. BrB så som högförräderi, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och högmålsbrott i 18 kap. BrB. Vissa allvarliga brott i 13 kap. BrB kan också anses vara brott mot Sveriges säkerhet, t.ex. grov mordbrand, sabotage, kapning, grovt sabotage mot blåljuspersonal och spridande av gift eller smitta (jfr 3 § polislagen [1984:387] och 2 kap. 1 § 1 lagen [2019:1182] om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter).

Den absoluta merparten av Säkerhetspolisens arbete utgörs av underrättelseverksamhet. Säkerhetspolisen har uppgett att myndigheten särskilt har behov av utökade möjligheter att få information innan brott har begåtts för att kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, dvs. på underrättelsestadiet. Uppgifter från hälso- och sjukvården kan vara avgörande i arbetet för att sammanställa en hotbild. Myndigheten ser därför ett behov av en sekretessbrytande bestämmelse som ger hälso- och sjukvårdspersonal en möjlighet att på eget initiativ lämna uppgifter till Säkerhetspolisen för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet när personalen bedömer att det finns risk för att en person kan komma att begå terrorbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Samma behov gör sig, enligt Säkerhetspolisen, gällande i arbetet med att förebygga brott mot Sveriges säkerhet.

Tillgång till information är en grundläggande förutsättning för Säkerhetspolisens, och även Polismyndighetens, möjligheter att förebygga, förhindra eller upptäcka terrorbrottslighet och brott mot Sveriges säkerhet. Utifrån det behov som beskrivits av Säkerhetspolisen bedömer vi att det inte är tillfredsställande att framför allt Säkerhetspolisen vid den här typen av allvarlig brottslighet saknar tillräckliga möjligheter att få uppgifter från hälso- och sjukvården. Att få infor-

---

<sup>13</sup> Prop. 2019/20:123 *Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism*, s. 28.



mation från andra myndigheter och aktörer är avgörande för Säkerhetspolisens förmåga att motverka radikaliserings- och rekryteringsföretag till extremist- och terroristgrupper och att påverka individers avsikt att begå eller stödja terrorbrottslighet. Det är därför viktigt att hälso- och sjukvården har möjlighet att lämna uppgifter på eget initiativ till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen när det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att en person kommer att begå terrorbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Uppgiftslämnandet bör lämpligen regleras genom en utvidgning av den befintliga sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 b § OSL. Den bestämmelsen bryter i dag enbart sekretess i förhållande till socialtjänsten för de sådan brottslighet. Det finns enligt vår mening inte skäl för en sådan uppdelning, utan Säkerhetspolisen bör ha samma möjligheter att få del av sådana uppgifter från hälso- och sjukvården. Vi föreslår därför att bestämmelsen ändras på så sätt att den även bryter sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL. Säkerhetspolisen har därutöver påtalat att även sekretess enligt 25 kap. 2 § OSL för uppgift hos en vård- eller omsorgsgivare som gjorts tillgänglig av en annan vård- eller omsorgsgivare enligt lagen (2022:913) om sammanhållna vård- och omsorgsdokumentation, bör omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen. Vi instämmer i den bedömningen.

Bestämmelsen bör vidare utvidgas på så sätt att även brott mot Sveriges säkerhet omfattas. Den brottslighet som omfattas av begreppet "brott mot Sveriges säkerhet" är av mycket allvarligt slag och Säkerhetspolisen bör ha samma möjligheter att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslighet som myndigheten har i förhållande till terrorbrott.

En utvidgning av bestämmelsen till att omfatta uppgifter som rör brott mot Sveriges säkerhet får även konsekvenser för socialtjänsten. Eftersom 10 kap. 18 b § OSL i dag bryter socialtjänstsekretess får socialtjänsten med vårt förslag även möjlighet att lämna uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att förebygga brott mot Sveriges säkerhet. Det finns ingen anledning att göra skillnad mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården i detta avseende. Det är därför en lämplig ordning att både socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan lämna uppgifter för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet av detta slag.

Som vi beskrivit tidigare har vi i kontakt med vårdgivare efterfrågat synen på ett utökat uppgiftslämnande på underrättelsestadiet

i de fall det finns en samlad oro kring vissa individer. Någon region har i det sammanhanget pekat på att det beskrivna behovet grundar sig på ett antagande om att hälso- och sjukvården i ett tidigt skede kan identifiera riskpersoner med potential att utveckla ett visst oönskat beteende, vilket den regionen menar sällan är möjligt. Även om det skulle vara möjligt att identifiera riskpersoner, menar samma region, skulle uppgiftslämnande i ett så tidigt skede vara förenat med stor osäkerhet och medföra ett oproportionerligt stort intrång i skyddet för patientens personliga integritet.

Vi har förståelse för farhågan att det kan vara svårt att i ett tidigt skede göra bedömningen om en patient uppvisar sådana beteenden, eller ger uttryck för sådana åsikter, att det kan förväntas att patienten radikaliserar till den grad att risk för brottslighet av det aktuella slaget uppstår. Särskilt inom psykiatrin är det, som någon region har påpekat, mycket vanligt förekommande att patienter har exempelvis missbruksproblem och mycket begränsat umgänge. Det är faktorer som visserligen kan öka risken för radikalisering, men som i den absoluta majoriteten av fallen inte leder till sådana konsekvenser. Det är alltså viktigt att möjligheten att lämna ut information träffar sådana situationer där det vid en samlad bedömning finns konkreta omständigheter som medför en risk för att den enskilde kommer begå sådan allvarlig brottslighet som bestämmelsen tar sikte på. Risken ska med hänsyn till samtliga omständigheter varken vara obetydlig eller avlägsen. Det är inte fråga om att lämna ut uppgifter enbart på grund av att någon har uttryckt sympatier för en viss ideologisk eller politisk uppfattning (jfr nedan vad som sägs om skyddet för fri- och rättigheter). Det ska till något därutöver som sammantaget gör att det finns konkreta omständigheter som talar för en risk att den enskilde kommer att begå brott.

Bedömningen vid ett utlämnande ska alltså i normalfallet grundas på flera omständigheter som tyder på att det finns en risk att en enskild kommer att begå brott. Det är en bedömning som görs av hälso- och sjukvårdspersonal, och i förekommande fall av personal vid socialtjänsten, i deras profession. Konkreta omständigheter enligt den föreslagna bestämmelsen kan exempelvis vara att en person

- uttrycker avsikt att begå ideologiskt motiverat våld,
- uppvisar ett avskedsbeteende,
- får sympati för, och söker efter, våldsbejakande material på internet,

- använder symboler som är knutna till våldsbejakande idéer och organisationer,
- konsumerar stora mängder våldsmaterial kopplat till våldsbejakande ideologier eller motsvarande,
- drar sig undan från skolan och fritidsaktiviteter m.m.,
- umgås med personer och grupper som är kända för extremism,
- umgås i grupper där det utövas våld eller annan kriminell verksamhet,
- använder hot och våld,
- begår hatbrott,
- gör resor som leder till radikalisering och kontakter med andra i extremistiska miljöer,
- planerar att resa till annat land för att delta i terrorbrott eller strider,
- ägnar sig åt konspirationsteorier,
- uttrycker hatretorik, eller
- legitimerar användning av våld och hotar med våld för att uppnå politiska mål.<sup>14</sup>

Det är omständigheterna i det enskilda fallet som vid en sammantagen bedömning kan utgöra konkreta omständigheter. I något fall kan en omständighet var tillräckligt för att det ska anses finnas en risk att den enskilde kommer att begå brott men i normalfallet är det flera separata omständigheter som sammantaget leder till en sådan bedömning.

#### *Förhållandet till 6 kap. 15 § PSL*

Vi föreslår nedan även en ny uppgiftsskyldighet i 6 kap. 15 § PSL som också rör uppgifter som behövs i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, bl.a. inom myndighetens kontraterrorverksamhet och

---

<sup>14</sup> Se *Våldsbejakande extremism – Ett utbildningsmaterial för socialtjänstens arbete med barn och unga*, Socialstyrelsen, 2020.

författningsskydd. Inom området författningsskydd ska Säkerhetspolisen förebygga, förhindra och upptäcka ideologiskt motiverad brottslighet som utgör ett säkerhetshot eller som hotar våra grundläggande demokratiska funktioner, oavsett om de bakomliggande orsakerna är religiösa eller politiska. Den uppgiftsskyldighet som föreslås omfattar dock inte Polismyndigheten och avser endast utlämnande på begäran av Säkerhetspolisen. Uppgiftsskyldigheten ger alltså inte stöd för en möjlighet att lämna ut uppgifter på eget initiativ från hälso- och sjukvården. För att i ett tidigt skede i förebyggande syfte få information från hälso- och sjukvården krävs även en ändring av bestämmelsen i 10 kap. 18 b § OSL. På så sätt möjliggörs att hälso- och sjukvården även på eget initiativ har en möjlighet, men ingen skyldighet, att lämna uppgifter till såväl Säkerhetspolisen som till Polismyndigheten.

### **Möjligheten att beakta motstående intressen tas bort**

I de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 18 a–c §§ OSL finns utrymme för en utlämnande myndighet inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården att ta hänsyn till motstående intressen vid ett utlämnande. En uppgift ska inte lämnas ut om det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde, eller av andra särskilda skäl, är olämpligt. Intresseavvägningen i 10 kap. 18 b § OSL har av lagstiftaren motiverats av att även om det samhällseliga intresset av att bekämpa terrorbrottslighet väger mycket tungt bör den sekretessbrytande bestämmelsen inte innebära att myndigheterna inom socialtjänsten förlorar möjligheten att ta hänsyn till motstående intressen. Det har därför ansetts att en förutsättning för uppgiftslämnande är 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 skönsmässigt kan underlåta att lämna ut uppgifter och tydliggör att det åligger myndigheterna att göra noggranna avvägningar i varje enskilt fall.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Prop. 2019/20:123, s. 32.

Bestämmelsen i 10 kap. 18 b § OSL tar sikte på uppgifter som rör brottslighet av mycket allvarligt slag, terrorbrott och brott mot Sveriges säkerhet. Brottbekämpningens intresse av att ta del av uppgifter rörande sådan allvarlig brottslighet väger tyngre än socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens möjlighet att beakta motstående intressen. För uppgifter som rör den här typen av allvarlig och systemhotande brottslighet bör därför möjligheten till intresseavvägning i 10 kap. 18 b § OSL tas bort. Sådana uppgifter ska därför alltid lämnas även om det finns t.ex. planerade insatser som talar mot ett utlämnande.

### Behov av att förenkla 10 kap. 18 b § OSL

Utöver utvidgningen som vi föreslår ovan finns det anledning att överväga en förenkling av 10 kap. 18 b § OSL. Vi har tidigare i betänkandet redogjort för det behov av ett förenklat regelverk som framkommer i Brås rapport 2021:2 och i vår kartläggning (se avsnitt 6.2). Vi har tidigare bedömt att en viktig del i vårt arbete är att verka för att sekretesslagstiftningen blir enklare att tillämpa. Därigenom minskar den rädsla för att göra fel som många tjänstemän känner. Denna rädsla är, som vi berört ovan, dubbelbottnad inom hälso- och sjukvården. Inom hälso- och sjukvården kan personal både riskera ett straffrättsligt ansvar och arbetsrättsliga konsekvenser kopplade till sin legitimation vid ett felaktigt utlämnande. För hälso- och sjukvården kan det därför uppfattas än mer angeläget att föreslå förenklingar.

Bestämmelsen i 10 kap. 18 b § OSL är uppbyggd på liknande sätt som 18 a och 18 c §§. Båda de senare bestämmelserna har vi tidigare bedömt bör förenklas. Förenklingen som vi då föreslagit innebär att rekvisitet ”uppgiften kan antas bidra till att förhindra det” ska utgå och att det ska krävas konkreta omständigheter i stället för särskilda omständigheter.

Flera vårdgivare har lyft att bestämmelserna i 10 kap. OSL innehåller rekvisit som är svåra att tillämpa för hälso- och sjukvårdspersonal. Ett sådant rekvisit är att bedöma om en uppgift kan antas bidra till att förhindra brott, vilket förekommer i bl.a. 10 kap. 18 b § OSL. Vårdgivarna har pekat på att det är en svår bedömning särskilt eftersom personalen ofta saknar juridisk utbildning.

Den tolkningsproblematik som framkommit i våra kontakter med vårdgivare och andra aktörer talar för att det även i förhållande

till 10 kap. 18 b § OSL finns anledning att förenkla bestämmelsen genom att ta bort kravet på en bedömning av om en uppgift kan antas förhindra brott. Det är alltjämt fråga om ett uppgiftslämnande i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, vilket bör förtydligas genom ett tillägg i första stycket. Den föreslagna ändringen innebär att personal inte behöver pröva om en uppgift kan antas bidra till att förhindra den brottslighet det är fråga om. Genom att ta bort rekvisitet utvidgas tillämpningsområdet något.

Vi föreslår även att rekvisitet särskilda omständigheter ändras till konkreta omständigheter. De exempel på uppgifter som uppges som relevanta att lämna ut från socialtjänsten enligt förarbetena till bestämmelsen ska fortfarande tjäna som vägledning. I betänkandet *Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism* (SOU 2018:65) beskrivs att det skulle kunna vara uppgifter om enskilda som visar intresse för våldsbejakande extremistiska rörelser genom att använda sig av deras symboler eller flaggor eller uppgifter om en enskild som uttrycker våldsbejakande extremistiska idéer eller tar del av videor med våldsbejakande extremistiska budskap.<sup>16</sup>

Andra uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen är om socialtjänsten, eller hälso- och sjukvården, får kännedom om att en person har samröre med extremistiska rörelser eller bär på sådana åsikter och tankar. Liknande uppgifter kan också komma till socialtjänstens kännedom i samband med ärenden som rör våld i nära relationer, hedersvåld, barnärenden, eller som en följd av ett pågående arbete för att förebygga eller motverka kriminalitet, exempelvis inom ramen för sociala insatsgrupper, SIG. Det förekommer även att personer tar egen kontakt med socialtjänsten när de vill lämna en extremistisk rörelse.<sup>17</sup> Se även punktlistan ovan som innehåller exempel på omständigheter som ensamt eller sammantaget kan utgöra konkreta omständigheter. I likhet med vad vi uttalade i det avsnittet vill vi understryka är det inte får bli fråga om s.k. åsiktsregistrering. Uppgiftslämnande ska enbart ske när det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att en enskild kommer att begå terrorbrottslighet eller, enligt vårt förslag ovan, brott mot Sveriges säkerhet. Det innebär som regel att en uppgift om att en person vid något tillfälle uttryckt extrema

---

<sup>16</sup> SOU 2018:65, s. 185.

<sup>17</sup> *Våldsbejakande extremism – Stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer*, Socialstyrelsen.

åsikter inte ensamt är tillräckligt för att det ska anses föreligga konkreta omständigheter som talar för att personen kan antas begå brott.

### 13.7.5 Uppgifter om begångna terrorbrott

**Vårt förslag:** Den sekretessbrytande bestämmelsen som rör terrorbrottslighet i 10 kap. 22 a § OSL ska även bryta hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1 och 2 §§ OSL.

#### Säkerhetspolisen behöver uppgifter från hälso- och sjukvården för att utreda terrorbrott

Under vårt arbete har Säkerhetspolisen framfört att det är en brist att myndigheten inte i tillräcklig utsträckning kan få uppgifter från hälso- och sjukvården för att utreda begångna terrorbrott. Uppgifter från hälso- och sjukvården kan vara avgörande i arbetet för att sammanställa en hotbild men även för att utreda ett misstänkt brott. Se även redogörelsen i föregående avsnitt för vikten av information från hälso- och sjukvården i ärenden som rör terrorbrott.

Säkerhetspolisen har framfört att 10 kap. 23 § OSL visserligen kan bryta hälso- och sjukvårdssekretess när det gäller viss begången terrorbrottslighet men att myndigheten har behov av en sekretessbrytande bestämmelse med motsvarande innehåll som 10 kap. 22 a § OSL som bryter hälso- och sjukvårdssekretess. Även med den ändring av 10 kap. 23 § OSL som vi föreslår i avsnitt 12.7.5 kvarstår ett antal brott i 4–10 §§ terroristbrottslagen som inte kan utgöra grund för utlämnande med stöd av 10 kap. 23 § OSL. De brott som fortsatt inte kommer att omfattas är de brott som har en straffskala som börjar på fängelse, t.ex. samröre med terroristorganisation, finansiering av terrorism, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet.

#### Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 22 a § OSL ska även bryta hälso- och sjukvårdssekretess

Säkerhetspolisen har framfört ett behov av utökad tillgång till uppgifter från hälso- och sjukvården även när det är fråga om begångna terrorbrott.

Vi har tidigare i betänkandet föreslagit att tröskeln för vilka brott som omfattas av 10 kap. 23 § OSL bör sänkas. Vårt förslag innebär att uppgifter som rör brott som har en straffskala som börjar på sex månaders fängelse eller mer kan lämnas ut från hälso- och sjukvården till brottsbekämpningen. Oavsett om ändringen i 10 kap. 23 § OSL genomförs eller inte finns det ett antal brott i 4–10 §§ terroristbrottslagen som inte utgör grund för ett utlämnande från hälso- och sjukvården med stöd av 10 kap. 23 § OSL. De brott i terroristbrottslagen som faller utanför tillämpningsområdet för 10 kap. 23 § OSL, med eller utan vår föreslagna ändring, är främst brott av normalgraden, t.ex. deltagande i terroristorganisation (4 a §), samröre med en terroristorganisation (5 §), finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (6 §), offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (7 §), rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (8 §), utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (9 §) eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (10 §).

Uppgifter som kan behövas i Säkerhetspolisens verksamhet med att utreda terrorbrott kan som vi nämnt tidigare finnas inom hälso- och sjukvården. Det kan handla om patienter som berättat att de företagit en terrorismresa, eller som har, eller har haft, samröre med en terroristorganisation eller som annars söker vård och berättar om begången brottslighet. Mot bakgrund av det behov av fler uppgifter från hälso- och sjukvården som Säkerhetspolisen beskrivit är det otillfredsställande att uppgifter inte kan lämnas från hälso- och sjukvården rörande dessa brott. Det finns alltså ett kvarstående behov av att förbättra möjligheterna för Säkerhetspolisen att få tillgång till uppgifter om terrorbrott från hälso- och sjukvården. De skäl som talar för ett utökat uppgiftslämnande i förhållande till 10 kap. 18 b § OSL är i allt väsentligt även relevanta här. Om en ändring inte införs i 10 kap. 22 a § OSL skulle det därtill uppstå en omotiverad diskrepans i förhållande till möjligheterna för Säkerhetspolisen att få uppgifter från hälso- och sjukvården för att förbygga, förhindra och upptäcka terrorbrottslighet. Möjligheterna för Säkerhetspolisen att få tillgång till information om begångna brott bör inte vara sämre än vad som gäller på underrättelsestadiet. Vi föreslår därför att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 22 a § OSL även ska bryta hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1 § OSL. Även sekretess enligt 25 kap. 2 § OSL för uppgifter hos en vård- eller omsorgsgivare som gjort tillgänglig av en annan vård- eller omsorgsgivare enligt lagen



(2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation bör enligt Säkerhetspolisens bedömning omfattas av 10 kap. 22 a § OSL. Vi instämmer i den bedömningen.

### 13.7.6 En ny skyldighet att lämna vissa uppgifter till Säkerhetspolisen införs i patientsäkerhetslagen

**Vårt förslag:** Hälso- och sjukvårdspersonal ska lämna ut uppgifter som begärs av Säkerhetspolisen i ett enskilt fall och behövs i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar terrorbrott eller brott mot Sveriges säkerhet. Uppgiftsskyldigheten förs in i patientsäkerhetslagen.

De brottsbekämpande myndigheterna har fört fram att det finns ett behov av att hälso- och sjukvården bör kunna lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna i större utsträckning än i dag. Ett förslag som har lagts fram i det sammanhanget är att fler uppgiftsskyldigheter bör läggas till i 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen.

Som vi berört tidigare kan uppgift om en enskild person som förekommer inom hälso- och sjukvården utgöra viktig information för Säkerhetspolisen när det gäller att bedöma risken för om denne kan komma att begå våldshandlingar. Sådana uppgifter kan därmed vara av avgörande betydelse när Säkerhetspolisen ska bedöma en hotbild. Uppgifter från hälso- och sjukvården kan, tillsammans med uppgifter från andra delar av samhället, vara viktiga för att kunna förebygga, förhindra eller upptäcka allvarlig brottslighet så som terrorbrott eller brott mot Sveriges säkerhet.

I dag kan Säkerhetspolisen få ut uppgifter om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning eller inte med stöd av 6 kap. 15 § 1 PSL men däremot inte andra uppgifter som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt, t.ex. om en patients medicinering, övrig behandling och permissioner.

Säkerhetspolisen har enligt nuvarande lagstiftning små möjligheter begära ut uppgifter i underrättelseverksamheten från hälso- och sjukvården. Inom verksamheten för personskydd har myndigheten sedan tidigare möjlighet att begära ut sådana uppgifter som nu efterfrågas med stöd av 6 kap. 15 § 3 PSL. Det framstår som otillfredsställande

och inkonsekvent att Säkerhetspolisen saknar en motsvarande möjlighet inom t.ex. verksamhetsområdena för kontraterror och författningsskydd. För att mer effektivt kunna arbeta mot terrorbrott och hot mot Sveriges säkerhet är det av vikt att Säkerhetspolisen kan er hålla information från hälso- och sjukvården. Vi har tidigare i kapitlet föreslagit att hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1 och 2 §§ OSL ska kunna brytas med stöd av 10 kap. 18 b och 22 a §§ OSL. De ändringarna träffar emellertid inte uttryckligen enskilt bedriven hälso- och sjukvård. Även om enskilt bedriven hälso- och sjukvård skulle tolka obehörighetsrekvisitet i tystnadsplikten med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen finns det utifrån behovet av en enkel och tydlig lagstiftning skäl att överväga en uppgiftsskyldighet som träffar både offentlig och enskilt bedriven hälso- och sjukvård i patientsäkerhetslagen. Vi bedömer det som otillfredsställande att brottsbekämpningen ska behöva förlita sig på att ett utökat informationsflöde från enskilda vårdgivare kommer till stånd enbart genom ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen. Vi menar därför att det finns starka skäl för att införa en uppgiftsskyldighet i 6 kap. 15 § PSL som anger att hälso- och sjukvårdspersonal är skyldiga att lämna ut sådana uppgifter som begärs av Säkerhetspolisen i ett enskilt fall och som behövs i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar terrorbrott eller brott mot Sveriges säkerhet.

Säkerhetspolisens behov av uppgifter bör vägas mot risken att förtroendet för hälso- och sjukvården påverkas negativt och att den påverkan inte står i proportion till vinsten för brottsbekämpningen. Vår utgångspunkt är dock att en tydligt avgränsad skyldighet – både vad avser brottstyp och vilka myndigheter som är berörda – medför att ändringen inte kommer att leda till något mer omfattande uppgifts- utlämnande, se nedan beträffande Säkerhetspolisens uppskattning. Vi vill också understryka att en sådan uppgiftsskyldighet i patientsäkerhetslagen inte innebär en skyldighet för personal inom hälso- och sjukvården att på eget initiativ lämna uppgifter till Säkerhetspolisen. Skyldigheten träder in först när Säkerhetspolisen begär ut en uppgift. Det får förutsättas att det allmänt sett finns en förståelse och acceptans för att uppgifter av det aktuella slaget kommer brottsbekämpningen till del. Den eventuella påverkan en ny uppgiftsskyldighet i patientsäkerhetslagen kan få för hälso- och sjukvårdens uppdrag be-

dömer vi mot den bakgrunden stå i proportion till den förväntade nyttan för Säkerhetspolisens verksamhet.

Uppgiftsskyldigheten ska avse uppgifter som rör terrorbrott och brott mot Sveriges säkerhet. Med terrorbrott avses brottskatalogen i 4–10 §§ terroristbrottslagen och med brott mot Sveriges säkerhet avses i första hand brott i 18 och 19 kap. brottsbalken och vissa allvarliga brott i 13 kap. brottsbalken (se ovan).

För ett utlämnande ska det krävas att uppgiften *behövs* i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Vi har även i andra delar av betänkandet bedömt att en uppgift måste behövas i brottsbekämpande verksamhet för att lämnas ut. Det rekvisitet utgör enligt vår uppfattning en lämplig avgränsning för vilka uppgifter som ska lämnas ut till brottsbekämpningen. Det är även här en lämplig avgränsning. Därigenom får bestämmelsen samma språkliga utformning som uppgiftsskyldigheten inom Säkerhetspolisens verksamhet för personskydd (6 kap. 15 § 2 PSL). Det är Säkerhetspolisen som gör bedömningen om uppgifter om en enskild person behövs i verksamheten för att förebygga, förhindra eller upptäcka terrorbrottslighet eller brott mot Sveriges säkerhet. Det är viktigt att Säkerhetspolisen i en begäran redogör för skälen för utlämnandet på ett sådant sätt att det tydligt framgår att förutsättningarna för ett utlämnande enligt bestämmelsen är uppfyllda.<sup>18</sup> De uppgifter som Säkerhetspolisen uppgett att myndigheten kan komma att begära ut med stöd av uppgiftsskyldigheten är t.ex. uppgift om

- psykisk ohälsa som kan påverka (öka eller minska) risken för terrorbrott,
- vilken sorts psykisk ohälsa det handlar om och hur den påverkar patienten,
- om patienten står under behandling för sin psykiska ohälsa,
- om patienten har vårdats ineliggande för sin psykiska ohälsa,
- om patienten följer sin eventuella behandlingsplan,
- om patienten har pratat om eventuell brottslighet i samtal med hälso- och sjukvården,

---

<sup>18</sup> Jfr prop. 2019/20:186 *Ett förstärkt medarbetarskydd för polisanställda*, s. 27, och prop. 2005/06:54 *Utökad möjlighet för Säkerhetspolisen att inhämta information i verksamhet för personskydd*, s. 14–15.

- om patienten har uttryckt en fascination för våldsbejakande ideologier,
- läkares bedömning av risken för våldsbrottslighet,
- om patienten har varit utåtagerande mot sjukvårdspersonal, eller
- om patienten har en fixering vid någon person vars skydd Säkerhetspolisen ansvarar för.

Någon vårdgivare har pekat på att det kan uppstå tolkningsproblem vid utlämnande med stöd av den befintliga uppgiftsskyldigheten i 6 kap. 15 § 1 PSL i frågan om hur mycket information hälso- och sjukvården ska lämna ut i ett enskilt fall. Samma fråga kan uppkomma vid utlämnande med stöd av den nya uppgiftsskyldigheten. Utgångspunkten bör vara att Säkerhetspolisen kan begära att uppgifter beträffande en särskild person ska lämnas ut och att hälso- och sjukvårdspersonalen sedan närmare får avgöra vilka uppgifter som ska lämnas ut. Vidare bör eventuella oklarheter sannolikt lösas genom samverkan. Uppgifter som behövs i Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottlig verksamhet som innefattar terrorbrott och brott mot Sveriges säkerhet ska alltså lämnas ut, men inte andra uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som inte har betydelse för de aktuella verksamhetsområdena.

### 13.7.7 Särskilt om förhållandet till fri- och rättigheter

Förslagen som innebär ett utökat uppgiftslämnande rörande terrorbrott och brott mot Sveriges säkerhet aktualiserar frågor om skyddet för de mänskliga fri- och rättigheterna.

I förarbetena till 10 kap. 18 b § OSL framgår att flera remissinstanser lyfte risken för att enskilda på felaktiga grunder pekas ut som blivande terrorister utifrån bl.a. sin trosuppfattning om den föreslagna bestämmelsen infördes. Bland annat Statens institutionsstyrelse påpekade att även radikala och icke-demokratiska åsikter kan rymmas inom yttrandefriheten.<sup>19</sup> Flera av de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna aktualiseras när vi nu överväger en utvidgning av 10 kap. 18 b och 22 a §§ OSL och 6 kap. 15 § PSL, så som t.ex. rätten

---

<sup>19</sup> Prop. 2019/20:123, s. 28–29.

till yttrandefrihet och skyddet mot diskriminering (2 kap. 1 och 12 §§ regeringsformen). Dessa fri- och rättigheter skyddas även bl.a. i artikel 9, 10 och 14 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen. En begränsning i dessa fri- och rättigheter får endast göras med stöd av lag, och för att tillgodose vissa angivna ändamål. Religionsfriheten är dock absolut. För straffrättsligt ansvar för terrorbrott och brott mot Sveriges säkerhet krävs det inte att brottsligheten som utgör grund för uppgiftslämnande 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 uppgiftslämnande förhåller sig till skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna är särskilt viktigt att bedöma förhållandet till yttrandefriheten och religionsfriheten. I sammanhanget aktualiseras även förbudet mot diskriminering. De aktuella bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och patientsäkerhetslagen omfattar utlämnande av uppgifter för att förebygga, förhindra och upptäcka samt för att utreda och lagföra terrorbrott, eller i förekommande fall brott mot Sveriges säkerhet, oavsett om de är ideologiskt motiverade eller inte. Som uttalades av lagstiftaren när 10 kap. 18 b § OSL infördes kan varken de berörda myndigheternas uppgiftslämnande eller de insatser som kan bli aktuella att vidta för Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen komma att begränsa individens möjlighet att utöva sin yttrandefrihet eller sin religionsfrihet.<sup>20</sup> Vi gör samma bedömning i förhållande till den utvidgning vi nu föreslår. Förslagen kommer därför inte innebära någon begränsning i de nämnda friheterna. Det är inte heller missgynnande på sätt som anges i bestämmelserna om förbud mot diskriminering.

De sekretessgenombrott vi nu föreslår för uppgifter inom hälso- och sjukvården kan också anses utgöra en inskränkning av rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 Europakonventionen. Detta eftersom de 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. Vi ansluter oss här till den bedömning som regeringen gjorde i samband med att 10 kap. 18 c § OSL infördes.<sup>21</sup> Det uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården vi nu föreslår kan bidra

<sup>20</sup> Prop. 2019/20:123, s. 29.

<sup>21</sup> Prop. 2019/20:123, s. 30.

till att fler brott med anknytning till terrorism kan förhindras och lagföras, vilket i sig bör innebära ett stärkt skydd för enskildas liv, frihet och säkerhet. Det rättighetsintrång våra förslag innebär får anses nödvändigt eftersom det svarar mot det samhälleliga intresset av att förebygga och bekämpa terrorbrottslighet och brott mot Sveriges säkerhet och det står i rimlig proportion till förslagets syfte. Förslagen är därför förenliga med artikel 8 i Europakonventionen.

### 13.7.8 Integritetsfrågor

**Vår bedömning:** Behandlingen av personuppgifter kommer inte att gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för förslagen.

Vi har i detta kapitel lämnat ett antal förslag på författningsändringar i offentlighets- och sekretesslagen och patientsäkerhetslagen som tar sikte på ett ökat uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården, inklusive elevhälsans medicinska verksamhet, till brottsbekämpningen. Även förslagen som vi överväger i avsnitt 12.7.5 avseende 10 kap. 23 § OSL berör hälso- och sjukvården. De senare förslagen kommer att leda till att fler uppgifter om begångna brott lämnas från hälso- och sjukvården till brottsbekämpningen. Ändringarna syftar till att ge brottsbekämpningen mer effektiva verktyg att förebygga och bekämpa brott. Såvitt avser författningsförslagen som berör 10 kap. 18 b och 22 a §§ OSL och 6 kap. 15 § PSL kommer dessa att bidra till att fler brott med anknytning till terrorism och brott mot Sveriges säkerhet kan förhindras och utredas, vilket i sig innebär ett stärkt skydd för enskildas liv, frihet och säkerhet.

Hälso- och sjukvården behandlar redan i dag personuppgifter i samband med utlämnande till brottsbekämpningen. Det är svårt att på förhand närmare ange arten eller omfattningen av de uppgifter som kan komma att begäras ut och lämnas ut på eget initiativ från hälso- och sjukvården med stöd av våra förslag. En rimlig utgångspunkt för vilka uppgifter det kommer att handla om är de behovsbeskrivningar som framgår i t.ex. avsnitt 13.7.4–13.7.6. För att förebygga och bekämpa terrorbrott och brott mot Sveriges säkerhet kan det t.ex. handla om uppgifter om psykisk ohälsa som kan påverka (öka eller minska) risken för terrorbrott, hur den psykiska ohälsan påverkar patienten och om

personen står under behandling och följer sin eventuella behandlingsplan. Det kan också handla om uppgifter som en enskild lämnat i samband med vårdkontakter där det framkommer eventuella planer på eller uppgift om begångna terroristbrott eller en snabbt accelererande radikaliseringsprocess.

Våra samlade förslag som rör hälso- och sjukvården innebär att personuppgiftsbehandlingen i dessa verksamheter kommer att öka. På motsvarande sätt kommer personuppgiftsbehandlingen öka hos de mottagande brottsbekämpande myndigheterna. Säkerhetspolisen har uppskattat att det i nuläget, högt räknat, kan komma att röra sig om uppskattningsvis 50 fall per år i vilka Säkerhetspolisen skulle behöva begära ut uppgifter från hälso- och sjukvården med stöd av den föreslagna uppgiftsskyldigheten i 6 kap. 15 § PSL. Samtidigt understryker Säkerhetspolisen att antalet är svårbedömt på förhand och kan variera från år till år.

Vi kan utgå från att uppgiftslämnandet från hälso- och sjukvården kommer att avse uppgifter som en enskild normalt sett inte vill ska lämnas ut. Uppgifter om hälsa är särskilt känsliga personuppgifter. Det kan inte uteslutas att även andra känsliga personuppgifter kan komma att behandlas i större utsträckning för att lämnas ut till brottsbekämpningen, som exempelvis uppgifter om politisk åskådning, etnicitet eller religiös övertygelse. Utlämnandet är dock begränsat till de brottsbekämpande myndigheterna och i flera avseenden endast till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Uppgifter som lämnas ut kommer att vara skyddade av stark sekretess med stöd av 18 kap. 1 och 2 §§ och 35 kap. 1 § OSL hos den mottagande myndigheten. De uppgifter som ska lämnas är enbart uppgifter som hälso- och sjukvården får kännedom om i den ordinarie verksamheten. Hälso- och sjukvården ska inte särskilt efterfråga uppgifter om brottslighet i syfte att lämna ut dem till brottsbekämpningen.

Likt de flesta andra delar av betänkandet är det svårt att på förhand ange vid hur många tillfällen hälso- och sjukvården kan komma att lämna ut uppgifter med stöd av våra förslag och hur stor mängd uppgifter det kan komma att röra vid varje tillfälle. Det vi kan konstatera, utifrån Säkerhetspolisens uppskattning i förhållande till 6 kap. 15 § PSL, är att det inte bör handla om något större antal förfrågningar, vilket i förlängningen bör medföra att det inte kommer vara några större mängder uppgifter som behandlas för att lämnas ut. Intrånget i enskildas personliga integritet måste ställas mot brotts-

bekämpningens intresse av uppgifterna. Säkerhetspolisens och Polismyndighetens behov är kopplat till förmågan att effektivt förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet. Vid en sådan intresseavvägning anser vi att brottsbekämpningens behov av uppgifter väger tyngre än den enskildes intresse av att inte utsättas för ett integritetsintrång. Intrånget i den personliga integriteten får anses proportionerligt i förhållande till syftet med författningsförslagen.



# 14 Särskilt om uppgifter från Statens institutionsstyrelse

## 14.1 Inledning

Insatser inom socialtjänsten ges i första hand i frivilliga former enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Vård kan ges utan samtycke med stöd av bestämmelser i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Statens institutionsstyrelse, SiS, är en förvaltningsmyndighet som verkar på uppdrag av regeringen. Verksamheten är indelad i ungdomsvård och missbruksvård. Inom ungdomsvården vårdas ungdomar med psykosocial problematik och ungdomar dömda till sluten ungdomsvård. Inom missbruksvården vårdas vuxna med allvarligt missbruk. För vård av barn och unga som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn finns det särskilda ungdomshem och för missbrukare finns det LVM-hem. Det är SiS som har i uppdrag att anvisa individer plats i ett särskilt ungdomshem eller ett LVM-hem när det fattats beslut om ett omedelbart omhändertagande eller att individen ska beredas vård med stöd av LVU eller LVM. Ungdomar kan även placeras på särskilt ungdomshem för att verkställa påföljden sluten ungdomsvård, mer därom nedan. SiS ansvarar för verksamheten vid dessa institutioner och upprättar särskilda vårdplaner och verkställighetsplaner för de placerades vistelse.

### 14.1.1 Verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen

På de särskilda ungdomshemmen vistas unga som behöver vård på grund av sitt eget beteende (3 § LVU), unga som behöver vård med anledning av brister i hemmiljön (2 § LVU), unga som verkställer en

dom på sluten ungdomsvård samt unga som vårdas frivilligt med stöd av socialtjänstlagen.

Varje år placeras ungefär 1 000 ungdomar på någon av SiS institutioner.<sup>1</sup> Under 2021 påbörjade 64 ungdomar verkställighet efter en dom om sluten ungdomsvård. Sluten ungdomsvård är en straffrättslig påföljd som kan bli aktuell för ungdomar som begått brott när de fyllt 15 år men inte 18 år. Påföljden är tidsbestämd och kan vara lägst 14 dagar och högst fyra år. Ungdomar döms normalt till sluten ungdomsvård vid allvarlig brottslighet såsom mordbrand, sexualbrott, våldtäkt och mord. Under verkställigheten på SiS får ungdomarna behovsanpassade vård- och behandlingsinsatser och erbjuds skolgång. Utslussning och återanpassning i samhället är i fokus under verkställigheten.

I samband med att en ungdom placeras på ett särskilt ungdomshem genomförs en inskrivningsintervju. Av rapporten *Ungdomar intagna på SiS särskilda ungdomshem under 2020* framkommer, baserat på de inskrivningsintervjuer som gjorts under året, att nästan alla ungdomar inom SiS vårdas på låsbar plats och att minst en fjärdedel tidigare har varit placerade på ett särskilt ungdomshem. Ungdomarna som intervjuats vid inskrivning hade omhändertagits på grund av missbruk, brottslig verksamhet och/eller annat socialt nedbrytande beteende. För majoriteten av de unga ingår missbruk som placeringsorsak men det finns en stor könsskillnad gällande de två andra placeringsorsakerna. Pojkar placeras i betydligt större utsträckning än flickor på grund av brottslig verksamhet och flickor placeras oftare än pojkar på grund av annat socialt nedbrytande beteende.

Det framkommer också att sex av tio har en eller fler vänner som har haft problem med alkohol eller narkotika och drygt hälften har en eller fler vänner som har haft problem med brottslighet. Nästan en av tio anger att de tillhör ett gäng som begår brottsliga eller andra icke acceptabla handlingar. Även om pojkar placeras i större utsträckning än flickor på grund av brottslighet är det dock ingen större skillnad mellan flickor och pojkar i antal brott som ungdomarna uppger att de har varit inblandade i de senaste tre månaderna. Misshandel, narkotikabrott och ringa stöld är de vanligaste brotten. Debutåldern för brott varierar mellan 11 och 15 år. Hälften av pojkarna och knappt en femtedel av flickorna har varit anhållna eller häktade de tre senaste

---

<sup>1</sup> År 2021 gjorde SiS 1 143 intagningar, vilket avsåg 971 individer, på särskilda ungdomshem med stöd av LVU eller SoL, exklusive LSU, SiS i korthet 2021.

månaderna innan intagning. Hälften av pojkarna och drygt var fjärde flicka väntar på åtal, rättegång eller dom.

### 14.1.2 Sekretess för uppgifter hos SiS

SiS huvudsakliga uppdrag ligger inom socialtjänsten. Myndigheten har inget uttalat uppdrag inom hälso- och sjukvård men i den omfattning placerade individer har sådana behov erbjuder SiS i vissa fall även hälso- och sjukvård.<sup>2</sup>

Myndigheten för uppgifter i två separata system, ett för socialtjänst och ett för hälso- och sjukvård. Företrädare för SiS har förklarat att det främst är inom socialtjänstsystemet som det kan finnas uppgifter av intresse för brottsbekämpningen.

De särskilda reglerna om sekretess för uppgifter som förvaras inom socialtjänsten återfinns i 26 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Med socialtjänst menas bl.a. den verksamhet som SiS bedriver med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU (26 kap. 1 § OSL). För uppgifter som förekommer inom SiS hälso- och sjukvårdsverksamhet gäller sekretess enligt 25 kap. OSL. Utgångspunkten är att sekretesskyddet för uppgifter om enskilda som är placerade vid SiS institutioner är starkt. De möjligheter personal vid socialtjänsten och inom hälso- och sjukvården har att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter, som vi tidigare redovisat, gäller även här (se kapitel 12 och 13).

## 14.2 Behovet av ett ökat uppgiftslämnande

**Vår bedömning:** Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket behöver mer uppgifter från Statens institutionsstyrelse.

<sup>2</sup> Här kan nämnas att Socialstyrelsen har fått ett uppdrag av regeringen som rör integrerad vård. Det är ett utvecklingsprojekt för att förbättra samverkan mellan barn- och ungdomspsykiatri och SiS särskilda ungdomshem. Syftet är att utveckla kunskaperna om hur man kan förbättra vården för de barn och unga på SiS ungdomshem som behöver omfattande psykiatrisk vård, se Uppdrag om utvecklingsarbete avseende viss verksamhet vid Statens Institutionsstyrelse, 2019-09-19, Socialdepartementet, S2019/00643/FST, S2019/03898/FS (delvis).

### 14.2.1 Brottsbekämpningen behöver mer uppgifter från SiS ...

SiS har särskilt lyfts fram av Polismyndigheten, Tullverket och i viss mån Säkerhetspolisen som en myndighet som förvarar en stor mängd uppgifter som kan vara värdefulla i myndigheternas brottsbekämpande verksamhet.

Inom SiS finns uppgifter om barn och unga som är tungt kriminellt belastade. Uppgifter som förvaras vid SiS kan vara av avgörande betydelse för att brottsbekämpningen ska kunna förebygga och förhindra allvarlig brottslighet både vid SiS institutioner och ute i samhället i övrigt. Som vi nämnt tidigare omfattas merparten av de uppgifter som förvaras hos SiS av socialtjänstsekretess, dvs. stark sekretess. De brottsbekämpande myndigheterna har därför i dag begränsad möjlighet att få tillgång till uppgifter som förvaras där.

Även i förhållande till SiS är det framför allt uppgifter om kontakter och umgänge, tillhörigheter till kriminella nätverk och andra grupperingar, uppgifter om närstående och släkt och om vem som besökt en intagen som de brottsbekämpande myndigheterna efterfrågar. Annan information som också kan vara intressant för Polismyndigheten är om en ungdom får nya relationer eller rekryteras till ett kriminellt nätverk under tiden denne befinner sig på ett boende. Det kan också handla om uppgifter som rör pågående brottslighet, brottsplaner, pågående konflikter, radikalisering eller våldsbejakande extremism som kommer till personalens kännedom under en placeringstid.

De brottsbekämpande myndigheterna, framför allt Tullverket, beskriver också ett återkommande behov av uppgifter om en viss person är omhändertagen enligt LVU eller LVM och var denne är placerad för att t.ex. genomföra förhör i samband med en förundersökning. Det behovet bör lösas genom det förslag vi lämnar i avsnitt 12.7.6 där vi föreslår att Tullverket ska omfattas av bestämmelsen i 12 kap. 10 § SoL.

Även uppgifter om var en person befunnit sig vid en viss tidpunkt eller om och när en person avvikit från ett boende kan vara intressant för brottsbekämpningen. I sådana situationer har särskilt Tullverket och Skatteverket begränsade möjligheter att få tillgång till uppgifter från SiS eftersom 10 kap. 23 § OSL, som vi redogjort för i avsnitt 12.2.4, i stor utsträckning inte bryter socialtjänstsekretess gentemot dessa myndigheter. De förslag vi lämnar om att utvidga tillämpningsområdet för 10 kap. 23 § OSL i avsnitt 12.7.5, och även den särskilda upp-

giftsskyldighet för kontaktuppgifter som vi föreslår i den nya lagen (kapitel 8), kan dock i viss mån åtgärda den problematiken.

I samband med verkställighet av sluten ungdomsvård upprättar SiS verkställighetsplaner. I dessa verkställighetsplaner kan det finnas en mängd uppgifter av betydelse för framför allt Polismyndighetens möjlighet att förebygga och bekämpa brott. Det kan handla om uppgifter om umgänge och adressuppgifter till den unge och dennes närstående. För Polismyndighetens möjlighet att utesluta eller avfärda en misstänkt i en förundersökning kan även en uppgift om var en individ befunnit sig vid en viss tidpunkt vara viktig.

### **14.2.2 ... och SiS ser behov av att lämna mer uppgifter till brottsbekämpningen**

Vi har vänt oss till SiS för att efterhöra myndighetens inställning till att lämna mer uppgifter till brottsbekämpningen. SiS har då påtalat att även myndigheten ser behov av bättre rättsliga förutsättningar att lämna uppgifter till brottsbekämpningen.

SiS har beskrivit att det förekommer att individer som är placerade i de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen begår brott under placeringen. Det rör sig om bl.a. narkotikabrottslighet men även misshandelsbrott eller hot som riktas mot såväl personal som andra placerade. SiS har förklarat att myndigheten kan lämna uppgifter om vissa begångna brott mot unga under 18 år till brottsbekämpningen med stöd av 10 kap. 21 § OSL och uppgifter om vissa brott som omfattas av 10 kap. 23 § OSL. När det är fråga om personal vid SiS som blivit utsatt för våld eller hot om våld lämnar myndigheten uppgifter till Polismyndigheten med stöd av 10 kap. 2 § OSL, om det anses nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.<sup>3</sup> Därutöver tillämpar SiS även 10 kap. 20, 22 och 22 a §§ OSL. Om inte rekvisiten i någon av dessa bestämmelser är uppfyllda anser SiS att myndigheten i övrigt har en begränsad möjlighet att göra en polisanmälan vilket innebär att vissa brott, tex. vissa narkotikabrott eller ofredande mot personal eller andra placerade, inte alltid anmäls.

När det gäller vissa narkotikabrott ligger det i myndighetens uppdrag att se till att SiS-institutioner hålls fria från narkotika. SiS har här framhållit att myndighetens uppfattning är att 10 kap. 2 § OSL inte

---

<sup>3</sup> Jfr JO:s beslut den 26 juni 2017 i ärende med dnr 406-2014.

rutinmässigt kan användas i sådana situationer. SiS anser därför att myndigheten har sämre möjligheter att anmäla sådana brott till Polismyndigheten än t.ex. Kriminalvården och Migrationsverket.

SiS har i ett remissvar föreslagit att det bör införas en ny sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för personal inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården att rapportera misstankar om brott begångna mot personal till den myndighet som har att ingripa mot brottet. Avsaknaden av en sådan sekretessbrytande bestämmelse menar SiS medför att toleransen för att begå brott under en placering på SiS blir högre än i övriga samhället.<sup>4</sup>

I kontakt med utredningen har SiS även pekat på behov av större möjligheter att lämna uppgifter i brottsförebyggande syfte till brottsbekämpande myndigheter. SiS har uppgett att det finns rättsliga hinder mot att lämna ut uppgifter t.ex. när personal på boenden får kännedom om planer på brott utanför institutionerna. Sådan information kan t.ex. uppmärksammas av personal i gemensamhetsutrymmen eller i samband med att en intagen har haft besök. Det kan handla om uppgifter om brott som planeras men som inte inkluderar den intagne (jfr 10 kap. 18 a § OSL). Utifrån dagens lagstiftning saknar SiS möjlighet att bryta sekretessen och lämna uppgifterna till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

SiS har även lämnat synpunkter till utredningen när det gäller möjligheterna att lämna uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om barn och unga som kan riskera att bli ensamagerande gärningspersoner. SiS ser farhågor med ett brett uppgiftslämnande. Om barn och unga har kännedom om att uppgifter som de lämnar i förtroende om t.ex. sitt mående lämnas vidare till brottsbekämpande myndigheter skulle tilliten till SiS sannolikt minska liksom deras vilja att vara delaktiga i sin vård och lämna uppgifter till SiS. Ett brett uppgiftsutlämnande i brottsförebyggande syfte menar SiS därför kan bli kontraproduktivt och riskera att försvåra SiS vård- och behandlingsuppdrag.

---

<sup>4</sup> Remissvar över betänkandet *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner*, SOU 2022:2, SiS dnr 1.7.1-01404-2022.

## 14.3 En ny sekretessbrytande bestämmelse

### 14.3.1 Några utgångspunkter

SiS ger årligen stöd och vård åt ett stort antal barn och vuxna i behov av stöd och hjälp. En mindre del av de individer som placeras vid SiS är tungt kriminellt belastade och har kopplingar till kriminella nätverk. Det har genom vår kartläggning blivit tydligt att SiS har en mängd uppgifter som kan vara av intresse för brottsbekämpande myndigheter, främst Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Inom ramen för våra kontakter med SiS har vi fört diskussioner kring myndighetens möjlighet att tillämpa 10 kap. 2 § OSL för att lämna ut uppgifter till t.ex. Polismyndigheten. Vi kommer därför först att redogöra för i vilken utsträckning den bestämmelsen kan tillgodose de behov som har framkommit i vår kartläggning. Därefter kommer vi att överväga om det finns behov av författningsändringar. I avsnitt 12.7.8 överväger vi vilka konsekvenser för den personliga integriteten som kan följa av våra förslag för socialtjänsten. De resonemangen är även relevanta för SiS. Vi gör en samlad integritetsanalys av våra förslag i kapitel 21.

### 14.3.2 Tillämpningsområdet för 10 kap. 2 § OSL

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL bryter all slags sekretess, även hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess i 25 och 26 kap. OSL. Med stöd av bestämmelsen kan en uppgift utan hinder av sekretess lämnas till en enskild eller en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som åvilar myndigheten. Det är således det intresse som den utlämnande myndigheten har av att lämna uppgiften som är avgörande, inte vilket intresse den mottagande myndigheten har av att få uppgiften. I förarbetena till den upphävda sekretesslagen beskrivs att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och att sekretessen får efterges bara i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra ett visst åliggande. Enbart en bedömning att effek-

tiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en sekretessbestämmelse får inte leda till att sekretessen åsidosätts.<sup>5</sup>

I samma förarbeten exemplifieras olika situationer när bestämmelsen kan bli aktuell att tillämpa, t.ex. beträffande uppgifter som en myndighet behöver för att kunna lämna ett remissyttrande eller uppgifter som en expert behöver för att denne ska kunna lämna ett utlåtande. Även uppgifter som rör misstanke om brott berörs i förarbetena. Där uttalas att det många gånger måste ligga inom myndighetens verksamhet att se till att en misstanke om brott blir utredd, t.ex. vid olika brott som riktas mot myndighetens egen verksamhet. Om socialtjänsten får kännedom om misstänkt barnmisshandel eller upptäcker försök att genom vilseledande uppgifter få socialhjälp, kan sådana uppgifter lämnas till brottsbekämpningen med stöd av 10 kap. 2 § OSL.<sup>6</sup> Annorlunda uttryckt har bestämmelsen ansetts tillämplig bl.a. när en myndighet eller en anställd vid myndigheten har ställning av brottsoffer, t.ex. vid hot mot eller misshandel av en tjänsteman vid en myndighet på grund av ett agerande i tjänsten.<sup>7</sup>

Bestämmelsens tillämpningsområde har, utifrån uttalandena i de nämnda förarbetena, sammanfattats och analyserats i artikeln *Nödvärdigt utlämnande enligt sekretesslagen 1 kap. 5 §* av Jesper Ekroth och Therése Fridström Montoya.<sup>8</sup> Författarna bedömer att följande uppgifter kan lämnas ut med stöd av den bestämmelsen, som nu motsvaras av 10 kap. 2 § OSL:

- Nödvärdigt utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till annan myndighet, t.ex. till grund för att lämna ett remissyttrande.
- Nödvärdigt utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till enskild, t.ex. vid delgivning av part i ett ärende.
- Polisanmälan vid misstänkt brott riktat direkt mot myndighetens verksamhet, t.ex. uppgifter om att en socialnämnd utbetalat ett försörjningsstöd grundat på falska uppgifter.
- Polisanmälan av misstänkt brott riktat mot ett intresse myndigheten har att tillvarata, t.ex. uppgifter hos en socialnämnd om att ett barn utsatts för övergrepp i sitt hem.

<sup>5</sup> Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 465.

<sup>6</sup> Prop. 1979/80:2 Del A, s. 123.

<sup>7</sup> Kommentaren till 10 kap. 2 § OSL, Karnov, hämtad 2023-03-07.

<sup>8</sup> Ekroth, Jesper; Fridström Montoya, Therése, Nödvärdigt utlämnande enligt sekretesslagen 1 kap. 5 §, *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2008 nr 2, s.153.



Brott som riktar sig direkt mot myndighetens verksamhet bör även inkludera brott mot personal vid en myndighet i deras egenskap av myndighetsföreträdare. Denna tolkning av bestämmelsen har bekräftats i JO 1993/94 s. 464. Uttalandet från JO avsåg frågan om uppgifter om ett misstänkt bedrägeri mot en socialnämnd kunde lämnas ut från socialnämnden till Polismyndigheten. JO uttalade att det måste anses ligga inom den utlämnande myndighetens verksamhetsområde att se till att sådana misstankar blir utredda.

När det kommer till möjligheten att tillämpa 10 kap. 2 § OSL för att lämna uppgifter om misstänkt brott som riktats mot ett intresse som myndigheten har att tillvarata kan följande nämnas. Vilket intresse en myndighet har att tillvarata bör i första hand utläsas ur myndighetens instruktion eller annan lagstiftning som myndigheten tillämpar. Även med de sekretessbrytande bestämmelser som införts efter hand i 10 kap. OSL kan bestämmelsen om nödvändigt utlämnande bli tillämplig t.ex. vid socialtjänsten när det förekommer uppgifter som rör misstanke om brott mot barn, och dessa inte kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 21 § OSL.

I JO 1993/94 s. 461 ansåg JO att ett LVM-hem inte hade möjlighet att lämna ut uppgifter om ett olaga hot som uttalats mot en polisman till Polismyndigheten med stöd av bestämmelsen. Det ingår inte i ett LVM-hems uppdrag att förebygga och bekämpa brott varför bestämmelsen inte var tillämplig.

### 14.3.3 Det behövs ny rättslig reglering

**Vår bedömning:** Det finns ett flertal sekretessbrytande bestämmelser som kan tillämpas vid utlämnande från Statens institutionsstyrelse till brottsbekämpande myndigheter. Möjligheterna till utlämnande motsvarar inte fullt ut det behov av uppgifter som Statens institutionsstyrelse och de brottsbekämpande myndigheterna har påtalat. Det finns därför skäl att föreslå ny rättslig reglering.

I 10 kap. OSL finns flera sekretessbrytande bestämmelser som kan tillämpas av SiS vid utlämnande av uppgifter i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet eller uppgifter om begångna brott. Dessa bestämmelser tillämpas ofta i första hand efter-

som de träffar uppgifter som rör vissa särskilda brottstyper eller brottslighet av visst allvar. Frågan har uppkommit när det är möjligt att lämna ut uppgifter till brottsbekämpningen med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Enligt vår mening innebär uttalandena i förarbetena till 10 kap. 2 § OSL att om ett utlämnande anses nödvändigt för att fullgöra den utlämnande myndighetens verksamhet så finns det inget hinder mot att rutinmässigt tillämpa bestämmelsen, dvs. det finns inget skäl att i detta led anlägga ett restriktivt perspektiv. Det avgörande är att utlämnandet är nödvändigt för verksamheten och att bestämmelsen inte används enbart för att effektivisera den egna verksamheten.

När det kommer till SiS och brott som begås av personer som är placerade på SiS institutioner menar vi att SiS i dag i många fall har möjlighet att anmäla dessa brott till Polismyndigheten eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet. Uppgifter om brott som begås direkt mot SiS verksamhet så som skadegörelse av lokaler eller stöld vid institutioner kan lämnas ut till Polismyndigheten med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Detsamma gäller för uppgifter om brott som anställda utsätts för i egenskap av företrädare för myndigheten, t.ex. våld, hot eller ofredande.

I andra situationer finns det utrymme för att anse att uppgiften rör ett misstänkt brott som riktats mot ett intresse myndigheten har att tillvarata och att 10 kap. 2 § därför är tillämplig. SiS huvuduppdrag är att ge barn och unga vård med stöd av LVU, vuxna personer missbruksvård med stöd av LVM och att verkställa den särskilda ungdomspåföljden slutna ungdomsvård. Det måste i alla delar av verksamheten vara i myndighetens intresse att individer som placeras vid myndighetens institutioner, inte sällan barn och unga, inte använder eller på annat sätt hanterar narkotika eller andra beroendeframkallande medel. Vi menar att uppgifter som rör misstänkta narkotikabrott eller liknande bör kunna lämnas ut till Polismyndigheten för att SiS ska ha nödvändiga förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. En motsatt tolkning av bestämmelsen skulle motverka t.ex. den missbruksvård som SiS bedriver och även påverka möjligheterna att ge barn och unga stöd att lämna ett missbruk. Även när det kommer till annan brottslighet som begås vid SiS institutioner, men som inte riktas mot personal, verksamheten som sådan eller direkt strider mot SiS uppdrag, menar vi att man på goda grunder kan tillämpa 10 kap. 2 § OSL. SiS har t.ex. beskrivit att det förekommer våld och hot mellan placerade

individer. När brottet riktats mot en placerad under 18 år kan uppgifter därom lämnas med stöd av 10 kap. 21 § OSL. Att lämna ut uppgifter om sådana brott bör, särskilt när det kommer till sluten ungdomsvård, också anses vara nödvändigt för SiS möjlighet att ge stöd åt barn och unga med psykosociala problem. Ett utlämnande kan också behövas för att upprätthålla säkerheten vid SiS institutioner och således av den anledningen vara nödvändigt för verksamheten.

Vår bedömning är att det i dag finns stora möjligheter för SiS att lämna ut uppgifter i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet med stöd av 10 kap. 18 a–c §§ och såvitt avser begångna brott 10 kap. 21, 22 a, 23 §§, men även med stöd av 10 kap. 2 § OSL i enlighet med våra uttalanden ovan. Trots den gjorda bedömningen finns det anledning att överväga en ny rättslig reglering som är enklare att tillämpa och inte kräver tolkning av 10 kap. 2 § OSL, vilken av många myndigheter uppfattas som vag och svårtolkad. Det är vidare otillfredsställande att SiS ofta ser sig förhindrad att tillämpa 10 kap. 2 § OSL. Tolkningssvårigheterna leder till att uppgifter som brottsbekämpningen har behov av inte kommer till Polismyndighetens och andra brottsbekämpande myndigheters kännedom. Oaktat vår bedömning av vilka rättsliga förutsättningar som bestämmelserna i 10 kap. OSL erbjuder finns det därför anledning att överväga en rättslig reglering som bidrar till att fler uppgifter lämnas från SiS till brottsbekämpningen.

#### 14.3.4 En ny sekretessbrytande bestämmelse

**Vårt förslag:** Det ska införas en ny sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.

Socialtjänstsekretess ska inte hindra att Statens institutionsstyrelse lämnar uppgift om en enskild till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket, i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att brottslig verksamhet kommer att utövas. Uppgiften ska avse brott som har fängelse i straffskalan.

Sekretessen ska inte heller hindra att Statens institutionsstyrelse lämnar uppgift som angår misstanke om ett brott som har begåtts inom myndighetens verksamhet till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket.

En uppgift ska inte lämnas om det med hänsyn till planerade eller pågående insatser vid Statens institutionsstyrelse för den enskilde eller av andra särskilda skäl inte är lämpligt att uppgiften lämnas ut.

### En ny sekretessbrytande bestämmelse

Vi ser flera fördelar med att föreslå en särskild reglering som är tillämplig enbart inom SiS verksamhet. Det har framkommit ett konkret behov av en reglering som ger ett uttryckligt stöd för SiS att anmäla brott som begås inom verksamheten, t.ex. vid narkotikabrott som upptäcks på en institution eller brott mot personal eller andra intagna. En ny reglering bör även omfatta uppgiftslämnande i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och träffa de situationer när personal inom ramen för verksamheten får kännedom om brottsplaner som är avsedda att verkställas ute i samhället.

En sådan reglering kan införas som en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen eller som en sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL. En uppgiftsskyldighet skulle kunna införas antingen i den nya lag vi föreslår eller i socialtjänstlagen. Polismyndigheten har förespråkat att SiS ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i vår nya lag.

SiS verksamhet skiljer sig från de flesta statliga myndigheter som omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen på så sätt att SiS utgör en del av socialtjänsten. Samtidigt har myndigheten ett uppdrag som snarare liknar Kriminalvårdens än den kommunala socialtjänsten när handlar om verkställighet av den straffrättsliga påföljden slutet ungdomsvård. Verksamhetens karaktär och myndighetens uppdrag talar starkt mot en skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. Samma bedömning har vi gjort i förhållande till ett brett uppgiftslämnande från socialtjänsten (se kapitel 12). De resonemang kring eventuell påverkan på förtroende och tillit som görs i avsnitt 12.7.3 är även relevant i förhållande till SiS och myndighetens möjlighet att utföra sitt uppdrag om det införs en generell uppgiftsskyldighet att

lämna uppgifter till brottsbekämpningen. SiS har också beskrivit risker om det införs en bred skyldighet att lämna uppgifter. En sådan skyldighet kan påverka myndighetens möjlighet att ge barn och unga den vård och det stöd som de behöver.

Representanter för myndigheten har vidare understrukit att det finns ett stort behov av att få bättre möjligheter att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. Detta menar vi också talar för en ny sekretessbrytande bestämmelse eftersom den sannolikt kommer att få ett stort genomslag i tillämpningen vid myndigheten.

Vår uppfattning är därför att det inte finns något framträdande behov av att föreslå en uppgiftsskyldighet i förhållande till SiS. Vi har därför stannat för att SiS huvuduppdrag är så starkt knutet till socialtjänstverksamhet att en sekretessbrytande bestämmelse i 26 kap. OSL är mer lämplig än att SiS ska omfattas av en uppgiftsskyldighet. En sekretessbrytande bestämmelse innebär en möjlighet för SiS att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till brottsbekämpningen på eget initiativ men även en skyldighet att lämna ut uppgifter vid en begäran från brottsbekämpningen om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda (jfr 6 kap. 5 § OSL).

Polismyndigheten har fört fram att bestämmelsen även bör bryta hälso- och sjukvårdssekretess i 25 kap. OSL. Vi har dock utgått från den beskrivning av verksamheten som förts fram av SiS, nämligen att de allra flesta uppgifter av intresse för brottsbekämpningen finns inom ramen för socialtjänstverksamheten. Det bör endast i mindre omfattning förekomma sådana uppgifter inom den hälso- och sjukvårdsverksamhet som bedrivs inom SiS, även om lokala variationer finns. I den mån det framkommer uppgifter i samband med psykologkontakt eller liknande är det vår uppfattning att dessa får lämnas ut med stöd av annan lagstiftning som bryter hälso- och sjukvårdssekretess (se de överväganden vi gör i kapitel 13 kring ett ökat uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården). Den sekretessbrytande bestämmelse vi nu föreslår ska därför enbart bryta sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL.

## Uppgifter i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet

Uppgifter ska kunna lämnas ut för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Bestämmelser om uppgiftslämnande på underrättelsestadiet som bryter socialtjänstsekretess finns redan i 10 kap. 18 a–c §§ OSL. Den bestämmelse vi nu föreslår ska dock, till skillnad från befintliga bestämmelser, vara tillämplig oavsett vilket slags brott det är fråga om, oavsett den enskildes ålder eller vilken relation denne har till ett eventuellt brottsoffer. Uppgiften behöver inte avse viss preciserad brottslighet varför uttrycket ”brottslig verksamhet” bör användas. För att begränsa uppgiftslämnandet ska en uppgift dock röra brottslig verksamhet med visst allvar. En sådan avgränsning minskar risken för intrång i den personliga integriteten. Utlämnande av uppgifter om bagatellartad brottslighet skulle också riskera att utgöra ett oproportionerligt ingrepp i behandlingsverksamheten. Vi bedömer att en lämplig gräns är uppgifter om brott som har fängelse i straffskalan (jfr övervägandena i kapitel 15 och den föreslagna ändringen i 10 kap. 24 § OSL).

För att lämna uppgifter ska det ha framkommit *konkreta omständigheter* som motiverar bedömningen att det finns risk för att brottslig verksamhet kommer att utövas. Samma begrepp föreslår vi ska införas i 10 kap. 18 a–c §§ OSL, vilket i princip motsvarar det befintliga begreppet ”särskilda omständigheter” men är avsett att bidra till att förenkla tillämpningen. För tolkning av begreppet ”konkreta omständigheter” kan därför uttalanden i förarbetena till dessa bestämmelsen tjäna som vägledning vid tillämpningen av den nu aktuella bestämmelsen.<sup>9</sup> Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter bedöms finnas en risk som varken är obetydlig eller avlägsen för att en enskild kommer att utöva brottslig verksamhet. Det kan vara uppgifter som rör en enskild som är placerad på SiS institutioner men även uppgifter som rör andra enskilda utanför SiS, t.ex. någon som ingår den intagnes nätverk eller umgängeskrets.

Uppgifter som kan komma att lämnas ut med stöd av bestämmelsen kan, utifrån det behov som beskrivits, handla om enskildas umgänge, tillhörigheter till kriminella nätverk och andra grupperingar, om närstående och släkt och om vem som besökt en intagen. Annan

<sup>9</sup> Prop. 2011/12:171 *Samverkan för att förebygga ungdomsbrottslighet*, s. 46 f., prop. 2019/20:123 *Ett effektivare informationsutbyte mellan polis och socialtjänst vid samverkan mot terrorism*, s. 25 f. och prop. 2020/21:163 *Förebyggande av våld i nära relationer*, s. 39.

information som kan vara intressant är om en ungdom får nya relationer eller rekryteras till ett kriminellt nätverk under tiden denne befinner sig på ett boende. Det kan också handla om uppgifter som rör pågående brottslighet, brottsplaner, pågående konflikter, radikalisering eller våldsbejakande extremism som kommer till personalens kännedom under en placeringstid.

## Uppgifter om begångna brott

Bestämmelsen ska även vara tillämplig på uppgifter som rör misstanke om begångna brott som skett inom SiS verksamhet. Det kan handla om misstankar om brott som placerade begått under en placeringstid mot personal, andra placerade eller verksamheten i övrigt så som tillgreppsbrott, skadegörelsebrott eller liknande. Även uppgifter om narkotika eller annat olagligt innehav som påträffas eller används på ett boende kan lämnas ut.

Andra uppgifter som kan komma att lämnas ut är uppgifter om placerade som deltar i brott utanför boendet under tiden de är placerade, t.ex. genom anstiftan eller stämpling till brott som i huvudsak begås utanför boendet, eller sådana smuglingsbrott som Tullverket beskriver, se nedan.

I undantagsfall förekommer det att personal vid SiS boenden begår brott inom ramen för sin tjänst, t.ex. våldsbrott mot placerade. Även sådana uppgifter ska kunna lämnas ut med stöd av vår föreslagna bestämmelse.

Möjligheten att lämna ut uppgifter om misstanke om begångna brott rör alla slags brott, utan begränsning till brottets allvar. Uppgiftslämnandet begränsas i denna del av den möjlighet till intresseavvägning i det enskilda fallet som vi föreslår nedan.

## En intresseavvägning

I vissa situationer kan det vara olämpligt att lämna ut en uppgift från SiS till brottsbekämpningen. Sådana situationer kan uppkomma både beträffande utlämnande i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och i fråga om begångna brott. SiS bör därför ha en möjlighet att i det enskilda fallet göra en intresseavvägning mellan brottsbekämpningens intresse av att förebygga och bekämpa

brott och SiS möjlighet att fullgöra sitt uppdrag. På motsvarande sätt som intresseavvägningen i bl.a. 10 kap. 18 a § OSL anser vi att en uppgift inte ska lämnas om det med hänsyn till planerade eller pågående insatser vid SiS för den enskilde eller av andra särskilda skäl är olämpligt att uppgiften lämnas ut. Vid tillämpningen av intresseavvägning kan ledning dras från regeringens uttalanden i förarbetena till 10 kap. 18 a § OSL.

Det som avses med planerade eller pågående insatser är de situationer där ett utlämnande skulle försvåra socialtjänstens arbete med den unge. Andra särskilda skäl kan exempelvis vara att det bedöms som olämpligt att vidarebefordra en uppgift till polisen som den unge har lämnat i förtroende. Ett ytterligare exempel kan vara att det med hänsyn till någon annan persons intressen är olämpligt att lämna ut en uppgift.<sup>10</sup>

Intresseavvägningen ger alltså i första hand SiS en möjlighet att beakta verksamhetsknutna skäl vid ett uppgiftslämnande. Om planerade eller pågående insatser vid SiS riskerar att äventyras kan en intresseavvägning leda till att en uppgift inte lämnas ut.

Särskilda skäl som kan innebära att det är olämpligt att lämna ut uppgifter kan t.ex. vara om en uppgift rör ett helt bagatellartat brott. Om en misstänkt är under 15 år kan intresseavvägningen i vissa fall leda till att en uppgift inte lämnas eftersom det då som utgångspunkt inte ska inledas någon förundersökning (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Här kan en bedömning i det enskilda fallet ändå leda till att uppgifter som rör ett barn under 15 år lämnas ut t.ex. om det är fråga om allvarlig brottslighet, brottslighet som är en del av organiserad eller annan systematisk brottslighet. Möjligen kan en uppgift också lämnas ut om den underårige utnyttjats av äldre kriminella för att begå allvarlig brottslighet.

### **Sekretessen ska brytas gentemot Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket**

Bestämmelsen bör som utgångspunkt begränsas till att bryta sekretess gentemot Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Även Tullverket har påtalat att myndigheten bör omfattas av bestämmelsen. Tullverket har påtalat att bl.a. det ökade antalet smugglingsbrott bland ungdomar gör att myndigheten behöver bättre redskap att förebygga

---

<sup>10</sup> Prop. 2011/12:171, s. 47.



och bekämpa brott som omfattas av myndighetens brottskatalog. Det är därför av vikt att Tullverket i större utsträckning kan få kännedom om, och begära ut, uppgifter som förvaras inom SiS. Detta gäller både begångna brott och på underrättelsestadiet. Tullverket har beskrivit att intagna vid SiS kan vara inblandade i brottslig verksamhet även när de är placerade. Det kan t.ex. förekomma unga begår smuglingsbrott på egen hand, genom att beställa t.ex. narkotika, vapen eller andra restriktionsvaror via nätet. De unga kan även vara inblandade i kriminella kretsar där det förekommer narkotika- och vapenhantering, inklusive smuggling. Vidare förekommer det att ungdomar utnyttjas som mottagare av försändelser eller som kurirer. Det behov av förbättrad tillgång till information från SiS som Tullverket har beskrivit medför enligt vår bedömning att den sekretessbrytande bestämmelsen även bör bryta sekretess gentemot Tullverket. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket ska därför omfattas av bestämmelsen.



# 15 Särskilt om 10 kap. 24 § OSL

## 15.1 Inledning

Uppgifter som rör misstankar om begångna brott kan lämnas ut med stöd av flera olika sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. En sådan sekretessbrytande bestämmelse är 10 kap. 24 § OSL. Enligt den bestämmelsen bryts sekretess som följer av andra sekretessbestämmelser än de som framgår av 10 kap. 19–23 §§, 25 kap. 2 § första stycket och 26 kap. 1 a § första stycket OSL. Det innebär bl.a. att bestämmelsen inte är tillämplig på uppgifter som skyddas av hälso- och sjukvårdssekretess eller socialtjänstsekretess i 25 kap. och 26 kap. OSL.

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs det vidare att en uppgift rör ett begånget brott, vilket inkluderar straffbara förberedelse- eller försöksbrott, att det finns fängelse i straffskalan och att påföljden för brottet kan antas bli någon annan än böter. Om en brottsbekämpande myndighet begär ut sådana uppgifter som omfattas av bestämmelsen är den utlämnande myndigheten skyldig att lämna ut uppgifterna (se 6 kap. 5 § OSL).

Även om det inte följer någon skyldighet att rapportera brott enligt bestämmelsen så har det i förarbeten uttalats att det är önskvärt att myndigheter utnyttjar den möjligheten som bestämmelsen ger att rapportera brott.<sup>1</sup>

I vår kartläggning har flera myndigheter påtalat att det uppstår problem vid den praktiska tillämpningen av 10 kap. 24 § OSL. Rekviriten i bestämmelsen leder till komplicerade bedömningar för de utlämnande myndigheterna. Det är framför allt svårt att avgöra om påföljden för det misstänkta brottet som uppgiften avser kommer att resultera i en annan påföljd än böter.

---

<sup>1</sup> Prop. 1983/84:142 om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m., s. 32.

De brottsbekämpande myndigheterna har beträffande begångna brott också beskrivit ett behov av utökade möjligheter att få uppgifter från E-hälsomyndigheten. Uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som förvaras vid E-hälsomyndigheten skyddas av stark sekretess i 25 kap. 17 a § OSL. För att lämna ut en uppgift måste det stå klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Även uppgifter om enskilds affärs- eller driftsförhållanden som förvaras hos myndigheten omfattas av sekretess, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (25 kap. 17 b § OSL). Brottsbekämpningens behov av uppgifter från E-hälsomyndigheten uppstår t.ex. i ärenden som rör narkotikabrottslighet när en person misstänkt för innehav eller bruk av narkotika invänder att det aktuella preparatet har skrivits ut av läkare. En sådan uppgift vill Polismyndigheten eller Tullverket ha möjlighet att kontrollera mot uppgifter hos E-hälsomyndigheten. De sekretessbrytande bestämmelser som är aktuella att tillämpa vid en begäran om utlämnande av uppgifter om receptinnehav är 10 kap. 24 och 27 §§ OSL. Eftersom ringa narkotikabrott normalt enbart leder till böter som påföljd kan en sådan uppgift inte lämnas ut med stöd av 10 kap. 24 § OSL (se 2 § narkotikastrafflagen [1968:64]). Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL beskrivs i detta sammanhang som svår att tillämpa och enligt brottsbekämpningen lämnas enskildas uppgifter om recept sällan ut med stöd av den bestämmelsen.

När bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL infördes diskuterades avgränsningen av tillämpningsområdet ingående i förarbetena. Där ansågs att frågan om när en uppgift ska lämnas ut med stöd av bestämmelsen lämpligen borde knytas till brottets allvar. Ett alternativ som övervägdes var att knyta bedömningen av brottets allvar till brottets straffskala. En straffskala kan dock vara så vid att det finns möjlighet att döma till såväl böter som till fängelse för ett visst brott. En hänvisning till en viss straffskala kan därför få till följd att både lindriga och relativt allvarliga gärningar omfattas av samma straffskala. Föredraganden ansåg därför att det var mindre lämpligt att enbart hänvisa till en viss straffskala i bestämmelsen. I stället vägdes möjligheten att låta bestämmelsen omfatta uppgifter som rör brott som har fängelse i straffskalan, vilket skulle få till effekt att även uppgifter om bagatellartad brottslighet skulle omfattas av bestämmelsen, mot att knyta brottets allvar till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse. Det senare menade föredraganden skulle leda till

en alltför snäv avgränsning eftersom även i de fall där straffskalan inte bara rymmer fängelse utan också böter finns det allvarliga brott som borde omfattas av uppgiftslämnandet. Departementschefen stannade för att den lämpligaste avgränsningen av bestämmelsen var att knyta uppgiftslämnandet, förutom till straffskalan, även till den troliga påföljden för det brott som misstanken avser. En lämplig avgränsning ansågs därför vara att en uppgift får lämnas om det finns fängelse i straffskalan och brottet kan antas föranleda annan påföljd än böter.<sup>2</sup> Det uttalades även att det kan vara svårt för den tjänsteman som prövar ett utlämnande att bedöma sannolikheten för att en annan påföljd än böter kommer att dömas ut. Enligt förarbetena ska det därför inte ställas alltför stora krav på underlaget för en sådan bedömning.<sup>3</sup>

## 15.2 Våra överväganden

### 15.2.1 En utvidgning och förenkling av bestämmelsen

**Vårt förslag:** Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL ska vara tillämplig på uppgifter som angår misstanke om ett begånget brott om fängelse ingår i straffskalan för brottet. Det ska inte längre krävas någon påföljdsbedömning för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

Vårt uppdrag är brett och omfattar frågan om hur ett mer effektivt uppgiftslämnande från flera delar av samhället till brottsbekämpningen kan åstadkommas. Med utgångspunkt i vår kartläggning överväger vi ett antal utvidgade möjligheter att lämna uppgifter till brottsbekämpningen som tillsammans innebär en ny huvudregel om informationsutlämnande till brottsbekämpande myndigheter. Det är fråga om såväl utvidgade möjligheter att lämna uppgifter som förenklingar av befintlig lagstiftning. Inte sällan kan en förenkling även innebära en utvidgning av den aktuella bestämmelsens tillämpningsområde, eftersom många av de rekvisit som uppfattas som komplicerade har tillkommit för att begränsa bestämmelsernas räckvidd.

En bestämmelse som det har förts fram behov av att förenkla är 10 kap. 24 § OSL. Det rekvisit som framför allt utgör ett problem

<sup>2</sup> Prop. 1983/84:142, s. 29–30.

<sup>3</sup> Prop. 1983/84:142, s. 30.

vid tillämpningen är ”och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter”. Flera myndigheter som vi har varit i kontakt med har beskrivit att det är en komplicerad bedömning för tjänstemän att göra. Det framstår även för utredningen som mycket svårt att avgöra vilken påföljd som ett misstänkt brott senare i rättskedjan kan antas generera. Även om det inte ställs alltför stora krav på underlaget för en sådan bedömning uppstår hinder när bestämmelsen ska tillämpas i praktiken. Att koppla en bestämmelses avgränsning till både straffskalan och en påföljdsbedömning är ovanligt i det regelverk som styr uppgiftslämnande till brottsbekämpande myndigheter. Som vi har varit inne på flera gånger tidigare finns det en utbredd uppfattning att sekretessregelverket är komplext och svårtillämpat. Därtill kommer en rädsla för att göra fel, särskilt eftersom det är förenat med ett straffrättsligt ansvar att lämna ut uppgifter felaktigt. Även om lagstiftaren har uttalat att kraven på påföljdsbedömningen är lågt ställda har vi genom kartläggningen uppfattat att det rekvisitet upplevs svårtillämpat i praktiken.

Vi menar att det därför finns starka skäl för att låta rekvisitet ”och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter” utgå ur lagtexten i 10 kap. 24 § OSL. Genom att ta bort det rekvisit som kräver en bedömning av om det misstänkta brottet antas föranleda annan påföljd än böter blir bestämmelsen klart mycket enklare att tillämpa. Förenklingen bör i sig innebära att bestämmelsen kommer att tillämpas oftare.

I det här fallet innebär förenklingen även att bestämmelsens tillämpningsområde utvidgas. Genom att ta bort hänvisningen till den förväntade påföljden kommer även uppgifter som rör bötesbrottslighet att omfattas, i de fall även fängelse ingår i straffskalan. Utvidgningen innebär t.ex. att uppgifter om recept som förvaras vid E-hälsomyndigheten och skyddas av sekretess med stöd av 25 kap. 17 a § OSL kan lämnas ut till brottsbekämpningen även om det rör brottslighet som endast föranleder böter, så som ringa narkotikabrott, under förutsättning att det finns fängelse i straffskalan för brottet.

Av förarbetena framgår att det ansågs vara olämpligt att låta bagatellartad brottslighet omfattas av möjligheten att lämna ut uppgifter till brottsbekämpningen. Mycket har dock förändrats sedan uttalandena gjordes på 1980-talet. Vi har i dag en brottslighet som utvecklas och förändras snabbt och kriminella nätverk som t.ex. använder felaktiga folkbokföringsuppgifter eller falska identiteter för att få till-

gång till välfärdssystemen. En enda falsk identitet kan vidare användas för att öppna många bankkonton, vilka i sin tur kan användas för bl.a. bedrägerier, välfärdsbrott, penningtvätt och finansiering av terrorbrott. Felaktiga eller falska uppgifter i folkbokföringen kan inte bara användas av aktörer för att möjliggöra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och skatteundandragande utan även för att möjliggöra bedrägerier och annan ekonomisk brottslighet. I lägesrapporten *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021* görs bedömningen att angrepp på utbetalande system och undandragande av skatter och avgifter i dag är ett av de allvarligaste hoten mot samhället från den organiserade brottsligheten. En annan typ av brottslighet som också lyfts fram i rapporten är illegal avfallshantering som är en lukrativ marknad på bekostnad av miljön och där staten riskerar att få stå för stora kostnader för sanering och återställande av förorenad mark.

Den brottslighet som i dag sker systematiskt och i kriminella nätverk, och som kan vara systemhotande, kan avse både mindre och mer allvarliga brott. Även sådan brottslighet som i de tidigare förarbetena ansågs vara bagatellartad måste, när den numera sker systematiskt och i större omfattning, leda till mera effektiva ingripanden från samhället. Därför är det nu nödvändigt att låta bestämmelsen omfatta även brott som, sett isolerat, inte är lika straffvärda vid en jämförelse med de brott som tidigare har omfattats.

Genom att utvidga tillämpningsområdet för bestämmelsen kommer uppgifter som rör misstanke om brottslighet som ensamt framstår som bagatellartad, men som kan vara en del av komplicerade eller på annat sätt systematiska brottsupplägg, att omfattas. Visserligen har långt ifrån alla bötesbrott kopplingar till grov organiserad brottslighet, men även mindre kvalificerad brottslighet, t.ex. bidragsbrott, kan utgöra ett hot mot välfärdssystemens legitimitet och i förlängningen äventyra förtroendet för rättsväsendet.

Ett alternativ till den avgränsning av bestämmelsen som vi nu föreslår är att koppla tillämpningen av bestämmelsen till misstankar om brott med en straffskala som börjar på fängelse i sex månader. En sådan avgränsning har de fördelarna att den skulle medföra en förenklad tillämpning och samtidigt upprätthålla ett något starkare skydd mot intrång i den personliga integriteten. Att en sådan avgränsning skulle medföra ett starkare skydd för den personliga integriteten beror på att antalet brott som i så fall skulle omfattas av bestämmelsens tillämp-

ningsområde skulle vara färre vilket i förlängningen leder till ett mindre uppgiftslämnande. Dessutom skulle den avse brottslighet av något allvarigare slag, vilket typiskt sett innebär att större integritetsintrång måste tålas i relation till intresset av en effektiv brottsbekämpning.

Det senare alternativet skulle utesluta bötesbrottslighet från bestämmelsens tillämpningsområde. Som vi nyss nämnt är ett behov som brottsbekämpningen gett uttryck för tillgång till fler uppgifter om bötesbrott, framför allt när det kommer till bötesbrottslighet som är en del av organiserad brottslighet eller av ett komplicerat eller systematiskt brottsupplägg. Det finns ett antal brott som är av någorlunda allvarligt slag men där straffskalan börjar på böter eller 14 dagars fängelse. Vår bedömning är att det finns ett starkt intresse för de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till information även beträffande sådana brott som exempelvis misshandel (3 kap. 5 § brottsbalken, BrB), vållande till kroppskada eller sjukdom, grovt brott, (3 kap. 8 § BrB), människoexploatering (4 kap. 1 b § BrB), olaga hot (4 kap. 5 § BrB), olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b § BrB) och folkbokföringsbrott (42 § folkbokföringslagen [1991:481]).

Bestämmelsen bryter inte sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Till skillnad från de sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som vi har behandlat tidigare i betänkandet är det alltså nu fråga om att bryta sekretess för uppgifter som typiskt sett inte är av lika integritetskänslig karaktär. Ställt mot den något ökade risk för intrång i den personliga integriteten som följer av den utvidgning som vi föreslår bedömer vi i det här fallet att nyttan av en mer effektiv brottsbekämpning väger tyngre än de motstående intressena. Vi anser därför att bestämmelsen ska ändras på så sätt att det ska vara tillräckligt att fängelse ingår i straffskalan för brottet för att tillämpa den.

Vi har i andra delar av betänkandet föreslagit att ordet ”föreskrivet” utgår från de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL. Förslagen är föranledda av att det har framkommit bl.a. i våra kontakter med Tullverket att det uppstår tolkningsproblem vid tillämpningen av bestämmelser som innehåller det ordet. För att förenkla språket i 10 kap. 24 § OSL anser vi att i stället för ”om fängelse är föreskrivet för brottet” ska uppgifter om begångna brott lämnas ut *om fängelse ingår i straffskalan för brottet*. Ändringen syftar till att för-



enkla språkbruket och bidra till att minska den tolkningsproblematik som finns i dag.

Tullverket har gjort gällande att myndigheten uttryckligen bör anges i bestämmelsen av tydlighetsskäl oaktat att uppgifter redan i dag kan lämnas till Tullverket med stöd av den aktuella lydelsen ("någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet"). Vi delar inte Tullverkets uppfattning och lämnar därför inte något förslag i den delen.

### 15.2.2 Det ska inte krävas en identifierad person som är misstänkt för brottet

**Vårt förslag:** En uppgift ska kunna lämnas ut även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet.

Åklagarmyndigheten har fört fram att det finns behov av att bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL kan tillämpas i en utredning när det ännu inte finns en identifierad person misstänkt för brottet. De brottsbekämpande myndigheterna kan då ha behov av uppgifter för att utreda vem som kan vara gärningsperson. Utvecklingen i rättspraxis av hur rekvisitet "uppgift som angår misstanke om ett begånget brott" ska tolkas har resulterat i att det i dag krävs en identifierad gärningsperson för att begära ut uppgifter med stöd av bestämmelsen.<sup>4</sup> Det innebär ett hinder i de brottsbekämpande myndigheternas utredningsarbete eftersom myndigheterna inte kan begära ut uppgifter om vilka som befunnit sig på en viss plats och tid för att därigenom bekräfta eller avfärda en eventuell misstänkt gärningsperson. För utlämnande krävs i dag att det på något sätt kan anges vilken person man frågar om. Vi har därför i avsnitt 12.7.5 föreslagit ett tillägg i 10 kap. 23 § OSL som innebär att en uppgift ska kunna lämnas ut med stöd av bestämmelsen även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet.

Begreppet "uppgift som angår misstanke om ett begånget brott" förekommer även i 10 kap. 24 § OSL. Problemet har påtalats av de brottsbekämpande myndigheterna främst i förhållande till 10 kap.

---

<sup>4</sup> Se avsnitt 12.7.5 och bl.a. RÅ 1989 ref. 7, RÅ 2004 ref. 102, Kammarrätten i Jönköpings dom den 24 november 2017 i mål nr 2975-17 och Regeringsbeslut meddelat den 29 juli 2011 (dnr N2011/4356/TE). Regeringsbeslutet avsåg tillämpningen av 10 kap. 24 § OSL.

23 § OSL. Men det finns även avgöranden som rör 24 § där regeringen gjort samma bedömning av begreppet. De brottsbekämpande myndigheterna har förespråkat att den ändring som vi föreslår i 10 kap. 23 § OSL även förs in i 24 § för att undvika missförstånd vid den praktiska tillämpningen. För att inte skapa diskrepans mellan bestämmelserna och en osäkerhet kring om bestämmelserna har olika tillämpningsområden anser vi att samma ändring som vi föreslår i 10 kap. 23 § OSL bör införas i 10 kap. 24 § OSL. Genom det nya andra stycket tydliggörs att sekretess kan brytas redan innan det går att knyta en viss person till brottet. Detta innebär att de brottsbekämpande myndigheterna i sin brottsutredande verksamhet kommer att kunna begära ut uppgifter även när de behövs för att identifiera en gärningsperson.

### 15.2.3 Särskilt om uppgifter från trängselskattkameror

Flera av de brottsbekämpande myndigheterna har under vår kartläggning efterfrågat utökade möjligheter att få uppgifter om fordon som passerar kameror för trängselskatt. Dessa uppgifter förvaras hos Transportstyrelsen.

Flera bestämmelser om sekretess är tillämpliga på dessa uppgifter, se kapitel 18 för en utförligare redogörelse över den rättsliga regleringen. Uppgifter om trängselskatt skyddas bl.a. av s.k. skattese-kretess enligt 27 kap. OSL. Enligt 27 kap. 1 § gäller absolut sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Sekretessen omfattar samtliga uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som hanteras av Transportstyrelsen i ärenden om trängselskatt, således även de uppgifter som hämtats in från kameror vid passage av en betalstation eller kontrollpunkt.<sup>5</sup> I 27 kap. 6 § OSL finns en bestämmelse om undantag från sekretess i skatteärenden. Av bestämmelsen följer dock att uppgift om vilken betalstation eller kontrollpunkt en bil har passerat och tidpunkten för passagen omfattas av sekretess även i ett beslut om trängselskatt och dess underlag. När flera sekretessbestämmelser är tillämpliga samtidigt har den bestämmelse som ger den enskilde det starkaste sekretesskyddet företräde. Det innebär att det i första hand är bestäm-

---

<sup>5</sup> Prop. 2003/04:145 *Trängselskatt*, s. 102.

melserna om den absoluta skattesekretessen som tillämpas på uppgifterna om trängselskatt i vägtrafikregistret.

Transportstyrelsen är en av de statliga myndigheter som vi föreslår ska omfattas av en uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter i den nya lagen (se avsnitt 9.6.20). Mot bakgrund av att uppgifter om passager som regel omfattas av absolut sekretess kan intresseavvägningen i den bestämmelsen sannolikt i vissa situationer leda till att sådana uppgifter inte kommer att lämnas ut med stöd av uppgiftsskyldigheten. Behovet av att få tillgång till fler uppgifter om passager blir därför inte tillräckligt tillgodosett trots den föreslagna uppgiftsskyldigheten för Transportstyrelsen. Vi överväger därför en ändring i vägtrafikdataförordningen (2019:382) i kapitel 18.

I detta kapitel föreslår vi en utvidgning och förenkling av 10 kap. 24 § OSL. De ändringar vi föreslår får konsekvenser för möjligheten att lämna ut uppgifter om fordon som passerat trängselskattkameror. Redan i dag kan de brottsbekämpande myndigheterna begära ut uppgifter om begångna brott från vägtrafikregistret med stöd av 10 kap. 24 § OSL. Det förutsätter att det är fråga om ett brott för vilket det finns fängelse i straffskalan och påföljden inte kan antas stanna vid böter. Genom de föreslagna ändringarna kommer fler brott att kunna utgöra grund för utlämnande med stöd av 10 kap. 24 §. De brottsbekämpande myndigheterna kommer således att få utvidgade möjligheter att begära ut uppgifter om passager för trängselskatt, under förutsättning att det finns fängelse i straffskalan för det aktuella brottet. Även möjligheten att begära uppgifter för att utreda vem som kan misstänkas för brottet är en utvidgning av bestämmelsen som framstår som välkommen i förhållande till det beskrivna behovet av uppgifter från vägtrafikregistret.



## 16 En uppgiftsskyldighet för vissa finansiella företag

### 16.1 Inledning

Under vår kartläggning har flera av de brottsbekämpande myndigheterna påtalat ett särskilt behov av utökad tillgång till finansiella uppgifter på underrättelsestadiet. Med finansiella uppgifter avses i det här sammanhanget främst uppgifter om enskildas förhållanden till banker och andra finansiella företag. Sådana uppgifter omfattas i regel av sådan tystnadsplikt som ofta benämns banksekretess (se mer i avsnitt 16.2). Finansiell information innefattar bl.a. transaktioner, dvs. insättningar, uttag, betalningar och andra överföringar, och tillgodohavanden på konton. Uppgifter i öppningshandlingar, fullmakter och behörighetshandlingar för internetjänster hos banker och andra finansiella företag utgör också finansiell information som t.ex. kan indikera eller visa vem som är formell eller faktisk företrädare för ett företag och vilka personer som verkligen utövar ett bestämmande inflytande över ett företag och disponerar dess tillgodohavande. Finansiell information kan i det här sammanhanget dessutom avse tekniska uppgifter rörande enskilda som finns lagrad hos banker och andra finansiella företag och som t.ex. härrör från inloggningsmetod, ip-adress eller geopositionering.

I detta kapitel redogör vi för möjligheterna att få tillgång till finansiella uppgifter med stöd av befintlig lagstiftning. Vi beskriver också Ekobrottsmyndighetens, Polismyndighetens, Skatteverkets, Säkerhetspolisens och Tullverkets behov av finansiella uppgifter och överväger författningsförslag. Vår kartläggning har inte visat att Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten har behov av inhämtning av finansiella uppgifter. När vi i detta kapitel hänvisar till de brotts-

bekämpande myndigheterna omfattas därför inte Åklagarmyndigheten och Kustbevakningen.

## **16.2 Möjligheter att lämna finansiella uppgifter till brottsbekämpningen**

### **16.2.1 Banksekretess**

Med banksekretess avses den tystnadsplikt för banker och andra finansiella företag som regleras i de s.k. rörelselagarna på finansmarknadsområdet. Tystnadsplikten innebär i huvudsak att enskildas förhållanden till den verksamhetsutövare som regleras i respektive lag inte obehörigen får röjas (se t.ex. 1 kap. 10 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse). De rörelselagar som är aktuella i det här sammanhanget är

- lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument,
- lagen (2004:46) om värdepappersfonder,
- lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
- lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat,
- lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
- lagen (2010:751) om betaltjänster,
- försäkringsrörelselagen (2010:2043),
- lagen (2011:755) om elektroniska pengar,
- lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, och
- lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

När vi i detta kapitel använder begreppet rörelselagarna är det dessa lagar som avses.

## 16.2.2 Möjligheter att hämta in uppgifter

### Uppgiftsskyldighet i rörelselagarna

I rörelselagarna finns en i stort sett likalydande bestämmelse som innebär att en verksamhetsutövare är skyldig att lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det under en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål begärs av undersökningsledaren. Sådana uppgifter ska också under vissa omständigheter lämnas ut vid internationellt rättsligt samarbete (se t.ex. 1 kap. 11 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Med enskilda avses i detta sammanhang en fysisk eller juridisk person, som i förhållande till det finansiella företaget anses som kund.<sup>1</sup> Undersökningsledaren kan beroende på brottsmisstanken vara en åklagare eller en förundersökningsledare vid en brottsbekämpande myndighet.

Uppgiftsskyldigheten i rörelselagarna gäller oavsett vilket brott som utreds. En förutsättning för bestämmelsernas tillämplighet är således att en förundersökning har inletts. En brottsbekämpande myndighet kan alltså inte hämta in uppgifter från finansiella företag i ett underrättelseärende med stöd av rörelselagarna.

Polismyndigheten har föreskriftsrätt enligt bl.a. 5 kap. 4 § förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse och har utformat föreskrifter om hur banker och finansiella företag ska lämna uppgifter till brottsutredande myndigheter enligt rörelselagstiftningen. Föreskrifterna (PMFS 2023:5, FAP 459–1) trädde i kraft den 1 april 2023 men behöver inte tillämpas förrän den 1 januari 2024.

### Uppgiftsskyldighet i penningtvättslagen

Det finns en uppgiftsskyldighet för verksamhetsutövare, som bl.a. omfattar banker och andra finansiella företag, att på begäran av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen lämna alla uppgifter som behövs i en utredning om penningtvätt och finansiering av terrorism (4 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, penningtvättslagen).

Uppgiftsskyldigheten i 4 kap. penningtvättslagen avser endast utredningar om penningtvätt eller finansiering av terrorism på under-

---

<sup>1</sup> Prop. 2002/03:139 *Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse*, s. 517 f. med hänvisning till avsnitt 15.1.2 s. 477.

rättelsestadiet, dvs. innan ett brott är begånget, och är begränsad till Säkerhetspolisen och en av Polismyndighetens underrättelsesektioner, finanspolissektionen. Av 4 kap. 5 § penningtvättslagen framgår att Polismyndigheten är finansunderrättelseenhet och av 32 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten att sektionen även är Sveriges underrättelseenhet enligt de europeiska penningtvättsdirektiven.

Sedan den 1 januari 2023 finns en möjlighet till samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism mellan brottsbekämpande myndigheter, Finansinspektionen och kreditinstitut samt mellan brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter (4 a kap. 1–3 §§ penningtvättslagen).<sup>2</sup> Samverkansbestämmelserna bygger på en ömsesidig uppgiftsskyldighet gentemot deltagare inom samverkan som är begränsad till ändamålet att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism som till sin karaktär, komplexitet eller omfattning är allvarlig.

### Konto- och värdefackssystemet

Enligt lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem ska Skatteverket tillhandahålla en teknisk plattform (den s.k. mekanismen) som ger myndigheter tillgång till uppgifter om innehavare av konton och värdefack hos institut (konto- och värdefackssystem). Uppgifterna ska vara direkt och omedelbart tillgängliga för sökning (1 §). I systemet finns, i fråga om fysiska eller juridiska personer, uppgifter om namn och person- respektive organisationsnummer, och i fråga om konto, uppgifter om Iban-nummer eller motsvarande nummer. Med Iban-nummer (International Bank Account Number) avses den internationella kod som används för att identifiera ett bankkonto vid internationella transaktioner.

På underrättelsestadiet har Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Skatteverket, enligt 3 § 2 lagen om konto- och värdefackssystem, rätt att ta del av uppgifter genom konto- och värdefackssystemet om uppgifterna behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslighet som anges i bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 (Europolförordningen). Brottslighet som nämns i bilagan är bl.a. terrorism,

---

<sup>2</sup> Prop. 2021/22:251 *Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.



organiserad brottslighet, narkotikahandel, penningtvätt, mord och grov misshandel. Det är således förhållandevis allvarlig brottslighet som omfattas och motsvarar inte de brottsbekämpande myndigheternas brottskataloger.

Genom mekanismen har underrättelseverksamheterna hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Skatteverket under vissa förutsättningar möjlighet att snabbt ta reda på hos vilka kreditinstitut och värdepappersbolag en person (fysisk eller juridisk) har konton och värdefack. Mekanismen omfattar endast kreditinstitut och utländska kreditinstitut som driver verksamhet från filial i Sverige, och värdepappersbolag och utländska värdepappersföretag som driver verksamhet från filial i Sverige och som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto (1 §). Mekanismen ger inte tillgång till information om tillgodohavanden eller transaktioner som skett på ett visst konto eller värdefack.

## Lagen om finansiell information i brottsbekämpningen

Underrättelseverksamheterna hos Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket kan även genom en s.k. LOFI-begäran till finansunderrättelseenheten enligt 3 § lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen, ta del av uppgifter om en person eller ett företag förekommer i penningtvätsregistret och begära kompletterande finansiell information och finansiell analys om personen eller företaget. Finansunderrättelseenheten, dvs. Finanspolissektionen vid Polismyndigheten, ska som huvudregel på begäran lämna en uppgift om det behövs i den behöriga myndighetens<sup>3</sup> verksamhet för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra allvarliga brott (4 §). En begäran kan ge information om t.ex. misstänkt beteende eller rapporterade transaktioner, i den utsträckning finanspolissektionen förfogar över informationen. Begäran innebär därmed inte att finanspolissektionen inhämtar ny information eller utför analyser på begäran. Resultatet av en LOFI-begäran kan för den utredande myndigheten påvisa hos vilka institut ytterligare inhämtning inom ramen för förundersökningen kan ske. En motsvarande möjlighet att inhämta ytterligare finansiell information

---

<sup>3</sup> Vilka myndigheter som avses med begreppet behöriga myndigheter framgår av 2 § förordningen (2022:620) om finansiell information i brottsbekämpningen.

saknas på underrättelsestadiet, om det inte är fråga om penningtvätt eller finansiering av terrorism (jfr 4 kap. och 4 a kap. penningtvättslagen).

### **16.2.3 Meddelandeförbud och tystnadsplikt**

I de s.k. rörelselagarna finns bestämmelser om meddelandeförbud som bl.a. innebär att verksamhetsutövaren efter beslut av undersökningsledare eller åklagare inte får röja att uppgifter har lämnats till en brottsbekämpande myndighet eller att det pågår en förundersökning (se t.ex. 1 kap. 12 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Motsvarande förbud mot att röja att uppgifter har lämnats ut regleras i vissa lagar som en tystnadsplikt som gäller utan särskilt beslut av undersökningsledare eller åklagare. Sådana bestämmelser om tystnadsplikt finns t.ex. i 4 kap. 9 § och 4 a kap. 5 § penningtvättslagen som omfattar banker och andra finansiella företag. Även i 3 b § lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem finns en liknande bestämmelse om tystnadsplikt.

Ansvarsbestämmelse för brott mot tystnadsplikt finns i 20 kap. 3 § brottsbalken. Även den som bryter mot ett meddelandeförbud som en åklagare eller en undersökningsledare har beslutat kan dömas för brott, enligt särskilda ansvarsbestämmelser i respektive lag (se t.ex. 1 kap. 13 § lagen om bank- och finansieringsrörelse).

## **16.3 Brottsbekämpningen beskriver ett behov av fler finansiella uppgifter i underrättelsearbetet**

### **16.3.1 Inledning**

Som en del av kartläggningen har vi bett de brottsbekämpande myndigheterna att närmare redovisa vilka behov som finns av bättre tillgång till finansiell information i brottsbekämpningen. I detta avsnitt redovisar vi de svar som de brottsbekämpande myndigheterna har lämnat till utredningen.

### 16.3.2 Polismyndigheten

Polismyndigheten får löpande del av stora mängder information från olika aktörer och källor, bl.a. information om brottsupplägg och hur brottsvinster omsätts i nya allvarliga brott eller integreras i den legala ekonomin. För en effektiv brottsbekämpning behöver Polismyndigheten använda sig av olika inhämtningsmetoder för att värdera och bedöma inkommen information. Finansiell inhämtning är en viktig metod. Det är en form av aktiv inhämtning avseende en enskild som inte sker slumpartat utan där underrättelseverksamheten agerar utifrån annan tillgänglig information och resultat av underrättelseanalys.

Som beskrivits ovan har de brottsbekämpande myndigheterna, inklusive Polismyndigheten, begränsade möjligheter att inhämta finansiell information i underrättelsesyfte enligt dagens lagstiftning. Polismyndighetens behov av mer information från banker och andra finansiella företag avser såväl uppgifter på detaljnivå som uppgifter av mer generell karaktär. På detaljnivå kan det bl.a. handla om uppgifter om företag, tillgångar/besparingar, transaktionslistor, kundinformation, vem som har genomfört olika transaktioner och eventuellt utfärdade fullmakter.

I dagens samhälle, där kontanthantering till stor del har försvunnit, lämnar en person som utgångspunkt finansiella avtryck i sin vardag. Detsamma gäller för juridiska personer. Dessa finansiella avtryck har banker och andra finansiella företag tillgång till. Utifrån den finansiella informationen skulle Polismyndigheten exempelvis kunna hitta transaktionsmönster och personkopplingar samt få indikationer på om en person verkligen befinner sig i Sverige eller om ett företag har aktiv verksamhet.

Den finansiella underrättelseinhämtningen ger också en möjlighet att kartlägga och bekräfta andra behov som finns för att angripa olika typer av brottslighet. Sådan information bidrar till, och kan även vara avgörande, för en mer fullödlig underrättelsebild. Därigenom skulle Polismyndigheten i ett tidigare skede kunna lägga fokus och resurser på rätt personer, företag och företeelser, vilket skulle ha stor betydelse för brottsbekämpningen.

Skyldigheten i rörelselagarna att lämna uppgifter om enskildas förhållanden inom en förundersökning nyttjas i mycket stor omfattning av såväl polisiära förundersökningsledare som av åklagare. Ett grundläggande problem är dock den konkretionsgrad som krävs för att in-

leda förundersökning och hur den inverkar på en möjlig inhämtning. En förutsättning för att förundersökning ska kunna inledas är att det finns anledning att anta att ett visst konkret brott har begåtts. På samma sätt som att Polismyndigheten har ett stort behov och en stor nytta av att få tillgång till finansiell information inom ramen för en förundersökning vid brottsmisstanke, ser Polismyndigheten motsvarande behov och nytta vid inhämtning i underrättelsesyfte. Behovet gäller alla brott som ger ett ekonomiskt utbyte, oavsett allvarlighetsgrad, för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottsligheten och efterföljande penningtvätt.

Den brottsutveckling som har skett de senaste åren i Sverige, kombinerat med teknik- och samhällsutvecklingen, har väsentligt försvårat förutsättningarna för Polismyndigheten att komma åt brottsligheten, inte minst den brottslighet som begås inom kriminella nätverk. Det grova våldet och den organiserade brottsligheten är systemhotande. Den största drivkraften för den organiserade brottsligheten är ekonomisk vinning. Ekonomisk brottslighet, från enkla bedrägerier till avancerade brottsupplägg som ofta kombinerar lagliga och illegala transaktioner, har blivit en allt viktigare del av den organiserade brottsligheten. En del av den brottsliga ekonomiska vinningen på 100–150 miljarder kronor årligen återinvesteras i brott för att ytterligare öka vinsterna. Den andra delen av den ekonomiska vinsten tvättas genom placering, skiktning och integrering i den legala ekonomin för ett högre ändamål beroende på vad den enskilde eller organisationen vill uppnå i samhället. Viktiga områden att integrera för den organiserade brottsligheten är lokal och regional politik, myndigheter, viktig infrastruktur, sociala evenemang samt informationskanaler och medier. I många fall påskyndas integreringen genom korruption mot samhällsviktiga aktörer.

Polismyndigheten ser även en tydlig koppling mellan bedrägeribrott och det dödliga skjutvapenvåldet i Sverige. En analys, som omfattar perioden 2018–2021, visar att cirka 48 procent av de som varit skäligen misstänkta för någon form av skjutvapenvåld också har varit skäligen misstänkta för bedrägerier.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> *De dödliga bedrägerierna, En rapport om bedrägeribrottslighet och skjutvapenvåldet*, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Nationellt bedrägericentrum (dnr A554.314/2022).

Brottsutvecklingen har beskrivits i ett antal statliga utredningar de senaste åren<sup>5</sup> och även i de myndighetsgemensamma lägesbilder om organiserad brottslighet (MGL) som presenteras vart annat år, se även kapitel 4. Polismyndigheten och de andra brottsbekämpande myndigheterna behöver därför arbeta på delvis nya sätt och få så effektiva brottsbekämpande verktyg som möjligt. I det brottsbekämpande uppdraget är möjligheten att i ett tidigt skede få tillgång till information ofta avgörande och underrättelsearbetet är av central betydelse. I propositionen *”Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott”* anges liknande skäl för varför det finns behov av att använda preventiva tvångsmedel i fler fall.<sup>6</sup>

## Behovsbeskrivningar och exempel

Finansiell information ger förutsättningar att angripa det ekonomiska flödet, men även till att förstå varför vissa *våldsbrott*, t.ex. olaga hot och människorov genomförs. Det finns ofta ett ekonomiskt motiv bakom våldsbrott såsom att en skuld inte erlagts. Här är det viktigt att tidigt kunna inhämta information för att förstå sammanhanget och förhindra grövre våldsbrottslighet såsom mord. Vid dessa typer av brott är andra parametrar som t.ex. positionering av olika transaktioner och finansiella händelser av yttersta vikt, samt att kunna kartlägga eventuella köp av vapen, brottsverktyg, maskeringskläder eller betalningar för hyrbilar och hotellrum.

Hierarkin i de kriminella nätverken gör det svårt att lagföra de som styr och organiserar den kriminella verksamheten. De är ofta distanserade från hanteringen av t.ex. narkotika och vapen och de deltar inte själva aktivt i exempelvis bedrägerier eller andra brottsupplägg. För att nå och försvaga eller inkapacitera dessa aktörer inom *gängkriminaliteten* finns det större framgångsfaktorer i att följa pengarna. Det är exempelvis vanligt förekommande med underrättelser om penningtvätt där bara en part är känd. Inhämtning av kontoutdrag och en analys av kontoutdraget kan göra det möjligt att identifiera övriga parter. Precis som en samtalslista inhämtad enligt den s.k. inhämt-

---

<sup>5</sup> Se bl.a. betänkandena *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring*, SOU 2021:35, *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, SOU 2021:68, och *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel*, SOU 2022:52.

<sup>6</sup> Prop. 2022/23:126, s. 69.

ningslagen<sup>7</sup> knyter personer till varandra, så skulle inhämtning av kontouppgifter med tillhörande analys knyta samman personer och/eller bolag med varandra.

Exempel: Polismyndigheten får in trovärdiga uppgifter om att en namngiven person är en s.k. möjliggörare för gängkriminella avseende förmedling av uppdrag, sprängämnen eller vapen avsedda för att begå mord och andra grova våldsbrott. Här kan inhämtning av finansiella uppgifter bidra till att styrka eller avfärda om personen är en möjliggörare och visa hur och till vem personen har transaktionsförbindelser. Uppgifterna kan även bidra till att Polismyndigheten får möjlighet att förhindra planerade mord eller sprängningar och därigenom rädda människoliv, i de fall transaktioner genomförts som vederlag för vapen eller andra brottsverktyg som flyktfordon, resebokningar etc. och där brottet ännu inte fullbordats.

Exempel: Polismyndigheten får in trovärdiga underrättelser om att en namngiven person tvättar pengar i stor skala åt ett kriminellt nätverk. En inhämtning av kontouppgifter gör det då möjligt att identifiera personer och/eller företag som den namngivne personen har transaktionsförbindelser med.

Exempel: En person som för myndigheten är känd som en tongivande aktör inom organiserad brottslighet ska enligt underrättelser tvätta pengar i ett annat land. Till sin hjälp har han två personer vilka endast är kända till sina förnamn. Även här kan en inhämtning av kontouppgifter göra det möjligt att identifiera personer och/eller företag som den tongivande personen har transaktionsförbindelser med.

För att kunna avslöja den omfattande *penningtvätt* som sker inom den organiserade brottsligheten arbetar Polismyndigheten med underrättelseinhämtning för att kartlägga och vidta åtgärder mot de brott som ger organisationerna ekonomisk vinning. Genom att redan i underrättelseskedet inhämta finansiell information skulle Polismyndigheten tidigare kunna identifiera illegala ekonomiska flöden och brottsvinster och därmed snabbare och mer kraftfullt kunna återta brottsvinster och agera mot penningtvätt i den kriminella ekonomin. Förutom att kartlägga förbrotten och den efterföljande penningtvätten skulle Polismyndigheten med finansiell underrättelseinhämtning också ges möjlighet att bakåtspåra penningtvätten genom att utgå från aktörer och organisationer som har en betydande oförklarlig ekonomisk

---

<sup>7</sup> Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

tillgång. Inhämtningen skulle ge möjlighet att kartlägga den förbrottslighet som genererat brottsvinsterna vilket skulle ge större möjlighet att återta de oförklarliga ekonomiska tillgångarna, brottsvinsterna, samt att förebygga förbrotten.

Exempel: Finansiell underrättelseinformation kan också användas för att positionera var penningtvätten sker, t.ex. vilka resvägar penningkurirer tar eller vilka kommunikationsmedel som en professionell penningtvättare använder när denne samverkar med andra likasinnade.

Inom den organiserade brottsligheten blir det allt vanligare med oriktiga individuppgifter, vilka i förlängningen kan användas vid olika typer av *bedrägerier*, exempelvis *bidragsbrott* riktat mot välfärdsmyndigheter. Individuppgifterna är i förlängningen även pensionsgrundande.

Exempel: Polismyndigheten har underrättelser om att en framträdande person i ett kriminellt nätverk befinner sig utomlands. Samtidigt har personen individuppgifter från en arbetsgivare i Sverige. Utöver att kartlägga transaktionsmönster kan en inhämtning av kontoutdrag även ge geografisk positionering på personen för att påvisa att denne sannolikt inte befunnit sig i Sverige och att individuppgifterna sannolikt är oriktiga. Skatteverket kan då starta en kontrollutredning av företaget vilket i förlängningen kan resultera i olika brottsutredningar samt i förekommande fall återbetalningskrav från välfärdsmyndigheterna.

Inhämtning av finansiell information kan även vara av stor betydelse vid *arbetslivskriminalitet*.

Exempel: Ett kontoutdrag kan ge indikationer på svart arbetskraft i form av regelbundna kontantuttag på månadsbasis eller löneutbetalningar som direkt studsar tillbaka till ursprungskontot. Vidare kan det genom kontoutdrag även vara möjligt att upptäcka dolt ägande av företag.

Exempel: I samband med arbetslivskriminalitet finns ibland även inslag av *människohandel och exploatering* av utsatta människor från andra delar av världen som lurats till Sverige för att utnyttjas i prostitution eller i arbete under usla förhållanden. En förutsättning för den ofta välorganiserade verksamheten, som i vissa fall även styrs från andra länder, är att pengar överförs för att betala för resor och logi. Här kan inhämtning av transaktionsuppgifter, avseende personer som det inkommit uppgifter om till Polismyndigheten, vara avgörande för att planera mot vilka företag som myndighetsgemensamma kon-

troller ska riktas i avsikt att upptäcka eller avbryta grov brottslighet där människor kommer till skada och utnyttjas.

Exempel: Finansiella uppgifter kan även vara avgörande för att komma vidare i underrättelseärenden avseende *människohandel för sexuella ändamål och koppleri*. Dessa verksamheter involverar typiskt sett många personer och är beroende av legitima lokaler och resebokningar vilket avsätter en mängd spår i de finansiella systemen.

Det finns ytterligare brottsfenomen där finansiella uppgifter kan vara avgörande för att styrka eller avfärda inkomna uppgifter avseende ett företag eller en person som uppges vara involverad i brottslighet. Typiskt sett är *illegala avfallstransporter*, och även *miljöbrottslighet* genom att dumpa farligt avfall, verksamheter med många inblandade personer och företag, där det avsätts spår i de finansiella systemen eftersom ekonomisk vinning även här är den stora drivkraften bakom brottsligheten.

Exempel: Inhämtning av transaktionsuppgifter kan här vara avgörande för att styrka vilka personer och företag som interagerar med varandra och i förlängningen även bidra till att förebygga och förhindra brottslighet där farligt avfall och miljöfarliga gifter dumpas och/eller hamnar på illegala deponier.

Exempel: Ett annat område inom miljöbrottsligheten som avsätter spår i de finansiella systemen är den omfattande och ofta gränsöverskridande handeln med utrotningshotade djur och växter samt produkter som härrör från sådana. Här sker handeln i vissa delar via internet. Finansiella information avseende personer och företag inom denna s.k. *artskyddsbrotslighet*, skulle väsentligt underlätta de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot sådan brottslighet.

Finansiell information är även Polismyndighetens huvudsakliga verktyg för att identifiera huvudaktörer inom all *handel av illegala varor och tjänster* på internet (både på det öppna nätet och på darknet). Det kan exempelvis handla om narkotikaförsäljning, betalning för vapen, ransomware, inloggningsuppgifter som en aktör har fått tillgång till genom dataintrång, övergreppsmaterial på barn och olika former av it-brott.

Exempel: Eftersom en stor del av narkotikadistributionen sker via post och ofta betalas via legala system så kan transaktionsuppgifter vara avgörande för att skapa ett tillräckligt robust underlag för att inleda en förundersökning med tillhörande tvångsmedel för att där-efter avbryta och sedan lagföra brottsligheten.



De exempel som nu har redovisats har det gemensamt att de avser förhållandevis allvarlig brottslighet. Men Polismyndigheten kan behöva finansiell information även vid bekämpning av en mängd något mindre allvarliga brott. Det kan handla om transaktioner i samband med utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, även i de mindre grova fallen, köp av sexuell tjänst eller främjande av flykt. Även i underrättelseverksamhet mot arbetslivskriminalitet och mot den kriminella ekonomin i övrigt kan finansiella uppgifter om betalningsöverföringar vara avgörande för att samla information som i sin tur kan leda till att identifiera personer och förhindra aktörer och företag bakom brottsligheten som kan utgöras av exempelvis brott mot utlänningslagen. I sammanhanget kan också nämnas att finansiell information kan behövas i den underrättelseverksamhet som rör brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor eller jakthäleri enligt 46 § jaktlagen (1987:259).

### 16.3.3 Ekobrottsmyndigheten

Underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten anses vara en rent polisiär verksamhet. Den leds och styrs därför av Polismyndigheten genom Ekobrottskansliet. Underrättelseverksamheten är inriktad mot bekämpning av ekonomisk brottslighet.<sup>8</sup> Till den brottsligheten hör enligt 9 § förordning (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten ett flertal olika brott. Det kan vara oredlighet mot borgenär, bokföringsbrott och andra brott enligt 11 kap. brottsbalken, brott enligt skattebrottslagen (1971:69) och brott mot aktiebolagslagen (2005:551), brott enligt 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken om gärningen rör EU:s finansiella intressen och 9 kap. 3 b § samma balk, brott enligt lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, och brott mot lagen (2020:548) om omställningsstöd. Det kan också vara andra brott vars handläggning ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande. Som exempel på det senare kan lyftas fram tullbrott, olovlig befattning med punktskattepliktiga varor och brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om de brotten har begåtts inom ramen för en näringsverksamhet.

---

<sup>8</sup> Underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten är föremål för översyn av en särskild utredare, dir. 2023:90.

Förutom den avgränsning i materiell mening som ligger i de angivna brotten så finns det för underrättelseverksamheten ytterligare en väsentlig avgränsning. Underrättelseverksamheten är inriktad mot bekämpning av sådan ekonomisk brottslighet som är samhällsskadlig, bl.a. genom angrepp på välfärdssystemen och den sunda konkurrensen. Typiskt sett rör det sig om avancerade brottsupplägg som innefattar företag och andra juridiska personer. Ofta företräds företagen av bulvaner eller s.k. målvakter och bakom dem döljer sig de verkliga huvudmännen. Det kan därutöver finnas fler medverkande. Brottsuppläggen omfattar transaktioner av olika slag, ibland stora mängder transaktioner eller långa kedjor av transaktioner.

All ekonomisk brottslighet inbegriper hantering av pengar och andra värdebärare, som t.ex. aktier, fondandelar, elektroniska pengar och fordringar. I underrättelseverksamheten finns det därför ett stort behov av att kunna inhämta finansiell information från banker och andra finansiella företag. Informationen behövs för att upptäcka om ekonomisk brottslighet har begåtts eller kan komma att begås, vari den brottsligheten består, och vilka personer som på ett eller annat sätt medverkar i brottsligheten. Informationen behövs vidare för att underrättelseverksamheten ska kunna förkasta eller bekräfta de hypoteser och underrättelsemisstankar som bearbetas där. Informationen har, tillsammans med annan information som inhämtats i underrättelseverksamheten, också betydelse för att Ekobrottsmyndigheten på ett mer övergripande plan ska kunna följa och analysera utvecklingen när det gäller ekonomisk brottslighet, upptäcka nya brottsfenomen, ta fram och fatta beslut om åtgärder för att motverka den brottsligheten.

Den ekonomiska brottsligheten ger avtryck hos banker och andra finansiella företag. Det gäller naturligen transaktionerna i sig. Insättningar, uttag, betalningar och andra överföringar framgår av *kontoutdrag*. Även parterna i transaktionerna framgår. Genom att samla, bearbeta och analysera kontoutdrag kan underrättelseverksamheten kartlägga penningströmmar, se samband mellan personer och företag, och upptäcka om ekonomisk brottslighet har begåtts eller kan komma att begås. Tillgång till kontoutdrag ger förutsättningar att tidigt ringa in nätverk av personer och företag med koppling till ekonomisk brottslighet, ibland en inte närmare specificerad brottslighet, eller att fånga upp nya brottsfenomen. Det ger underrättelseverksamheten en god överblick av den ekonomiska brottsligheten och ett underlag för att ta fram mer konkreta underrättelsemisstankar. Ut-

ifrån dessa kan underrättelseverksamheten gå vidare och fördjupa sitt arbete med att bearbeta och analysera kontoutdragen.

En jämförelse mellan kontoutdrag och bokföring kan avslöja att bokföringsskyldigheten för ett företag har åsidosatts. Exempelvis kan intäkter som syns på kontoutdraget ha utelämnats i bokföringen och därmed fått till följd att företagets ekonomiska situation inte kan bedömas med ledning av bokföringen. Intäkter kan ha utelämnats i företagets deklaration och därmed gett upphov till fara för att skatt och avgifter undanhållits det allmänna. En analys av kontoutdrag kan också avslöja sådana uttag som tömt ett företag på sina tillgångar och som därigenom hamnat på obestånd. En sådan analys kan vidare avslöja transaktioner, särskilt när det är fråga om långa kedjor av transaktioner, som tyder på penningtvätt.

Kontoutdrag tillsammans med annan information kan också ge en bild av de medverkandes tillgångar och övriga ekonomiska förhållanden. Av kontoutdrag kan man utläsa om det funnits legala inkomster och om de räcker för att täcka utgifterna. Om utgifterna inte täcks av de legala inkomsterna är det en omständighet som pekar mot att de medverkande tillgodogjort sig brottsvinster. Informationen kan senare ligga till grund för åtgärder för att återta brottsvinster. Kontoutdrag är alltså centrala för att upptäcka bokföringsbrott, skattebrott, oredlighetsbrott, penningtvätt och andra ekonomiska brott samt för att återta brottsvinster.

Hos banker och andra finansiella företag finns vidare information om *formella och faktiska företrädare för företag och andra juridiska personer*. Av öppningshandlingar för konton, fullmakter, och behörighetshandlingar för internettjänster hos banker och andra finansiella företag framgår vem eller vilka personer som verkligen utövar ett bestämmande inflytande över ett företag och disponerar dess tillgodohavanden. Den informationen kan ge besked om de medverkandes inbördes roller och ställning i förhållande till varandra. Inte sällan visar det sig vid ekonomisk brottslighet att den eller de formella företrädarna enbart uppträder som bulvaner eller målvakter för att därigenom dölja den eller de faktiska företrädarna, se även den nedan beskrivna typsituationen.

Det bör framhållas att det hos banker och andra finansiella företag också finns *geografisk platsinformation* lagrad som härrör från inloggningar mot exempelvis internettjänster. Med sådan information

skulle Ekobrottsmyndigheten kunna lokalisera de medverkande i viss ekonomisk brottslighet och platsen för de aktuella transaktionerna.

Finansiell information av de olika slag som nu beskrivits, tillsammans med annan information som inhämtats i underrättelseverksamheten, samlas, bearbetas, analyseras och presenteras i *lägesbilder* om den ekonomiska brottsligheten. Lägesbilderna lyfter fram utvecklingstrender, pekar på nya brottsfenomen och läggs till grund för beslut om inriktningen av Ekobrottsmyndighetens verksamhet. I Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige för 2020 framhålls att den ekonomiska brottsligheten utgör en betydande utmaning för samhället och att den innebär kostnader för samhället på miljardnivåer i form av bl.a. undandragna skatter och angrepp på välfärdssystemen. Till de brottsfenomen som redovisas hör arbetslivskriminalitet, brott på finansmarknaderna, momsbedrägerier vid gränsöverskridande handel inom EU och punktskattebrott avseende tobak och snus.<sup>9</sup>

Ekobrottsmyndigheten har också beskrivit typsituationer som kan illustrera behovet av finansiella uppgifter i underrättelseverksamhet även vid brottslighet som är något mindre allvarlig än den som redovisats ovan, t.ex. brott med fängelse ett år eller mer i straffskalan. En form av ekonomisk brottslighet som förekommer i relativt stor omfattning är användning av *falska eller osanna individuppgifter*. Det har förekommit härvid där företag, som varit registrerade som arbetsgivare, använts för att lämna arbetsgivardeklarationer med oriktiga individuppgifter för många påstådda arbetstagare. Brottsligheten omfattar då flera medverkande på olika nivåer. Överst i hierarkin finns huvudmännen och i botten de påstådda arbetstagarna. Ibland har det rört sig om oriktiga individuppgifter för enstaka påstådda arbetstagare. För de påstådda arbetstagarna kan ansvar för flera brott aktualiseras, beroende på deras medverkan och om det är fråga om uppsåt eller oaktsamhet. En möjlig brottsrubricering i dessa ärenden kan vara vårdslös skatteuppgift enligt 5 § skattebrottslagen.

Ett syfte med att använda oriktiga uppgifter kan vara att få tillbaka överskjutande preliminärskatt. Ett än vanligare syfte är dock att få en pensions- och sjukpenninggrundande inkomst, ge sken av en anställning med stadig inkomst för att få bättre kreditvärdighet eller att tvätta svarta inkomster. Användningen av falska eller osanna individuppgifter leder bl.a. till att samhällets trygghetssystem missbrukas,

---

<sup>9</sup> Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige, 2020, s.15 f.

att lån beviljas på felaktiga grunder och att kriminella får utbytet av sin brottslighet tvättat i form av fiktiva löneutbetalningar. För att kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottsligheten behöver Ekobrottsmyndigheten tillgång till finansiella uppgifter från banker och andra finansiella företag. Det gäller såväl företaget som redovisat individuppgifterna, huvudmännen och de påstådda arbetstagarna. Finansiella uppgifter behövs för att utreda om företaget alls betalt lön, om de påstådda arbetstagarna fått lön eller om de har erhållit lön eller ersättning från ett helt annat håll.

En annan typsituation där Ekobrottsmyndigheten påtalat behov av finansiella uppgifter är ärenden som innefattar *målvaktsproblematik*. Inom ekonomisk brottslighet utnyttjas ofta personer som s.k. målvakter. En målvakt i ett aktiebolag är en person som åtar sig ett uppdrag som styrelseledamot eller verkställande direktör trots att han eller hon inte avser att ta del i den verksamhet som enligt aktiebolagslagen ankommer på honom eller henne. Sker det uppsåtligen riskerar han eller hon ansvar för brott mot aktiebolagslagen, se 30 kap. 1 § tredje stycket aktiebolagslagen. Typiskt sett ser huvudmännen, dvs. de som verkligen ligger bakom den ekonomiska brottsligheten, till att registrera en målvakt som företrädare för att därefter genomföra den planerade brottsligheten, som kan röra alltifrån falska eller osanna individuppgifter, assistansbedrägerier, svart arbetskraft, illegal tobakstillverkning till bolagstömningar m.m. Med finansiella uppgifter kan omständigheterna kring målvakten klarläggas, exempelvis om han eller hon har tillgång till aktiebolagets konton eller om det är någon annan, om det förekommer transaktioner på kontona som målvakten har något att göra med eller om det är någon annan osv. Sett ur ett underrättelseperspektiv är brott mot aktiebolagslagen ingången för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottslighet. En målvakt är som regel en indikation på brottslighet som är allvarligare än själva brottet mot aktiebolagslagen.

#### 16.3.4 Skatteverket

Skatteverkets underrättelseverksamhet är inriktad mot att förebygga, förhindra och upptäcka misstänkt brottslig verksamhet som omfattas av Skattebrottsenhetens brottskatalog. Framför allt inriktas verksamheten mot allvarlig brottslighet, särskilt om den kan kopplas till

organiserad brottslighet och/eller rör stora summor, är gränsöverskridande, systematisk eller är avsedd att dölja annan brottslig verksamhet.

Sådan brottslighet är en väsentlig del av den ekonomiska brottsligheten och likaså en betydande del av den brottslighet som myndigheterna arbetar mot inom myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Den brottsligheten har också kopplingar till bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemen.

Det är av strategisk betydelse för samhället att motverka skattebrottslighet och annan brottslighet som har anknytning till Skatteverkets verksamhet. Att motverka penningtvätt har kommit alltmer i fokus för brottsbekämpningen. Penningtvätt syftar till att dölja brottsvinster och utgör därför en väsentlig del i kedjan av organiserad brottslighet. Förflyttningar av pengar görs många gånger mellan ett flertal olika konton för att dölja det brottsliga ursprunget. På senare år har även brottsbekämpningen inriktats mot att komma åt de vinster som brottsligheten genererar. Det sker både genom förverkande av brottsvinster och genom en utökad samverkan med Kronofogdemyndigheten som därigenom får större möjligheter att utmäta kriminellas tillgångar. Det rör sig alltså om brottslig verksamhet som har stor påverkan på samhället.

Att kunna kartlägga konton och betalningar gällande en person eller ett brottsligt nätverk är en viktig framgångsfaktor för Skatteverket bl.a. när det gäller att upptäcka och motverka organiserad och annan allvarlig brottslighet. Det är i ett tidigt skede i ett underrättelseärende inte alltid möjligt att se om en misstänkt brottslig verksamhet innefattar grova brott eller om den har kopplingar till organiserad brottslighet. Först i ett senare skede när kompletterande informationsinhämtning och analys har gjorts kan en tydligare bild framträda. Även i de fall som ett underrättelseärende till en början endast indikerar brott av normalgraden finns det således, om det rör ett kvalificerat brott, behov av t.ex. finansiella uppgifter.

Det kan t.ex. finnas behov av finansiella uppgifter i ett underrättelseärende vid Skatteverket för att kunna

- avgöra vilka kanaler en aktör använder för penningtransaktioner, vilket ger kunskap för slutsatser och eventuella rekommendationer om åtgärder i rapporter/uppslag,
- koppla ihop nätverk av aktörer genom koppling till olika konton, och

- identifiera verkliga huvudmän respektive målvakter/bulvaner i kriminella nätverk.

Även avsaknad av kända bankkonton etc. är värdefull information om en aktörs roll alternativt modus operandi.

Att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet i dag i stor utsträckning saknar möjlighet att inhämta uppgifter från banker, andra finansiella företag och betaltjänstleverantörer innebär att myndighetens resurser och kompetens att bedriva underrättelseverksamhet mot ekonomisk brottslighet inte fullt ut tas tillvara. Det innebär bl.a. att Skatteverket begränsas i sina möjligheter att kartlägga exempelvis internationella transaktioner och aktörer som agerar gränsöverskridande.

Följande exempel kan ges. Skatteverkets underrättelseverksamhet får en signal från beskattningsverksamheten om misstänkt *penningtvätt*. Signalen grundar sig på att beskattningsverksamheten har uppmärksammat att en person som tillhör en kriminell gruppering har gjort stora utbetalningar till utlandet samtidigt som han redovisar mycket små inkomster i Sverige. Personen blir schablonmässigt beskattad. Det saknas skäl för ytterligare utredning i beskattningsärendet. Misstankarna är inte tillräckligt konkreta för att göra en anmälan om misstänkt brott till åklagare. Om underrättelseverksamheten bedömer att informationen i signalen från beskattningsverksamheten uppfyller kraven för vidare åtgärder så sker en sökning i enhetens underrättelseregister och andra tillgängliga register. Utifrån den sammantagna informationen görs en analys som visar att det finns starka indikationer på brottsligt agerande. En möjlighet att i det här enskilda fallet, där myndigheten misstänker allvarlig brottslig verksamhet, kunna inhämta uppgifter från en bank om från vem betalningar på kontot kommit och till vem betalningar har gjorts skulle ge ett betydligt bättre underlag för analys. I exemplet agerar personen mellanhand genom att föra ut pengar från brottslig verksamhet till personer i utlandet som inte själva kan göra överföringar av bankmedel mellan länder. Finansiell information kan i dessa fall bidra till att förhindra överföringar eller i vart fall förhindra att fler överföringar görs till utlandet.

Skatteverket har behov av uppgifter i sin underrättelseverksamhet även i fall där det initialt inte går att bedöma om den misstänkta brottsligheten innefattar grova brott eller brott av normalgraden. Föl-

jande exempel kan ges. Skattebrottsenheten har mottagit underrättelseinformation att Företaget AB anlitar personer som uppehåller sig illegalt i Sverige som arbetskraft utan att redovisa uppgifter om detta till Skatteverket. En Person X misstänks vara kontaktperson mellan Företaget AB och de anlidade personerna. Person X misstänks också betala ut kontanta löner till dessa. Sökningar i register som skattebrottsenheten har tillgång till stärker misstankarna. Omständigheterna i ärendet är sådana att det kan misstänkas brottslig verksamhet i form av skattebrott och bokföringsbrott. Dessa brott har två års fängelse i straffskalan. Storleken på det sammanlagda undandragna skattebeloppet är inte känt, det är dock inte ringa. Det behövs kompletterande information om tillvägagångssättet, bl.a. hur betalningar förmedlas från Företaget X till de anlidade personerna. För att komma vidare i underrättelseärendet behöver skattebrottsenheten uppgifter rörande transaktioner på Person X bankkonto, särskilt om det finns överföringar från Företaget AB till Person X. Det går inte i detta skede att koppla vare sig Person X eller Företaget AB till grov brottslighet. Sannantaget finns det mycket starka indikationer på brottslig verksamhet rörande skattebrott och bokföringsbrott, men underlaget är otillräckligt för att påstå att det rör grova brott. Inhämtning av finansiell information hade därför haft avgörande betydelse för att stärka misstankarna mot de involverade personerna.

Utöver det ovan beskrivna behovet har Skatteverket även framfört att de exempel som lämnats av Ekobrottsmyndigheten i allt väsentligt även gäller Skatteverkets behov av uppgifter i sin underrättelseverksamhet eftersom de båda myndigheterna i stor utsträckning verkar mot samma brottsområden.

En utökad tillgång till information skapar bredare och säkrare underlag för underrättelseverksamhetens analysverksamhet och därmed bättre förutsättningar för en väl underbyggd underrättelseverksamhet vid Skatteverket. En förväntad effekt av utökade rättsliga möjligheter att inhämta finansiell information är att underrättelseverksamheten kommer att kunna bedrivas mer effektivt bl.a. genom att tidigare kunna inrikta underrättelsearbetet mot de mest allvarliga misstankarna. Inhämtningsfasen i underrättelsearbetet kan förkortas. Även felaktiga misstankor om brottslig verksamhet bör snabbare kunna avföras från vidare granskning med stöd av finansiell information. Finansiell information i underrättelseverksamheten kan också förväntas leda till att fler underrättelseärenden initieras. Därigenom



kan underrättelseverksamheten lämna mer och bättre information som är till nytta för både andra verksamheter inom Skatteverket och andra myndigheter som Skatteverket samverkar med. Finansiell information kan bidra till att rapporter blir mer träffsäkra i sin analys.

Skatteverket bedömer att en möjlighet att i underrättelseverksamheten inhämta uppgifter om t.ex. betalningsströmmar rörande misstänkt brottslig verksamhet skulle avsevärt förbättra myndighetens möjligheter att förebygga, förhindra eller upptäcka ekonomisk brottslig verksamhet. Att i ett tidigt skede få tillgång till information från banker, andra finansiella företag och betaltjänstleverantörer är därför av stor betydelse för att Skatteverket framgångsrikt ska kunna förhindra att både de misstänkta gärningspersonerna och brottsvinsterna försvinner, vilket ofta är fallet när förundersökning väl har inletts.

### 16.3.5 Säkerhetspolisen

Fokus i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet ligger på att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Säkerhetspolisen arbetar ofta utifrån ett ofullständigt underrättelseläge och behöver göra bedömningar av vad som kan komma att inträffa i framtiden samt vad som pågår i det fördolda. I det arbetet kan all information som kan förbättra lägesbilden vara avgörande för att nå framgång.

Varje dag kommer information in till Säkerhetspolisen om potentiella säkerhetshot som myndigheten har ansvaret för att undersöka och bedöma. Informationen kommer från bl.a. allmänheten, samverkande myndigheter, samverkande säkerhets- och underrättelsetjänster i andra länder, signalspaning, hemliga tvångsmedel, personkällor och händelser i fältoperativ verksamhet. Den inkomna informationen kan innehålla uppgifter om attentatshot, hot mot centrala statsledningen eller samhällskritisk infrastruktur samt om olovlig underrättelseverksamhet. I arbetet med att bedöma den inkomna informationen behöver Säkerhetspolisen använda sig av olika inhämtningsmetoder för att få en så samlad och heltäckande underrättelsebild som möjligt. Finansiell inhämtning i form av uppgifter från finansiella företag är en mycket viktig inhämtningsmetod. Det är allmänt sett svårt att verka i Sverige i dag utan att avsätta ekonomiska spår hos finansiella företag och kontanthantering blir mer och mer sällsynt. Den minskande kontanthanteringen innebär att möjligheterna att kartlägga olika

situationer som kan kopplas till brott genom att följa ekonomiska transaktioner och finansiella flöden ökar. Finansiella uppgifter om t.ex. ekonomiska transaktioner spelar därför en viktig roll för att såväl kunna bekräfta som avfärda andra uppgifter som framkommit i ärendet och därigenom bidra till att förbättra den totala underrättelsebilden. Finansiella uppgifter är dessutom mer tillförlitliga jämfört med många andra inhämtningsmetoder som präglas av osäkerhet. Vid andra inhämtningsmetoder kan det finnas osäkerhet kring tillförlitligheten av uppgifter som t.ex. härrör från en persons iakttagelser eller uppgifter som lämnats till myndigheten av en källa.

Utökade möjligheter att inhämta finansiella uppgifter i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet kan förväntas leda till en förmågehöjning genom att underrättelseunderlaget blir bredare och säkrare. Det kan förväntas innebära att underrättelsearbetet hos Säkerhetspolisen, på motsvarande sätt som hos Skatteverket, kan riktas in mot de mest allvarliga misstankarna och till att felaktigt misstänkta personer kan avfärdas snabbare.

Den information som Säkerhetspolisen ser ett behov av och som kan erhållas från finansiella företag kan variera från detaljerade uppgifter som t.ex. kan styrka en viss transaktion, lokalisera en viss person eller koppla personer till varandra, till övergripande uppgifter som t.ex. gör det möjligt att bedöma resmönster över tid. Finansiella uppgifter kan vidare vara av avgörande betydelse för att kunna bedöma juridiska personers och företagsstrukturers verksamhet som underrättelseplattformar. Nedan följer en redogörelse för vilket behov av finansiell information som finns inom Säkerhetspolisens olika verksamhetsområden.

### **Kontraterroism**

Inom ramen för verksamhetsområdet kontraterroism finns, som redovisats ovan, en uppgiftsskyldighet för finansiella företag i underrättelseärenden, men bara om utredningen gäller finansiering av terrorism eller penningtvätt. Den typ av information som nu är aktuell är dock av stor vikt även när det kommer till andra typer av brottslighet inom verksamhetsområdet, t.ex. terroristbrottet i sig. Säkerhetspolisen kan t.ex. ha fått information om ett potentiellt attentatshot som har kopplats till en viss ip-adress. Efter visst underrättelsearbete

kan misstankar föreligga mot ett antal personer. I arbetet med att identifiera vem som kan ligga bakom informationen kan uppgifter från finansiell inhämtning vara avgörande för att såväl kunna bekräfta som avfärda misstänkta gärningsmän.

I inledningsskedet av ett ärende kan det vara svårt att avgöra vilken typ av brottslighet det är frågan om. Detta gäller inte minst inom kontraterrorism där det ofta inte är möjligt att initialt avgöra om det rör sig om ett terrorfinansieringsbrott eller t.ex. förberedelse till terroristbrott. Att uppgiftsskyldighet enligt penningtvättslagen gäller i det ena men inte i det andra fallet kan, enligt Säkerhetspolisen, starkt ifrågasättas, särskilt mot bakgrund av att kriminalisering av finansiering av terrorism i grund och botten syftar till att bekämpa själva terroristbrottet, genom att strypa dess finansiering, och att terroristbrottet många gånger är ett betydligare allvarligare brott.

## Författningsskydd

Inom området författningsskydd ska Säkerhetspolisen förebygga, förhindra och upptäcka ideologiskt motiverad brottslighet som utgör ett säkerhetshot eller som hotar våra grundläggande demokratiska funktioner, oavsett om de bakomliggande orsakerna är religiösa eller politiska. Det kan handla om grov brottslighet såsom attentat, men också om personer, grupper och organisationer som uppmanar till eller själva använder våld, hot och trakasserier för att förändra samhället med andra metoder än de som finns inom ramen för det demokratiska systemet. Den gemensamma nämnaren inom de våldsbejakande extremistmiljöerna är att den allvarliga brottslighet som sker inom dessa miljöer syftar till att förändra och påverka den svenska samhällsordningen. Nedan följer ett par exempel på hur de olika extremistmiljöerna bedriver och finansierar sin säkerhetshotande verksamhet.

Organisationerna inom den våldsbejakande högerextrema miljön är ofta välorganiserade med fasta strukturer för finansiering av verksamheten. Intäkter – ofta donationer från medlemmar och sympatisörer, och ”svarta” inkomster – används för att stärka organisationen och möjliggör allt från köp av fastigheter avsedda för samlings- och träningslokaler, till programmering av professionella hemsidor och anställning av administrativ personal. Där finns också internt organiserade skyddsnet såsom ”försäkringar” där försäkringsersättning

utbetalas till medlemmar som hållit tyst i polisförhör eller fängelsefonder med utbetalningar till medlemmar som har blivit dömda till fängelse för brott som har utförts för organisationens räkning. Det finns exempel på genomförda swishkampanjer där en organisations medlemmar och sympatisörer uppmanas att swisha pengar till enskilda medlemmar för ett bestämt syfte vilket har resulterat i mycket stora belopp på kort tid.

Den autonoma miljön består oftare av mer löst sammanhållna strukturer och nätverk, där särskilda grupperingar bildas för att påverka enskilda frågor, aktiviteter och händelser. En särskild gruppering kan t.ex. bildas och finansiering säkras för att på olika sätt störa det demokratiska systemet t.ex. inför och under ett val eller under tiden för ett visst partis partidagar.

För att kunna avslöja den allvarliga brottslighet som sker inom de våldsbejakande extremistmiljöerna arbetar Säkerhetspolisen med underrättelseinhämtning för att kartlägga organisationer, enskilda medlemmar och sympatisörer. Genom att redan i underrättelseskedet inhämta finansiell information skulle Säkerhetspolisen tidigare kunna identifiera den brottsliga verksamhet som är en del av de våldsbejakande extremistmiljöernas sätt att verka för att uppnå sina syften att förändra det svenska demokratiska samhället och hota Sveriges säkerhet.

## Kontraspionage

Inom verksamhetsområdet kontraspionage har Säkerhetspolisen i uppdrag att bl.a. förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet med koppling till främmande makt som hotar Sveriges säkerhet. Genom hot, spionage, påverkansoperationer och uppköp av strategisk betydelse försöker statliga aktörer försvaga Sverige, stärka sitt eget land och påverka demokratin. Ryssland, Kina och Iran utgör de största underrättelsehoten. Dessa länder avsätter långsiktigt monetära och personella resurser för att uppnå sina säkerhetspolitiska mål. Rysslands strategi går ut på att påverka och försvaga såväl Sverige som övriga västländer och EU för att nå sina säkerhetspolitiska mål. Kina bedriver avancerat cyberspionage för att främja sin egen ekonomiska utveckling och utveckla sin militära förmåga. Det sker genom omfattande underrättelseinhämtning och anskaffning av teknologi, forsk-

ning och utveckling. Dessutom förekommer angrepp på individer som verkar för demokrati och mänskliga rättigheter. Hotet från främmande makt inrymmer också spridning och anskaffning av produkter som dessa stater behöver för tillverkning av massförstörelsevapen.

Säkerhetshotande aktiviteter från främmande makt har således stor spridning och kan även omfatta fastighetsköp nära skyddsvärda platser såsom försvarsanläggningar, investeringar i svensk kritisk infrastruktur och köp av högteknologiska bolag i syfte att exempelvis komma åt lagringsplats, bedriva dold inhämtning, tillägna sig svensk teknologi och kunskap, samt aktiviteter för att minska förtroendet för funktionaliteten hos det svenska samhället. Nedan följer några exempel på säkerhetshotande verksamhet inom verksamhetsområdet där inhämtning av finansiell information bl.a. skulle bidra till en mer fullständig bild av företagsstrukturer, deras verksamhet och huvudmän, allt en viktig del för Säkerhetspolisens arbete med att upptäcka och förhindra allvarlig brottslighet inom området kontraspionage.

I ett exempel fick Säkerhetspolisen information om att ett antal fastigheter, nära försvarsanläggningar i skärgården, hade köpts av ett finskt företag. Fastigheterna såldes sedermera vidare till ett bolag registrerat i Hongkong. Det sistnämnda bolaget styrdes av en rysk man som enligt utredningen också var den verkliga huvudmannen bakom det finska bolaget. Köpare och säljare var med andra ord samma person. Det framgick vidare att bolaget i Hongkong i sin tur styrdes av ett annat bolag registrerat i skatteparadiset Brittiska Jungfruöarna. Det har dock inte kunnat klarläggas vem som ägde det sistnämnda bolaget.

Ett annat exempel där Säkerhetspolisen behöver kartlägga en företagsstruktur är då det finns information om att en organisation har byggt en lokal nära en svensk flygplats och skyddsobjekt. Byggnationen har finansierats med hjälp av donationer från Ryssland. Även ett ryskägt företag med import- och exportverksamhet i Europa, Ryssland och Belarus tros ha stått för delar av finansieringen. Företaget har kopplingar till bl.a. företag i Belarus och ser ut att använda olika uppbygg för att genomföra ekonomiska transaktioner, där vare sig de belarusiska företagens verksamhet eller transaktionerna bedöms höra hemma i företagets verksamhet. Vid en skatterevision av företaget har Skatteverket haft anmärkningar kring rörelsefrämmande fakturor och kostnadsföring samt momsredovisning.

Flyktingspionage handlar om personer som bedriver spionage mot främmande makts diaspora i Sverige genom att samla in uppgifter om

personliga förhållanden avseende enskilda personer som flytt från sina hemländer av politiska skäl. De uppgifter som samlas in lämnas sedan mot betalning vidare till den främmande makten. Uppgifterna lämnas ofta via en underrättelseofficer eller annan representant för den främmande makten – i Sverige eller utomlands. Finansiell information för att kartlägga en enskild individs pengatransaktioner, rörelsemönster eller upprepade resor till utlandet för att träffa en representant från främmande makt är i de här fallen mycket värdefullt för en tydligare underrättelsebild.

Aven på icke-spridningsområdet finns det exempel på att finansiell inhämtning skulle bidra till ökad förmåga hos Säkerhetspolisen. Här kan nämnas ett fall då Säkerhetspolisen via media fick information om att en svensk bank vid en granskning hade identifierat transaktioner med koppling – via en utländsk bank – till det syriska kemvapenprogrammet. Den utländska banken beskrevs av media som en av världens ”smutsigaste” banker och dess tillgångar hade blockerats av USA i det amerikanska banksystemet bl.a. eftersom en av den utländska bankens kunder hade identifierats som en frontfigur för Syriens kemvapenprogram. Här stod det från början klart att det inte var fråga om vare sig penningtvätt eller finansiering av terrorism varför Säkerhetspolisen inte hade möjlighet att använda sig av finansiell inhämtning i den fortsatta underrättelseanalysen av de misstänkta transaktionerna.

Det finns således många exempel på när finansiell information kan tillföra uppgifter av central betydelse för Säkerhetspolisens kartläggning av främmande makts olovliga verksamhet i Sverige.

## Säkerhetsskydd

Hotbilden mot Sverige har breddats och blivit mer komplex jämfört med tidigare. Den är samtidigt militär, politisk och ekonomisk, och kommer från såväl främmande makt som våldsbejakande extremism. Inom ramen för det breddade hotet angrips civila mål, som samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur, vilket innebär att ett väl fungerande säkerhetsskydd är avgörande för att skydda Sverige.

Säkerhetsskydd handlar om att genom förebyggande arbete skydda säkerhetskänslig verksamhet hos myndigheter och företag mot spioneri, sabotage, terrorbrott och andra brott som kan hota verksam-

heten. I säkerhetsskydd ingår också att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Inom verksamhetsområdet säkerhetsskydd utför Säkerhetspolisen de uppgifter som ankommer på myndigheten enligt säkerhetsskyddslagstiftningen, exempelvis samråd inför överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. Samrådsuppdraget innebär en lämplighetsprövning där en förvärvares lämplighet att förvärva verksamheten eller egendomen bedöms. Bedömningen omfattar bl.a. frågan om förvärvarens koppling till främmande makt. Detta för att förhindra att verksamhet eller egendom av betydelse för Sveriges säkerhet förvärvas av en fysisk eller juridisk person som utgör ett säkerhetshot. Behovet av finansiell information liknar till stor del det behov som finns inom verksamhetsområdet kontraspionage. Sådan information skulle således tillföra uppgifter av central betydelse för Säkerhetspolisen vid utförandet även av säkerhetsskyddsuppdraget.

Säkerhetspolisen förutser också fler uppgifter för myndigheten inom säkerhetsskyddsområdet, t.ex. genom regeringens förslag i propositionen *Ett granskningsystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen* (prop. 2022/23:116).

## Personskydd

Även inom verksamhetsområdet personskydd har Säkerhetspolisen ett behov av att kunna inhämta finansiell information. Myndigheten kan ha fått in information om hot mot en skyddsperson där finansiell inhämtning kan bidra till att bekräfta eller avfärda uppgifterna genom att t.ex. kunna påvisa ett rörelsemönster hos den person som hotar skyddspersonen. I detta sammanhang kan nämnas att det i patient-säkerhetslagen (2010:659), PSL, finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet som gäller för all hälso- och sjukvårdspersonal oavsett om det är fråga om offentlig eller privat vård (6 kap. 15 § PSL). Sådan personal är enligt denna bestämmelse skyldig att till Säkerhetspolisen lämna ut uppgifter som dels gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning, dels uppgifter som annars behövs i verksamhet för personskydd av i bestämmelsen uppräknade skyddspersoner. I ett underrättelseärende där det t.ex. inkommit ett hot mot ett statsråd har alltså Säkerhetspolisen tillgång till uppgifter om en person besöker en viss sjukvårdsinrättning men kan enligt gällande lagstiftning

inte inhämta finansiella uppgifter om vederbörande. En tillgång till den typen av uppgifter skulle öka myndighetens förmåga att skydda den centrala statsledningen genom att snabbare och bättre kunna kartlägga rörelse- och levnadsmönster avseende de enskilda personer som bedöms utgöra säkerhetsshot mot skyddspersoner.

### **Informationsbehovet kan avse även mindre allvarlig brottslighet**

Den nu ovan lämnade beskrivningen av Säkerhetspolisens informationsbehov avser i förhållandevis stor utsträckning underrättelsearbete mot allvarlig brottslighet. Det finns därutöver även ett behov att få del av finansiell information avseende viss mindre allvarlig brottslighet som Säkerhetspolisen har i uppdrag att bekämpa, eftersom sådan brottslighet kan utgöra förutsättningar för grövre brottslighet eller utgöra en del av en större brottsplan. Det kan exempelvis vara fråga om vårdslöshet med hemlig uppgift, röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete, olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt eller mot person (19 kap. 9, 10 a och b §§ brottsbalken).

### **16.3.6 Tullverket**

Tullverket ansvarar för att förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförel av varor. Myndigheten deltar i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten och bedriver viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförel av varor. Tullverket bedriver även egen underrättelseverksamhet både beträffande brott som sker vid gränsen och brott som begås inne i landet och upptäcks t.ex. vid kontroller som görs med stöd av lagen (1998:506) om punkt-skattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

Tullverkets verksamhet bidrar till arbetet mot organiserad brottslighet och kriminella nätverk. Att förhindra att narkotika, vapen och explosiva varor förs in i landet är viktigt i arbetet med att förhindra brott som begås även inom landet.

Det finns inte sällan ekonomiska motiv till illegal gränsöverskridande handel. Utredningsmässigt finns det därför stora fördelar med att kartlägga de betalningsströmmar som går att koppla till sådan



brottslighet. Smugglingsbrottslighet bedrivs ofta systematiskt och organiserat. I de kriminella nätverken finns transportörer, lagerhållare och aktörer med specifika uppgifter. I den brottsliga verksamheten lämnar finansiella spår som är av mycket stor betydelse i underrättsarbetet för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Genom att redan i underrättskedet kunna hämta in finansiell information från finansiella företag skulle Tullverket tidigare kunna identifiera brottslig verksamhet. En tillgång till den typen av uppgifter skulle öka myndighetens förmåga att snabbare och bättre kunna kartlägga rörelse- och levnadsmönster avseende de enskilda personer som är av strategiskt intresse utifrån myndighetens uppdrag. Med sådan tillgång bedömer Tullverket att myndighetens möjligheter att beslagta bl.a. narkotika, vapen och explosiva varor innan varorna kommer ut på den illegala marknaden skulle öka. Genom fler beslagtagna vapen redan vid gränspassage kan de kriminellas tillgång till vapen minskas, vilket kan få reducerande effekter på det dödliga våldet. Att mer effektivt kunna förebygga och förhindra smuggling skulle även innebära en direkt effekt på och begränsa de kriminellas ekonomiska förutsättningar genom att brottsvinsterna minskar.

De kriminella nätverken transporterar och hanterar även stora mängder tobak och alkohol. Nätverken har kontroll över hela köp- och distributionskedjan, från tillverkare till slutkund. Den storskaliga alkohol- och tobakssmugglingen är organiserad och består i många fall av kriminella nätverksstrukturer kopplade till andra länder. Brottsuppläggen är komplexa med många inblandade personer för transport, lagerhållning, penningtvätt, målvaktsuppdrag och vidareförsäljning. Huvudmännen står för inköp och planering, medan olika utförare har hand om smuggling och transport av punktskattepliktiga varor inklusive täcklaster samt lagerhållning av varorna. Brottsligheten sker över tid och är systematisk på så sätt att om en last tas i beslag kommer snabbt en ny och om någon utförare lagförs ersätts denne direkt. Brottsligheten genererar mycket stora brottsvinster och innebär ett betydande skattebortfall. Med anledning av höjd tobaksskatt under 2023 finns det risk för att brottsligheten kommer att öka. På grund av de relativt låga riskerna för lagföring är denna brottslighet ett attraktivt område för organiserad brottslighet. I ett flertal ärenden som rör smuggling och punktskattebrott har möjligheterna till kartläggning i syfte att förhindra och upptäcka brottsligheten varit klart begränsad i avsaknad av uppgifter om finansiella transaktioner. Genom

användning av finansiell information i sådana ärenden skulle Tullverket kunna analysera penningrörelser, rörelsemönster och kontakter för att bl.a. identifiera och kartlägga de som är involverade i brottsligheten, särskilt huvudmännen.

Finansiell inhämtning i form av uppgifter från finansiella företag är således en mycket viktig inhämtningsmetod. Den information som Tullverket ser ett behov av, och som kan erhållas från finansiella företag, avser i första hand uppgifter om insättningar, transaktioner och överföringar på konton. Uppgifterna kan avse vem en mottagare är eller varifrån en transaktion gjordes. Uppgifterna kan användas för att styrka en aktivitet, lokalisera en viss person eller visa var en elektronisk identifiering har ägt rum. Informationen ger även möjlighet att koppla personer till varandra, kartlägga nätverk och bedöma rörelsemönster över tid. Informationen kan användas för att fylla eventuella kunskapsluckor eller verifiera befintlig information eller motstridiga uppgifter. Informationen spelar således en viktig roll för att såväl kunna bekräfta som avfärda andra uppgifter som framkommit i ett ärende och därigenom bidra till att förbättra den totala underrättelsebilden. Uppgifterna kan, tillsammans med andra inhämtningsmetoder, utgöra en viktig bit i ett större pussel. En uppgift från ett finansiellt företag kan i många fall vara avgörande för att i det enskilda fallet nå upp till en sådan nivå i fråga om misstankar att en förundersökning kan inledas.

Tullverket ser ett behov av utökade möjligheter att hämta in uppgifter från finansiella företag i sin underrättelseverksamhet. Behovet är särskilt stort avseende brottslighet som rör grov och synnerligen grov narkotikasmuggling, grov och synnerligen grov vapensmuggling samt grov och synnerligen grov smuggling av explosiv vara. Ett stort behov föreligger också i de underrättelseärenden som avser grovt tullbrott, grov olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor och grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor. Genom en ökad tillgång till finansiell information i sådana ärenden bedömer myndigheten att dess förmåga att i ett tidigt skede upptäcka allvarlig brottslighet skulle förbättras avsevärt.

## 16.4 En ny uppgiftsskyldighet för vissa finansiella företag

### 16.4.1 Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket behöver finansiella uppgifter på underrättelsestadiet

**Vår bedömning:** Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket behöver fler finansiella uppgifter för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. För att förbättra möjligheterna att inhämta finansiell information behövs ny rättslig reglering som i fler fall än tidigare bryter sådan tystnadsplikt som gäller för banker och andra finansiella företag.

### Polismyndigheten

Till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal.<sup>10</sup> Under allmänt åtal hör alla brott som inte uttryckligen är undantagna.<sup>11</sup> Av alla brottsbekämpande myndigheter är det därför Polismyndigheten som utan konkurrens har ansvar för den mest omfattande brottskatalogen.

När uppgiftsskyldigheten vid förundersökning infördes i de s.k. rörelselagarna uttalade regeringen att uppgifter från banker ofta ”av stor betydelse för utredningar om brott i allmänhet och om ekonomisk brottslighet i synnerhet”.<sup>12</sup> Vi menar att detsamma gäller för att kunna bedriva en effektiv underrättelseverksamhet i dagens brottsbekämpning. Inte sällan är det ekonomiska spår som Polismyndigheten har att arbeta utifrån, vilket tydliggörs de ovan angivna exempel som myndigheten lämnat. Exempelen visar att finansiella uppgifter i underrättelseskedet kan ha avgörande betydelse för myndighetens underrättelsearbete med all typ av misstänkt brottslig verksamhet och inte bara rörande penningtvätt och finansiering av terrorism. Polismyndigheten har således behov av större möjligheter att inhämta in-

<sup>10</sup> 2 § polislagen (1984:387).

<sup>11</sup> 20 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken.

<sup>12</sup> Prop. 2002/03:139, s. 485.

formation från banker och andra finansiella företag för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet.

### Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten har ovan beskrivit behovet av finansiell information för att förebygga, förhindra och upptäcka ekonomisk brottslighet. Trots att finansiell information kan vara avgörande för myndighetens verksamhet finns det för närvarande inte någon uppgiftsskyldighet för banker och andra finansiella företag att lämna sådan information till underrättelseverksamheten. I dagsläget får underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten i stället förlita sig på att en del av den finansiella informationen som behövs kan inhämtas via samverkan, inte sällan genom någon annans filtrering och efter godkännande eller överprövning av den som innehar sådan information. Underrättelseärendena blir därmed onödigt resurs- och tidskrävande. Avsaknaden av rättsliga möjligheter att begära in finansiella uppgifter på underrättelsestadiet för med sig en risk för att brottsanmälningar inte upprättas, att förundersökningar inte inleds och att ekonomisk brottslighet undgår upptäckt, utredning och lagföring.

Riksrevisionen har under 2021 granskat Ekobrottsmyndighetens arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet.<sup>13</sup> Riksrevisionen gjorde bl.a. bedömningen att regeringen bör se till att underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten får rättsliga förutsättningar för att upptäcka, förhindra och beivra ekonomisk brottslighet. Bedömningen gjordes framför allt mot bakgrund av att underrättelseverksamheten vid den tiden inte hade tillgång till det konto- och värdefacksystem som tillhandahålls av Skatteverket och det penningtvätsregister som finns hos finanspolissektionen (se ovan avsnitt 16.2.2). Samma synsätt gör sig emellertid gällande även i fråga om en uppgiftsskyldighet för banker och andra finansiella institut.

Ekobrottsmyndigheten har således behov av större möjligheter att inhämta uppgifter från banker och andra finansiella företag för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet.

---

<sup>13</sup> Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade brottsligheten, RiR 2021:30.

## Skatteverket

I avsnitt 16.3.4 redovisades Skatteverkets beskrivning av exempel på när finansiella uppgifter ger en ökad förmåga att tidigt upptäcka och förhindra allvarlig brottslighet som på sikt hotar och underminerar Sveriges skattebas och välfärdssystem. Skatteverket har särskilt framhållit skattebrott, bokföringsbrott, penningtvättsbrott och näringspenningtvätt som skadliga för skattebasen. Dessa brott har två års fängelse i straffskalan för normalgraden. Andra brott som kan aktualiseras är t.ex. vårdslös skatteuppgift, skatteavdragsbrott och brott mot bestämmelserna i aktiebolagslagen om förbjudna lån. Dessa brott har ett års fängelse eller mer i straffskalan. Om den misstänkta brottsliga verksamheten omfattar grova brott kan ofta inte klarläggas förrän i samband med anmälan om misstänkt brott till åklagare eller först under förundersökningen. Behovet av att inhämta finansiella uppgifter uppkommer oftast tidigare, dvs. redan i underrättelsestadiet.

Skatteverket har redan i dag en möjlighet att på förundersökningsledares uppdrag hämta in finansiella uppgifter i förundersökningar samt, i någon mån, i underrättelseverksamhet angående brottslig verksamhet som rör penningtvätt. I underrättelseverksamhet som rör annan samhällsskadlig brottslig verksamhet inom Skatteverkets ansvarsområde saknas däremot en sådan möjlighet. Skatteverket har således behov av förbättrade möjligheter att inhämta information från banker och andra finansiella företag för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som omfattas av myndighetens ansvarsområde.

## Säkerhetspolisen

Den beskrivning som Säkerhetspolisen har lämnat i avsnitt 16.3.5 visar att exemplen är många på när finansiell information skulle ge Säkerhetspolisen en ökad förmåga att tidigt upptäcka och förhindra allvarlig brottslighet som på olika sätt hotar Sveriges säkerhet. Vi bedömer därför att det finns ett påtagligt behov av nya möjligheter att inhämta finansiella uppgifter för att bekämpa de brott som faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde.

Som framgått ovan finns i dag en möjlighet för Säkerhetspolisen att hämta in finansiella uppgifter i förundersökningar, samt i underrättelseverksamhet som avser utredning om penningtvätt eller finan-

siering av terrorism. I underrättelseverksamhet som rör utredning om andra, ofta mer allvarliga brott, inom Säkerhetspolisens ansvarsområde, t.ex. terrorbrott eller spioneri, saknas däremot en sådan möjlighet. Det innebär också att det är möjligt att inhämta finansiella uppgifter i underrättelseverksamhet som avser penningtvätt men inte i underrättelseverksamhet som avser de bakomliggande brott som genererar vinster som är föremål för penningtvätt. Detta är inte en tillfredsställande ordning. Säkerhetspolisen har således behov av förbättrade möjligheter att inhämta finansiella uppgifter från banker och andra finansiella företag för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som omfattas av myndighetens ansvarsområde.

## Tullverket

Som framgår ovan är det i dag inte möjligt att med stöd av rörelselagarna hämta in uppgifter om bl.a. transaktioner och överföringar från finansiella företag i underrättelsearbetet. Det finns som utgångspunkt inte heller möjlighet för Tullverket att hämta in sådana uppgifter med stöd av penningtvättslagen, eftersom penningtvätt inte ingår i Tullverkets brottskatalog.

Tullverkets brottsbekämpande verksamhet har under senare år fått allt större betydelse. Tullverket har fått utökade befogenheter och en helt ny lagstiftning har förslagits i betänkandet *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid* (SOU 2022:48). Beskrivningen ovan i avsnitt 16.3.6 visar att tillgång till finansiell information i ett underrättelsearbete skulle ge Tullverket en ökad förmåga att förhindra och upptäcka allvarlig brottslighet. Mot denna bakgrund bedömer vi att Tullverket har behov av förbättrade möjligheter att inhämta finansiella uppgifter för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet inom Tullverkets ansvarsområde.

## Sammanfattning

Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket har utförligt beskrivit ett stort behov av tillgång till finansiella uppgifter i respektive myndighets underrättelseverksamhet. De uppgifter som efterfrågas skyddas som regel av sådan tystnadsplikt, även kallad banksekretess, som råder inom banker och

andra finansiella företag. Vi bedömer därför att det behövs ny rättslig reglering som i fler fall än tidigare bryter sådan tystnadsplikt. I följande avsnitt överväger vi hur sådana bestämmelser lämpligen bör utformas.

#### 16.4.2 Nya uppgiftsskyldigheter för finansiella uppgifter

**Våra förslag:** Det ska införas en ny uppgiftsskyldighet för banker och vissa andra finansiella företag i:

- lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument,
- lagen om värdepappersfonder,
- lagen om bank- och finansieringsrörelse,
- lagen om särskild tillsyn över finansiella konglomerat,
- lagen om värdepappersmarknaden,
- lagen om betaltjänster,
- försäkringsrörelselagen,
- lagen om elektroniska pengar,
- lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder, och
- lagen om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

Uppgiftsskyldigheten ska gälla om Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket begär uppgifter om enskildas förhållanden till företaget och det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer.

Uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål och i elektronisk form.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas.

**Vår bedömning:** Uppgiftsskyldigheten i förhållande till Polismyndigheten omfattar även den underrättelseverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten.

## En ny uppgiftsskyldighet i rörelselagarna

Av direktiven framgår inte uttryckligen att vi ska överväga förbättrade möjligheter för brottsbekämpningen att få tillgång till finansiell information. Regeringen uttalade dock att det kan finnas andra aktörer än de som uttryckligen nämns i våra deluppdrag som har information som de brottsbekämpande myndigheterna behöver få ta del av i större utsträckning. Vi har därför i uppdrag att ta ställning till om de brottsbekämpande myndigheterna har några sådana behov och i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Vi har ovan konstaterat att Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket har behov av att i större utsträckning än vad som är möjligt i dag ta del av finansiella uppgifter i underrättelseverksamheten. Vi delar dessa myndigheters uppfattning om att ny reglering behövs som medför att brottsbekämpningen kan hämta in finansiella uppgifter i större utsträckning än i dag på underrättelsestadiet. I detta avsnitt överväger vi hur ökad tillgång till finansiella uppgifter lämpligen bör regleras.

I dag är möjligheterna att inhämta finansiell information på underrättelsestadiet begränsad till brottslig verksamhet som rör penningtvätt eller finansiering av terrorism. Som framgått ovan är dock behovet av finansiella uppgifter i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamheter mycket större än så.

Informationsbehovet gäller framför allt uppgifter om enskildas, såväl fysiska som juridiska personers, förhållanden till banker och andra finansiella företag. Sådan information omfattas i regel av tystnadsplikt. Frågan blir då hur nya bestämmelser som bryter tystnadsplikten för banker och andra finansiella företag i förhållande till de brottsbekämpande myndigheterna ska utformas och avgränsas. Vi behöver bl.a. ta ställning till om bestämmelserna kan införas i befintlig lagstiftning och hur de uppgifter som ska omfattas kan avgränsas på bästa sätt.

Den uppgiftsskyldighet som finns i rörelselagarna i dag fungerar enligt bl.a. Polismyndigheten väl i det dagliga arbetet. De brottsbekämpande myndigheterna har också angett att de behöver finan-



siella uppgifter i underrättelseverksamheten från samma aktörer som de i dag har möjlighet att ta del av information från inom ramen för en förundersökning. Vi anser därför att ny rättslig reglering bör införas i samtliga rörelselagar som i dag innehåller en skyldighet för finansiella företag att lämna sådana uppgifter i en förundersökning. De aktuella lagarna är lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, lagen om värdepappersfonder, lagen om bank- och finansieringsrörelse, lagen om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, lagen om värdepappersmarknaden, lagen om betaltjänster, försäkringsrörelselagen, lagen om elektroniska pengar, lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder och lagen om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

Som redovisats tidigare innehåller dessa redan i dag en uppgiftsskyldighet för det fall det pågår en förundersökning. När den befintliga uppgiftsskyldigheten infördes i bl.a. lagen om bank- och finansieringsrörelse uttalade regeringen att en bestämmelse om vilka uppgifter en bank kan eller ska lämna till undersökningsledare i samband med en förundersökning bör vara tydlig, och att en reglering av den anledningen bör ges formen av en uttrycklig skyldighet att lämna ut uppgifter.<sup>14</sup> Av samma anledning bör nya bestämmelser som bryter tystnadsplikten för banker och andra finansiella företag i underrättelseärenden enligt vår mening utformas som en skyldighet att lämna uppgifter. Detta är också i linje med regeringens uttalanden i tilläggsdirektiven.

Uppgiftsskyldigheten ska vidare avgränsas till att gälla på begäran av de myndigheter som under vårt kartläggningsarbete gjort gällande ett behov av finansiella uppgifter, dvs. Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket. Som framgått tidigare har även Ekobrottsmyndigheten ett stort behov av finansiella uppgifter på underrättelsestadiet. Det bedrivs underrättelseverksamhet även vid Ekobrottsmyndigheten men eftersom den verksamheten anses vara rent polisiär styrs och leds den av Polismyndigheten genom Ekobrottskansliet. Det innebär, för Ekobrottsmyndighetens vidkommande, att uppgiftsskyldigheten bör gälla i förhållande till Polismyndigheten även när det gäller den underrättelseverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten. Därför bör Ekobrottsmyndigheten inte anges särskilt i bestämmelserna. Ekobrottsmyndighetens behov av finansiella uppgifter i underrättelseverksamheten tillgodo-

---

<sup>14</sup> Prop. 2002/03:139 Del 1, s. 487.

ses således genom att uppgiftsskyldigheten gäller i förhållande till Polismyndigheten.

Till följd av att det införs en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i rörelselagarna sker vissa följdändringar i några av lagarna som innebär att vissa befintliga bestämmelser, bl.a. bestämmelser om meddelandeförbud, får ny numrering. Det leder i sin tur till att även de bestämmelser som hänvisar till en sådan bestämmelse behöver ändras.

### **Uppgiftsskyldigheten ska omfatta uppgifter om enskildas förhållande till banker och andra finansiella företag som behövs i underrättelseverksamhet**

Med hänsyn till att de befintliga uppgiftsskyldigheterna under förundersökning i rörelselagarna fungerar väl bör dessa tjäna som utgångspunkt vid utformningen av de nya bestämmelserna. De nya skyldigheterna kommer dock behöva anpassas efter förutsättningarna för underrättelseverksamheten eftersom det i den verksamheten inte finns någon undersökningsledare eller konkret brottsmisstanke. Med hänsyn till att rättegångsbalken inte är tillämplig i underrättelseverksamheten bör kravet på att de begärda uppgifterna ska behövas i underrättelseärendet framgå av lagtext (jfr utformningen av 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen [2010:659]). Det är också i linje med våra övriga förslag till uppgiftsskyldigheter som är avsedda att gälla på underrättelsestadiet.

För att täcka de brottsbekämpande myndigheternas informationsbehov bör den nya uppgiftsskyldigheten, i likhet med vad som gäller i dag vid en förundersökning, omfatta alla uppgifter om enskildas förhållanden till verksamhetsutövaren som behövs i ärendet, oavsett om uppgifterna är hänförliga till en misstänkt person eller till någon annan. Av lagtexten bör det därför uttryckligen framgå att uppgiftsskyldigheten omfattar uppgifter om enskildas förhållanden till verksamhetsutövaren som behövs i de angivna myndigheternas verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Av de brottsbekämpande myndigheternas behovsbeskrivning framgår att myndigheterna framför allt behöver tillgång till finansiella uppgifter när sådana efterfrågas i enskilda underrättelseärenden. Från ett integritetsperspektiv framstår det därför som lämpligt och angeläget att skyldigheten att lämna uppgifter avgränsas på så sätt att de

endast gäller på begäran av en av de uppräknade brottsbekämpande myndigheterna och i enskilda fall.

En ny uppgiftsskyldighet till brottsbekämpande myndigheter i underrättelseverksamhet som placeras i rörelselagarna påverkar inte de uppgiftsskyldigheter som finns i penningtvättsregelverket, t.ex. i 4 kap. 6 § penningtvättslagen, även om uppgiftsskyldigheterna i viss mån kan komma att överlappa varandra.

### **Skyldigheten ska endast gälla om straffskalan för det aktuella brottet innehåller fängelse i ett år eller mer**

Nästa fråga att ta ställning till är om en uppgiftsskyldighet, likt den som gäller under förundersökning, bör omfatta all typ av brottslighet, utan hänsyn till straffvärde eller straffskala. Eftersom de brottsbekämpande myndigheterna har ansvar för olika brottskataloger varierar också, som framgått ovan, myndigheternas behovsbeskrivningar. Polismyndigheten har en mycket omfattande brottskatalog medan Skatteverkets brottskatalog är betydligt mer begränsad. Ekobrottsmyndighetens ansvar omfattar ekonomisk brottslighet och Tullverket ansvarar för främst smuglingsbrott, tullbrott och olovlig förflyttning av, respektive olovlig befattning med, punktskattepliktiga varor. Säkerhetspolisen har å sin sida beskrivit ett behov av finansiella uppgifter inom myndighetens samtliga verksamhetsområden, vilket bl.a. omfattar verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka terrorbrott och brott mot Sveriges säkerhet.

I behovsbeskrivningarna har myndigheterna berört vilken slags brottslighet det främst finns behov av att kunna inhämta finansiell information i underrättelsesyfte. De brottsbekämpande myndigheterna har pekat på att finansiell information inte bara är central för arbetet mot ekonomisk brottslighet eller brottslighet som har ekonomiska incitament, utan att tillgång till sådana underrättelser behövs för ett stort spektrum av brottslighet som både rör allvarlig brottslighet och något mindre allvarlig brottslighet. Möjligheten att kunna följa finansiella transaktioner redan på underrättelsestadiet menar Polismyndigheten är en viktig framgångsfaktor för att bl.a. försvaga kriminella nätverk.

Polismyndigheten och Tullverket har understrukit att det finns ett stort behov av förbättrad tillgång till finansiella uppgifter i underrättelseverksamheten åtminstone för sådan allvarlig brottslighet som

omfattas av 1 a § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. I bestämmelsen framgår vilken brottslighet som kan utgöra grund för beslut om preventiva tvångsmedel. Följande brott som faller inom Polismyndighetens och Tullverkets verksamhetsområden omfattas av 1 a §:

- mord, människorov, allmänfarlig ödeläggelse eller grov allmänfarlig ödeläggelse,
- grovt narkotikabrott eller synnerligen grovt narkotikabrott,
- grovt vapenbrott eller synnerligen grovt vapenbrott,
- grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, grov smuggling av explosiv vara eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara (anmärkning: Tullverkets verksamhetsområden), och
- grovt brott eller synnerligen grovt brott enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Brottsutvecklingen i Sverige har gjort att behovet av effektiva verktyg i brottsbekämpningen är angeläget. Att få del av finansiell information i underrättelsesyfte för sådan brottslighet skulle, liksom preventiva tvångsmedel, ha avgörande betydelse för Polismyndighetens förmåga att förebygga, förhindra och upptäcka allvarlig brottslighet såsom sprängningar, skjutningar, mord och andra grova brott. För Tullverket skulle myndighetens förmåga att förhindra grova smugglingsbrott öka. Samma argument gör sig gällande för att förebygga, förhindra och upptäcka annan allvarlig brottslighet, t.ex. sådan brottslighet som listas i bilaga 1 till Europolförordningen, där de brottsbekämpande myndigheterna i sina behovsbeskrivningar också har visat på ett underrättelsebehov av finansiell information.

Utöver den allvarliga brottslighet som exemplifierats ovan finns det enligt de brottsbekämpande myndigheterna även ett stort behov av att ytterligare brottslig verksamhet omfattas, bl.a. all typ av brottslighet som angränsar till den organiserade brottsligheten eller annan brottslighet som är systemhotande och riskerar att urholka det ekonomiska systemet. Vid bedömningen av skyldighetens räckvidd måste vi – som de brottsbekämpande myndigheterna särskilt betonat – beakta att ett brott med lägre straffskala kan vara en förutsättning för annan grövre brottslighet eller utgöra en del av en större brotts-

plan. Även sådana brott som, sett isolerat, är av mindre allvarligt slag kan utgöra en del av organiserad, systematiskt bedriven eller omfattande brottslighet. Det är viktigt att den bestämmelse vi föreslår kan bidra till ett effektivt underrättelsearbete också för sådan brottslighet.

Vi instämmer i den bedömning av behovet som de brottsbekämpande myndigheterna har gjort i dessa delar och anser att det finns starka skäl för att de behov som beskrivits bör uppfyllas så långt som möjligt på ett enhetligt och lättillämpat sätt i rörelselagarna. Samtidigt bör en ny uppgiftsskyldighet inte vara mer vidsträckt än nödvändigt. Det är viktigt att eventuella ingrepp i näringsverksamhet och intrång i skyddet för enskildas personliga integritet minimeras och är proportionerligt i förhållande till den förväntade nyttan för brottsbekämpningen. Vår bedömning är dock att det finns behov av att låta även brottslighet av mindre allvarligt slag omfattas av vår uppgiftsskyldighet, men samtidigt måste det uppmärksammas att den typen av brottslighet innebär svårare gränsdragningar i frågan om proportionalitet. När det är fråga om mindre allvarlig brottslighet ökar risken för att en uppgiftsskyldighet inte är proportionerlig mot risken för intrång i skyddet för enskildas personliga integritet eller andra motstående intressen, t.ex. risk för ingrepp i näringsverksamhet.

Risken för sådana oproportionerliga effekter får också typiskt sett anses vara större vid informationsdelning på underrättelsestadiet än när det sker inom ramen för en förundersökning. En ny uppgiftsskyldighet måste mot den bakgrunden vara tydligt avgränsad och räckvidden begränsas på ett sådant sätt att proportionaliteten mellan nyttan för brottsbekämpningen och de motstående intressena upprätthålls. Det är mot den bakgrunden enligt vår mening ofrånkomligt att uppgiftsskyldigheten måste begränsas till brottslighet av visst allvar. Vi har därför övervägt om skyldigheten bör begränsas till sådan allvarlig brottslighet som har två års fängelse i straffskalan eller om även mindre allvarlig brottslighet, t.ex. brottslighet med ett års fängelse i straffskalan, bör omfattas.

De brottsbekämpande myndigheterna har påtalat att det är förenat med större svårigheter att avgöra allvarlighetsgraden av brottslighet som ska förebyggas, förhindras eller upptäckas än när förundersökning har inletts. I underrättelseskedet är det ofta svårt att bedöma vilken straffskala som är tillämplig, och i synnerhet vilket straffvärde som kan bli aktuellt. Som utgångspunkt är en avgränsning med angivande av brottets straffskala enklare att tillämpa än en avgränsning

som utgår från ett brotts uppskattade straffvärde. Vi bedömer därför att en begränsning av bestämmelsens räckvidd lämpligen bör åstadkommas genom angivande av en viss straffskala. Vi har övervägt att i stället begränsa uppgiftsskyldigheten till vissa brott, eller att ha en begränsning som utgår både från straffskala och brottskatalog. Med hänsyn till att myndigheterna ansvarar för så vitt skilda brottskataloger, och med särskilt beaktande av Polismyndighetens mycket omfattande uppdrag, framstår det enligt vår mening inte som en framkomlig väg. En sådan reglering skulle bli alltför svåröverskådlig och därmed svårtillämpad.

Frågan blir därmed vilken straffskala som ska vara aktuell för att skyldigheten att lämna ut uppgifter ska inträda. I syfte att möta de brottsbekämpande myndigheternas behov av att inkludera så många brottstyper som möjligt och samtidigt säkerställa att de nya bestämmelserna inte blir alltför långtgående eller oproportionerliga bör de avgränsas till sådan brottslighet som är mest angelägen att motverka. Skyldigheterna bör därför enligt vår mening begränsas till *kvalificerad brottslighet*. I propositionen till den numera upphävda skattebrottsdatalagen (2017:452) anges att en brottslig verksamhet anses som kvalificerad om den innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver.<sup>15</sup> Motsvarande skrivning finns i propositionen *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*.<sup>16</sup> Detta överensstämmer med de krav som uppställs för att i underrättelseverksamhet få göra personuppgifter gemensamt tillgängliga enligt Polismyndighetens, Skatteverkets och Tullverkets brottsdatalagar.<sup>17</sup> Genom en sådan avgränsning inkluderas inte bara den mest allvarliga brottsligheten utan även brott som exempelvis penningtvätt, bidragsbrott, bedrägeri, stöld, häleri, narkotikabrott, köp av sexuell tjänst och barnpornografibrott. Vidare omfattas grovt folkbokföringsbrott men inte folkbokföringsbrott av normalgraden. Ytterligare exempel på brott som omfattas är främjande av flykt och olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt. Genom en avgränsning till kvalificerad brottslighet säkerställs även att den finansiella informationen som utgör personuppgifter kan behandlas, vilket också är en viktig förutsättning för en effektiv underrättelseverksamhet.

<sup>15</sup> Prop. 2016/17:89, s. 148. Jfr även prop. 2017/18:269 s. 348.

<sup>16</sup> Prop. 2009/10:85, s. 336.

<sup>17</sup> 3 kap. 2 § 1 a) PBDL, 3 kap. 2 § a) lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (SBDL) och 3 kap. 2 § a) lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (TBL).

Som vi nämnde tidigare har de brottsbekämpande myndigheterna pekat på att det ligger i sakens natur att det i underrättelseskedet ofta kan vara svårt att avgöra rubricering och därmed tillämplig straffskala. Kraven på graden av säkerhet i den bedömningen kan mot den bakgrunden inte vara särskilt högt ställda. Det bör vara tillräckligt att de uppgifter som efterfrågas typiskt sett behövs för att förebygga, förhindra och upptäcka kvalificerad brottslig verksamhet.

### **Förutsättningarna för utlämnande ska framgå av begäran**

Skyldigheten ska gälla för uppgifter om enskildas förhållanden till banker och andra finansiella institut om de begärs i ett enskilt fall och behövs i myndighetens underrättelseverksamhet. Det ska vidare vara fråga om brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Frågan om förutsättningarna för utlämnande är uppfyllda ska som utgångspunkt prövas av den som är ålagd att bryta tystnadsplikten för att fullgöra en uppgiftsskyldighet. Samtidigt framstår det inte som en lämplig ordning att banker och andra finansiella företag ska ha att pröva huruvida en brottsbekämpande myndighet har behov av de uppgifter som begärs. Vidare är det – som vi nämnde tidigare – emellanåt svårt att redan på underrättelsestadiet ta ställning till vilken straffskala som kan bli tillämplig även för den brottsbekämpande myndigheten. Bedömningen av tillämplig straffskala bör lämpligen inte läggas på de berörda finansiella företagen. Bedömningen av behovet av uppgiften, liksom av vilken straffskala som kan bli tillämplig, bör därför lämpligen ankomma på de aktuella brottsbekämpande myndigheterna att göra. Den prövning som banker och andra finansiella företag ska göra bör vara av mer formell art.

Det bör i det sammanhanget noteras att de uppgiftsskyldigheter som gäller under förundersökning enligt rörelselagarna inte heller ställer krav på att några materiella bedömningar ska göras av den som lämnar information. Men med hänsyn till att arbetsformerna i underrättelsearbetet är mer skiftande, delvis beroende på att verksamheten inte är reglerad i samma utsträckning som förundersökningsarbetet, framstår det inte som möjligt eller lämpligt att utforma bestämmelserna på samma sätt.

Mot den bakgrunden bedömer vi att bestämmelsen bör utformas på så sätt att förutsättningarna för utlämnande av informationen ska

anges i begäran. För att information ska lämnas ska det alltså av begäran framgå att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Det medför att det är de brottsbekämpande myndigheterna som ska göra bedömningen i sak om det finns förutsättningar för utlämnande i det enskilda fallet, och att den prövning som banker och andra finansiella företag ska göra blir av rent formell karaktär. I praktiken kommer de som träffas av uppgiftsskyldigheten ha att pröva om begäran innehåller de uppgifter som föreskrivs. Det medför att den arbetsinsats som krävs för banker och andra finansiella företag begränsas, samtidigt som behovsprövningen görs av de myndigheter som har bäst förutsättningar för att genomföra denna.

### Uppgifter ska lämnas utan dröjsmål och elektroniskt

När uppgifter begärs ut enligt de befintliga uppgiftsskyldigheter som gäller vid förundersökning är det särskilt föreskrivet att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål och i elektronisk form. De brottsbekämpande myndigheterna har framfört att det är nödvändigt för under rättelseverksamheten att lämnandet av uppgifter ska ske på samma sätt även enligt den nya reglering som vi föreslår. Vi instämmer i den bedömningen. Det saknas också skäl att reglera utlämnande på under rättelsestadiet på något annat sätt än det som redan gäller under förundersökning.

Att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål innebär att de ska lämnas skyndsamt. Därigenom markeras att verksamhetsutövarna ska prioritera ett utlämnande.

Att uppgifterna ska lämnas i elektronisk form innebär inte att de alltid kan skickas på elektronisk väg. I vissa fall kan det exempelvis vara fråga om säkerhetskänslig information som behöver överlämnas på annat sätt, till exempel på ett USB-minne.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Jfr prop. 2017/18:291, s. 37.



## Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas

Eftersom informationen kommer behöva överlämnas på olika sätt, bl.a. beroende på om den är säkerhetskänslig, behövs en mer detaljerad reglering av hur det ska ske. När det gäller lämnande av information enligt de befintliga uppgiftsskyldigheterna i rörelselagarna finns bemyndiganden till regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas. Den föreskriftsrätten har lämnats till Polismyndigheten, som också har tagit fram föreskrifter om hur banker och andra finansiella företag ska lämna uppgifter till brottsutredande myndigheter enligt dagens rörelselagstiftning. Det finns inte skäl till att lämnande av information på underrättelsestadiet ska hanteras på något annat sätt. Polismyndigheten bör därför få föreskriftsrätt i frågan om formerna för utlämnandet. Vi föreslår mot den bakgrunden ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas.

### 16.4.3 Tystnadsplikt för uppgift om brottsbekämpande myndighets begäran och att uppgifter har lämnats

**Vårt förslag:** Banker och andra finansiella företag, och verksamma vid dessa företag, ska inte obehörigen få röja för kunder eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran om uppgifter eller att uppgifter har lämnats.

Det ska upplysas om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten finns i brottsbalken.

De brottsbekämpande myndigheterna har angett att det är av stor vikt att de verksamhetsutövare som ska lämna uppgifter inte röjer för kunder eller utomstående att en begäran har tagits emot eller att uppgifter har lämnats. Ett röjande av att en brottsbekämpande myndighet har begärt uppgifter rörande en person i ett känsligt skede kan, enligt de brottsbekämpande myndigheterna, äventyra hela det fortsatta underrättelsearbetet och även påverka resultatet av åtgärder i en kommande förundersökning eller en annan myndighetsåtgärd. Det får anses ligga i sakens natur att personer i en brottslig verksamhet

inte ska känna till att en brottsbekämpande myndighet har inlett ett underrättelseärende. Utan ett förbud mot röjande kan det vidare antas att en brottsbekämpande myndighet avstår från att begära uppgifter för att säkerställa att inte inblandade personer förvarnas. I sammanhanget ska också framhållas att såväl de nu aktuella rörelselagarna som bl.a. penningtvättslagen innehåller förbud mot röjande. Vi instämmer i den bedömning som de brottsbekämpande myndigheterna har gjort, och anser mot den bakgrunden att det finns skäl att överväga ett förbud mot sådant röjande.

Ett förbud kan utformas antingen som ett meddelandeförbud eller en tystnadsplikt. Ett meddelandeförbud innebär i regel att den undersökningsledare eller åklagare som begärt att verksamhetsutövaren ska lämna uppgifter får besluta att verksamhetsutövaren, inklusive dess styrelseledamöter och anställda, inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats eller att vissa andra, angivna, åtgärder har vidtagits. En sådan bestämmelse brukar förenas med en särskild ansvarsregel i den aktuella lagen. I det nu aktuella sammanhanget har de befintliga ansvarsbestämmelserna utformats på så sätt att den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelat förbud döms till böter. Exempel på meddelandeförbud respektive ansvarsbestämmelse finns i 12 § respektive 13 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Ett förbud mot röjande kan också i stället utgöra en tystnadsplikt. En sådan bestämmelse utformas ofta på så sätt att en verksamhetsutövare, eller den som är verksam hos verksamhetsutövaren, inte obehörigen får röja för en kund eller någon utomstående att uppgifter har lämnats eller att vissa andra, angivna, åtgärder har vidtagits. Till skillnad från ett meddelandeförbud krävs alltså inte något särskilt beslut av åklagare eller undersökningsledare för att förbudet mot röjande ska gälla. Inte heller krävs någon särskild ansvarsbestämmelse, eftersom brott mot tystnadsplikt regleras i 20 kap. 3 § brottsbalken. Där emot brukar en bestämmelse om tystnadsplikt kompletteras med en bestämmelse som upplyser om brottsbalkens straffbestämmelse. Ett exempel på sådan tystnadsplikt – och upplysningsbestämmelse – finns i 4 kap. 9 § penningtvättslagen.

Både ett meddelandeförbud och en tystnadsplikt utgör en begränsning av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen, RF. En sådan begränsning får enligt regeringsformen enbart göras om vissa förutsättningar är uppfyllda. Begränsningen måste till

att börja med ske genom lag och med hänsyn till vissa särskilt angivna ändamål, bl.a. förebyggandet och beivrandet av brott. Begränsningen måste också tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 20, 21 och 23 §§ RF). Vi kan konstatera att ändamålet med, och formen för, den begränsning vi föreslår är i överensstämmelse med regeringsformens krav. I de fortsatta övervägandena måste vi därutöver beakta att den begränsning av yttrandefriheten som det förbud vi föreslår kommer att medföra inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Det finns för- och nackdelar med både meddelandeförbud och tystnadsplikter. En fördel med ett meddelandeförbud – som alltså gäller enbart efter ett särskilt beslut – är att detta kan bli mer begränsat med avseende på hur frekvent det tillämpas, men också på så sätt att det kan vara begränsat i tid och till viss information eller till att avse vissa personer, beroende på hur beslutet utformas. Det innebär en mindre inskränkning av yttrandefriheten än en tystnadsplikt, som är generell till sin karaktär och därmed inte medger några särskilda överväganden i det enskilda fallet.

Vid en genomgång av vissa bestämmelser om förbud mot röjande på området framstår det som att lagstiftaren i många fall använt ett meddelandeförbud för uppgifter som inhämtas under pågående förundersökning, medan tystnadsplikt används bl.a. i de bestämmelser i penningtvättslagen som avser inhämtande på underrättelsestadiet. Enligt vår mening finns det goda skäl för en sådan ordning. Under förundersökning har den misstänkte och försvararen rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av det som har förekommit vid förundersökningen (23 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken). Någon motsvarande rätt finns inte i underrättelseverksamhet. Som de brottsbekämpande myndigheterna har anfört ligger det också i sakens natur att personer i en brottslig verksamhet inte ska känna till att en brottsbekämpande myndighet har inlett ett underrättelseärende. Det är svårt att finna relevanta exempel på när det kan finnas ett behov att underrätta en kund som är föremål för ett underrättelseärende om att en begäran har gjorts eller uppgifter lämnats ut. Däremot kan det finnas andra skäl för en verksamhetsutövare att lämna ut sådan information, exempelvis till en tillsynsmyndighet. Vi återkommer till den frågan nedan.

De uppgiftsskyldigheter som vi föreslår gäller enbart i underrättelseverksamhet. Mot den bakgrunden kan det förutses att ett meddelandeförbud skulle behöva beslutas i den stora majoriteten av alla de ärenden där en begäran kan komma att göras. Begränsningen av yttrandefriheten blir därför sannolikt inte i praktiken nämnvärt större än vid tystnadsplikt. Samtidigt kan det förutses att en ordning med meddelandeförbud skulle bli administrativt tungrodd i underrättelseverksamheten. Vid en samlad bedömning anser vi att förbudet mot röjande bör utformas som en tystnadsplikt.

Frågan blir därefter vilken räckvidd tystnadsplikten bör ha. Typiskt sett bör uppgift om att en begäran har gjorts, och att uppgifter har lämnats i enlighet med begäran, vara ägnade att påverka underrättelsearbetet negativt om uppgifterna röjs. Vi bedömer därför att sådana uppgifter bör omfattas av tystnadsplikten.

Motsvarande tystnadsplikt i annan lagstiftning brukar omfatta både företaget och de som är verksamma där, se t.ex. 4 a kap. 5 § penningtvättslagen. En sådan ordning framstår som lämplig även för den tystnadsplikt som vi föreslår.

Eftersom tystnadsplikten till sin karaktär är generell bör den också enbart omfatta obehörigt röjande av de aktuella uppgifterna. Det öppnar för att det finns utrymme att i vissa fall lämna ut uppgifter som visserligen omfattas av bestämmelsens räckvidd men som i det enskilda fallet kan lämnas ut med stöd av andra bestämmelser. Det kan exempelvis vara fråga om att lämna uppgifter till tillsynsmyndighet eller att uppfylla författningsreglerade uppgiftsskyldigheter enligt andra regelverk.

Sammanfattningsvis ska tystnadsplikten alltså utgöras av ett förbud för det finansiella företaget och de som är verksamma där mot obehörigt röjande av att en begäran om uppgifter har gjorts och att uppgifter har lämnats.

Mot bakgrund av de angelägna behov av tystnadsplikten som har framkommit, och med hänsyn till de begränsningar som föreslås avseende bestämmelsens räckvidd, bedömer vi att bestämmelsen uppfyller de krav som framgår av 2 kap. 21 § RF.

Det bör i anslutning till bestämmelsen om tystnadsplikt också föras in en upplysning om att den som bryter mot tystnadsplikten kan dömas i enlighet med 20 kap. 3 § brottsbalken.

#### 16.4.4 Uppgiftsskyldigheternas påverkan på de verksamheter som omfattas

**Vår bedömning:** De föreslagna nya uppgiftsskyldigheterna i rörelselagarna kommer att medföra viss ökad administrativ börda för verksamhetsutövarna, men den är proportionerlig i förhållande till nyttan för brottsbekämpningen.

Banker och de andra finansiella företag som omfattats av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna lämnar redan i dag på förfrågan finansiella uppgifter till brottsbekämpande myndigheter med stöd av befintliga uppgiftsskyldigheter i bl.a. rörelselagarna. Antalet förfrågningar kommer att öka med anledning av de nu föreslagna uppgiftsskyldigheterna, vilket kommer att leda till en ökad administrativ börda för de verksamhetsutövare som omfattas av de föreslagna bestämmelserna (se avsnitt 16.4.5 för en redovisning av det uppskattade antalet förfrågningar). En något större arbetsinsats kommer att krävas.

De uppgifter som ska lämnas enligt de nu föreslagna bestämmelserna är samma slags uppgifter som redan i dag lämnas med stöd av bl.a. uppgiftsskyldigheten i förundersökning som finns i rörelselagarna. Det finns dessutom redan utarbetade kanaler för informationsutbyte mellan de verksamhetsutövare som omfattas av de nya uppgiftsskyldigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna. En teknisk infrastruktur som möjliggör elektroniskt informationsutbyte finns exempelvis redan på plats. Polismyndigheten har även meddelat föreskrifter om hur informationen ska lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna när befintliga uppgiftsskyldigheter tillämpas.

Samtidigt som de föreslagna bestämmelserna innebär en ökad administrativ börda för banker och andra som omfattas av bestämmelserna innebär de även bättre möjligheter för dessa verksamhetsutövare att undvika att bli utnyttjade för brottslig verksamhet. Ett effektivare underrättelsearbete kan på det sättet frigöra resurser som de aktuella aktörerna annars behövt för att stävja missbruk av de tjänster som tillhandahålls.

Mot bakgrund av den förväntat betydande nyttan för brottsbekämpningen som vi redovisade ovan bedömer vi sammantaget att fördelarna för brottsbekämpningen överväger nackdelarna med en viss ökad administrativ börda för verksamhetsutövarna. Vi bedömer alltså att intrånget i de aktuella näringsverksamheterna är proportio-

nerligt i jämförelse med nyttan för den brottsbekämpande verksamheten.

#### 16.4.5 Integritetsfrågor

**Vår bedömning:** De föreslagna uppgiftsskyldigheterna kommer att leda till en ökad personuppgiftsbehandling som medför en inskränkning av skyddet för enskildas personliga integritet. Behandlingen av personuppgifter går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för förslagen.

Vi kommer i detta avsnitt att redovisa vilken personuppgiftsbehandling våra förslag kan väntas leda till. Vi kommer vidare att redovisa i vilken utsträckning vi bedömer att förslagen kommer att medföra intrång i skyddet för enskildas personliga integritet. Slutligen kommer vi att göra en bedömning av om personuppgiftsbehandlingen är nödvändig och utgör en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten. En utförligare och sammanvägd analys av alla förslag vi lämnar finns i kapitel 21.

#### Personuppgiftsbehandling i flera led

De bestämmelser vi föreslår innebär att banker och andra finansiella företag ska vara skyldiga att lämna uppgifter om enskildas förhållanden till företaget. De aktuella brottsbekämpande myndigheterna ska – till skillnad från i dag – kunna hämta in uppgifter i avsevärt större utsträckning i underrättelsearbetet. När uppgifter hämtas in kan personuppgiftsbehandling ske i flera steg. Lämnandet av personuppgifterna innebär i sig en behandling. Men därutöver kan åtgärder som behöver vidtas inför ett utlämnande innebära att personuppgifterna behandlas. Det kan t.ex. handla om att uppgifterna behöver struktureras för att tillmötesgå myndighetens begäran. Vidare kommer behandling att ske när uppgifterna tas emot av den brottsbekämpande myndigheten. Vid varje behandling ökar risken för att uppgifterna sprids till fler, vilket i sin tur ökar risken för integritetsintrång. Se vidare angående personuppgiftsbehandling i kapitel 21.

## Olika typer av personuppgifter kommer att behandlas

Karaktären av de personuppgifter som kommer att behandlas har stor betydelse för vilka integritetsrisker som behandlingen kan medföra. Olika typer av finansiell information kan innehålla uppgifter av mer eller mindre integritetskänslig natur. Tillgång till finansiella uppgifter innebär i många fall en ingående kartläggning av den registrerade som privatperson. Ett kontoutdrag från ett konto kopplat till ett kort som används dagligen kan t.ex. innehålla information om innehavarens restaurangvanor, resvanor, prenumerationstjänster, spelvanor och liknande. Betalningar för exempelvis mediciner, sjukvårdskostnader, medlemskap i föreningar eller intresseorganisationer skulle kunna avslöja känsliga personuppgifter om hälsa, sexualliv och politisk åskådning, medlemskap i fackföreningen m.m. Finansiella uppgifter kan, som vi har beskrivit i avsnitt 16.1 även bestå av information om inloggningsmetod, ip-adresser eller geopositionering. Sådan information som möjliggör en kartläggning och positionering av den enskilde utgör ett större och allvarigare integritetsintrång.

Ett utdrag som visar en persons eller ett företags innehav av olika värdepappersfonder innehåller betydligt mindre information av integritetskänslig natur. Även uppgifter som andra statliga myndigheter redan förfogar över såsom exempelvis inkomstuppgifter och uppgift om arbetsgivare får anses vara mindre integritetskänsliga.

## I vilket sammanhang kommer personuppgifterna att behandlas?

Ytterligare en fråga att ta ställning till vid bedömningen av förslagets integritetsintrång är i vilket sammanhang uppgifterna kommer att behandlas. Som nämnts tidigare har inhämtning av finansiella uppgifter tidigare främst kunnat ske inom ramen för en pågående förundersökning. Vi föreslår nu att vissa av de brottsbekämpande myndigheterna också ska kunna begära uppgifter för att förebygga, förhindra och upptäcka brott, dvs. i underrättelsearbetet. Det medför en stor skillnad gentemot inhämtning under förundersökning, eftersom det på underrättelsestadiet inte finns någon konkret brottsmisstanke.

Uppgifterna kan vara hänförliga till en person som misstänks för brottslig verksamhet men kan också röra personer som utan att vara misstänkta för delaktighet i brottslig verksamhet kan antas ha någon

annan typ av samband med den. Analysen av de uppgifter som lämnas kan också medföra att personer kan avfärdas från misstankar.

### **Personuppgiftsbehandlingen omfattning kommer att öka**

De föreslagna bestämmelserna innebär att uppgifter om enskilda (fysiska och juridiska personer) som omfattas av tystnadsplikt hos banker och andra finansiella företag i fler fall än i dag kommer att lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter. Det är förenat med svårigheter att uppskatta hur omfattande utlämnande det kan bli fråga om med anledning av de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet. I ett underrättelseärende kan det enligt de brottsbekämpande myndigheterna ofta behöva ställas flera förfrågningar till banker och finansiella företag avseende samma person vilket ökar antalet förfrågningar men, beroende på utfall, inte nödvändigtvis ökar intrånget i skyddet för enskildas personliga integritet.

Uppgiftsskyldigheten inom en förundersökning används enligt Polismyndigheten uppskattningsvis cirka 200 000 gånger per år. Vid underrättelseärenden har Polismyndigheten gjort en försiktig och preliminär uppskattning att antalet förfrågningar kommer att uppgå till cirka en tiondel jämfört med vid förundersökning, dvs. cirka 20 000 förfrågningar per år.

För den underrättelseverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten bedöms antalet förfrågningar till banker och andra finansiella företag uppgå till 300–500 årligen.

Säkerhetspolisen bedömer att det högt räknat kan bli fråga om cirka 2 000 förfrågningar per år, inklusive följdfrågor, till banker och andra finansiella företag med anledning av de föreslagna bestämmelserna. Men antalet frågor är svårt att uppskatta. Det är Säkerhetspolisens behov av information som kommer att styra hur många frågor som ställs, och behovet kan variera från dag till dag beroende på den aktuella hotbilden och de bedömningar som myndigheten gör på grundval av den.

Skatteverket har beräknat att verket, i sin underrättelseverksamhet kommer att behöva göra sådana förfrågningar i cirka 500 ärenden per år. På lång sikt förväntas inhämtningar ske i 800 ärenden per år.

Enligt Tullverkets uppskattning kan det för myndighetens del komma att bli fråga om 600–800 förfrågningar per år.



Vi bedömer alltså sammantaget att de föreslagna bestämmelserna kommer att medföra en väsentligt ökad personuppgiftsbehandling eftersom det avser förhållandevis många förfrågningar. Sett till det totala inhämtandet av finansiella uppgifter, med hänsyn tagen till de möjligheter som redan finns bl.a. inom förundersökningar, kommer det emellertid relativt sett att vara fråga om en mindre ökning.

### Skyddet för personuppgifter hos de mottagande myndigheterna

För att bedöma intrånget i den personliga integriteten är det vidare av betydelse hur uppgifterna behandlas och skyddas hos de brottsbekämpande myndigheterna.

Hos de brottsbekämpande myndigheterna kommer de inhämtade uppgifterna att omfattas av underrättelsesekretess enligt 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Sekretess enligt den bestämmelsen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Sådan s.k. underrättelsesekretess kan dessutom utgöra en primär sekretessbestämmelse även för uppgifter hos myndigheter som inte bedriver underrättelseverksamhet, eftersom sekretessen även gäller för en uppgift som lämnats över till en annan myndighet om uppgiften hänförs till underrättelseverksamhet hos Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket.

För uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden gäller sekretess också enligt 35 kap. 1 § OSL om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilda eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Polismyndigheten har angett följande avseende skyddet för mottagna uppgifter i underrättelseverksamheten. Personuppgiftsbehandlingen inom Polismyndighetens underrättelseverksamhet är strikt reglerad. Uppgifter som bedömts kunna vara gemensamt tillgängliga behandlas i det gemensamma it-stödet för underrättelseverksamhet. Underrättelseverksamhetens operativt inriktade personal har endast tillgång till uppgifterna under förutsättning att arbetsuppgifterna kräver sådan tillgång.<sup>19</sup> Inhämtade uppgifter behandlas i enlighet med reglerna för längsta tid för behandling, och uppgifter som inte be-

---

<sup>19</sup> 3 kap. 6 § brottsdatalagen (2018:1177).

döms nödvändiga att behandla med hänsyn till ändamålet gallras i enlighet med generella dataskyddsrättsliga principer. En jämförelse kan göras med hanteringen av finansiell information vid en förundersökning enligt dagens uppgiftsskyldighet i rörelselagarna där uppgifterna som regel blir offentliga vid ett åtal. Uppgifter som inhämtas i under rättelseverksamhet blir i regel offentliga först om åtal väcks.

Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har angett att uppgifterna kommer att behandlas i enlighet med bestämmelserna i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område vilket bl.a. innebär att uppgifterna enbart får behandlas i vissa särskilt angivna syften och att uppgifterna inte får behandlas längre än vad som är nödvändigt.

Säkerhetspolisen har angett att vid myndigheten skyddas uppgifterna, utöver genom de nämnda sekretessbestämmelserna, även av vissa andra bestämmelser, t.ex. totalförsvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL. Därutöver skyddas informationen även på andra sätt, t.ex. genom olika behörighetsbegränsningar. Generellt gäller i fråga om behörighet att medarbetare ska ha behov av uppgifterna för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Därtill finns interna krav på medarbetares kunskap och erfarenhet beroende på vilka uppgifter som behandlas och ändamål. Det finns även tekniska skyddsåtgärder som utifrån ett dataskyddsrättsligt perspektiv är beroende av t.ex. vilka personuppgifter som behandlas, mängden av uppgifter och hur integritetskänsliga de är. Eftersom krav på sådana skyddsåtgärder även finns i säkerhetsknyddslagstiftningen har även andra faktorer betydelse för utformningen av dessa, så som att åtgärderna ska anpassas utifrån det högsta identifierade skyddsvärdet som informationssystemet ska hantera.

Skatteverket har angett att det är ett litet antal personer inom underrättelseverksamheten som får åtkomst till uppgifterna och databehandlingen sker i en sluten miljö med åtkomstbegränsningar. Tilldelning av behörigheter är starkt begränsad bl.a. genom att underrättelsehandläggare endast har åtkomst till sådana uppgifter i sina egna ärenden. All personuppgiftsbehandling sker i en säker miljö utan inblandning av någon extern part. All lagring av uppgifter sker inom internt skalskydd på Skatteverket. Uppgifterna omgärdas av strikta säkerhetsrutiner. Nätverksseparation, brandväggar och kryptering av information innebär att intrång och obehörig tillgång till informationen är synnerligen svår att genomföra. Alla sökningar loggas vilket ger en spårbarhet för att kunna kontrollera vem som har fått tillgång

till uppgifter och vid vilken tidpunkt. På så sätt värnas den personliga integriteten mot att obehöriga får del av uppgifterna.

Behandling av personuppgifter inom Skatteverkets underrättelseverksamhet regleras främst av brottsdatalagen och lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Behandlingen är noga reglerad bl.a. utifrån principer om ändamål, behov, proportionalitet, legalitet, objektivitet och uppgiftsminimering. Känsliga personuppgifter får endast behandlas i vissa specifikt angivna undantagssituationer. Föreskrifter om gallring av uppgifter inom underrättelseverksamheten finns i Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter om gallring och annan arkivhantering (RA-MS 2020:11).

Tullverket har angett följande. De uppgifter som kommer att hämtas in av Tullverket med stöd av de föreslagna bestämmelserna kommer, utöver de tidigare nämnda sekretessreglerna, att skyddas av gällande dataskyddsreglering vid myndigheten. Behandlingen av personuppgifter inom Tullverkets brottsbekämpande verksamhet regleras främst av brottsdatalagen och lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Regleringen innebär bl.a. att tillgången till uppgifterna är strikt begränsad till de medarbetare som har behov av dem i sitt arbete. Inhämtade uppgifter behandlas i enlighet med reglerna för längsta tid för behandling och uppgifter som inte bedöms nödvändiga att behandla med hänsyn till ändamålet raderas i enlighet med generella dataskyddsrättsliga principer.

### **Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning**

Vi har tidigare i detta avsnitt konstaterat bl.a. att förslagen kommer att leda till personsuppgiftsbehandling i flera led och innebära en ökning av behandlingen av personuppgifter som kommer att vara väsentlig, både vid de banker och andra finansiella företag som lämnar information och hos de mottagande myndigheterna. Vi har vidare konstaterat att det kommer vara fråga om olika typer av personuppgifter, varav vissa kan vara känsliga. Därefter har vi redovisat hur personuppgifterna skyddas när de kommer in till de brottsbekämpande myndigheterna. Vi övergår nu till bedömningen av om person-

uppgiftsbehandlingen är nödvändig och utgör en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten.

Förslagen om uppgiftsskyldighet medför alltså flera risker för intrång i enskildas personliga integritet. Till de faktorer som nyss nämnts ska läggas att personuppgifterna kommer att behandlas i de aktuella myndigheternas verksamhet med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, dvs. i underrättelseverksamheten. Inom den verksamheten finns av naturliga skäl ännu inte någon konkret brottsmisstanke. Det medför i sin tur att risken ökar för att personuppgifter som är av begränsat värde för brottsbekämpningen kan komma att behandlas, vilket i förlängningen påverkar bedömningen av frågan om behandlingen är proportionerlig i förhållande till intrånget i enskildas personliga integritet.

Att det saknas en konkret brottsmisstanke utgör också en viktig skillnad gentemot den inhämtning som sker i dag med stöd av de uppgiftsskyldigheter i rörelselagarna som gäller under förundersökning. Vi bedömer att risken för oproportionerliga intrång i enskildas personliga integritet är större vid inhämtning i underrättelseverksamhet. För att undvika sådana oproportionerliga intrång krävs ytterligare begränsningar för när inhämtning ska få ske. Vi föreslår därför flera sådana begränsningar. För det första måste uppgiften behövas i myndighetens verksamhet med att förbygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Uppgifter får inte hämtas in för något annat ändamål. För det andra måste inhämtningen avse ett enskilt fall. För det tredje måste underrättelsemisstanken röra kvalificerad brottslighet, vilket innebär att fängelse i minst ett år är föreskrivet för brottet.

Eftersom sådan information som finansiella företag förfogar över kan möjliggöra kartläggning av enskilda har frågan väckts inom utredningen om det finns anledning att överväga särskilda rättssäkerhetsgarantier. Sådana förekommer inom ramen för sådan tvångsmedelsanvändning som kan användas bl.a. för kartläggning. Till att börja med kan nämnas lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, inhämtningenslagen. Lagen möjliggör att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket under vissa förutsättningar kan hämta in uppgifter om bl.a. meddelanden i ett elektroniskt kommunikationsnät som har överförts till eller från ett telefonnummer eller annan adress eller t.ex. uppgift om hur en mobiltelefon förflyttas eller har förflyttats. Lagen omgärdas av starka rättssäkerhetsgaran-

tier. För att begränsa intrånget i den personliga integriteten innehåller inhämtningslagen olika uppställda krav på viss typ av allvarlig brottslighet, att beslut ska fattas av åklagare, tidskrav avseende granskning och förstöring av uppgifter och att tillsynsmyndigheten, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN), ska underrättas om varje beslut. Vidare utövar SIN regelbunden tillsyn över användningen av inhämtningslagen.

I sammanhanget kan också nämnas möjligheten att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte i underrättelsearbetet.<sup>20</sup> Den aktuella tvångsmedelsanvändningen ger möjlighet till olika former av avlyssning eller dataavläsning och är därför underställd mycket starka rättssäkerhetsgarantier. Till skillnad från inhämtning enligt inhämtningslagen krävs som huvudregel beslut av rätten efter ansökan av åklagare. I många fall utses också ett offentligt ombud som deltar vid ett sammanträde tillsammans med åklagaren. Ombudet har också möjlighet att överklaga beslutet.

Vi har övervägt om det finns skäl att förena den uppgiftsskyldighet som vi föreslår med rättssäkerhetsgarantier liknande de som nu nämnts. Som vi har redovisat ovan kommer förslagen att medföra intrång i enskildas personliga integritet, och i jämförelse med inhämtning under förundersökning är risken större för att intrånget i vissa fall blir oproportionerligt i förhållande till det syfte som föranlett åtgärden. Det talar för att det kan finnas skäl för särskilda rättssäkerhetsgarantier. Vid en jämförelse med de tvångsmedel som nu nämnts framstår dock de uppgiftsskyldigheter som vi föreslår avsevärt mindre integritetskänsliga. Vi bedömer därför att det inte är nödvändigt med sådana särskilda rättssäkerhetsgarantier. De begränsningar som omger uppgiftsskyldigheterna utgör enligt vår mening tillräckligt skydd i det avseendet.

De aktuella begränsningarna utgör en väsentlig skillnad mot uppgiftsskyldigheterna som gäller under förundersökning. I de situationerna krävs visserligen att det måste finnas en förundersökning och att begäran måste göras av undersökningsledaren, men därutöver saknas begränsningar. Vi bedömer att de begränsningar vi föreslår medför att risken för obehöriga intrång i skyddet för enskildas personliga integritet åtminstone inte är högre än vid den inhämtning som redan sker vid förundersökning. Ytterligare en begränsning (som även finns

---

<sup>20</sup> Se prop. 2022/23:126 *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*.

under förundersökning) är att uppgifter enbart lämnas på begäran, vilket också brukar kallas aktiv inhämtning. Det medför mindre risker för intrång i enskildas personliga integritet än s.k. passiv inhämtning.

I sammanhanget bör det påminnas om att de brottsbekämpande myndigheterna uppskattat antalet ärenden till cirka 24 000 per år, vilket kan jämföras med de uppskattningsvis cirka 200 000 ärenden per år som enbart Polismyndigheten inhämtar vid förundersökning.

Som beskrivits ovan har de uppgifter som tas emot av myndigheterna ett starkt skydd. Liksom vid den inhämtning som redan sker inom förundersökningar skyddas den mottagna informationen av stark sekretess hos myndigheterna. Uppgifterna kommer vidare endast att få behandlas med stöd av myndigheternas dataskyddsreglering. Det innebär bl.a. att uppgifterna endast får behandlas av ett begränsat antal personer som har arbetsuppgifter som kräver en tillgång till den finansiella informationen inom respektive brottsbekämpande myndighet. Därutöver finns, som också beskrivits ovan, även andra regler som styr myndigheternas verksamhet och medför rättssäkerhetsgarantier.

Även om riskerna för intrång i enskildas integritet således inte framstår som högre än vid den inhämtning som redan sker vid förundersökning, och bara kommer att avse en betydligt mindre del av den totala inhämtning som kommer att ske, måste en självständig avvägning göras mellan uppgifternas nytta för brottsbekämpningen och risken för intrång i enskildas personliga integritet.

Som vi angav i anslutning till behovsbeskrivningen har de brottsbekämpande myndigheterna betonat vikten av ökad tillgång till finansiell information i underrättelsearbetet. De har återkommande under utredningen anfört att detta skulle utgöra ett viktigt verktyg inte bara i bekämpningen av den ökande ekonomiska brottsligheten, utan för bekämpningen av ett stort antal andra brott och då inte minst brott med koppling till organiserad brottslighet. Intresset av att uppgifterna tillförs de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamheter är alltså betydande.

För att ytterligare minimera risken för integritetsintrång har vi övervägt om gränsen för när inhämtning ska få ske bör vara ännu högre, exempelvis att fängelse minst två år – eller ännu mer – ska vara föreskrivet för brottet. En högre gräns medför att antalet ärenden blir färre och att risken för oproportionerliga intrång blir mindre. De aktuella brottsbekämpande myndigheterna har dock anfört att det

skulle medföra en alltför stor begränsning av deras förmåga att bekämpa brottslighet som bedrivs systematiskt, med stora samhälls-ekonomiska konsekvenser. Som vi påtalat tidigare kan även brott som är mindre allvarliga sett till deras straffskala utgöra en del av en större brottsplan eller organiserad brottslighet. Vi instämmer därför i den bedömning som de brottsbekämpande myndigheterna har gjort i det avseendet. För att åstadkomma sådana mönsterbrytande åtgärder som regeringen gett oss i uppdrag att föreslå är det enligt vår bedömning inte tillräckligt att inhämtning ska få ske bara vid viss grövre brottslighet. Om verksamheten ska bedrivas på ett effektivt sätt är det enligt vår mening nödvändigt att information ska kunna hämtas in i de föreslagna fallen. Vi har inte funnit några alternativa sätt som är mindre ingripande för att åstadkomma det önskade resultatet.

När det gäller nyttan för brottsbekämpningen bedömer vi, liksom de brottsbekämpande myndigheterna har gjort, sammantaget att förslagen kan förväntas innebära en betydande ökning av myndigheternas förmåga att förebygga, förhindra och upptäcka kvalificerad brottslighet i ett tidigt skede och skydda såväl allmänheten som välfärdsystemen, och det ekonomiska systemet i ett större perspektiv, mot allvarliga och systematiska angrepp. Vi bedömer att förslagen kan utgöra ett viktigt verktyg i kampen mot den organiserade brottsligheten. Att brottslighet kan upptäckas i ett tidigt skede kan leda till stora samhälls-ekonomiska vinster.

Sammantaget kommer den nu föreslagna uppgiftsskyldigheten medföra en omfattande personuppgiftsbehandling. Den motiveras dock av de mycket starka skäl som ligger bakom förslaget. Det finns ett behov av att utföra den beskrivna personuppgiftsbehandlingen och den kommer vara proportionerlig i förhållande till syftena. Den planerade behandlingen av personuppgifter går därför inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för förslagen.

Vi vill avslutningsvis hänvisa till att vi i kapitel 21 har bedömt att den befintliga regleringen på dataskyddsområdet är tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som förslaget föranleder. Det behövs därmed inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling.





# 17 Följdändringar för Skatteverket

## 17.1 Ändrade rättsliga förutsättningar att lämna uppgifter inom Skatteverket

**Vår bedömning:** Förslaget till en ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna innebär förändrade förutsättningar för uppgiftslämnande inom Skatteverket.

**Vårt förslag:** Den bestämmelse i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet som gäller uppgiftslämnande till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet från vissa andra verksamhetsgrenar inom myndigheten ska upphöra att gälla. Som en följd av det ska även lydelseerna av de bestämmelser som avser uppgiftslämnande från den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket till verksamheterna beskattning, folkbokföring och id-kort ändras.

### 17.1.1 Bakgrund

Inom Skatteverket finns bl.a. den brottsbekämpande verksamheten, beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten och id-kortsverksamheten. Verksamheterna utgör självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra, vilket innebär att sekretess gäller mellan dem enligt 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Inom de olika verksamhetsgrenarna gäller olika sekretessregler som skiljer sig åt när det gäller sekretessens föremål och styrka.

I syfte att förbättra Skatteverkets möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som har anknytning till myndighetens verksamhet infördes den 1 juni 2020 en skyldighet för beskattnings-, folkbokförings och id-kortsverksamheten att lämna

uppgifter till den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket, dvs. skattebrottsenheten. Uppgifter ska lämnas om de kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet enligt skattebrottsenhetens brottskatalog och som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, eller sker systematiskt.

Samtidigt infördes en skyldighet för den brottsbekämpande verksamheten att lämna uppgifter till verksamheterna beskattning, folkbokföring och id-kort om det kan antas att uppgifterna har särskild betydelse för ett ärende i den mottagande verksamheten. Regeringen avsåg att härigenom öka förutsättningarna för att skattebesluten blir mer korrekta, att uppgifterna i folkbokföringen bättre återspeglar verkligheten och att id-kort kan utfärdas på ett korrekt sätt.

Undantag från uppgiftsskyldigheten kan dock göras i enskilda fall. Det finns en möjlighet att beakta starka integritetsintressen rörande en enskild person. Det finns även en möjlighet att avstå från att lämna uppgifter som är känsliga för verksamheten inom en verksamhetsgren. En uppgift som omfattas av sekretess ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Utan en begränsning skulle enligt regeringen uppgiftsskyldigheten bli alltför kategorisk och långtgående i fråga om skyldigheten att lämna ut uppgifter.<sup>1</sup>

De nya bestämmelserna infördes i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet genom tre nya paragrafer, 7–9 §§.

## 17.2 Behov av följändringar i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Förslaget till en ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna avses omfatta överlämnande av uppgifter till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet från övriga verksamhetsgrenar inom myndigheten. I allt väsentligt överlappar förslaget 7 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. De båda bestämmelserna är likartat utformade. Båda bestämmelserna avser en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ eller på begäran. Skyldigheten enligt 7 § är begränsad till verksamhetsgrenarna beskattning, folkbokföring och id-kort. Den nya lagen innehåller inte någon

---

<sup>1</sup> Prop. 2019/20:166 *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*, s. 117.

sådan begränsning utan omfattar alla verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Vidare är uppgiftsskyldigheten enligt 7 § begränsad till uppgifter som kan ha samband med brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Den nya lagen innehåller inte uttryckligen någon sådan begränsning. Enligt vad som framgår av våra överväganden i avsnitt 9.4 ska dock uppgifter som omfattas av absolut sekretess, vilket flertalet uppgifter inom beskattningsverksamheten gör, normalt inte lämnas ut avseende brottslig verksamhet som rör brott där inte fängelse i ett år eller mer ingår i straffskalan. Uppgifter om brottslighet som är en del av en organiserad eller systematiskt bedriven brottslighet eller är omfattande kan, utifrån en bedömning i det enskilda fallet, lämnas även om brottsligheten har ett lägre straffvärde. För uppgifter hos Skatteverket som omfattas av ett rakt eller omvänt skaderekvisit krävs inte att uppgifterna ska avse brottslighet där fängelse i ett år eller mer ingår i straffskalan. Begränsningen till skattebrottsenhetens s.k. brottskatalog kvarstår dock eftersom endast uppgifter som behövs i den brottsbekämpande myndighetens verksamhet ska lämnas. Uppgifter som inte omfattas av brottskatalogen får normalt anses ligga utanför skattebrottsenhetens behov.

Både i den nya lagen och i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska det göras en bedömning av om det finns skäl att avstå från att lämna uppgifter i ett enskilt fall. Denna intresseavvägning är något olika utformad i de båda bestämmelserna. Enligt 9 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska en uppgift som omfattas av sekretess inte lämnas *om övervägande skäl talar för* att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför att intresset av att uppgiften lämnas ut. Enligt den nya lagen ska en uppgift inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och *det står klart* att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Utfallet av en bedömning enligt intresseavvägningen blir i många fall sannolikt detsamma, trots olika språkliga utformningar.

Det finns, med hänsyn till vad som redovisats ovan, därför skäl att överväga om 7 § i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet bör upphöra att gälla. I annat fall kan det t.ex. uppstå en situation där skyldigheten att lämna uppgifter som inte omfattas av absolut sekretess till den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket, enligt den för myndigheten specifika lagstiftningen, framstår

som mer begränsad än den generella skyldigheten att lämna uppgifter till andra brottsbekämpande myndigheter.

I avsnitt 7.4 har vi anfört att den nya lagen, om den kommer i konflikt med annan lagstiftning, inte är subsidiär till denna utan bör kunna fungera parallellt. I de flesta fall torde en sådan lösning vara oproblematiske. Men beträffande Skatteverket, där det finns en särskild reglering för uppgiftslämnande inom myndigheten, skulle en sådan överlappande reglering riskera att innebära tveksamheter vid tillämpning av bestämmelserna. Det är i vart fall inte ägnat att underlätta förståelsen. Det skulle t.ex. innebära att om en uppgift inom folkbokföringen eller id-kortsverksamheten ska lämnas till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet enligt den nya lagen, så ska den lämnas även om kriterierna för utlämnande enligt 7 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet inte är uppfyllda. Likaså skulle en verksamhetsgren som inte omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt 7 § ändå komma att omfattas av uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Eftersom behovet av 7 § blir mycket begränsat när den nya lagen börjar gälla, och för att förenkla tillämpningen, bör 7 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet upphöra att gälla.

I 8 § samma lag anges att uppgifter som förekommer inom myndighetens brottsbekämpande verksamhet och som kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i en sådan verksamhet hos Skatteverket som avses i 7 § ska lämnas till den verksamheten. Medan det pågår en förundersökning avgör förundersökningsledaren om och i så fall när det är lämpligt att lämna uppgifterna. Paragrafen reglerar således utlämnande från den brottsbekämpande verksamheten till beskattnings-, folkbokförings- och id-kortsverksamheten. Eftersom 8 § hänvisar till 7 § och vi föreslår att 7 § ska upphöra att gälla måste en följändring göras i 8 § på så sätt att nämnda verksamhetsgrenar uttryckligen anges i 8 §.

Som en konsekvens av att 7 § upphör att gälla kommer intresseavvägningen i 9 § endast att gälla utlämnade enligt 8 §. Hänvisningen i 9 § till 7 § behöver därför tas bort.

# 18 Uppgifter om passager vid betalstationer för trängselskatt

## 18.1 Information från trängselskattkameror behövs i brådskande fall

### 18.1.1 Inledning

Vid ett inträffat brott är de inledande skydds- och spaningsåtgärderna avgörande för utredningen av brottet. Brottsbekämpande myndigheter har stora fördelar av att snabbt och effektivt ta del av uppgifter om brott som har inträffat i realtid. Detta bl.a. för att identifiera en gärningsperson och för att förhindra att ytterligare brott inträffar. Samma sak gäller när en brottsbekämpande myndighet har underrettelser som tyder på att ett brott planeras eller är nära förestående.

Med anledning av detta har flera av de brottsbekämpande myndigheterna fört fram behovet av utökade möjligheter att få uppgifter från de kameror som används vid betalstationer där trängselskatt tas ut. Dessa kameror fångar bl.a. upp uppgifter om tidpunkter för passager vid en specifik betalstation och registreringsnummer för fordon. En snabb tillgång till sådana uppgifter medför väsentligt förbättrade möjligheter för brottsbekämpande myndigheter att i brådskande fall identifiera och gripa en misstänkt gärningsperson och förebygga eller förhindra ett nära förestående brott eller på ett effektivt sätt upptäcka ett brott.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket har beskrivit ett antal typfall där snabb tillgång behövs till uppgifter om passager.

### 18.1.2 Polismyndigheten

Här följer inledningsvis ett antal typsituationer som Polismyndigheten identifierat där möjligheten att snabbt få tillgång till uppgifter om passager kan vara avgörande för att bedöma ett fordonets fortsatta färdväg i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och därigenom rädda människoliv eller förhindra att egendom förstörs. Uppgifterna kan också vara avgörande för att snabbt kunna ingripa mot misstänkta gärningspersoner i syfte att gripa dem, säkra bevisning och utreda brott.

1. I de fall Polismyndigheten eftersöker ett specifikt fordon med en eller flera gärningspersoner som har lämnat en plats där ett grovt brott förövats, exempelvis mord eller mordförsök, allmänfarlig odeläggelse, olaga frihetsberövande eller grov misshandel, kan det vara brådskande att ta del av uppgifter från en betalstation eller en kontrollpunkt.
2. På samma sätt är det brådskande i de fall Polismyndigheten har underrättelseuppgifter som visar på att en eller flera gärningspersoner i ett specifikt fordon är på väg till en plats, där en betalstation eller kontrollpunkt förväntas behöva passeras, för att begå ett grovt brott, exempelvis mordförsök, grov misshandel, allmänfarlig odeläggelse eller olaga frihetsberövande.
3. Vidare kan det vara brådskande i de situationer när Polismyndigheten eftersöker gärningspersoner som färdas i ett specifikt fordon och det finns underrättelseuppgifter som gör gällande att det transporteras sprängämnen, vapen, narkotika eller dyrbart stöldgods. Uppgifter som skyndsamt förmedlas till Polismyndigheten om en passage vid en betalstation eller kontrollpunkt, kan vara avgörande för att bedöma fordonets fortsatta färdväg i syfte att ingripa mot personerna i fordonet för att gripa dem, säkra bevisning och utreda brottet samt för att i förlängningen kunna förebygga annan allvarlig brottslighet mot någons liv eller hälsa där sprängämnen och vapen kan komma till användning eller fortsatt grov narkotikabrottslighet.
4. När Polismyndigheten har frihetsberövat en person som är misstänkt för ett grovt brott, exempelvis något av de brott som finns uppräknade ovan, kan uppgifter om personen och dess färdväg i ett specifikt fordon vara avgörande för att stärka misstankarna

mot personen, i syfte att kunna begära personen häktad, och i förlängningen utreda brottet och knyta gärningspersonen till brottet. Det finns snäva tidskrav i rättegångsbalken för att ha en person frihetsberövad inför en häktning för att förhindra att bevis förstörs eller att gärningspersonen avviker, i syfte att försvåra en brottsutredning och undgå lagföring. Det kan därför vara avgörande och brådskande för utredningen att ta del av uppgifter om en passage för att kunna ha personen fortsatt frihetsberövad.

5. Det förekommer att ett fordon kan kopplas samman med, eller har avvikit från, en plats där ett grovt brott har inträffat alternativt att det finns underrättelseuppgifter om att ett grovt brott förväntas inträffa dit ett fordon är på väg och att Polismyndigheten har information om t.ex. delar av ett registreringsnummer. Om händelsen inträffat på en plats, eller förväntas inträffa på en plats, som gör det troligt att fordonet kan ha passerat eller kommer att passera en betalstation eller kontrollpunkt kan det vara brådskande att få tillgång till uppgifter om passager då uppgifterna kan vara avgörande för att polisen ska kunna att kunna identifiera fordonet samt bedöma fordonets fortsatta färdväg, i syfte att kunna ingripa mot personerna i fordonet för att gripa dem, säkra bevisning, utreda brottet och i förekommande fall även förhindra att brottet genomförs.
6. Ett annat exempel är när ett grovt brott har inträffat men det för stunden inte finns tillräckligt med uppgifter som kan användas för att identifiera ett fordon som kan kopplas samman med brottet. Det kan vara brådskande för Polismyndigheten att få uppgifter om samtliga fordon som passerat en betalstation eller kontrollpunkt under en angiven tidsperiod för att med stöd av informationen kunna konstatera om det finns något fordon som redan är känt i andra ärenden som efter samordning kan kopplas samman med det inträffade brottet, som kan vara ett led i en pågående konflikt mellan olika kriminella konstellationer. Informationen kan också vara avgörande för att identifiera och ingripa mot personerna i fordonet för att gripa dem, säkra bevisning och utreda brottet eller för att i förekommande fall också avbryta den pågående konflikten och förhindra kommande grova brott och förbygga att någons liv och hälsa sätts på spel.

Typfallen som vi redogjort för ovan rör alla allvarlig brottslighet. Det kan dock uppstå andra brådskande situationer som rör mindre allvarlig brottslighet. Det kan t.ex. finnas behov av att snabbt ta del av uppgifter om passager vid främjande av flykt (17 kap. 12 § brottsbalken) när Polismyndigheten eftersöker personer som färdas i ett specifikt fordon och det finns uppgifter om att de varit inblandade i en situation där någon avvikit från en kriminalvårdsanstalt eller ett HVB-hem. Samma brådskande behov kan uppstå i ett ärende om egenmäktighet med barn (7 kap. 4 § brottsbalken) när det finns uppgifter om att ett visst fordon är inblandad i bortförandet. Även vid ärenden om överträdelse av kontaktförbud (24 § lagen [1988:688] om kontaktförbud) kan det finnas underrättelseuppgifter som gör gällande att en person belagd med kontaktförbud, i ett specifikt fordon, är på väg till den plats som kontaktförbudet avser. På samma sätt som i typfallen ovan kan snabb tillgång till uppgifter om passager vara avgörande för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller, om ett brott redan inträffat, för att säkra bevisning och utreda brottet.

### 18.1.3 Säkerhetspolisen

Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens verksamhet ligger på att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, dvs. på underrättelsestadiet. De brott som ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde har varierande straffskalor, från böter till livstids fängelse. Oavsett straffskala har dessa brott gemensamt att de anses särskilt samhällsfarliga på så sätt att de direkt eller indirekt hotar vitala samhällsintressen. Brotten är dessutom typiskt sett mycket svårutredda. Säkerhetspolisen har därför förklarat att all information som kan förbättra en underrättelsebild, t.ex. uppgifter om passager vid betalstationer, kan vara avgörande för att Säkerhetspolisen ska nå framgång. Säkerhetspolisen har beskrivit några typfall där det kan uppstå brådskande behov av sådana uppgifter.

1. Det kan finnas underrättelseinformation om att en namngiven person har uppgett att han eller hon har för avsikt att med hjälp av en lastbil och köra in i en folksamling. Genom ägarskap eller annan underrättelseinformation kan ett visst fordon kopplas samman med personen. I en sådan situation är det avgörande att



Säkerhetspolisen snabbt får tillgång till uppgifter om passager vid en betalstation eller kontrollpunkt för att förhindra brott. På samma sätt kan uppgifter om passager vara avgörande om Säkerhetspolisen har information om att en person i närtid avser att placera ut en bomb eller planerar ett terrorattentat och det finns under rättelseuppgifter som talar för att personen kommer att använda ett visst fordon.

2. Behovet av uppgifter om passager kan också vara brådskande om det har skett ett terrorattentat och det finns en misstänkt gärningsperson som är på flyende fot och personen kan kopplas till ett fordon genom ägarskap eller underrättelseinformation.
3. Om Säkerhetspolisen under spaning förlorar kontakt med ett fordon i ett ärende som t.ex. rör misstänkt attentatsplanering är det av största vikt att snabbt hitta fordonet igen för att avgränsa, utsluta eller inrikta områden att genomsöka. Uppgift om att det aktuella fordonet passerat vid en betalstation eller kontrollpunkt vid en viss tid kan då vara avgörande för att lokalisera fordonet.
4. Det kan också uppstå situationer när en Säkerhetspolisen transporterar en skyddsperson och myndigheten noterar ett fordon som uppfattas följa efter transporten. Det finns då behov av att snabbt få klarlagt om det efterföljande fordonet och personen som färdas däri utgör ett hot mot transporten. I den utsträckning fordonet passerar en betalstation eller kontrollpunkt kan en uppgift om fullständigt registreringsnummer bidra till ett bättre underlag för hotbedömningen.

#### 18.1.4 Tullverket

Tullverket har i sin verksamhet identifierat att det i bl.a. följande situationer kan uppstå ett behov av att snabbt få tillgång till uppgifter om passager vid betalstationer eller kontrollpunkter.

1. Tullverket kan ha fått information om att ett fordon med visst registreringsnummer är inblandat i ett pågående smuglingsärende avseende stora mängder narkotika eller vapen. Fordonet är på väg till en viss adress där en betalstation eller kontrollpunkt förväntas behöva passeras. För att lokalisera fordonet och kunna rikta in myndighetens spaningsresurser är det av vikt att snabbt få tillgång till

information om fordonet i närtid har passerat en betalstation eller kontrollpunkt. Uppgifterna kan vara avgörande för att bedöma fordonets fortsatta färdväg i syfte att ingripa mot personer i fordonet, säkra bevisning och utreda brottet samt för att beslagta godset och på så sätt förhindra att narkotika och vapen når marknaden.

2. Tullverket kan ha fått information om att en överlåtelse eller leverans av en större mängd narkotika eller vapen nyligen har skett. Myndigheten eftersöker ett specifikt fordon med en eller flera gärningspersoner som har lämnat platsen. Det är då brådskande att Tullverket får tillgång till uppgifter från en betalstation eller kontrollpunkt. Uppgifterna kan vara avgörande för att kunna bedöma fordonets fortsatta färdväg i syfte att ingripa mot personerna i fordonet, säkra bevisning och utreda brottet.
3. Tullverket kan ha fått in information om att en större mängd vapen eller narkotika kommer att smugglas in i landet i närtid. Informationen pekar ut att ett särskilt fordon är inblandat i smugglingen. Det är då viktigt att så snabbt som möjligt få tillgång till information angående det aktuella fordonet. Att få kännedom om, när och i vilken riktning detta fordon passerat en betalstation eller kontrollpunkt kan vara avgörande för att lokalisera fordonet. Genom att så snabbt som möjligt identifiera var det aktuella fordonet finns kan myndigheten rikta resurserna mot fordonet och de personer som färdas i fordonet i syfte att förhindra smugglingen av narkotika eller vapen och lagföra de inblandade personerna.
4. När Tullverket har frihetsberövat en person som är misstänkt för ett grovt brott, kan uppgifter om personen och dess färdväg i ett specifikt fordon vara avgörande för att stärka misstankarna mot personen, i syfte att kunna begära personen häktad, och i förlängningen utreda brottet och knyta gärningspersonen till brottet. På samma sätt som Polismyndigheten beskrivit ovan kan det vara avgörande att snabbt få uppgifter om en passage vid en betalstation eller kontrollpunkt för att fortsatt kunna ha personen frihetsberövad.

## 18.2 Systemet med trängselskatt

### 18.2.1 Allmänt om trängselskatt

Trängselskatt är en punktskatt som tas ut när en skattepliktig bil vid en viss tidpunkt brukas för passage av en betalstation. Syftet med trängselskatten är att öka framkomligheten för vägtrafiken, förbättra miljön och bidra till att finansiera infrastruktursatsningar.<sup>1</sup> I dagsläget tas trängselskatt ut vid passage av betalstationer i Stockholm och Göteborg. Kamerorna registrerar passager under de tider trängselskatt tas ut, vanligen vardagar mellan kl. 06.00 och kl. 18.29. Betalningsskyldigheten regleras i lagen (2004:629) om trängselskatt. Det är den som äger bilen vid tillfället då bilen passerar en betalstation som ska betala skatt. Skatteverket är beskattningsmyndighet. Det är dock Transportstyrelsen som beslutar om trängselskatt (se 2 §). Trafikverket ansvarar för placering, drift och underhåll av betalstationerna (jfr 1 och 2 §§ i förordningen [2010:185] med instruktion för Trafikverket).

### 18.2.2 Tekniken vid insamling och bearbetning av uppgifter om passager

Insamling av uppgifter som ligger till grund för beslut om trängselskatt sker med hjälp av kameraövervakning. Bevakningen bedrivs av Trafikverket. Trängselskattkamerorna aktiveras av förbipasserande fordon. När ett fordon passerar genom en betalstation känner kamerasystemet av det och fotograferar fordonets registreringsskylt. Registrering sker endast under sådan tid då trängselskatt tas ut.

Vid kamerorna finns en databox där bilderna lagras inom några minuter. Med jämna mellanrum skickas ”paket” med bilder och metadata (med uppgifter om tidpunkten för passage m.m.) från boxarna till Transportstyrelsen. Bilderna gallras automatiskt hos Trafikverket efter sju dagar.

När paketen med bilder och metadata kommer till Transportstyrelsen bearbetas de automatiskt av en programvara. Registreringsnumren på bilderna läses av och fordons- och fordonsägaruppgifter hämtas från vägtrafikregistret. Transportstyrelsen registrerar uppgifter

---

<sup>1</sup> Se t.ex. prop. 2017/18:74 *Förändrad trängselskatt i Stockholm för förbättrad tillgänglighet och transportinfrastruktur*, s. 10–11.

om tidpunkt för passagen, betalstation, registreringsnummer eller beteckning på skylt samt uppgifter om fordon och fordonsägare. Uppgifterna om fordon och fordonsägare hämtats från andra delar av vägtrafikregistret.

För en utförligare beskrivning av trängselskatt och tekniken vid insamlingen av aktuella uppgifter, se t.ex. betänkandet *Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism* (SOU 2018:65).

### 18.3 Sekretess för uppgifter om trängselskatt

För uppgifter om trängselskatt gäller s.k. skattesekretess enligt 27 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Enligt 27 kap. 1 § gäller absolut sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Skattesekretessen omfattar samtliga uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som hanteras av Transportstyrelsen i ärenden om trängselskatt, dvs. även de uppgifter som hämtats in genom kamerabevakning.<sup>2</sup> Det innebär att i stort sett samtliga registrerade uppgifter är föremål för sekretess.

I 27 kap. 6 § första stycket OSL görs undantag från detta i fråga om beslut varigenom skatt eller underlag för bestämmande av skatt fastställs. För trängselskatt finns dock en särskild reglering i andra stycket som medför att sekretess gäller i ett sådant beslut för uppgift om vilken betalstation fordonet har passerat och tidpunkten för denna passage. Med tidpunkt avses såväl datum som klockslag (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom meddelad den 4 augusti 2016 i mål 2181-16).

Vidare gäller enligt 32 kap. 3 § OSL sekretess för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom sådan kamerabevakning som avses i kamerabevakningslagen (2018:1200), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Denna bestämmelse gäller parallellt med 27 kap. 1 och 6 §§ OSL hos Transportstyrelsen.

I 32 kap. 3 a § OSL finns en sekretessbrytande bestämmelse som anger att sekretessen enligt 3 § inte hindrar att uppgift om en enskilds personliga förhållanden lämnas till bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om uppgiften behövs för att utreda ett begånget

---

<sup>2</sup> Se prop. 2003/04:145 *Trängselskatt*, s. 102.

brott för vilket fängelse är föreskrivet eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket fängelse är föreskrivet. Bestämmelsen möjliggör dock inte genombrott av den absoluta sekretess som gäller enligt 27 kap. 1 § för bilder som har tagits med trängselskattkameror.

Därutöver gäller i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen, sekretess för uppgifter om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (22 kap. 1 § OSL). Regeringen har i 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) föreskrivit att sådan sekretess ska gälla för verksamhet som avser Transportstyrelsens vägtrafikregister.

När flera sekretessbestämmelser är tillämpliga samtidigt har den bestämmelse som ger den enskilde det starkaste sekretesskyddet företräde (7 kap. 3 § OSL). Det innebär att det i första hand är bestämmelserna om den absoluta skattesekretessen som tillämpas på uppgifterna om trängselskatt i vägtrafikregistret.

## 18.4 Möjligheten att lämna ut uppgifter om passager med stöd av befintlig lagstiftning

Transportstyrelsen kan redan i dag lämna ut uppgifter som ligger till grund för beslut om trängselskatt till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med stöd av sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Om en begäran om utlämnande har sin grund i misstanke om ett visst begånget brott kan Transportstyrelsen tillämpa 10 kap. 24 § OSL.<sup>3</sup> Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. För att ett utlämnande ska få ske med stöd av bestämmelsen krävs alltså att fängelse ingår i straffskalan för det angivna brottet och att påföljden inte kan antas stanna vid böter. Bestämmelsen kan bli tillämplig när det handlar om att lämna ut uppgifter avseende ett visst fordon som använts av någon som misstänks för brott. Paragra-

---

<sup>3</sup> I kapitel 15 föreslår vi vissa ändringar av den bestämmelsen.

fen kan dock inte tillämpas för att lämna ut uppgifter om personer som inte med fog kan misstänkas för brott. Den kan alltså inte användas för att lämna ut uppgifter om samtliga fordon som passerat en viss betalstation under ett visst tidsintervall, även om utlämnande ska ske för utredning av ett konkret begånget brott (se regeringsbeslut den 28 juli 2011 i N2011/4356/TE och SOU 2018:65 s. 219).

Bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL kan inte heller tillämpas på underrättelsestadiet, dvs. för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

När 10 kap. 24 § OSL inte är möjlig att använda kan den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § bli tillämplig. Enligt bestämmelsen får en sekretessbelagd uppgift lämnas ut till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen kan användas både på underrättelsestadiet och för att utreda och lagföra brott. Den kan också användas för att lämna ut uppgifter om samtliga fordon som har passerat en viss betalstation vid en viss tidpunkt. Som vi har redogjort för i bl.a. avsnitt 7.2 ska ett uppgiftslämnande med stöd av generalklausulen inte ske rutinmässigt utan någon föregående intresseavvägning. Ett omfattande utbyte av uppgifter är alltså inte lämpligt med stöd av bestämmelsen.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). En sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen finns i 5 kap. 3 a § vägtrafikdataförordningen (2019:382). Av den bestämmelsen följer att Transportstyrelsen på begäran av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen utan dröjsmål ska lämna ut uppgifter om trängselskatt som gäller passager av en betalstation eller kontrollpunkt om det av begäran framgår att uppgifterna i ett brådskande fall behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott.

## 18.5 Behovet av uppgifter i brådskande fall tillgodoses inte genom våra övriga förslag

**Vår bedömning:** Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och Tullverkets behov av uppgifter om passager av en betalstation eller kontrollpunkt i brådskande fall tillgodoses inte genom våra övriga förslag.

Detta betänkande innehåller två andra förslag som medför utökade möjligheter att ta del av uppgifter om vilka fordon som passerat en betalstation eller kontrollpunkt. För det första föreslår vi en ny uppgiftsskyldighet som kommer att träffa ett antal statliga myndigheter, bl.a. Transportstyrelsen. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.20. Uppgiftsskyldigheten bryter sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL. Avsikten är att uppgiftsskyldigheten ska kunna användas av de brottsbekämpande myndigheterna bl.a. för att ta del av uppgifter om passager vid betalstationer. Bestämmelsen är förenad med en intresseavvägning som innebär att en uppgift inte ska lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Intresseavvägningen är avsedd att medföra att uppgifter som skyddas av absolut sekretess typiskt sett kan lämnas om det är fråga om kvalificerad, systematisk, organiserad eller omfattande brottslighet.

Som vi redovisat ovan tillämpas 10 kap. 24 § OSL i dag för att lämna ut uppgifter om passager vid betalstationer. Vi föreslår ändringar i den bestämmelsen som medför att uppgifter kommer att kunna lämnas vid något mindre allvarliga brott än tidigare.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket har framfört att det emellanåt uppstår situationer där man snabbt behöver få tillgång till uppgifter om passager, t.ex. om det finns underrättelser om att ett brott är nära förestående eller om ett brott just har inträffat och man letar efter gärningspersonerna. I sådana fall kan uppgifter om passager vara mycket värdefulla. Men för att kunna vidta åtgärder i rätt tid krävs ofta att uppgifterna kan lämnas över utan dröjsmål.

Vid utlämnande av allmänna handlingar gäller särskilda skyndsamhetskrav enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. De kraven är inte tillämpliga när en myndighet begär uppgifter från en annan myndig-

het (se HFD 2021 ref. 10). I stället anges i 6 kap. 5 § OSL att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Något skyndsamhetskrav är inte uttryckligen reglerat när information lämnas enligt den bestämmelsen. Justitieombudsmannen, JO, har uttalat att en prövning enligt den bestämmelsen som utgångspunkt ska göras med skyndsamhet (JO:s beslut den 19 oktober 2021, dnr 9586-2020). JO uttalade vidare följande.

I ljuset av syftet med bestämmelsen bör det dock finnas ett förhållandevis stort utrymme att beakta omständigheterna i det enskilda fallet vid bedömningen av hur skyndsamt handläggningen ska vara. För att underlätta och snabba på hanteringen kan den begärande myndigheten lämpligen ange hur fort den efterfrågade uppgiften eller handlingen behövs. Den myndighet som förvarar uppgifterna eller handlingen kan också fråga den begärande myndigheten om behovet och anpassa sin handläggning efter svaret.

I enlighet med JO:s uttalande kan det förutsättas att om de nu aktuella brottsbekämpande myndigheterna i en begäran till Transportstyrelsen anger att saken brådskar kommer Transportstyrelsen att anpassa sin handläggning därefter. Samtidigt kan vi konstatera att det är mycket angeläget att de mest brådskande fallen hanteras med särskild skyndsamhet och på ett enhetligt sätt. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket har också särskilt understrukit vikten av detta. Behovet av uppgifter i brådskande fall tillgodoses därför inte genom våra övriga förslag.

Som nämnts tidigare innehåller vägtrafikdataförordningen en skyldighet för Transportstyrelsen att lämna uppgifter om trängselskatt som gäller passager av en betalstation eller kontrollpunkt om det av begäran framgår att uppgifterna i ett brådskande fall behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra vissa terroristbrott (5 kap. 3 a §). Bestämmelsen innehåller ett särskilt skyndsamhetskrav. Det anges att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål. De nyss nämnda brottsbekämpande myndigheterna har påtalat att bestämmelsen bör utvidgas på så sätt att uppgifter kan lämnas ut i fler brådskande fall än i dag. Vi kommer i följande avsnitt att överväga en sådan utvidgning.



## 18.6 Uppgiftsskyldigheten i vägtrafikdataförordningen utvidgas

**Vårt förslag:** Transportstyrelsen ska på begäran av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket utan dröjsmål lämna ut uppgifter om trängselskatt som gäller passager av en betalstation eller kontrollpunkt om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett brådskande fall för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda en handling som kan utgöra brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer eller ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott.

### 18.6.1 Uppgiftsskyldigheten i vägtrafikdataförordningen behövs för de mest brådskande fallen

Uppgift om vilka fordon som har passerat en betalstation för trängselskatt eller kontrollpunkt, liksom uppgift om vid vilken betalstation och tidpunkt ett visst fordon har passerat, kan ibland vara avgörande för att i en brådskande situation söka efter misstänkta gärningspersoner eller förhindra ett nära förestående brott. Som vi har redovisat tidigare kommer våra förslag dels i den nya lagen, dels i 10 kap. 24 § OSL medföra att sekretessen för den här typen av uppgifter kommer att kunna brytas i fler fall än tidigare. Utlämnanden enligt de bestämmelserna ska som utgångspunkt ske med skyndsamhet.

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket har uttryckt en farhåga för att det skyndsamhetskrav – som alltså inte är uttryckligen reglerat – inte är tillräckligt för att tillgodose brottsbekämpningens behov i de mest brådskande fallen. Det finns enligt vår mening skäl för den uppfattningen. Även om man kan utgå från att Transportstyrelsen kommer att hantera en begäran med särskild skyndsamhet om den brottsbekämpande myndigheten anger att det är nödvändigt återstår att den handläggare som ska pröva begäran har att göra vissa bedömningar innan det kan konstateras att utlämnande i det enskilda fallet kan ske. En sådan prövning kommer i första hand att innefatta en intresseavvägning i enlighet med vårt förslag till uppgiftsskyldighet för Transportstyrelsen i den nya lagen. Om den bestämmelsen inte skulle kunna tillämpas ska det i stället prövas om

utlämnande kan ske enligt vissa bestämmelser i OSL, framför allt 10 kap. 24 § och 10 kap. 27 §. En väsentlig skillnad gentemot den befintliga bestämmelsen i 5 kap. 3 a § vägtrafikdataförordningen är att skyldigheten att lämna ut uppgifter föreligger när Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i sin begäran har angett att vissa kriterier är uppfyllda. Om det framgår av begäran att uppgifterna behövs i ett brådskande fall för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot vissa handlingar ska de begärda uppgifterna lämnas ut, utan vidare prövning av Transportstyrelsen.

Bestämmelsen i vägtrafikdataförordningen innehåller också, som nämnts, det kravet att uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål.

Vi bedömer att det finns skäl att upprätthålla den nuvarande ordningen med ett förenklat förfarande och ett särskilt skyndsamhetskrav för de mest brådskande fallen.

I ljuset av de behov som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket har gett uttryck för finns det anledning att se över bestämmelsens räckvidd. Vi gör de övervägandena i nästa avsnitt.

### **18.6.2 Uppgiftsskyldigheten i vägtrafikdataförordningen ska gälla i fler brådskande fall än tidigare ...**

I kapitel 9 lämnade vi förslag på en ny uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter. Den uppgiftsskyldigheten föreslås förenas med en intresseavvägning. I avsnitt 9.4 redovisade vi hur den intresseavvägningen bör göras. När det är fråga om att bryta absolut sekretess har vi bedömt att det som utgångspunkt bör kunna ske vid bl.a. kvalificerad, organiserad eller systematisk brottslighet. Vid den bedömningen beaktade vi vad som redan gäller vid utlämnande från bl.a. Skatteverkets beskattningsverksamhet till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (7 och 9 §§). Jämförelsen är särskilt intressant eftersom de bestämmelserna i dag regelmässigt används vid utlämnande av uppgifter som omfattas av skattesekretess enligt 27 kap. 1 § OSL, och som är absolut. Som nämnts tidigare tillämpar Transportstyrelsen samma sekretessbestämmelse för uppgifter om passager vid betalstationer.

Vid en jämförelse mellan de angivna bestämmelserna i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och den nuvarande lydelsen av uppgiftsskyldigheten i vägtrafikdataförordningen kan vi kon-

statera att möjligheterna till utlämnande enligt den senare är avsevärt mer begränsade sett till vilken brottslighet som krävs för att utlämnande ska vara aktuellt. För att uppgiftsskyldigheten ska inträda krävs att det är fråga om en handling som kan utgöra terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott.

Nuvarande bestämmelse i vägtrafikdataförordningen har sitt ursprung i SOU 2018:65 *Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism*. I det betänkandet föreslogs en liknande bestämmelse (även om den föreslogs vara placerad i en annan förordning). Den utredningen hade ett väsentligt smalare uppdrag än denna utredning. I den aktuella delen hade utredningen i uppdrag att utreda möjligheterna för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att på ett enklare sätt än i dag få tillgång till uppgifter som hämtats in med hjälp av trängselskattkameror. Så som uppdraget var utformat avgränsades det dock till fall där ett terroristattentat är nära förestående, pågående eller nyligen begånget och det finns anledning att snabbt hitta gärningspersonen för att förhindra ett attentat eller ytterligare attentat. I uppdraget ingick vidare att förbättra möjligheterna för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att hantera konsekvenserna av ett terroristattentat. Även den situationen att ett terroristattentat har inträffat omfattades av uppdraget. Däremot uppfattade utredningen att uppdraget i den delen inte handlade om att underlätta informationsutbytet när sedvanlig förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken bedrivs utan om mer akuta insatser i nära anslutning till ett inträffat terroristattentat där en snabb tillgång till uppgifter från trängselskattkameror kan behövas. Inte heller omfattade uppdraget sådana fall av under rättelseinhämtning där det inte finns anledning att befara att ett terroristattentat är nära förestående. Den situationen att det kan finnas intresse av att få veta hur potentiella våldsbejakande extremister rör sig i landet, utan att det finns konkret anledning att befara att de i närtid kommer att begå ett terroristattentat, föll således inte inom ramen för uppdraget (SOU 2018:65 s. 220–221).

Bestämmelsens nuvarande smala utformning måste ses i ljuset av det uppdraget. Denna utredning har ett bredare uppdrag, och det finns nu anledning att se över hur bestämmelsen bör utvidgas. Som angetts tidigare har Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket

påtalat att det finns ett behov av samma skyndsamma och standardiserade hantering i ett antal andra situationer, se avsnitt 18.1.

Vid en jämförelse med den uppgiftsskyldighet som framgår av lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kan vi konstatera att uppgifter – även sådana som omfattas av absolut sekretess enligt 27 kap. 1 § OSL – ska lämnas ut om de kan antas ha samband med viss misstänkt brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer eller sker systematiskt (7 §). En uppgift som omfattas av sekretess ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut (9 §). I övervägandena till bestämmelsen uttalade lagstiftaren att intresseavvägningen medför att det finns en presumtion för att uppgifterna ska lämnas ut.<sup>4</sup> Uppgiftsskyldigheten gäller både på underrättelsestadiet och när en förundersökning har inletts.

Vid en jämförelse med vad som gäller vid utlämnande enligt 10 kap. 24 § OSL kan det konstateras att uppgift om huruvida ett visst fordon har passerat en betalstation kan lämnas ut om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Bestämmelsen är bara tillämplig vid begångna brott.

I likhet med vad Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket har anfört bedömer vi att det finns skäl att utvidga bestämmelsen i 5 kap. 3 a § vägtrafikdataförordningen till att omfatta fler situationer där uppgifter om passager vid betalstationer behövs i brådskande fall. Uppgiftsskyldigheten bör enligt vår mening utökas till att omfatta *kvalificerad brottslighet*, dvs. brottslighet för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Det medför att de aktuella brottsbekämpande myndigheternas behov i detta avseende blir huvudsakligen tillgodosedda och är i nivå med de andra relevanta bestämmelser som bryter sekretess som vi har redovisat. Förslaget är även i linje med övriga förslag som vi lämnar.

Det kan invändas att den uppgiftsskyldighet vi nu föreslår blir för omfattande i jämförelse med annan lagstiftning på området, eftersom exempelvis lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet båda innehåller intresseavvägningar som möjliggör att den utlämnande myndigheten kan avstå utlämnande i

---

<sup>4</sup> Se prop. 2019/20:166 *Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset*, s. 118.

vissa situationer där det intresse som sekretessen ska skydda anses väga tyngre. Vidare kan det, med hänvisning till bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL, invändas att den bestämmelsen enbart avser begångna brott, vilket typiskt sett medför mindre risker för intrång i skyddet för enskildas personliga integritet. När det gäller den uppgiftsskyldighet vi nu föreslår i vägtrafikdataförordningen är det huvudsakliga syftet dock att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna få tillgång till uppgifter om passager i de mest brådskande fallen. Det faktum att bestämmelsen – vilket vi återkommer till – avses att tillämpas både på underrättelsestadiet och när förundersökning har inletts, samt att den saknar möjlighet till intresseavvägning, kompenseras av att den avgränsas till ett kort tidsspänn. Den bestämmelse vi föreslår ska enbart användas i brådskande fall när uppgifterna behövs utan dröjsmål.

### 18.6.3 ... och omfatta underrättelse- och utredningsverksamhet

I dag är den aktuella bestämmelsen i vägtrafikdataförordningen avgränsad på så sätt att lämnande av uppgifter kan ske om uppgifterna i ett brådskande fall behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot vissa handlingar. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas när ett terroristattentat är nära förestående, pågående eller nyligen begånget och det finns anledning att snabbt hitta gärningspersonen för att förhindra ett attentat eller ytterligare attentat. Som vi påtalat ovan bör bestämmelsens snäva utformning ses i ljuset av det uppdrag som Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism hade (SOU 2018:65). Bestämmelsen bör alltså bara vara tillämplig i de brådskande fall där information om passager behöver hämtas in utan dröjsmål.

Säkerhetspolisen har fört fram att det uttryckligen bör framgå av författningstexten att bestämmelsen kan tillämpas både på underrättelsestadiet och sedan en förundersökning har inletts. Som vi har redovisat i avsnitt 7.3.2 avses med underrättelseverksamhet sådan verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Säkerhetspolisen har beskrivit att ett ärende kan ha en snabb händelseutveckling och att verksamheten på kort tid kan övergå från att förebygga till att förhindra viss brottslig verksamhet. Om inte alla delar av underrättelseverksamheten omfattas av uppgiftsskyldigheten finns det en farhåga att det skulle uppstå hinder

vid den praktiska tillämpningen. Ett sådant hinder skulle motverka syftet med en utvidgning av bestämmelse, nämligen att få tillgång till uppgifter i fler brådskande fall. Polismyndigheten och Tullverket har instämt i den bedömningen. Det finns därför behov av att utvidga bestämmelsen på så sätt att den kan tillämpas i alla delar av myndigheternas underrättelseverksamhet och även för att utreda brott. Det innebär att tillämpningsområdet utvidgas något jämfört med hur bestämmelsen är utformad i dag. Utvidgningen i sig bör dock inte föranleda en betydande ökning av uppgifter som lämnas ut eftersom bestämmelsen alltjämt endast träffar de mest brådskande fallen. Genom att låta bestämmelsen omfatta alla delar av myndigheternas underrättelseverksamhet finns det inte längre skäl att i författningstext ange att uppgifterna behövs för att ”på annat sätt ingripa mot”. Att en ingripa mot en handling omfattas av den föreslagna lydelsen.

#### **18.6.4 Uppgiftsskyldigheten ska gälla även gentemot Tullverket**

Den befintliga uppgiftsskyldigheten gäller i förhållande till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Tullverket har under kartläggningen framfört ett behov av att i brådskande fall kunna ta del av uppgifter om vilka fordon som har passerat en betalstation för trängselskatt eller kontrollpunkt, liksom uppgift om vid vilken betalstation och tidpunkt ett visst fordon har passerat.

Som framgick ovan i avsnitt 18.1.4 förekommer det även i Tullverkets verksamhet situationer där myndigheten snabbt behöver tillgång till uppgifter om passager, t.ex. om det finns underrättelser om att ett brott är nära förestående eller om ett brott just har inträffat och man letar efter gärningspersonerna. Även Tullverket bör därför omfattas av bestämmelsen.

### 18.6.5 Integritetsfrågor

**Vår bedömning:** Förslaget om utvidgade möjligheter att begära in uppgifter om passager vid betalstationer och kontrollpunkter kommer att leda till en ökad personuppgiftsbehandling som medför en inskränkning av skyddet för enskildas personliga integritet, men enbart i begränsad omfattning. Behandlingen av personuppgifter går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för förslaget.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen hindrar inte den föreslagna förordningsändringen.

#### Ett proportionerligt intrång i skyddet för enskildas personliga integritet

När systemet med trängselskatt infördes uttalade regeringen att det är angeläget att den enskildes integritet värnas så långt som möjligt. Möjligheten att kartlägga en persons förflyttningar in i och ut ur ett område som omfattas av trängselskatt skulle därför, enligt regeringen, omfattas av sekretess.<sup>5</sup> Som vi redovisade i avsnitt 18.3 omfattas uppgifter om vilket fordon som har passerat en viss betalstation eller kontrollpunkt vid en viss tidpunkt av flera sekretessbestämmelser, bl.a. sådan skattesekretess enligt 27 kap. 1 § OSL som är absolut. Vårt förslag innebär en väsentlig utvidgning av Transportstyrelsens uppgiftsskyldighet enligt 5 kap. 3 a § vägtrafikdataförordningen. De ändringar vi föreslår kommer att medföra att avsevärt fler uppgifter än tidigare kommer att kunna lämnas med stöd av bestämmelsen.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det är fråga om överlappande bestämmelser. Det finns redan i dag förhållandevis goda möjligheter för brottsbekämpningen att i de aktuella situationerna – dvs. brådskande fall rörande kvalificerad brottslighet – hämta in den här typen av information från Transportstyrelsen med tillämpning av 10 kap. 24 och 27 §§ OSL. Avsikten med ändringen är, som vi har angett tidigare, huvudsakligen att åstadkomma en enklare och mer enhetlig hantering av de brådskande fallen.

Det kan dock inte uteslutas att den ändring vi föreslår också medför ett visst ökat utrymme för inhämtning av uppgifter i den meningen

<sup>5</sup> Prop. 2003/04:145, s. 103.

att något fler situationer kommer att omfattas i jämförelse med tidigare regelverk. Det är svårt att bedöma hur stor den eventuella ökningen av lämnade uppgifter kan väntas bli, men den torde inte bli särskilt omfattande med hänsyn till att bestämmelsen endast omfattar de brådskande fallen.

Vid bedömningen av integritetsintrånget bör det också beaktas vilken karaktär de aktuella uppgifterna har. Uppgifter som kan medföra att en persons rörelsemönster kan kartläggas får allmänt sett betraktas som klart integritetskänsliga. Kamerorna vid betalstationen är inställda på så sätt att enbart registreringsnumret ska läsas av. Viss överskottsinformation kan registreras, som t.ex. den del av fordonet som är närmast registreringsskylten. Men de aktuella kamerorna tar inte bilder på personer som färdas i fordonet. Enbart uppgifter från en kamera vid en betalstation kan därför inte användas för att kartlägga en persons rörelsemönster. Däremot kan uppgiften givetvis utgöra en viktig pusselbit i en sådan kartläggning.

I sammanhanget bör också påminnas om att kamerorna bara registrerar passager under den tid då trängselskatt tas ut.

Ett fordonets registreringsnummer är kopplat till fordonets ägare och utgör därmed en personuppgift. De aktuella uppgifterna från betalstationerna utgör dock inte sådana känsliga personuppgifter som åtnjuter ett särskilt skydd enligt artikel 9 EU:s dataskyddsförordning<sup>6</sup>.

Det ska vidare nämnas att uppgifterna kommer att skyddas av sekretess såväl till skydd för det allmänna enligt bestämmelserna i 18 kap., som till skydd för den enskilde enligt 35 kap. 1 § och 32 kap. 3 § OSL sedan de lämnats över till de aktuella brottsbekämpande myndigheterna. Även om sekretessen där gäller med något mindre styrka är skyddet enligt vår bedömning fullgott i det sammanhanget.

Sammanfattningsvis konstaterar vi därför att det totala utlämnandet av uppgifter i jämförelse med nu gällande regelverk enbart kommer att öka i begränsad omfattning, att det inte är fråga om känsliga personuppgifter och att uppgifterna får ett adekvat skydd hos de mottagande myndigheterna. Bestämmelsen kommer enligt vår mening att medföra intrång i skyddet för enskildas personliga integritet, men enbart i begränsad omfattning. Vi bedömer att behandlingen av per-

---

<sup>6</sup> 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).



sonuppgifter inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för förslaget.

### **Ändringen är förenlig med 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen**

Av 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF, framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Var och en är dessutom skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Utöver vad som föreskrivs i första stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Skyddet enligt bestämmelsen kan under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 20–21 §§ RF). Den bestämmelse vi föreslår nu ska genomföras genom en ändring av vägtrafikdataförordningen. Vi behöver därför ta ställning till om de nu redovisade bestämmelserna medger en sådan lagteknisk lösning.

Vi kan inledningsvis konstatera att uppgifter om passager vid betalstationer kommer att samlas in utan samtycke till den brottsbekämpande verksamheten. Det kan vidare konstateras att syftet med att hämta in uppgifterna i många fall är att övervaka eller kartlägga en persons rörelsemönster. Men som vi har anfört tidigare är det fråga om sådana brådskande fall där uppgifterna utan dröjsmål behövs i den brottsbekämpande verksamheten, exempelvis för att förhindra ett nära förestående brott eller söka efter en gärningsperson som nyligen genomfört ett brott. Åtgärden att i de situationerna samla in uppgifter från betalstationer är inte av sådan intensitet eller omfattning att det är fråga om ett betydande intrång i den personliga integriteten. Vi anser inte heller att det utlämnande som bestämmelsen kan föranleda medför ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär. Vi bedömer därför sammanfattningsvis att den bestämmelse vi föreslår inte träffas av regleringen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.



# 19 Utökade möjligheter för enskilda att behandla personuppgifter

## 19.1 Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter från enskilda

**Vår bedömning:** Brottsbekämpningen behöver fler uppgifter från enskilda. Det behöver säkerställas att enskilda får behandla personuppgifter för att kunna lämna ut sådana uppgifter när de behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

I tidigare kapitel framgår behovet av ökad informationsdelning från myndigheter, kommuner, regioner, skolor och vissa finansiella företag till de brottsbekämpande myndigheterna. Under vår kartläggning har de brottsbekämpande myndigheterna även fört fram ett behov av förbättrade möjligheter att hämta in uppgifter från enskilda. När vi i kapitlet använder begreppet enskilda avser vi både fysiska och juridiska personer, även om det framför allt är juridiska personer och enskilda firmor som brottsbekämpningen har identifierat som viktiga informationsinnehavare.

Särskilt Polismyndigheten och Tullverket har lyft ett behov av sådan information för att de ska kunna utföra den brottsbekämpande verksamheten på ett mer effektivt sätt. Dessa myndigheter har exemplifierat att enskilda informationsinnehavare bl.a. kan vara hotell, butiker, transportföretag och paketombud. En hotellverksamhet kan t.ex. ha information om huruvida en viss person har bott på hotellet. Ett transportföretag kan i sin tur ha information om försändelser och kunder som kan behövas i den brottsbekämpande verksamheten.

Behovet av information från enskilda gäller både på underrättelsestadiet och när en förundersökning har inletts.

I dag finns möjligheter att begära in uppgifter från enskilda inom vissa områden. Det saknas dock en generell och heltäckande reglering för detta. För enskilt beskriven hälso- och sjukvård och för vissa finansiella företag finns redan vissa uppgiftsskyldigheter, se t.ex. 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen (2010:659) och 1 kap. 11 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Det finns även andra exempel på uppgiftsskyldigheter för enskilda, t.ex. skyldigheten för postverksamhet att lämna uppgifter enligt 5 kap. 4 § postlagen (2010:1045).

Gemensamt för flera av de uppgiftsskyldigheter som gäller till förmån för brottsbekämpningen i dag och som träffar enskilda är att de har kommit till för att bryta en tystnadsplikt. Det handlar alltså om sådan verksamhet där lagstiftaren har bedömt att den information som hanteras är så pass känslig att den bör omfattas av ett förbud mot att röjas. Brott mot tystnadsplikten är som huvudregel straffbart enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. När det gäller de verksamheter där uppgifter kan omfattas av tystnadsplikt har det i allmänhet även bedömts att denna under vissa situationer ska kunna brytas med stöd av en uppgiftsskyldighet, exempelvis för att uppgifter behövs i brottsbekämpningen eller vid tillsyn.

Det förekommer uppgiftsskyldigheter som gäller gentemot brottsbekämpningen även utanför områden som skyddas av tystnadsplikt. En sådan skyldighet är t.ex. 15 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

Även om en uppgiftsskyldighet inte behöver ha kommit till i syfte att bryta sekretess eller tystnadsplikt, framstår det som att det oftast är för detta ändamål sådana skyldigheter har föreskrivits när det gäller uppgiftslämnande från enskilda till brottsbekämpningen. Som Tullverket har påpekat medför det en otillfredsställande ordning. De brottsbekämpande myndigheterna kan i många fall behöva få tillgång till uppgifter som inte omfattas av tystnadsplikt från enskilda. Någon allmän skyldighet att lämna sådana uppgifter till brottsbekämpningen finns inte. De brottsbekämpande myndigheterna kan dock under vissa förutsättningar besluta om beslag och husrannsakan (27 kap. 1 § respektive 28 kap. 1 § rättegångsbalken). Vidare kan en domstol efter ansökan besluta om edition, vilket innebär att en handling (som också kan vara digital) ska läggas fram (38 kap. 2 § rättegångsbalken). Den som är misstänkt i brottmål omfattas dock inte av sådan skyldighet. Möjligheterna till informationsinhämtning genom beslag,

husrannsakan eller edition är begränsade till vissa situationer. De är i många fall inte möjliga eller lämpliga att använda.

En konsekvens av att uppgiftsskyldigheter främst finns på områden där tystnadsplikt gäller är att de brottsbekämpande myndigheterna ofta har bättre möjligheter att begära in skyddsvärda uppgifter från sådana verksamheter där informationen skyddas av tystnadsplikt, till skillnad från mer harmlösa uppgifter från verksamheter som inte träffas av sådan reglering. Det kan därför finnas skäl att överväga om det finns anledning att göra en bredare översyn i frågan om utökade uppgiftsskyldigheter för enskilda till förmån för brottsbekämpningen. Det finns dock inte möjlighet att genomföra en sådan omfattande översyn inom ramen för denna utredning.

En närliggande fråga är att det finns en osäkerhet hos enskilda om det dataskyddsrättsliga regelverket medför hinder mot att behandla personuppgifter för att lämna sådana uppgifter till brottsbekämpningen.

Integritetsskyddsmyndigheten har påtalat att det är vanligt förekommande att företag och organisationer vänder sig till myndigheten för vägledning i frågan om de får lämna ut personuppgifter till brottsbekämpande myndigheter. De enskilda har då oftast blivit kontaktade av en brottsbekämpande myndighet som vill ta del av sådana uppgifter.

Branschorganisationen Fastighetsägarna Sverige har till utredningen fört fram att organisationens medlemmar är restriktiva med att lämna personuppgifter till brottsbekämpande myndigheter sedan EU:s dataskyddsförordning<sup>1</sup> trädde i kraft. Den restriktiva inställningen beror på en osäkerhet i frågan om det finns dataskyddsrättsliga förutsättningar för utlämnande. Organisationens medlemmar vill inte riskera att behöva betala höga sanktionsavgifter vid eventuella överträdelser av förordningen. De är samtidigt positiva till att samarbeta med brottsbekämpande myndigheter och har förståelse för att de behandlar information som kan vara viktig i brottsbekämpningen. Fastighetsägarna Sverige efterfrågade därför förtydliganden om vilka rättsliga förutsättningar som finns för fastighetsägare att bistå brottsbekämpande myndigheter med personuppgifter om t.ex. hyresgäster.

---

<sup>1</sup> 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).

Tullverket har lyft fram att den restriktiva inställningen som enskilda har till informationsdelning gentemot brottsbekämpande myndigheter utgör ett reellt problem i myndighetens verksamhet.

Vi kan alltså konstatera att de brottsbekämpande myndigheterna behöver mer information från enskilda än vad de får tillgång till i dag. I tidigare kapitel föreslår vi vissa uppgiftsskyldigheter som kommer att träffa enskilda, t.ex. skolor med enskilda huvudmän, enskilt bedriven hälso- och sjukvård och vissa finansiella företag (se kapitel 8, 11, 13 och 16). Det framstår inte som en rimlig ordning att det ska råda osäkerhet hos enskilda om dataskyddsregleringen medger en behandling av personuppgifter för att tillmötesgå en begäran om att lämna information till en brottsbekämpande myndighet. Personuppgiftsbehandling för sådana syften bör som utgångspunkt vara tillåten. Mot bakgrund av detta kommer vi i följande avsnitt överväga möjligheterna till en ny rättslig grund som säkerställer att en sådan behandling är möjlig.

En närliggande fråga är vilka möjligheter enskilda har att på eget initiativ lämna personuppgifter till brottsbekämpningen. Kartläggningen av de behov som finns ger oss dock inte tillräckligt underlag för att överväga eventuella förtydliganden eller ändringar i det avseendet. Våra överväganden berör därför uteslutande frågan om utlämnande som sker på begäran av brottsbekämpande myndigheter. De bedömningar vi redovisar ska därför inte läggas till grund för några slutsatser i frågan om i vilka fall enskilda kan lämna personuppgifter till brottsbekämpningen utan en föregående begäran.

## 19.2 Rättsliga utgångspunkter

EU:s dataskyddsförordning och den tillhörande lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) ska tillämpas vid all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Både det allmänna och enskilda ska därför tillämpa regelverket när de behandlar personuppgifter.<sup>2</sup> Med personuppgift avses varje upplysning som avser en identifierad

---

<sup>2</sup> Behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter, som regel de myndigheter som vi i betänkandet benämner brottsbekämpande myndigheter, i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder ska i stället ske med stöd av brottsdatalagen (2018:1177) och kompletterande bestämmelser till den lagen.

eller identifierbar person. Med behandling av personuppgifter avses bl.a. åtgärder som insamling och utlämnande av uppgifter. Personuppgiftsbehandling är ett vidsträckt begrepp som även omfattar registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring av personuppgifter, se artikel 4.2 i EU:s dataskyddsförordning.

### **19.2.1 Principen om ändamålsbestämning och finalitetsprincipen**

Vid behandling av personuppgifter ska de grundläggande principerna i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning beaktas. En sådan är principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b. Den består av två delar: principen om ändamålsbestämning och finalitetsprincipen. Ändamålsbestämning innebär att personuppgifter endast får behandlas för vissa särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. En enskild som samlar in eller lämnar ut uppgifter ska därför göra det i ett särskilt syfte. Finalitetsprincipen innebär att redan insamlade personuppgifter inte får vidarebehandlas på ett sätt som är oförenligt med ändamålet för insamlingen. En enskild som har samlat in personuppgifter för ett särskilt ändamål får därefter inte behandla dessa uppgifter på nytt (vidarebehandla) genom att lämna ut dem för ett annat ändamål, om det är oförenligt med insamlingsändamålet.

En enskild som t.ex. bedriver hotellverksamhet kan samla in personuppgifter om hotellgäster med ändamålet att kunna fakturera gästerna. Om aktören sedan lämnar ut personuppgifterna till en brottsbekämpande myndighet är det en vidarebehandling av uppgifterna. Frågan blir då om vidarebehandlingen strider mot finalitetsprincipen eftersom uppgifterna samlades in för ett ändamål (fakturerings) som inte är samma ändamål (brottsbekämpning) som gäller vid utlämnandet.

Av artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning framgår de kriterier som ska beaktas för att bedöma om behandling för andra ändamål är förenlig med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in. Dessa kriterier utgör det s.k. förenlighetstestet. I skäl 50 i EU:s dataskyddsförordning anges att den personuppgiftsansvarige särskilt bör beakta den registrerades rimliga förväntningar på hur

dennes uppgifter kommer användas. Utgångspunkten är att den registrerade inte ska bli överraskad av den nya behandlingen. Den som avser att vidarebehandla personuppgifter ska bl.a. beakta:

1. kopplingar som finns mellan insamlingsändamålen och ändamålet för den avsedda ytterligare behandlingen,
2. det sammanhang inom vilket personuppgifterna samlats in,
3. personuppgifternas art (särskilt om uppgifterna behandlas i enlighet med artikel 9 och 10 i EU:s dataskyddsförordning samt 3 kap. dataskyddslagen),
4. eventuella konsekvenser för den registrerade av den fortsatta behandlingen, och
5. förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder.

### 19.2.2 Undantag från finalitetsprincipen

I vissa situationer är vidarebehandling av personuppgifter tillåten utan att den personuppgiftsansvarige först gör ett förenlighetstest. I artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning framgår att en vidarebehandling är tillåten om den grundar sig på den registrerades samtycke, på unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda de mål som avses i artikel 23.1, t.ex. förebyggande, utredning eller lagföring av brott enligt artikel 23.1 d. Det senare innebär att en medlemsstat kan införa ett generellt undantag i nationell rätt som tillåter utlämnande av personuppgifter till brottsbekämpande myndigheter i ett brottsbekämpande syfte.

Om den registrerade på förhand ger sitt samtycke till att uppgifter kan komma att lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter behöver inget förenlighetstest göras. I de flesta fall finns dock inget samtycke till vidarebehandling från en enskilda. Det kan dessutom uppstå problem om samtycket tas tillbaka.

Ett annat undantag från finalitetsprincipen kan vara om behandlingen grundar sig på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet i nationell rätt. Ett exempel på en sådan författningsreglerad skyldighet är den tidigare nämnda 15 § lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Av



bestämmelsen framgår att transportföretag i vissa situationer ska lämna uppgifter till Tullverket på begäran av myndigheten i dess brottsbekämpande verksamhet.

När en uppgiftsskyldighet föreligger behöver det inte göras ett förenlighetstest vid utlämnandet av uppgifterna under förutsättning att finalitetsprincipen tydligt har beaktats av lagstiftaren vid framtagandet av den regleringen. En vidarebehandling, dvs. ett utlämnande, av personuppgifter är därför tillåten i dessa författningsreglerade situationer oavsett om det är förenligt med insamlingsändamålet eller inte.

Det finns endast ett begränsat antal rättsliga grunder likt den nyssnämnda för transportföretag som ger enskilda en skyldighet att vidarebehandla personuppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Finalitetsprincipen har därför ofta en avgörande betydelse i bedömningen av om ett utlämnande är tillåtet eller inte enligt EU:s dataskyddsförordning. I praktiken blir följderna ofta att inget utlämnande görs eftersom det råder tvivel om det finns ett rättsligt stöd för utlämnade.

Som framgår ovan har lagstiftaren under de förutsättningar som anges i artikel 6.4 möjlighet att införa undantag i nationell rätt som tillåter utlämnande av personuppgifter till brottsbekämpande myndigheter i ett brottsbekämpande syfte. Ett sådant undantag finns dock inte i svensk rätt.

## Internationell jämförelse

Dataskyddslagen är ett nationellt komplement till EU:s dataskyddsförordning. I motsvarande lagstiftning i bl.a. tysk<sup>3</sup> och irländsk<sup>4</sup> rätt finns bestämmelser om rättslig grund för enskilda att vidarebehandla personuppgifter för brottsbekämpande ändamål under förutsättning att behandlingen är nödvändig och proportionell för ändamålen. Bestämmelserna har stöd i artiklarna 6.4 och 23.1 d i EU:s dataskyddsförordning.

Den rättsliga grunden medför att utlämnande av uppgifter från enskilda i Tyskland och Irland kan göras till brottsbekämpande myndigheter utan att föregås av ett förenlighetstest. Den utlämnande aktö-

---

<sup>3</sup> Section 24, Federal Data Protection Act of 30 June 2017 (Federal Law Gazette I p. 2097), as last amended by Article 10 of the Act of 23 June 2021 (Federal Law Gazette I, p. 1858; 2022 I p. 1045).

<sup>4</sup> Section 41, Data Protection Act 2018.

ren måste däremot göra en bedömning av om utlämnandet är nödvändigt och proportionellt samt om det i övrigt är förenligt med de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter. Det kan t.ex. handla om att uppgiftslämnandet som sådant ska omfattas av lämpliga säkerhetsåtgärder och att inte fler uppgifter än vad som behövs för att uppfylla den brottsbekämpande myndighetens behov får lämnas (principen om uppgiftsminimering).

### 19.3 En möjlighet för enskilda att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter

**Vårt förslag:** En ny rättslig grund ska införas i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Den rättsliga grunden innebär en möjlighet för enskilda att behandla personuppgifter för att lämna sådana uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna när dessa myndigheter framställer en sådan begäran.

Kommittédirektiven beskriver hur brottslighetens art, metoder och omfattning har ökat under senare år (jfr även lägesbilden i kapitel 4). Tillgång till information är en grundläggande förutsättning för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna utföra sina uppdrag. Enskilda är många gånger viktiga informationsinnehavare. Som framgått ovan råder det viss osäkerhet i frågan om det dataskyddsrättsliga regelverket medger vidarebehandling av personuppgifter för utlämnande på begäran av brottsbekämpande myndigheter. Denna osäkerhet råder främst i de situationer där möjligheterna till utlämnande inte är särskilt reglerat. En uttrycklig möjlighet för enskilda att lämna uppgifter på begäran av brottsbekämpande myndigheter skulle medföra bättre förutsättningar att förebygga och bekämpa brott.

Mot den bakgrunden kommer vi i detta avsnitt överväga att använda det utrymme som framgår av artiklarna 6.4. och 23.1 d i EU:s dataskyddsförordning för att införa en rättslig grund som ger enskilda en möjlighet att vidarebehandla personuppgifter till brottsbekämpande myndigheter när en sådan myndighet har begärt att uppgifter ska lämnas ut. Detta lagtekniska alternativ har tidigare inte använts i svensk rätt.

### 19.3.1 En ny dataskyddsrättslig grund

Vår kartläggning har visat att många enskilda anser sig förhindrade att lämna uppgifter som brottsbekämpningen begär. Som vi har redogjort för ovan ger EU:s dataskyddsförordning utrymme för medlemsstater att i nationell rätt införa en rättslig grund i form av en möjlighet för enskilda att vidarebehandla personuppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Några andra länder har redan utnyttjat denna möjlighet och infört en sådan rättslig grund i nationell rätt. Det framstår som angeläget att även införa en rättslig grund i svensk rätt som säkerställer att enskilda kan behandla personuppgifter för att kunna lämna uppgifter som brottsbekämpningen begär. En sådan rättslig grund bör införas genom en ny bestämmelse i dataskyddslagen. Denna lösning skulle i stor utsträckning möta det behov av att ta del av uppgifter som brottsbekämpningen har fört fram. Vi har uppmärksammat att enskilda många gånger vill lämna ut uppgifter till brottsbekämpande myndigheter i sådana situationer men att de är osäkra på om de har dataskyddsrättsliga förutsättningar att göra det. En sådan bestämmelse kan därför underlätta för enskilda som får en förfrågan om utlämnande från en brottsbekämpande myndighet.

I sammanhanget bör också påminnas om att en sådan rättslig grund för att i vissa situationer behandla personuppgifter som vi föreslår inte medför att det i alla situationer är tillåtet att lämna ut uppgifter som en brottsbekämpande myndighet begär eftersom andra regelverk, som exempelvis tystnadsplikt, kan medföra sådana hinder.

### 19.3.2 Utformningen av den nya regleringen

**Vårt förslag:** Enskilda ska få behandla personuppgifter för att lämna sådana uppgifter som begärs av Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott.

**Vår bedömning:** Den föreslagna bestämmelsen är nödvändig och proportionell i enlighet med EU:s dataskyddsförordning.

Den bestämmelse vi föreslår ska utgöra en rättslig grund för enskilda att behandla personuppgifter för utlämnande på begäran av brottsbekämpande myndigheter. Med brottsbekämpande myndigheter avses här Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. I de flesta fall kommer enskilda som har tagit emot en begäran från en brottsbekämpande myndighet att behöva behandla personuppgifter som tidigare har samlats in för ett nytt ändamål. Det är därför ofta fråga om vidarebehandling av personuppgifter. EU:s dataskyddsförordning ställer i artikel 6.4 upp ett antal krav för att sådan vidarebehandling ska vara tillåten, vilka vi har redovisat ovan. För det fall det saknas en rättslig grund för vidarebehandling behöver förenlighetstestet enligt punkterna a–e i artikel 6.4 göras när personuppgifterna ska behandlas. Avsikten med vårt förslag är att skapa en rättslig grund som möjliggör en sådan vidarebehandling av personuppgifter av enskilda som krävs för att tillmötesgå en begäran om utlämnande från en brottsbekämpande myndighet, utan att det ska behöva göras ett förenlighetstest vid varje utlämnande.

Av artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning följer att vidarebehandling, i stället för ett förenlighetstest, kan grundas på en bestämmelse i nationell rätt, som då utgör en rättslig grund. En förutsättning för en sådan bestämmelse är att den utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle som syftar till att skydda vissa mål som anges i artikel 23.1. Ett av de mål som anges där är ”förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande eller lagföring av brott eller verkställande av straffrättsliga sanktioner, inbegripet skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten” (artikel 23.1 d).

Vi föreslår att bestämmelsen ska ge enskilda rätt att behandla personuppgifter när det är nödvändigt för att tillmötesgå en begäran från en brottsbekämpande myndighet i myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Med brottsbekämpande verksamhet avser vi här – liksom i betänkandet i övrigt – myndigheternas verksamhet med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott.

Vår kartläggning av brottsbekämpningens behov (se kapitel 6) ger inte stöd för att därutöver även föreslå lagstiftningsåtgärder som tar sikte på ärenden om att verkställa straff.

Vi kan mot den bakgrunden till att börja med konstatera att den bestämmelse vi föreslår är förenlig med de mål som anges i artikel 23.1 d i EU:s dataskyddsförordning.

Nästa fråga att ta ställning till är hur bestämmelsen bör utformas för att uppfylla kraven på att den ska utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att uppfylla målet i fråga. Som utgångspunkt får det anses vara rimligt att enskilda i ett demokratiskt samhälle har lagliga möjligheter att hjälpa till i det brottsbekämpande arbetet. Samtidigt kan vi konstatera att bestämmelsen kommer träffa ett stort spektrum av enskilda. Det kommer vara fråga om både fysiska personer, exempelvis i verksamhet som drivs genom enskilda firmor, och små och stora organisationer i olika juridiska personer och i alla typer av enskilda verksamheter. Det gör att det är mycket svårt att förutse vilka personuppgifter som kommer behandlas och i vilka sammanhang. Svårigheten att förutse den praktiska tillämpningen av bestämmelsen försvårar också bedömningen av frågan om bestämmelsen är nödvändig och proportionell i ett demokratiskt samhälle, vilket även Integritetsskyddsmyndigheten har påpekat.

En möjlighet som vi har övervägt för att säkerställa att regleringen uppfyller det kravet är att utforma bestämmelsen på så sätt att det av denna uttryckligen framgår att behandling av personuppgifter enbart får ske om den är nödvändig och proportionell. En sådan lagteknisk lösning kan sägas innebära att kravet på nödvändighet och proportionalitet överförs till den som ska tillämpa bestämmelsen. Vi bedömer att en sådan lösning skulle medföra att bestämmelsen är förenlig med de krav som uppställs i EU:s dataskyddsförordning samtidigt som den erbjuder enskilda en möjlighet att behandla personuppgifter i de aktuella situationerna.

En sådan lagteknisk lösning riskerar dock att göra tillämpningen av bestämmelsen så komplicerad att den inte blir ändamålsenlig, vilket även bl.a. Tullverket har anfört. Som vi tidigare har nämnt är syftet med den bestämmelse vi föreslår att åtgärda den osäkerhet som råder hos enskilda i frågan om det är tillåtet att behandla personuppgifter för utlämnande på begäran till brottsbekämpande myndigheter. I dag krävs, som har nämnts, att en prövning enligt förenlighetstestet i artikel 6.4 genomförs och utfaller på ett sådant sätt att behandlingen är tillåten, vilket har lett till sådan osäkerhet vid tillämpningen att många avstår från utlämnande. Att i stället vid varje behandling av personuppgifter behöva ta ställning till särskilda krav på om behandlingen

är nödvändig och proportionell framstår inte som en tillräcklig för-  
enkling för att åstadkomma en reglering som åtgärdar den osäkerhet  
som råder. Vi bedömer att enskilda, med en sådan utformning av  
bestämmelsen, många gånger skulle uppleva att risken för att göra  
fel är för stor. Det är troligt att de därför – på samma sätt som i dag  
– skulle motsätta sig att lämna uppgifterna. En sådan bestämmelse  
skulle alltså inte få avsedd effekt.

Mot den bakgrunden måste vi överväga andra möjliga begräns-  
ningar av bestämmelsen. En naturlig och viktig begränsning är att be-  
handling bara ska få ske om det krävs för att lämna personuppgifter  
till en brottsbekämpande myndighet efter att myndigheten har fram-  
ställt en begäran. Det innebär att det i första hand ankommer på den  
brottsbekämpande myndigheten att begränsa förfrågan till sådana upp-  
gifter som är nödvändiga för verksamheten. Ytterligare en begränsning  
som bör införas är därför att personuppgifter ska få behandlas endast  
om de ska tillföras myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Det  
medför att behandling med stöd av bestämmelsen inte är tillåten för  
utlämnande till annan verksamhet hos de brottsbekämpande myndig-  
heterna. Med brottsbekämpande verksamhet avser vi alltså, som  
nämnts, myndigheternas verksamhet för att förebygga, förhindra eller  
upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott.

En konsekvens av det är att den personuppgiftsbehandling som  
kommer ske av enskilda i stor utsträckning kommer att vara styrd av  
vilken behandling som får ske hos de brottsbekämpande myndighet-  
erna. Allmänna regler för hur de brottsbekämpande myndigheterna får  
behandla personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten finns  
i brottsdatalagen (2018:1177), BDL. Några av de i sammanhanget  
mest centrala begränsningarna för hur personuppgifter får behandlas  
i sådan verksamhet är följande.

Rättslig grund enligt brottsdatalagen för att behandla person-  
uppgifter föreligger bl.a. om det är nödvändigt för att myndigheten  
ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka  
brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott (2 kap. 1 § första  
stycket BDL). Vidare gäller att personuppgifter bara får behandlas för  
särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (2 kap. 3 §  
första stycket BDL.) Ändamålen måste bestämmas redan när person-  
uppgifter behandlas första gången. Ändamålet kan t.ex. vara förunder-  
sökningen om ett visst brott, åtalet för vissa gärningar eller hand-  
läggningen av en begäran om ett kontaktförbud. Det kan också vara

fråga om ett pågående underrättelsearbete om viss, närmare angiven, brottslig verksamhet.

Innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål ska det säkerställas att det finns en rättslig grund enligt BDL, dvs. att behandlingen görs för att myndigheten ska kunna utföra sin uppgift att bl.a. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Det måste dessutom säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet (2 kap. 4 § första stycket BDL). Av det följer alltså att det finns ett krav på de brottsbekämpande myndigheterna att behandling bara får ske när detta är nödvändigt och proportionerligt.

Personuppgifter som behandlas ska vidare vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen. Fler personuppgifter får inte behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen (2 kap. 8 § BDL). I sammanhanget ska också nämnas att särskilda bestämmelser gäller i fråga om känsliga personuppgifter. Sådana får som huvudregel inte behandlas. Men om andra uppgifter om en person behandlas får dessa kompletteras med känsliga personuppgifter när det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen (2 kap. 11 § BDL).

Den behandling av personuppgifter som sker hos de brottsbekämpande myndigheterna är alltså sammantaget underställd stränga krav. Den bestämmelse vi föreslår är avsedd att utgöra en rättslig grund för den behandling som krävs av en enskild för att kunna hantera en begäran om utlämnande från en brottsbekämpande myndighet. När den brottsbekämpande myndigheten utformar sin begäran måste den ta hänsyn till kraven i den för myndigheten tillämpliga dataskyddslagstiftningen. Många gånger måste en personuppgiftsbehandling ske hos myndigheten redan för att utforma begäran, nämligen i de fall myndigheten frågar om vissa identifierade eller identifierbara personer. Men även om begäran är utformad på annat sätt måste myndigheten säkerställa att begäran inte blir för omfattande. Begäran måste vara utformad på ett sådant sätt att svaret inte kan förväntas omfatta personuppgifter som är onödiga eller är av en sådan mängd eller art att de framstår som oproportionerliga i relation till ändamålet med begäran. Annorlunda uttryckt ankommer det på myndigheten att utforma sin begäran på ett sådant sätt att de personuppgifter som kan förväntas inkomma till myndigheten med anledning av begäran får behandlas där. Det medför enligt vår mening i förlängningen att även

den personuppgiftsbehandling som kan förväntas ske hos den enskilde är nödvändig och proportionell.

Det sagda leder till slutsatsen att när en brottsbekämpande myndighet begär uppgifter från en enskild bör den enskilde kunna utgå från att den personuppgiftsbehandling som behöver utföras för att tillmötesgå begäran är nödvändig och proportionell. En annan sak är att den enskilde har ett ansvar för att personuppgiftsbehandlingen inte går utöver vad som är nödvändigt för att efterkomma myndighetens begäran (principen om uppgiftsminimering). I tveksamma fall bör också samråd kunna ske med myndigheten för att klargöra vilka uppgifter som faktiskt behövs.

I sammanhanget kan också påminnas om att den bestämmelse vi föreslår enbart medger en möjlighet att behandla uppgifter för utlämnande i vissa fall. Bestämmelsen innebär inte någon skyldighet att genomföra behandling eller att lämna ut uppgifter. Den enskilde har alltså ett ansvar för att den personuppgiftsbehandling som sker är förenlig med de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter. Utöver den ovan nämnda principen om uppgiftsminimering kan det även handla om att t.ex. uppgiftslämnandet som sådant ska omfattas av lämpliga säkerhetsåtgärder.

Vi kan också konstatera att de personuppgifter som lämnas till brottsbekämpningen får starkt skydd där, inte bara genom det dataskyddsrättsliga regelverket, utan också genom att uppgifterna i regel skyddas av stark sekretess (se t.ex. 18 kap. 1 och 2 §§ OSL och 35 kap. 1 § OSL). De personuppgifter som tas emot av den brottsbekämpande myndigheten blir i de allra flesta fall offentliga först om eller när åtal väcks. Sekretesskyddet för uppgifterna bidrar enligt vår mening ytterligare till bedömningen att den lagstiftningsåtgärd vi föreslår är proportionell.

Som vi nämnde inledningsvis i detta avsnitt tar vi i bedömningen av om den föreslagna bestämmelsen är nödvändig och proportionell särskilt hänsyn till vikten av att enskilda har möjlighet att bidra till att brottsbekämpningen får sådan information som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. De brottsbekämpande myndigheterna har framhållit vikten av att enskilda har en tydlig och lättillämpad möjlighet att behandla personuppgifter för de ändamålen. Det är även flera enskilda som har fört fram det behovet till utredningen. Vi instämmer i den bedömningen.



Vi bedömer vidare att förslaget är nödvändigt för att effektivisera arbetet med att förebygga och bekämpa brott i enlighet med regeringens direktiv och för att åstadkomma sådana mönsterbrytande åtgärder som regeringen har gett oss i uppdrag att föreslå.

Med den föreslagna utformningen av bestämmelsen är möjligheten att behandla personuppgifter inte begränsad till utlämnandet som sådant. Även personuppgiftsbehandling som sker inför ett utlämnande omfattas av bestämmelsen, t.ex. strukturering, bearbetning eller ändring.

Sammantaget föreslår vi alltså att enskilda ska få behandla personuppgifter för att lämna sådana uppgifter som begärs av en brottsbekämpande myndighet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Vi bedömer att bestämmelsen är nödvändig och proportionell i enlighet med EU:s dataskyddsförordning.



## 20 Elektroniskt utlämnande

### 20.1 Allmänt om elektroniskt utlämnande

Utredningen har i tidigare kapitel föreslagit en ny lag om skyldighet för myndigheter och andra aktörer att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Att dessa uppgiftsskyldigheter ska kunna genomföras elektroniskt är av stor vikt i dagens digitala samhälle. Det är inte ändamålsenligt med en manuell delning av information. I utredningens tilläggsdirektiv uttalas att en välfungerande samverkan mellan myndigheter för att förebygga och bekämpa brott förutsätter att det finns ett regelverk som gör det möjligt att utbyta information på ett effektivt sätt. I vårt uppdrag ingår därför att identifiera vilka rättsliga begränsningar som finns för ett elektroniskt informationsflöde. Vi ska även ta ställning till om sådana begränsningar behöver tas bort (dir. 2023:11).

Ett elektroniskt utlämnande av personuppgifter innebär en behandling av sådana uppgifter. EU:s dataskyddsförordning<sup>1</sup> och dataskyddsdirektivet<sup>2</sup> innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen reglerar formerna för ett utlämnande. Om ett utlämnande är tillåtet, är det därför normalt upp till den utlämnande myndigheten att avgöra på vilket sätt det ska göras. Den personuppgiftsansvarige ska dock säkerställa en lämplig säkerhetsnivå i förhållande till de risker som ett elektroniskt utlämnande kan medföra (jfr artikel 5.1 f och artikel 32 i EU:s dataskyddsförordning samt artikel 4.1 f och artikel 29 i brottsdatadirektivet).

---

<sup>1</sup> 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), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, här benämnt dataskyddsdirektivet.

Det finns två former av elektronisk överföring av uppgifter mellan myndigheter: 1) direktåtkomst och 2) elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst.

### 20.1.1 Direktåtkomst

Direktåtkomst är ett sätt att ta del av uppgifter elektroniskt. Begreppet definieras inte i lag eller någon annan författning. En myndighet som har direktåtkomst till någon annans register eller databas kan på egen hand söka efter uppgifter. Den kan även hämta in information till sitt eget system och bearbeta den där.<sup>3</sup> Den mottagande myndigheten kan dock inte påverka innehållet i registret eller databasen.

Den ansvariga myndigheten saknar kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut via direktåtkomst. Handlingar blir därför allmänna hos den mottagande myndigheten redan i och med tillgängliggörandet av direktåtkomsten. Det kan leda till överskottsinformation för den mottagande myndigheten. Direktåtkomst ökar även riskerna för intrång i den personliga integriteten. Detta eftersom uppgifter blir tillgängliga för fler än bara den utlämnande myndigheten.

### 20.1.2 Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst

Elektroniskt utlämnande av uppgifter på annat sätt än genom direktåtkomst kallas ibland för utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Ett utlämnande av uppgifter på annat sätt än genom direktåtkomst kan exempelvis ske genom att personuppgifter delas via e-post, med USB-minne eller genom filöverföring från ett it-system till ett annat. Informationsutbytet kan även ske automatiskt, exempelvis genom en s.k. fråga-svarstjänst i en app.

Det finns flera integritetsfördelar med denna form av utlämnande i förhållande till direktåtkomst. Risken för överskottsinformation hos den mottagande myndigheten minskar eftersom ingen annan information än den som faktiskt lämnas över till mottagaren kan betraktas som allmän handling hos denne.

---

<sup>3</sup> Se t.ex. prop. 2016/17:58 *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, s. 112.

### 20.1.3 Skillnaderna mellan direktåtkomst och elektroniskt utlämnande på annat sätt

I dag sker elektroniskt utlämnade av uppgifter mellan myndigheter oftast på annat sätt än genom direktåtkomst. Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2015 ref. 61 uttalat att det som är avgörande för gränsdragningen mellan vad som utgör direktåtkomst respektive utlämnande på annat sätt är om den aktuella upptagningen kan anses förvarad hos den mottagande myndigheten enligt nuvarande 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen. Det väsentliga är därför om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Den tekniska utformningen av en myndighets system för utlämnande är därför av betydelse för frågan om ett utlämnande ska anses ske genom direktåtkomst eller på annat sätt.

## 20.2 Begränsningar att lämna ut uppgifter elektroniskt

**Vår bedömning:** En förutsättning för en effektiv informationsdelning är att uppgifter kan lämnas ut elektroniskt till de brottsbekämpande myndigheterna från de myndigheter och andra aktörer som omfattas av vårt uppdrag.

Arbetet hos myndigheter har länge varit digitaliserat. Det kan normalt inte anses olämpligt att lämna personuppgifter elektroniskt till en annan myndighet.<sup>4</sup> Det ska därför inte finnas några omotiverade begränsningar för myndigheter att lämna information till brottsbekämpande myndigheter på elektronisk väg. Sådana begränsningar skulle medföra att uppgiftsskyldigheter, likt den som föreslås i kapitel 9 inte kan fullgöras på ett ändamålsenligt sätt.

Av regeringens tilläggsdirektiv framgår dessutom att det behövs mönsterbrytande åtgärder för att förebygga och bekämpa brottslighet. Oavsett hur väl underbyggda sådana åtgärder är, skulle de inte fylla någon egentlig funktion om informationsdelningen skulle behöva göras manuellt. Det är därför viktigt att myndigheter har möjligheter att använda elektroniska kommunikationsmedel vid infor-

<sup>4</sup> Jfr prop. 2017/18:269 *Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning*, s. 136.

mationsdelning. Detta inte minst för att informationsdelningen ska göras på ett så effektivt och rättssäkert sätt som möjligt. Flera av de myndigheter som omfattas av våra föreslagna uppgiftsskyldigheter ingår dessutom i programmet eSam. Det är ett samverkansprogram mellan 36 myndigheter som bl.a. verkar för att tillvarata digitaliseringsens möjligheter.

Vid elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst är riskerna för integritetsintrång och överskottsinformation mindre än vid direktåtkomst. Ett utlämnande av information bör därför ske elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst.

### 20.2.1 Kartläggning av hinder mot elektroniskt utlämnande

Som ovan nämns reglerar dataskyddsförordningen och brottsdatadirektivet inte formerna för utlämnandet av uppgifter. De flesta myndigheter har egna registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får behandlas inom myndigheten. En del av dessa registerförfattningar reglerar i vilka situationer personuppgifter får lämnas ut elektroniskt.

Utredningen har gjort en kartläggning av de registerförfattningar som är tillämpliga för de myndigheter och andra aktörer som omnämns i våra ursprungliga direktiv (dir. 2022:37). Syftet med kartläggningen har varit att identifiera eventuella rättsliga begränsningar som finns för ett elektroniskt utlämnande av uppgifter. Kartläggningen är avgränsad till att endast avse eventuella hinder som finns mot elektroniskt utlämnande för berörda informationsinnehavare till brottsbekämpande myndigheter. Möjligheter till elektroniskt utlämnande från myndigheter till enskilda omfattas inte av vårt uppdrag.

I promemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) identifierades ett behov av att möjliggöra elektroniskt utlämnande mellan myndigheter. I promemorian lämnas därför ett förslag om att Arbetsförmedlingen och Centrala studiestödsnämnden, CSN, ska ges generella möjligheter att utbyta personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## 20.2.2 Myndigheter som har möjligheter att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter

De registerförfattningar vi har identifierat avseende Arbetsmiljöverket<sup>5</sup>, Bolagsverket<sup>6</sup>, Kriminalvården<sup>7</sup>, Kronofogdemyndigheten<sup>8</sup>, Lantmäteriet<sup>9</sup>, länsstyrelserna<sup>10</sup>, Migrationsverket<sup>11</sup>, Skatteverket<sup>12</sup> (med undantag för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och äktenskaps- och bouppteckningsverksamheter), Sveriges utlandsmyndigheter<sup>13</sup>, Transportstyrelsen<sup>14</sup> och Utbetalningsmyndigheten<sup>15</sup> saknar begränsningar avseende när uppgifter får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst till brottsbekämpande myndigheter. Det är därför upp till respektive utlämnande myndighet att bestämma om uppgifter ska lämnas ut på ett sådant sätt.

Vi har inte identifierat några registerförfattningar som avser Finansinspektionen, Fondtorgsnämnden, Inspektionen för vård och omsorg, Naturvårdsverket, Statens skolinspektion och Tillväxtverket. Andra författningar som är tillämpliga för dessa myndigheter har inte heller några begränsningar gällande elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst. Dessa myndigheter kan därför också bestämma om uppgifter ska lämnas ut på ett sådant sätt.

---

<sup>5</sup> Lagen (2018:258) om behandling av personuppgifter i Arbetsmiljöverkets informationssystem om arbetsskador, lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

<sup>6</sup> Aktiebolagsförordningen (2005:559), förordningen (2018:759) om ekonomiska föreningar och handelsregisterförordningen (1974:188).

<sup>7</sup> Kriminalvårdsdatalagen (2018:1235), kriminalvårdsdataförordningen (2018:1236), lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

<sup>8</sup> Lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

<sup>9</sup> Förordningen (2011:58) om behandling av personuppgifter i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar.

<sup>10</sup> Lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar.

<sup>11</sup> Utlänningsdatalagen (2016:27) och utlämningsdataförordningen (2016:30).

<sup>12</sup> Lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret, lagen (2001:181) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, förordning (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige, förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

<sup>13</sup> Utlänningsdatalagen och förordningen (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet.

<sup>14</sup> Vägtrafikdatalagen (2019:369) och vägtrafikdataförordningen (2019:382).

<sup>15</sup> Lagen (2023:457) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten och förordningen (2023:463) om behandling av personuppgifter vid Utbetalningsmyndigheten.

För kommunernas del innehåller den reglering som gäller för skolväsendet<sup>16</sup> respektive socialtjänsten<sup>17</sup> inte några begränsningar av formerna för utlämnande av uppgifter. Kommunerna kan därför lämna ut uppgifter från skolväsendet och socialtjänsten elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst till brottsbekämpande myndigheter. Statens institutionsstyrelse tillämpar samma reglering som gäller vid socialtjänsten. Den reglering som den offentliga hälso- och sjukvården<sup>18</sup> tillämpar vid utlämnande av uppgifter innehåller inte heller begränsningar av formerna för utlämnande.

Enskilt bedriven verksamhet omfattas inte av några dataskyddsrättsliga hinder för elektroniskt utlämnande.

### Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för att bl.a. fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.<sup>19</sup> Vid sådan personuppgiftsbehandling får uppgifterna lämnas ut på medium för automatiserad behandling, dock endast om det i det enskilda fallet bedöms lämpligt ur integritetssynpunkt.<sup>20</sup>

Vi anser att det inte finns några omotiverade rättsliga begränsningar för ett elektroniskt informationsutbyte på annat sätt än genom direktåtkomst från Arbetsförmedlingen till brottsbekämpande myndigheter. Detta särskilt med hänsyn till att det normalt inte anses olämpligt att lämna personuppgifter till myndigheter.

---

<sup>16</sup> 26 a kap. skollagen (2010:800).

<sup>17</sup> Lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och lagen (2022:913) om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation.

<sup>18</sup> Patientdatalagen (2008:355) och patientdataförordningen (2008:360).

<sup>19</sup> Jfr 5 § andra stycket lagen om (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

<sup>20</sup> Jfr 13 d § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.



## Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket

Av Ekobrottsmyndighetens<sup>21</sup>, Kustbevakningens<sup>22</sup>, Polismyndighetens<sup>23</sup> och Säkerhetspolisens<sup>24</sup> registerförfattningar framgår att personuppgifter får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt. Detsamma gäller för Skatteverket i myndighetens brottsbekämpande verksamhet<sup>25</sup> och vid utlämnande av uppgifter i äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter<sup>26</sup>. Det gäller även för Tullverket i dess brottsbekämpande verksamhet<sup>27</sup>.

Det har betydelse vem mottagaren är för frågan om det är olämpligt att lämna ut uppgifter elektroniskt. I författningskommentarerna till respektive registerförfattning framgår att det som regel inte kan anses vara olämpligt att lämna ut uppgifter på det aktuella sättet till en myndighet. Det framgår även att det framför allt är utlämnande till enskilda som kräver en mer nyanserad bedömning vid prövningen om ett elektroniskt utlämnande är olämpligt.

Utredningen anser därför att det inte finns några omotiverade rättsliga begränsningar för ett elektroniskt informationsutbyte på annat sätt än genom direktåtkomst mellan Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket.

---

<sup>21</sup> 2 kap. 7 § lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

<sup>22</sup> 2 kap. 8 § lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

<sup>23</sup> 2 kap. 12 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

<sup>24</sup> 2 kap. 19 § lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

<sup>25</sup> 2 kap. 9 § lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område och förordningen (2018:1877) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

<sup>26</sup> 9 § lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter och förordningen (2015:905) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter.

<sup>27</sup> 2 kap. 9 § lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

### 20.2.3 Myndigheter som har begränsade möjligheter att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter

#### Centrala studiestödsnämnden

CSN:s registerförfattningar begränsar myndighetens möjligheter att lämna ut uppgifter elektroniskt till andra myndigheter. Av registerförfattningarna framgår att i de fall som uppgifter får lämnas ut till någon genom direktåtkomst, får uppgifterna även på något annat sätt lämnas ut elektroniskt till mottagaren. Vidare får enstaka personuppgifter även lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst eller via elektronisk kommunikation i enskilda fall.<sup>28</sup> Ett elektroniskt utlämnande av vissa angivna uppgifter får även göras på annat sätt än genom direktåtkomst till angivna mottagare.<sup>29</sup>

I promemorian *Utökat informationsutbyte* (Ds 2022:13) har den aktuella begränsningen uppmärksamats och förslag har lämnats om en ändring av studiestödsdataförordningen (2009:321) som innebär att CSN får en generell möjlighet att utbyta personuppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

#### Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har i en skrivelse till regeringen fört fram att det finns behov av en omarbetning av 114 kap. socialförsäkringsbalken och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration (S2020/09443). En lagrådsremiss om detta bereds för närvarande inom Regeringskansliet. I lagrådsremissen föreslås att de särskilda begränsningar som gäller för utlämnande av personuppgifter på annat sätt än direktåtkomst ska tas bort. Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens möjligheter att dela uppgifter elektroniskt kommer därför inte behandlas närmare i denna utredning.

---

<sup>28</sup> 13 § studiestödsdatalagen (2009:287).

<sup>29</sup> 15 § studiestödsdataförordningen (2009:321).

### 20.3 Centrala studiestödsnämnden ska ges utökade möjligheter till elektroniskt utlämnande

**Utredningens förslag:** Centrala studiestödsnämnden ges möjlighet att lämna ut uppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst till brottsbekämpande myndigheter i deras brottsbekämpande verksamhet. Denna möjlighet gäller i de fall när sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas ut.

Av kartläggningen i föregående avsnitt framgår att det endast är CSN som har begränsade möjligheter att lämna ut personuppgifter till andra myndigheter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Utredningen har inte identifierat några skäl för varför just denna myndighet omfattas av sådana begränsningar när de övriga myndigheterna inte gör det. I de fall som personuppgifter får eller t.o.m. ska lämnas ut, bör myndigheterna ha liknande förutsättningar att kunna genomföra utlämnandet elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst. Olika förutsättningar för elektroniskt utlämnande bör i vart fall vara motiverade.

Det är viktigt för bl.a. effektiv handläggning att myndigheter har möjligheter att utnyttja elektroniska förfaranden. När uppgifter lämnas i pappersform eller muntligen via bl.a. telefonsamtal vidtar myndigheter ändå åtgärder för att överföra uppgifterna i elektronisk form, t.ex. genom en tjänsteanteckning i ett diarium. Skillnaden mellan analogt och elektroniskt uppgiftslämnande ska därför inte överdrivas.

Ett utlämnande får oavsett bara göras om det inte hindras av sekretess. När ett utlämnande sker med stöd av bestämmelser som tillåter utlämnande, har det redan vid tillkomsten av en sådan bestämmelse gjorts en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av skydd för den personliga integriteten (jfr kapitel 21).

Studiestödsdatalagen är tillämplig vid behandling av personuppgifter i CSN:s studiestödsverksamhet. I 10 § anges bl.a. att direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av personuppgifter bara är tillåtet i den utsträckning som anges i lag eller förordning.

Möjligheter till elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst regleras bl.a. i 13 § samma lag. När personuppgifter får lämnas ut till någon genom direktåtkomst, får personuppgifterna även lämnas ut elektroniskt på annat sätt till mottagaren. Det är dock

bara arbetslöshetskassorna som har direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i CSN:s verksamhet. Det är därför endast arbetslöshetskassorna som har möjlighet att ta del av uppgifter elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst med stöd av denna reglering.

Den aktuella bestämmelsen medger även att enstaka personuppgifter lämnas ut på medium för automatiserad behandling eller via elektronisk kommunikation i enskilda fall. Denna begränsning innebär att ett mer omfattande eller systematiskt uppgiftsutlämnande förutsätter särskilt författningsstöd. Här avses situationer där personuppgifter i enskilda fall lämnas ut till mottagare som inte har direktåtkomst och där utlämnandet endast avser enstaka personuppgifter. Ett helt register eller delar av register kan alltså inte lämnas ut enligt denna reglering.<sup>30</sup>

Vidare finns särskilt författningsstöd för elektroniskt utlämnande av vissa särskilda personuppgifter i 15 § studiestödsdataförordningen. Av uppräknningen i bestämmelsen framgår att däri angivna uppgifter kan lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst till ett antal angivna myndigheter och andra organ.

Möjligheten att använda 15 § som stöd för att lämna ut personuppgifter är därmed begränsade till vissa särskilda uppgifter som kan lämnas till en angiven krets av mottagare. Samtliga brottsbekämpande myndigheter ingår inte i denna mottagarkrets.

I bestämmelsen finns även en möjlighet för CSN att lämna ut vissa uppgifter på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter eller vissa organ som begär det. Denna möjlighet till elektroniskt utlämnande gäller därmed inte när CSN på eget initiativ lämnar uppgifter till en brottsbekämpande myndighet (jfr avsnitt 9.3 och 9.6.4 om uppgiftsskyldighet utan föregående begäran).

Utredningen anser att det i 15 § studiestödsdataförordningen bör införas en möjlighet för CSN att elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst lämna ut uppgifter till de brottsbekämpande myndigheter som är mottagare enligt lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. På så sätt kan myndigheten fullgöra de föreslagna uppgiftsskyldigheterna på ett effektivt sätt. Det ska vara fråga om uppgifter som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet.

---

<sup>30</sup> Jfr prop. 2008/09:96 *Behandling av personuppgifter inom studiestödsområdet*, s. 65 och 86.

## 21 Särskilt om personuppgiftsbehandling och integritet

### 21.1 Förslagets samlade effekt på den personliga integriteten

Vi har i tidigare kapitel lämnat ett antal författningsförslag för att åstadkomma en utökad informationsdelning från både offentlig och enskild verksamhet till brottsbekämpande myndigheter. En utökad informationsdelning kommer att påverka enskildas personliga integritet. Det är därför viktigt att det görs en noggrann bedömning av hur förslagen förhåller sig till det regelverk som syftar till att värna om den personliga integriteten.

Skyddet för den personliga integriteten har kontinuerligt beaktats under arbetets gång. Det har i allra högsta grad påverkat de överväganden som görs i betänkandets olika delar. I de delar där vi har bedömt att det har funnits särskilda frågeställningar om integritetsskydd avslutas respektive kapitel med en särskild analys av de integritetsfrågor som har aktualiserats. I detta kapitel belyser vi förslagets samlade effekt för enskildas personliga integritet.

### 21.2 Regleringen till skydd för den personliga integriteten

#### 21.2.1 Allmänt

De förslag vi lämnar utgår i huvudsak från att informationsinnehavarna på eget initiativ eller på begäran ska lämna information till brottsbekämpande myndigheter. Det är alltså fråga om utlämnande av upp-

gifter från informationsinnehavarna som sedan ska samlas in av mottagande brottsbekämpande myndigheter. Informationen kan många gånger utgöra personuppgifter, dvs. upplysningar som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Insamlande och utlämnande är exempel på åtgärder som utgör behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandling är ett vidsträckt begrepp som även omfattar registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring av personuppgifter.

Vid personuppgiftsbehandling måste flera regelverk följas för att värna den personliga integriteten. Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns dock inte. En kränkning av den personliga integriteten har bl.a. beskrivits 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.<sup>1</sup> Uppfattningen om vad som är en personlig sfär varierar mellan olika kulturer och miljöer. Inställningen till den personliga integriteten ändras dessutom över tid. Det sammanhang där uppgifterna används har betydelse för om den enskilde uppfattar det som att hans eller hennes integritet har kränkts.

Regeringen har i samband med den senaste utvidgningen av integritetsskyddet i regeringsformen uttalat att en rimlig utgångspunkt för bedömningen av behovet av ett utökat skydd för den personliga integriteten är att den ska ske utifrån den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden.<sup>2</sup>

Rätten till skydd för den personliga integriteten är inte absolut utan kan bli föremål för inskränkningar. Skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot motstående legitima och grundläggande värden och intressen. Sådana intressen kan t.ex. vara just brottsbekämpning, men även yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet samt effektiv och korrekt ärendehandläggning hos myndigheter.

Avvägningar mellan behovet av skydd för den personliga integriteten och andra intressen har skett och sker i lagstiftningen. Som exempel kan nämnas bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som ger möjligheter att lämna ut uppgifter

<sup>1</sup> Prop. 2005/06:173 *Översyn av personuppgiftslagen*, s. 15.

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 175.

som kan omfattas av sekretess efter en prövning av risken för skada som ett utlämnande kan innebära.

En väl fungerande samhällsorganisation medför intrång i enskildas personliga integritet. Av avgörande betydelse är vad som kan tolereras och vad som utgör ett oacceptabelt intrång i den personliga integriteten.

Nedan beskrivs på ett övergripande sätt de mest centrala bestämmelserna av relevans för den utökade personuppgiftsbehandling som blir en konsekvens av våra förslag.

## Europakonventionen

Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen. En myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och under förutsättning att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

När det gäller kravet på reglering i lag krävs bl.a. att den nationella författningen uppfyller vissa minimikrav i fråga om kvalitet och tydlighet. Reglerna ska vara tillräckligt tydliga för att tillämpningen ska vara förutsebar och de ska vara allmänt tillgängliga. Kravet att ett ingripande ska vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle innebär att det ska finnas ett angeläget samhällsbehov av åtgärden i fråga.

I det ligger bl.a. en begränsning som innebär att åtgärden inte får gå längre än vad som är nödvändigt med beaktande av proportionalitetsprincipen, dvs. den ska stå i rimlig relation till det intresse som åtgärden är avsedd att tillgodose. Vid denna avvägning har staterna ett visst handlingsutrymme att inom rimliga gränser avgöra vilka åtgärder som kan anses nödvändiga för att tillgodose det eftersträvade ändamålet.

Europakonventionen gäller som lag i Sverige (se lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen, RF, får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Även i arti-

kel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter regleras skydd mot godtyckligt eller olagligt ingripande i någons privat- och familjeliv.

Här kan också nämnas att även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) skyddar respekten för privat- och familjeliv i artikel 7.

## EU:s dataskyddsförordning

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), EU:s dataskyddsförordning, är direkt tillämplig i alla medlemsstater. Syftet med förordningen är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter, och att främja det fria flödet av personuppgifter inom unionen.

Det materiella tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning omfattar sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1).

För att behandling av personuppgifter ska vara tillåten krävs att någon av de rättsliga grunder (villkor för laglig behandling) som anges i artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning är tillämplig. Av särskilt intresse för myndigheters verksamhet är artikel 6.1 c som gäller när behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Även artikel 6.1 e är av särskilt intresse för myndigheter, eftersom den gäller när behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Av artikel 5 framgår ett antal grundläggande principer som gäller för all behandling av personuppgifter. Personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt och de ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Personuppgifterna ska vara korrekta – alla rimliga åtgärder ska vidtas för att felaktiga uppgifter rättas eller raderas – och dessutom adekvata, relevanta



och inte för omfattande i förhållande till ändamålet. Behandlingen ska ske på ett säkert sätt och inte pågå under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt förordningen genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter, kan dock personuppgifter lagras under längre perioder i den mån som uppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

Personuppgifter som har samlats in för ett visst ändamål får som huvudregel inte behandlas för något annat ändamål som är oförenligt med det ursprungliga ändamålet, den s.k. finalitetsprincipen. Undantag gäller om den registrerade har samtyckt till behandling för det nya ändamålet eller om behandlingen grundar sig på rättslig reglering som utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda de mål som avses i artikel 23.1, t.ex. brottsbekämpning (artiklarna 5.1 b och 6.4).

Artiklarna 5 och 6 är grundläggande och kumulativa. Det innebär att någon av de rättsliga grunderna i artikel 6 måste vara tillämplig, samtidigt som samtliga principer i artikel 5 ska följas.

EU:s dataskyddsförordning både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar delar av förordningen genom specificeringar eller undantag. Detta gäller särskilt sådan behandling som sker inom den offentliga sektorn. Av artikel 6.2 framgår att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen när det gäller behandling som sker enligt artikel 6.1 c (rättslig förpliktelse) och 6.1 e (uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning). Bestämmelserna får innehålla specifika krav för behandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling.

Av artikel 6.3 framgår att den rättsliga grunden, vid behandling enligt artikel 6.1 c och e, ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt. Syftet med behandlingen ska i sin tur fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning, bl.a. de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling,

vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling. Enligt skäl 41 bör den rättsliga grunden vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för personer som omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid EU-domstolen och den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Behandling av vissa särskilda kategorier av personuppgifter är som huvudregel förbjuden. Det rör sig om uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (artikel 9.1). Från huvudregeln att dessa särskilda kategorier av personuppgifter inte får behandlas finns flera undantag (artikel 9.2). Sådan behandling är bl.a. tillåten om den är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

EU:s dataskyddsförordning innehåller ett antal rättigheter för den registrerade och motsvarande skyldigheter för den personuppgiftsansvarige. Den registrerade har t.ex. rätt att få omfattande information från den personuppgiftsansvarige (artiklarna 12–14). Den registrerade kan också begära registerutdrag med information om bl.a. vilka uppgifter som behandlas om honom eller henne (artikel 15). Vidare finns möjlighet för den registrerade att få felaktiga personuppgifter som rör honom eller henne rättade och under vissa förutsättningar få uppgifterna raderade eller åtminstone få behandlingen begränsad (artiklarna 16–18). Rätten till radering gäller dock inte för behandling som sker med stöd av grunderna i artikel 6.1 c och e (rättslig förpliktelse och arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning). Den registrerade har rätt att när som helst göra invändningar mot behandling av personuppgifter som sker på den grunden att behandlingen bedömts nödvändig för att utföra en

arbetsuppgift av allmänt intresse eller som led i myndighetsutövning alternativt med stöd av en intresseavvägning (artikel 21).

Vissa av de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i EU:s dataskyddsförordning får begränsas i nationell rätt. Detta förutsätter att begränsningarna sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle enligt artikel 23.1. Det förutsätter också att begränsningen sker i syfte att säkerställa något av de ändamål som anges i samma artikel, t.ex. förebyggande och förhindrande av brott enligt artikel 23.1 d.

Om EU:s dataskyddsförordning föreskriver att förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser kan göras i medlemsstaternas nationella rätt kan medlemsstaterna, i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som de tillämpas på, införliva delar av förordningen i nationell rätt (skäl 8). Regeringen har gjort bedömningen att detta innebär att förordningen ger medlemsstaterna möjlighet att i lagar på nationell nivå föreskriva vissa anpassade bestämmelser.<sup>3</sup> Principen om unionsrättens företräde innebär dock att bestämmelser i sådana författningar måste vara förenliga med EU:s dataskyddsförordning.

## Regeringsformen

I regeringsformens målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § första stycket slås fast att den offentliga makten ska utövas med respekt för bl.a. den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare anges i fjärde stycket att det allmänna bl.a. ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten som gäller i förhållandet mellan enskilda och staten finns i 2 kap. RF. Av 2 kap. 6 § andra stycket framgår att var och en är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten gentemot det allmänna, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF begränsas genom lag. En begränsning får dock endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå

---

<sup>3</sup> Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*, s. 21–23.

utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

## Dataskyddslagen

Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning på ett generellt plan i svensk rätt. Lagen reglerar bl.a. frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, särskilda kategorier av personuppgifter (som i nationell lagstiftning benämns känsliga personuppgifter), tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Detta regleras inom ramen för det utrymme som EU:s dataskyddsförordning ger. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning.

## Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen

I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (dataskyddsdirektivet), som utgår från samma principer som EU:s dataskyddsförordning, finns en särskild reglering för den personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att bl.a. förbygga, förhindra och utreda brott. Med behörig myndighet avses en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder, eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Dataskyddsdirektivet har främst genomförts i svensk rätt genom brottsdatalagen (2018:1177) och brottsdataförordningen (2018:1202). I brottsdatalagen regleras åtgärder som ska säkerställa skydd för personuppgifterna och de enskilda som berörs, exempelvis

regler om personuppgiftsansvarigas skyldigheter med avseende på tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa författningens enlig behandling, regler om enskildas rättigheter samt regler om tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd.

## Registerförfattningar

Den centrala dataskyddsregleringen som redogörs för ovan är tänkt att passa olika former av verksamheter. En del myndigheter har därför kompletterande registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får behandlas inom just den myndigheten. Registerförfattningar har ansetts nödvändiga eller lämpliga på det aktuella området i förhållande till det generella dataskydd som finns i den centrala regleringen. Registerförfattningarna har företrädare framför dataskyddslagen och brottsdatalagen.

## Tillämplig lagstiftning

Av redogörelsen ovan följer att informationsinnehavarna i regel omfattas av tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning när de lämnar personuppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, som i sin tur omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde när de tar emot uppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.

Det kan dock finnas informationsinnehavare som omfattas av brottsdatalagen. Det gäller t.ex. Kriminalvården som vid verkställighet av straffrättsliga påföljder är behörig myndighet enligt brottsdatalagen och som regel omfattas av den lagen när myndigheten lämnar personuppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

## 21.3 Utökad och ny personuppgiftsbehandling

**Vår bedömning:** Våra förslag kommer medföra utökad personuppgiftsbehandling vid ett antal myndigheter och för enskilda. Några av förslagen kommer även medföra ny personuppgiftsbehandling.

För att informationsinnehavarna ska kunna lämna uppgifter enligt våra förslag behöver de behandla personuppgifter i större utsträckning än vad de gör i dag. Med hänsyn till den vidsträckta definitionen av personuppgiftsbehandling är det inte bara själva utlämnandet av information till en brottsbekämpande myndighet som utgör en behandling av personuppgifter. Även en rad åtgärder som behöver vidtas inför ett utlämnande kommer att medföra personuppgiftsbehandling, t.ex. strukturering, bearbetning och justering av uppgifter.

De brottsbekämpande myndigheterna behöver i sin tur behandla personuppgifter i större utsträckning än vad de gör i dag eftersom de kommer samla in och därefter bearbeta uppgifterna som de får från informationsinnehavarna. I de situationer som information lämnas på begäran i stället för på eget initiativ kommer personuppgiftsbehandlingen dessutom vara ännu mer omfattande. Detta eftersom en brottsbekämpande myndighet många gånger kommer ställa en fråga om en fysisk person till en informationsinnehavare. En sådan fråga behöver föregås av att den brottsbekämpande myndigheten tar fram uppgifter om personen och bearbetar dessa för att sedan överföra uppgifterna i form av en frågeställning till informationsinnehavaren. Alla dessa åtgärder innebär personuppgiftsbehandling. När informationsinnehavarna därefter skickar den efterfrågade informationen kommer det ske ytterligare personuppgiftsbehandling hos den mottagande brottsbekämpande myndigheten. Mottagaren kan ofta behöva registrera och strukturera uppgifterna, som kan komma att användas i flera delar av den brottsbekämpande verksamheten.

Sammanfattningsvis kommer informationsinnehavare och brottsbekämpande myndigheter behandla personuppgifter i flera led som en direkt följd av våra förslag. I de flesta fall är det dock inte fråga om någon ny form av personuppgiftsbehandling, utan en utökad behandling i jämförelse med den behandling som sker i dag. De flesta informationsinnehavare har redan möjligheter att lämna information till brottsbekämpande myndigheter.

Inom skolan kan det bli fråga om en ny personuppgiftsbehandling. I dag lämnar skolor uppgifter till brottsbekämpande myndigheter i varierande utsträckning. Där det finns upparbetade samverkansformer utbyter samverkansparterna många gånger information på gruppnivå, dvs. information som inte rör enskilda individer. För vissa skolor som i dag har begränsad samverkan med brottsbekämpande myndigheter kan det i praktiken bli fråga om ny personuppgiftsbehandling.

Under alla förhållanden kommer personuppgiftsbehandlingen inom skolan att öka, se vidare i kapitel 11.

Vi föreslår att Statens institutionsstyrelse ska få en ny rättslig grund att behandla uppgifter för att lämna ut till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket genom en ny sekretessbrytande bestämmelse, se vidare i kapitel 14.

Därutöver föreslår vi en rättslig grund för enskilda att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter, se vidare i kapitel 19.

Banker och vissa andra finansiella företag föreslås omfattas av en ny uppgiftsskyldighet, vilket kommer att leda till ny och utökad personuppgiftsbehandling. Finansiella företag har redan möjligheter att lämna personuppgifter till brottsbekämpande myndigheter, men som regel bara när en förundersökning har inletts eller på underrättelsestadiet när det är fråga om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Se mer om detta i kapitel 16.

## 21.4 Olika typer av personuppgifter kommer behandlas

**Vår bedömning:** Förslagen medför att olika typer av personuppgifter kommer behandlas.

Karaktären av de personuppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna kommer få ta del av från informationsinnehavarna har stor betydelse för vilka integritetsrisker som behandlingen av uppgifterna kan medföra. För att bedöma integritetsriskerna måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, t.ex. i vilket sammanhang som uppgifterna kommer behandlas, för vilket ändamål och vilka personer som kan komma att få åtkomst till uppgifterna.

De brottsbekämpande myndigheterna har beskrivit att deras behov av information är stort när det gäller att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet men även för att utreda och lagföra brott. De har därför påtalat att de är i behov av olika typer av personuppgifter. Det kan röra sig om uppgifter på individnivå, vilka i allra högsta grad utgör personuppgifter. Det finns även behov av uppgifter av betydelse för att skapa lägesbilder av brottslighet eller förståelse för nya brottsupplägg och fenomen. Dessa uppgifter utgör inte alltid personuppgifter eftersom de inte nödvändigtvis behöver vara knutna till en fysisk person.

Med hänsyn till att våra förslag medför att en rad olika typer av personuppgifter ska lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter, är det inte möjligt att bedöma integritetsriskerna med utlämnande för varje specifik uppgiftstyp.

Vi har dock i kartläggningskapitlet redogjort för vilka typer av uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna har efterfrågat, se kapitel 6. Vi har därefter i respektive kapitel närmare redogjort för vilka typer av uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna har efterfrågat från den berörda aktören och vilka uppgifter som kan bli aktuella att lämna med stöd av författningsförslagen.

Kontaktuppgifter är en uppgiftstyp som brottsbekämpningen har efterfrågat från samtliga myndigheter och från aktörer som bedriver enskild verksamhet inom hälso- och sjukvård och socialtjänst samt från enskilda huvudmän för skolor. Se mer om detta i kapitel 8.

Från de statliga myndigheterna som föreslås omfattas av en uppgiftsskyldighet i den nya lagen kan det handla om underlag till beslut eller förelägganden, eller andra åtgärder som inte framgår av själva besluten eller protokollen. Andra typer av uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut är analyser av nya företeelser och observationer av tendenser. Sådana uppgifter kan dock vara avpersonifierade och alltså inte kopplade till en fysisk person. Se mer om detta i avsnitt 9.1.3.

När det gäller skolan kan våra förslag leda till att det lämnas ut uppgifter om elevers umgänge och släkt, uppgifter om oro kring en elev som misstänks vara på väg in i kriminalitet. Se kapitel 11 för en utförligare redogörelse över vilka personuppgifter som kan komma att lämnas från skolan till brottsbekämpningen.

Hälso- och sjukvården föreslås få utökade möjligheter i befintlig lagstiftning att lämna uppgifter till brottsbekämpningen men även en avgränsad skyldighet att på begäran lämna uppgifter till Säkerhetspolisen i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som består i brott enligt 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:666) eller brott mot Sveriges säkerhet. Se mer om detta i kapitel 13.

De uppgifter som kommer lämnas från socialtjänsten med anledning av våra förslag beskrivs i kapitel 12. Det kan t.ex. handla om fler uppgifter för att förebygga att barn och unga begår brott eller utsätts för brott. Vi föreslår även en ny sekretessbrytande bestämmelse för Statens institutionsstyrelse. Vilka uppgifter som kan komma att lämnas ut med stöd av den bestämmelsen beskriver vi i kapitel 14.



En annan kategori av uppgifter är sådana finansiella uppgifter som kan komma att lämnas med stöd av den nya skyldigheten för banker och vissa andra finansiella företag att lämna uppgifter på under rättelsestadiet. Se mer om detta i kapitel 16.

### 21.4.1 Särskilt om känsliga personuppgifter

**Vår bedömning:** Våra förslag kommer leda till ökad behandling av känsliga personuppgifter. Förslagen kommer även leda till ökad behandling av uppgifter som rör särskilt skyddsvärda grupper så som barn.

### Regleringen om behandling av känsliga personuppgifter

Personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning utgör känsliga personuppgifter och får inte behandlas enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 11 § första stycket brottsdatalagen.

Det finns en rad undantag från huvudregeln att känsliga personuppgifter inte får behandlas. I artikel 9.2 b i EU:s dataskyddsförordning framgår bl.a. att förbudet mot känsliga personuppgifter inte gäller om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller den registrerade ska kunna fullgöra sina skyldigheter och utöva sina särskilda rättigheter inom arbetsrätten och på områdena social trygghet och socialt skydd, i den omfattning detta är tillåtet enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt eller ett kollektivavtal som antagits med stöd av medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder som säkerställer den registrerades grundläggande rättigheter och intressen fastställs.

I artikel 9.2 g framgår i sin tur att förbudet inte gäller om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Vidare finns även undantag från huvudregeln i 2 kap. 11 § andra stycket brottsdatalagen. Där framgår att uppgifter om en person som behandlas på annan grund får kompletteras med känsliga personuppgifter, om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Det innebär att om andra uppgifter om en person samlas in i samband med t.ex. en förundersökning får de kompletteras med uppgifter om religiös övertygelse eller etniskt ursprung om det är av betydelse för utredningen. En sådan situation kan t.ex. råda för att utreda hets mot folkgrupp. Under en utredning av sexualbrott kan det ibland vara befogat att anteckna uppgifter om den misstänktes sexualliv. Med hänsyn till den restriktivitet som ligger i uttrycket ”absolut nödvändigt” måste dock behovet av att göra sådana kompletteringar prövas noga i det enskilda fallet.<sup>4</sup>

Känsliga personuppgifter får även behandlas om det är nödvändigt för diarieföring. Detsamma gäller om uppgifterna har lämnats till en behörig myndighet i en anmälan, ansökan eller liknande och behandlingen är nödvändig för myndighetens handläggning, se 2 kap. 2 och 13 §§ brottsdatalagen.

### **Känsliga personuppgifter kommer behandlas i utökad omfattning**

Vi har i avsnitten 12.2 och 13.2 beskrivit de brottsbekämpande myndigheternas behov av uppgifter från socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården. Sådana uppgifter kan vara av avgörande betydelse för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Uppgifterna kan många gånger utgöra känsliga personuppgifter om hälsa.

Uppgifter om hälsa definieras i artikel 4.15 i EU:s dataskyddsförordning och i 1 kap. 6 § brottsdatalagen som personuppgifter som rör en fysisk persons fysiska eller psykiska hälsa, inbegripet tillhandahållande av hälso- och sjukvårdstjänster, vilka ger information om dennes hälsostatus.

De brottsbekämpande myndigheterna behöver i normalfallet inte uppgifter om individers hälsotillstånd i sig. Det finns dock situationer när en brottsbekämpande myndighet som Polismyndigheten kan behöva uppgifter om t.ex. en skottskadad person har vistats på ett sjukhus. Sådan information avslöjar inte nödvändigtvis bara uppgifter om skottskadan i sig. Även andra hälsouppgifter kan avslöjas.

---

<sup>4</sup> Prop. 2017/18:232 *Brottsdatalag*, s. 447.

Vidare kan Säkerhetspolisen i vissa fall behöva kompletterande uppgifter om en persons hälsa för att göra en hotbedömning av dennes avsikt och förmåga att genomföra vissa handlingar.

Våra förslag kan även medföra behandling av andra känsliga personuppgifter. När skolan, socialtjänsten eller hälso- och sjukvården lämnar uppgifter om unga som riskerar att bli ensamagerande kan t.ex. uppgifter om politisk åskådning komma att behandlas. Det är inte heller omöjligt att uppgifter om etnicitet framkommer när det handlar om gängtillhörighet eller uppgifter om religiös övertygelse när det kommer till radikaliserade personer.

De brottsbekämpande myndigheterna behandlar redan i dag känsliga personuppgifter med stöd av sina respektive registerförfattningar inom brottsdatalogens område. Dessa personuppgifter får endast behandlas som ett komplement till andra uppgifter som behandlas om en person och enbart när det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Med hänsyn till den restriktivitet som ligger i begreppet ”absolut nödvändigt” måste behovet av att göra sådana kompletteringar prövas noga i det enskilda ärendet. Våra förslag kommer sannolikt att innebära en utökad behandling av känsliga personuppgifter.

De brottsbekämpande myndigheterna måste vara restriktiva med behandlingen av känsliga personuppgifter och i varje enskilt fall noga pröva om en sådan uppgift är absolut nödvändig för ändamålet med behandlingen. Känsliga personuppgifter som inte längre bedöms vara absolut nödvändiga att behandla bör tas bort så snart som möjligt.

## Grupper med behov av särskilt skydd

Det finns särskilt stora integritetsrisker vid personuppgiftsbehandling som rör personer med skyddade personuppgifter och personer som i övrigt är utsatta för våld eller förtryck. Sådana uppgifter utgör inte per automatik känsliga personuppgifter enligt uppräknningen i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 11 § första stycket brottsdatalogen. Det finns dock skäl att särskilt lyfta integritetsriskerna vid behandling av sådana personuppgifter eftersom ett utökat uppgiftslämnande från bl.a. socialtjänsten kan röra dessa grupper med behov av särskilt skydd.

Även ett utökat uppgiftslämnande från skolan och socialtjänsten medför skäl att lyfta att barns personuppgifter förtjänar särskilt skydd.

Detta eftersom barn kan vara mindre medvetna om risker, följder och skyddsåtgärder samt om rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter (skäl 38 i EU:s dataskyddsförordning). Personuppgifter om barn utgör dock inte heller per automatik känsliga uppgifter. Av skäl 50 i dataskyddsdirektivet framgår bl.a. att de åtgärder som den personuppgiftsansvarige vidtar bör omfatta utarbetande och genomförande av särskilda skyddsåtgärder för behandling av personuppgifter om sårbara fysiska personer, t.ex. barn.

## 21.5 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

**Vår bedömning:** Den personuppgiftsbehandling som blir en följd av våra förslag kommer att vara omfattande.

Vi har haft i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen och lämnar i detta betänkande en rad förslag som tillsammans utgör en sådan huvudregel. Syftet med en ny huvudregel är att markant öka informationsflödet till brottsbekämpningen. Det är därför en naturlig konsekvens av vårt uppdrag och våra förslag att mängden personuppgifter som behandlas kommer öka. Antalet personer som omfattas av personuppgiftsbehandlingen är en av de faktorer som påverkar bedömningen av integritetsriskerna. Även antalet uppgifter om varje registrerad är en viktig faktor eftersom fler uppgifter innebär en större möjlighet att kartlägga en person.

Det är förenat med stora svårigheter att uppskatta omfattningen av den utökade personuppgiftsbehandlingen som följer av våra förslag. Flera osäkerhetsfaktorer gör sig gällande, se vidare om detta i vår konsekvensanalys (avsnitt 22.2).

Några statliga myndigheter har uppgett att de i egenskap av informationsinnehavare redan i dag lämnar uppgifter som de uppfattar kan vara av intresse för brottsbekämpningen. För dessa informationsinnehavare bör våra förslag inte innebära någon avsevärd ökad behandling av personuppgifter. För andra informationsinnehavare innebär framför allt uppgiftsskyldigheten i den nya lagen att många fler uppgifter kan komma att lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna. I de senare fallen kommer förslagen därför leda till en markant ökad personuppgiftsbehandling.

Vi har i kontakter med informationsinnehavande myndigheter lyft frågan om omfattningen av de uppgifter som myndigheterna förväntas lämna till brottsbekämpande myndigheter med stöd av våra förslag. Diskussioner kring omfattningen har även förts inom utredningens expertgrupp, där flera av de berörda myndigheterna har varit representerade. Den samstämmiga uppfattningen bland informationsinnehavarna är att en uppskattning av omfattningen av kommande personuppgiftsbehandlingar är alltför svår att göra. Det går inte att beräkna hur många personer som kommer att omfattas av den utökade personuppgiftsbehandlingen eller antalet uppgifter om varje registrerad.

Vi har också vänt oss till de brottsbekämpande myndigheterna för att ta del av uppskattade volymer av de personuppgiftsbehandlingar som kommer bli en konsekvens av våra förslag. Även de brottsbekämpande myndigheterna har uppgett att det är svårt att närmare förutse mängden uppgifter som kommer lämnas på eget initiativ. I förhållande till de författningsförslag som rör finansiella uppgifter har dock myndigheterna lämnat ungefärliga uppskattningar kring omfattningen, se närmare om detta i avsnitt 16.4.5. I förhållande till merparten av våra förslag har myndigheterna inte förmått att närmare kvantifiera i vilken omfattning de kommer hämta in uppgifter på förfrågan.

Flera osäkerhetsfaktorer påverkar som sagt i vilken utsträckning personuppgifter kommer att behandlas. Uppskattningen försvåras av att de brottsbekämpande myndigheterna inte alltid har kännedom om vilka eller hur många uppgifter som en informationsinnehavare har som skulle kunna vara av betydelse för brottsbekämpningen.

Vi bedömer att våra förslag kommer att få störst genomslag på underrättelsestadiet, där brottsbekämpningen också har beskrivit störst behov av fler uppgifter.

Nedan beskrivs den ungefärliga omfattningen av den utökade personuppgiftsbehandlingen som förväntas av våra förslag hos de brottsbekämpande myndigheterna.

## Polismyndigheten

Polismyndigheten har beskrivit att det inte är möjligt att uppskatta hur ofta myndigheten kommer begära in uppgifter med stöd av förslagen eller hur stor mängd personuppgifter myndigheten kommer

behandla. Detta beror framför allt på det resonemang som presenteras ovan om att myndigheten saknar kännedom om vilka eller hur många uppgifter som en informationsinnehavare har som är av betydelse för brottsbekämpningen. Utöver detta är Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet omfattande och bred. Den är organiserad på flera nivåer vilket gör att en uppskattning av den utökade volymen av personuppgiftsbehandlingen inte låter sig göras.

Det är dock helt klart att ett förändrat regelverk kommer öka såväl frekvensen på inhämtningen som mängden personuppgifter som kommer begäras in.

Polismyndigheten har uppskattat hur många förfrågningar som myndigheten kommer att göra med anledning av den föreslagna uppgiftsskyldigheten för banker och vissa finansiella företag. Vid en preliminär uppskattning bedömer Polismyndigheten att myndigheten kommer att göra cirka 20 000 per år förfrågningar kommer uppgå till, se mer om detta i kapitel 16. Omfattningen av de personuppgiftsbehandlingar som kommer göras med stöd av våra övriga förslag kommer vara betydligt större än så.

Polismyndigheten bedömer samtidigt att viss personuppgiftsbehandling som görs i dag kommer att minska. Detta med anledning av att informationsinnehavarna bl.a. föreslås lämna uppgifter på eget initiativ, vilket i sin tur medför att Polismyndigheten inte behöver göra förfrågningar i lika stor utsträckning som i dag.

Förslagen kommer dessutom medföra att Polismyndigheten får en bättre överblick och kunskap om brottsligheten. Det bör i förlängningen leda till mer precisa och avgränsade förfrågningar, vilket också leder till en mer begränsad personuppgiftsbehandling.

## Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten har särskilt uttalat sig beträffande vilken personuppgiftsbehandling som myndigheten kan förutse på underrättelsestadiet. Ekobrottsmyndigheten har uppskattat att det kan komma att handla om 300–500 förfrågningar per år med stöd av den föreslagna lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Bedömningen grundar sig på antalet underrättelseärenden, vilken typ av brottslighet de avser och vilka uppgifter som normalt sett inhämtas i de ärendena.

Enligt underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten kan de kommande förfrågningarna delas upp i tre kategorier. I den första kategorin finns förfrågningar som kommer göras i de allra flesta underrättelseärenden. Dessa förfrågningar kommer riktas mot Bolagsverket, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Utbetalningsmyndigheterna.

I den andra kategorin finns förfrågningar som kommer göras i de allra flesta underrättelseärenden inriktade mot en viss typ av brottslighet, såsom brott på finansmarknaderna. I underrättelseärenden rörande sådan brottslighet kommer förfrågningarna att riktas mot Finansinspektionen och Fondtorgsnämnden.

I den tredje kategorin finns förfrågningar som kommer göras i de underrättelseärenden där de särskilda omständigheterna i det aktuella ärendet ger anledning till en förfrågan. Dessa förfrågningar kan riktas mot alla uppräknade myndigheter, kommuner och regioner samt skolor. Särskilt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket, kommuner och regioner kommer få fler förfrågningar från Ekobrottsmyndigheten.

## Kustbevakningen

Kustbevakningen har beskrivit att de beräknar hämta in och ta emot uppgifter cirka 400–800 gånger per år med stöd av våra förslag.

## Skatteverket

Skatteverket har beskrivit att antalet ytterligare underrättelser som förväntas inkomma till skattebrottsenheten kan uppskattas utifrån antalet signaler som Skatteverkets övriga verksamhetsområden lämnar till skattebrottsenheten med stöd av den uppgiftsskyldighet som infördes inom myndigheten genom 7 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. De underrättelser som lämnades till skattebrottsenheten på eget initiativ från övriga verksamhetsgrenar uppgick för 2022 till 735 stycken. En beräkning utifrån antalet inkomna underrättelser för perioden januari t.o.m. maj 2023 visar på drygt 1 300 underrättelser för hela 2023.

Skatteverket hämtar även in kompletteringar av uppgifter i de brottsutredningar som skattebrottsenheten utför på uppdrag av åklag-

are. En motsvarande uppgiftsskyldighet för andra myndigheter att lämna uppgifter till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet borde ha en potential som minst motsvarar den inom Skatteverket. Detta särskilt med hänsyn till att många av de berörda myndigheterna har information som är av stort värde för skattebrottsenheten. En preliminäruppskattning av hur många fler underrättelser som kan förväntas inkomma från andra myndigheter bör därför på sikt hamna i intervallet 1 000–1 500 per år. Med detta avses både uppgifter som begärs in av Skatteverket och sådana uppgifter som andra myndigheter lämnar på eget initiativ. Uppgifter som kan hämtas in med dagens lagstiftning av skattebrottsenheten ingår inte i det angivna antalet.

### Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen har beskrivit att behovet av uppgifter kan variera beroende på den aktuella hotbilden och de bedömningar som myndigheten gör på grundval av den. Vid en grov uppskattning bedöms att det, högt räknat, inte kommer att röra sig om fler än cirka 2 000 förfrågningar till informationsinnehavarna per år. Frågorna kommer att beröra färre individer än så. Det kommer troligtvis röra sig om några hundratals individer. Det innebär en viss ökning av antalet frågor jämfört med i dag. Ökningen beror främst på att lagstödet för informationsutbyte blir tydligare med den föreslagna lagstiftningen. Ett tydligt regelverk förväntas även innebära att arbetet med att hämta in uppgifter kan effektiviseras. Det kan i sin tur leda till att personuppgiftsbehandlingen minskar i vissa led.

Säkerhetspolisen uppskattar i nuläget att det, högt räknat, kan röra sig om uppskattningsvis 50 fall per år i vilka myndigheten skulle behöva begära uppgifter från hälso- och sjukvården med stöd av den nya uppgiftsskyldigheten i 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Det är dock svårbedömt och kan variera från år till år.

### Tullverket

Tullverket har angett att det är svårt att bedöma i vilken omfattning personuppgiftsbehandlingen kommer att öka som en följd av våra förslag. Detta eftersom tillämpningen av den nya lagen och övriga författningsförslag är beroende av flera faktorer som inte styrs av det



föreslagna regelverket som sådant (se vidare avsnitt 22.2). Det är särskilt svårt att på förhand bedöma i vilken utsträckning andra informationsinnehavare kommer att utnyttja möjligheterna att på eget initiativ lämna uppgifter till Tullverket. Det står dock klart att ett förändrat regelverk kommer innebära att personuppgifter begärs in i större utsträckning än i dag. Tullverket har bedömt att utredningens förslag om utökade möjligheter att hämta in finansiella uppgifter i underrättelsearbetet kommer att innebära 600–800 förfrågningar per år. Omfattningen av de personuppgiftsbehandlingar som kommer att ske med stöd av övriga förslag kan beräknas vara större än så. Tullverket har samtidigt bedömt att viss personuppgiftsbehandling som sker i dag kan komma att minska. Detta eftersom förslagen innebär att myndigheten kan få tillgång till information på ett mer effektivt sätt, vilket i sin tur innebär att myndigheten inte kommer att behöva göra förfrågningar till andra aktörer i lika stor utsträckning som i dag.

## Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten bedriver ingen underrättelseverksamhet och berörs inte omedelbart av våra förslag eftersom det främst är Polismyndigheten som inhämtar uppgifter för att utreda brott. Ett ökat uppgiftslämnande på underrättelsestadiet kan dock å ena sidan leda till att brottslighet förebyggs och förhindras vilket bör bidra till ett minskat ärendeflöde till Åklagarmyndigheten (och de allmänna domstolarna). Å andra sidan kan bättre verktyg i underrättelseverksamheten leda till att fler brott upptäcks vilket kan öka ärendeflödet till Åklagarmyndigheten (och de allmänna domstolarna). Vår sammantagna bedömning är dock att våra förslag kommer resultera i en viss ökad personuppgiftsbehandling hos Åklagarmyndigheten.

## Sammanfattning

Vi bedömer att våra förslag kommer leda till en omfattande personuppgiftsbehandling hos de brottsbekämpande myndigheterna och hos informationsinnehavarna. Som framgått ovan är det dock inte möjligt att närmare kvantifiera hur stor ökningen kommer att bli. Samtidigt har flera av de brottsbekämpande myndigheterna beskrivit

att effektivitetsvinsterna av förslagen i vissa delar kan bidra till minskad personuppgiftsbehandling.

## 21.6 De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen

**Vår bedömning:** Ändamålet med den utökade personuppgiftsbehandlingen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Det kan leda till kartläggning och övervakning av enskilda.

En grundläggande princip är att personuppgifter endast får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål, se principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 3 § brottsdatalagen. I registerförfattningar, dvs. författningar som innehåller särskild reglering om myndigheters personuppgiftsbehandling, finns ofta en reglering av tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter.

Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Behandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda innebär stora integritetsrisker.

Den utökade personuppgiftsbehandling som kommer ske i flera led som en konsekvens av våra förslag syftar till att effektivisera brottsbekämpande myndigheters arbete med att förebygga och bekämpa brott. Behandlingen kan leda till övervakning och kartläggning av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, vilket innebär integritetsrisker. Syftet med uppgiftslämnandet kommer dock inte alltid vara att de brottsbekämpande myndigheterna ska få en fullständig bild av enskilda för att därefter vidta åtgärder som medför negativa konsekvenser i form av t.ex. lagförelse. Uppgiftslämnande kan t.ex. även ske för att förhindra personer från att utsättas för brott eller för att förhindra unga från att dras in i kriminalitet.

Uppgiftslämnande på framför allt underrättelsestadiet innebär en risk för att uppgifterna rör personer som senare inte visar sig ha samband med någon brottslig verksamhet. Att sådana personer i ett tidigt skede kan avföras från misstankar kan i förlängningen leda till att

personerna inte behöver höras i en förundersökning, vilket innebär ett mindre intrång i den personliga integriteten.

Vidare är det naturligt att den föreslagna uppgiftsskyldigheten medför att informationsinnehavarna kommer behandla personuppgifter för ett annat ändamål än de ändamål för vilka uppgifterna har samlats in. En informationsinnehavare som Skatteverket kan t.ex. ha samlat in uppgifter om en enskild med ändamålet att få underlag för beskattning. När Skatteverket i ett senare skede, antingen på eget initiativ eller på begäran från t.ex. Polismyndigheten, lämnar ut dessa uppgifter är ändamålet inte längre underlag för beskattning utan att förebygga och bekämpa brott.

## 21.7 Rättslig grund för behandling av personuppgifter

**Vår bedömning:** Genom förslaget om en ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna får informationsinnehavarna en rättslig grund för sådan personuppgiftsbehandling. Den personuppgiftsbehandling som blir en följd av förslaget kommer vara nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse och för att fullgöra rättsliga förpliktelser. Förslaget utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för brottsbekämpande ändamål.

De brottsbekämpande myndigheterna har redan rättsliga grunder för behandling av personuppgifter av aktuellt slag i brottsdatalagen med tillhörande registerförfattningar.

Våra övriga förslag som avser en sekretessbrytande bestämmelse för Statens institutionsstyrelse, uppgiftsskyldighet för finansiella uppgifter och uppgifter om passager vid betalstationer innebär också rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling. Vi föreslår även en särskild rättslig grund för enskilda att behandla personuppgifter för utlämnande på begäran av en brottsbekämpande myndighet.

En grundläggande förutsättning för att behandling av personuppgifter ska vara laglig och tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning är att behandlingen ryms inom någon av de rättsliga grunder (villkor för behandling) som finns i artikel 6.1.

Enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av bl.a. lag.

I 2 kap. 2 § dataskyddslagen anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av bl.a. lag eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Alla uppgifter som riksdagen eller regeringen har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Den verksamhet som en myndighet bedriver är därför av allmänt intresse. Den rättsliga grunden i artikel 6.1 e bör därmed vanligen tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning.

Vi har i tidigare kapitel föreslagit en ny lag om uppgiftsskyldighet för vissa informationsinnehavare. Uppgiftsskyldigheten kommer regleras i en lag. Som redovisas i kapitel 7 är syftet med uppgiftsskyldigheten att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras, vilket får anses vara av allmänt intresse. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att informationsinnehavarna ska kunna utföra uppgiftsskyldigheten ryms därför inom den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

Det utesluter dock inte att andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga. Artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning gäller behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Det kan t.ex. handla om författningar som anger en skyldighet för en myndighet att lämna personuppgifter till en annan myndighet. Eftersom informationsinnehavarna föreslås omfattas av en sådan uppgiftsskyldighet kommer personuppgiftsbehandlingen som sker för att fullfölja den föreslagna uppgiftsskyldigheten även vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c. Av förarbetena till dataskyddslagen framgår dessutom att tydliga uppdrag att behandla personuppgifter i en författning utgör en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c.<sup>5</sup>

Som framgår ovan i avsnitt 21.2.1 är Kriminalvården en informationsinnehavare som omfattas av brottsdatalogens tillämpningsområde när myndigheten lämnar personuppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Den behandling som är nödvändig för att Kriminal-

<sup>5</sup> Prop. 2017/18:105, s. 53–59.

vården ska kunna utföra uppgiftsskyldigheten ryms därför inom 2 kap. 1 § brottsdatalagen.

Den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för brottsbekämpande ändamål. Som vi har redovisat i flera tidigare kapitel finns stora behov av en sådan reglering. De förväntade effekterna av lagen bedöms vara av betydande vikt för brottsbekämpningen. Lagen utgör, i enlighet med våra direktiv, en mönsterbrytande åtgärd. Den är samtidigt proportionerlig eftersom riskerna för intrång i den enskildes personliga integritet inte är för långtgående i förhållande till det efterfrågade behovet av regleringen. Lagen uppfyller därför kraven på utformningen av en rättslig grund i artiklarna 6.3, 6.4 och 23.1 d i EU:s dataskyddsförordning.

Vidare är den nya lagen tydlig och precis i enlighet med skäl 41 i EU:s dataskyddsförordning. Detta eftersom uppgiftsskyldigheten som följer av lagen är tydligt begränsad till ändamål för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Bestämmelserna i lagen reglerar därmed räckvidden och tillämpningen av den aktuella uppgiftsskyldigheten.<sup>6</sup>

Sammantaget kommer det finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som informationsinnehavarna kommer behöva utföra med anledning av förslaget av den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Eftersom personuppgiftsbehandlingen hos de brottsbekämpande myndigheterna kommer ske för ändamålet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott, omfattas behandlingen av brottsdatalagens tillämpningsområde för de brottsbekämpande myndigheterna. Som framgår ovan kompletteras brottsdatalagen av de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar. Det finns därför ett regelverk med rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som aktualiseras hos dessa myndigheter, se t.ex. 2 kap. 1 och 2 §§ lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Att befintlig lagstiftning reglerar personuppgiftsbehandlingen vid de brottsbekämpande myndigheterna innebär att det finns åtgärder

---

<sup>6</sup> Se t.ex. EU-domstolens dom den 16 juli 2020, Schrems II, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, p. 176 och dom den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima, C-439/19, ECLI:EU:C:2021:504, p. 105.

som säkerställer skydd för personuppgifter och de enskilda som berörs. I brottsdatalagen finns t.ex. regler om personuppgiftsansvarigas skyldigheter avseende tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa författningsenlig behandling, regler om behandling av känsliga personuppgifter, regler om enskildas rättigheter samt regler om tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd. De myndighetsspecifika registerförfattningarna har dessutom regler om längsta tid för behandling av personuppgifter.

Våra övriga förslag som avser en sekretessbrytande bestämmelse för Statens institutionsstyrelse (kapitel 14), en uppgiftsskyldighet för finansiella företag (kapitel 16) och en uppgiftsskyldighet avseende uppgifter om passager vid betalstationer (kapitel 18) innebär också rättsliga grunder för personuppgiftsbehandling. Vi föreslår även en särskild rättslig grund för enskilda att behandla personuppgifter för utlämnande på begäran av en brottsbekämpande myndighet (kapitel 19). Även dessa rättsliga grunder uppfyller formerna för sådana grunder i EU:s dataskyddsförordning på motsvarande sätt som förslaget om en ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

## 21.8 Slutlig proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

**Vår bedömning:** Den personuppgiftsbehandling som förslagen i detta betänkande ger upphov till utgör en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten.

Den redovisade personuppgiftsbehandlingen som är en konsekvens av att våra förslag syftar till att tillgodose ett allmänt intresse som kan rättfärdiga en inskränkning av den personliga integriteten. En bedömning av behovet av och proportionaliteten i behandlingen i förhållande till syftena bör dock göras.

I regeringens direktiv och i tidigare kapitel beskrivs att brottsligheten har utvecklats och blivit alltmer samhällshotande. Ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete förutsätter ett utökat uppgiftsutbyte. En välfungerande samverkan mellan myndigheter och andra för att förebygga och bekämpa brott kräver att det finns ett regelverk som gör det möjligt att utbyta information på ett

rättssäkert sätt. Det finns alltså ett stort behov av den personuppgiftsbehandling som följer av våra förslag. Det integritetsintrång som den nya och utökade personuppgiftsbehandlingen medför bedöms därför vara motiverat med hänsyn till den stora effektiviseringen av brottsbekämpningen som förslagen förväntas innebära. Vi anser därför att den utökade behandlingen står i proportion till behovet.

En väl fungerande samhällsorganisation kommer alltid medföra vissa intrång i enskildas personliga integritet. Den nya och utökade personuppgiftsbehandlingen är nödvändig utifrån de avsedda ändamålen med behandlingen. De positiva effekterna för brottsbekämpningen som redogörs för i bl.a. kapitel 22 bidrar till att våra förslag är proportionerliga.

På vissa områden som omfattas av våra förslag har vi bedömt att det finns särskilt starka integritetshänsyn som måste beaktas. Vi har mot bl.a. den bakgrunden bedömt att en generell uppgiftsskyldighet inte är lämplig för socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det skulle utgöra ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. Vidare är våra förslag begränsade till att endast gälla uppgiftsdelning för ett tydligt brottsförebyggande och brottsbekämpande ändamål. Utöver skyldigheten för myndigheter och vissa andra att lämna kontaktuppgifter, som många gånger är harmlösa uppgifter, är det preciserade informationsinnehavare som omfattas av de uppgiftsskyldigheter vi föreslår i den nya lagen och i övriga förslag.

De uppgifter som kommer behandlas med stöd av våra förslag kan många gånger röra enskildas personliga förhållanden.<sup>7</sup> Våra förslag innebär att en stor mängd personuppgifter kommer överföras till brottsbekämpande myndigheter. Sammantaget kan det medföra betydande intrång i den personliga integriteten. Intrång i den personliga integriteten kommer i regel ske utan samtycke och kan komma att innebära sådan övervakning eller kartläggning av enskildas personliga förhållanden som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Som vi har redogjort för i avsnitt 21.2.1 följer det av 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen att enskildas skydd mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden får begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål

---

<sup>7</sup> Begreppet personliga förhållanden har samma innebörd som i sekretesslagstiftningen, och omfattar bl.a. namn och andra identifikations uppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Även uppgifter som inte är direkt knutna till den enskildes privata sfär, t.ex. uppgift om anställning, omfattas av begreppet, se prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*, s. 177.

som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Brottsbekämpande myndigheter utför viktiga samhällsuppgifter. Vi har genomgående redovisat de tydliga behov av våra förslag som brottsbekämpande myndigheter har fört fram. Den begränsning av skyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen som vi föreslår för att brottsbekämpande myndigheter ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt är därför godtagbar i ett demokratiskt samhälle. Våra förslag sträcker sig heller inte så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Utöver skyddet för den enskildes personliga integritet, är en annan aspekt av integritet att medborgare kan kräva att staten vidtar effektiva åtgärder för att skydda allas säkerhet. I detta ligger att staten måste anstränga sig för att se till att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt att utreda och lagföra brott. Staten har alltså ett ansvar att skydda enskildas privatliv och personliga integritet mot intrång som begås av andra enskilda. Artikel 8 i Europakonventionen innebär inte bara ett skydd mot ingrepp i privatlivet från statens sida, utan ålägger även staten att i vissa fall vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privata sfär. Minskad brottslighet innebär ett förstärkt skydd för enskildas personliga integritet och trygghet. Att effektivisera brottsbekämpningen stärker även rättstryggheten i samhället. Detta illustrerar att våra förslag är nödvändiga. Vi har tidigare berört statens skyldigheter i avsnitt 4.1.6.

Sammanfattningsvis kommer de nu föreslagna uppgiftsskyldigheterna och övriga förslag medföra en omfattande personuppgiftsbehandling. Den motiveras dock av vårt tydliga uppdrag och de mycket starka skäl som ligger bakom förslagen. Det finns ett behov av att utföra den beskrivna personuppgiftsbehandlingen och den kommer vara proportionerlig i förhållande till syftena. Den planerade behandlingen av personuppgifter går därför inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för förslagen.

Vi vill slutligen lyfta att det är av väsentlig vikt att de begränsningar som följer av dataskyddsregleringen följs såväl vid utarbetande av rutiner som faktiskt personuppgiftsbehandling hos informationsinnehavarna och de brottsbekämpande myndigheterna.



## 22 Konsekvensanalys

### 22.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser de förslag som utredningen lämnar kan få i ett flertal avseenden. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering (14 §).

När ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för det kommunala självstyret, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna i detta avseende anges i betänkandet (15 §). Innehåller ett betänkande förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet (15 a §).

Ytterligare krav på en konsekvensutredning regleras i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt bestämmelserna i 6 och 7 §§ ska en konsekvensutredning innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,

4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

I våra kommittédirektiv framgår att vi ska redovisa vilka konsekvenser lämnade förslag innebär för skyddet av den personliga integriteten och förslagets påverkan på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Vi ska vidare redovisa de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska vi föreslå hur dessa ska finansieras.

## 22.2 Utgångspunkter för bedömningen

Bedömningarna i detta kapitel är förenade med betydande svårigheter eftersom tillämpningen av den nya lagen och övriga författningsförslag är beroende av flera faktorer som inte styrs av det föreslagna regelverket som sådant.

Våra lagförslag innebär inte någon ny kriminalisering eller att de brottsbekämpande myndigheterna blir skyldiga att utreda fler brott än de redan i dag ska utreda. Förslagen innebär däremot en möjlighet att utreda brott mer effektivt samt att fler brott kan upptäckas på ett tidigare och enklare sätt. Detta kan å ena sidan tänkas leda till att fler brott kan utredas inom givna resurser samt att viss brottslighet i vissa fall i vart fall på sikt minskar. Å andra sidan kan de föreslagna reglerna också leda till att brott som inte så ofta upptäcks för närvarande kan upptäckas och utredas. Huruvida de samlade effekterna innebär ökade kostnader eller inte kan diskuteras då brottsligheten i sig är förenad med mycket höga samhällskostnader. En annan aspekt är att effekterna av lagstiftningen rent faktiskt i hög grad kommer att styras av

vilka prioriteringar som görs av de brottsbekämpande myndigheterna och av andra myndigheter som omfattas av den nya lagen och som på eget initiativ ska lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Utfallet av förslagen är med andra ord starkt styrt av prioriteringar som ligger utanför ramen för denna utredning att bedöma. Eftersom de kostnadsmässiga konsekvenserna av våra förslag är svåra att förutse bör utfallet av de föreslagna reglerna generellt följas upp inom ramen för myndigheternas årliga budgetdialog.

En annan faktor som gör det svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag är det övriga lagstiftningsarbete som pågår och som i olika utsträckning rör utökade rättsliga förutsättningar att utbyta information för att förebygga och bekämpa brottsligheten i samhället. En aspekt som påverkar vår konsekvensanalys är därför i vilken utsträckning andra författningsförslag som tidigare utredningar lämnat kommer att genomföras. Men även vilka förslag andra pågående statliga utredningar kommer att presentera i tiden efter våra förslag, och om dessa kommer att genomföras. Här kan bl.a. nämnas det uppdrag Skolsäkerhetsutredningen nyligen har fått genom tilläggsdirektiven dir. 2023:120 som bl.a. består av att kartlägga och analysera vilka uppgifter som kan behöva utbytas mellan skola, socialtjänst och brottsbekämpande myndigheter i brottsförebyggande syfte samt att föreslå författningsändringar som medför att sådana uppgifter kan utbytas.

En annan faktor som vi varit inne på och som påverkar vår konsekvensanalys är i vilken omfattning förslagen i praktiken kommer att tillämpas i berörda verksamheter. Som vi beskrivit tidigare i betänkandet är tillämpningen av den befintliga sekretesslagstiftningen för många tjänstemän förenat med en rädsla att göra fel och ofta finns det bristande kunskap om regelverket. Vår förhoppning är att det utökade rättsliga utrymmet vi föreslår och förenklingarna av befintlig lagstiftning kan bidra till en enklare lagstiftning och därmed en minskad rädsla inför att tillämpa sekretesslagstiftningen. Det bör i förlängningen resultera i att lagstiftningen faktiskt tillämpas i den utsträckning som vi avser och som lagstiftaren tidigare avsett. Hur den faktiska tillämpningen kommer att se ut är dock svårt att förutspå. En viktig del i den kommande tillämpningen är också, som vi nämnt tidigare, att det skapas samverkansformer och att våra förslag förenas med informationsinsatser till och hos de aktörer som berörs. Särskilt i verksamheter som inte tidigare lämnat uppgifter till brotts-

bekämpningen i den utsträckning vi nu föreslår, t.ex. inom skolan och vissa verksamhetsgrenar inom kommuner och regioner, framstår informationsinsatser som angelägna (se vidare nedan under avsnitten 22.3.4 och 22.3.5).

Vi har i redovisningen av vår kartläggning (kapitel 6) redogjort för de behov av utökade möjligheter att ta del av uppgifter som i första hand de brottsbekämpande myndigheterna bidragit med under utredningens arbete. Vi har därutöver återkommit till det beskrivna behovet i respektive övervägandekapitel. Vi beskriver därför inte det bakomliggande behovet närmare i detta kapitel.

Våra förslag kommer att få konsekvenser för ett antal myndigheter och andra aktörer. I linje med syftet med vårt uppdrag kommer de förslag vi presenterar i betänkandet att få konsekvenser för de *brottsbekämpande myndigheterna*. Förslagen kommer inte ensamt att lösa alla de problem med informationsutbyte som beskrivits för oss under vårt arbete. Förslagen kommer att kräva att de brottsbekämpande myndigheterna har kapacitet och förmåga att ta hand om den mängd information som kommer att lämnas till myndigheterna med stöd av våra förslag. Informationsinhämtning och bearbetning är dock ingen ny företeelse inom de verksamheterna.

För att förslagen ska få önskad effekt kommer det också att krävas att de brottsbekämpande myndigheterna samverkar med de informationsinnehavare som omfattas av förslagen. Särskilt viktigt kommer en fungerande samverkan, och ömsesidig förståelse för respektive myndighets uppdrag, vara i förhållande till de myndigheter som åläggs en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter till brottsbekämpningen. En väl fungerande samverkan kommer att bidra till att den information som verkligen behövs i den brottsbekämpande verksamheten också är den som lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna, och att överskottsinformation inte lämnas. Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket har särskilt yttrat sig om vilka konsekvenser förslagen kan förväntas få för respektive myndighet. Vi återkommer nedan till respektive myndighets bedömning. Konsekvenserna för Åklagarmyndigheten redovisas samtidigt som konsekvenserna för de allmänna domstolarna och för Kriminalvården.

När det kommer till konsekvenserna för de informationsinnehavare som omfattas av våra förslag, ett stort antal myndigheter och enskilda, berör vi dessa nedan främst ur ett ekonomiskt perspektiv. Andra

konsekvenser för skola, socialtjänst och hälso- och sjukvårdens uppdrag redovisas i respektive övervägandekapitel.

Som nämnts tidigare ska vi särskilt belysa konsekvenserna för skyddet av den personliga integriteten. Det görs dels löpande i betänkanget i samband med övervägandena av förslag som riskerar att påverka skyddet för den personliga integriteten, dels i kapitel 21 där vi redovisar vår samlade integritetsanalys.

## 22.3 Ekonomiska konsekvenser

### 22.3.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

**Vår bedömning:** Förslagen innebär att de brottsbekämpande myndigheterna får effektivare verktyg att förebygga och bekämpa brott.

Effektivare redskap i den brottsbekämpande verksamheten kommer sannolikt att medföra stora samhällsekonomiska besparingar inom ett flertal områden. Det är dock förenat med betydande svårigheter att på förhand uppskatta hur stora de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag kommer att bli.

Som vi angett under avsnitt 21.2 finns det en rad aspekter som gör det svårt att med större säkerhet ange bl.a. de samhällsekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Förslagen kan leda till ett visst ökat resursbehov vid såväl utlämnande myndigheter som brottsbekämpande myndigheter. Resursbehovet kan förväntas vara något större under en övergångsperiod när kännedom om lagstiftningen finns men innan det finns utbredd kunskap kring vilken information brottsbekämpningen kan antas behöva. I detta skede kommer de brottsbekämpande myndigheterna sannolikt behöva samverka och vägleda, vilket kan ta resurser i anspråk. När förslagen tillämpas i önskad utsträckning kan de innebära ett ökat resursbehov både för utlämnande aktörer och för de brottsbekämpande myndigheterna, för att ta om hand den information som lämnas till brottsbekämpningen.

Ett ökat uppgiftslämnande bidrar till effektivare redskap att förebygga och bekämpa brott. Bidrar förslagen till att förhindra brott, t.ex. inom den organiserade brottsligheten eller till att motverka att unga dras in i kriminalitet, eller förhindrar fortsatt kriminalitet, är

samhällsvinsterna mycket stora, men svåra att beräkna. Positiva effekter bör också uppstå genom att färre individer hamnar i kriminalitet och färre utsätts för brott. Förhindrande av brott leder också till positiva effekter för informationsinnehavarnas verksamheter, i synnerhet för de utbetalande myndigheterna. Om brott mot välfärden minskar leder det till betydande positiva ekonomiska konsekvenser för samhällsekonomin.

Det ökade informationsflödet bör även bidra till att effektivisera brottsutredningar. Även här finns stora samhällsekonomiska vinster att göra t.ex. om en person tidigt kan avfärdas eller bekräftas som misstänkt, eller snabbare lokaliserar eller identifieras i en förundersökning. I förlängningen bör bättre redskap att utreda brott bidra till att fler gärningspersoner lagförs. Genom sådana effektivitetsvinster kan resurser inom de brottsbekämpande myndigheterna sparas och prioriteras om.

Hur stora konsekvenserna blir för samhällsekonomin i stort är svårt att uppskatta. Vi bedömer dock att effektivitetsbesparingen inom de brottsbekämpande myndigheterna på ett övergripande plan på sikt bör väga upp det ökade resursbehov som uppstår genom att myndigheterna får en större mängd information att bearbeta. Vi återkommer nedan till vilka konsekvenser som kan förutses för respektive brottsbekämpande myndighet.

För Åklagarmyndighetens, de allmänna domstolarnas och Kriminalvårdens vidkommande kan följande sägas. De förslag vi nu lämnar innebär framför allt förbättrade möjligheter att få information för att förebygga och förhindra brottslighet, dvs. på underrättelsestadiet. I den utsträckning våra förslag förbättrar underrättelseverksamheten vid de brottsbekämpande myndigheterna bör Åklagarmyndighetens, domstolarnas och Kriminalvårdens resurser sparas eftersom brott som förhindras inte behöver utredas, lagföras eller bestraffas. I den mån våra förslag bidrar till att fler begångna brott upptäcks och utreds kommer ärendetillströmningen till Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna att öka. Om fler personer lagförs och påförs frihetsberövande påföljder har Kriminalvården påtalat att behovet av platser inom myndighetens anstaltsverksamhet kan öka, men även inom häktesverksamheten, om fler misstänkta är frihetsberövade under utredningstiden. I vilken utsträckning ärendetillströmningen ökar hos dessa myndigheter går inte att bedöma på förhand. Kriminalvården har fört fram att det är viktigt att konsekvenserna för Kriminalvården,

sett i ljuset av andra aktuella författningsförslag på området, följs upp och analyseras efter ikraftträdande. Detsamma kan enligt vår mening vara aktuellt för Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna.

Trots det sagda är vår sammantagna bild att våra förslag på sikt kommer att bidra till positiva samhällsekonomiska effekter i många delar av samhället.

### 22.3.2 Brottsbekämpande myndigheter

**Vår bedömning:** Förslagen förväntas få positiva konsekvenser för de brottsbekämpande myndigheternas förmåga att förebygga och bekämpa brott. Förslagen bör inte ge upphov till några kostnader som inte kan täckas av myndigheternas befintliga anslag.

#### Polismyndigheten

Polismyndigheten har uppgett till utredningen att författningsförslagen initialt kommer att innebära merarbete för Polismyndigheten, utlämnande myndigheter och enskilda. Även Polismyndigheten uppger att det inte är möjligt att bedöma hur stort det framtida ökade informationsutbytet kommer att bli. Hur stor mängd information som kommer att lämnas kommer att vara beroende av bl.a. i vilken takt berörda aktörer får kännedom och kunskap om bestämmelserna, olika behov av samverkan och förändrade rutiner. Dessa faktorer kommer att skilja sig åt beroende på vilken myndighet de berör och vilket informationsutbyte som redan finns mellan respektive aktör och Polismyndigheten.

Polismyndigheten har också påtalat att det är sannolikt att när nya typer av information tillgängliggörs kan det komma att påverka det totala informationsutbytet över tid på olika sätt avseende flöde, metoder och resursbehov. Å ena sidan kan nya typer av information skapa nya oupptäckta och outnyttjade behov vilket kan medföra ett ökat resursbehov. Å andra sidan kan nya typer av information öka förmågan att tidigt förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. En sådan ökad förmåga kan innebära en effektivisering i verksamheten som i förlängningen kan leda till färre brottsanmälningar

och färre förundersökningar, vilket skulle bli en resursbesparing för Polismyndigheten som kan använda resurserna i andra delar av brottsbekämpningen eller i övriga delar av det polisära uppdraget. Det kan också i vissa fall visa sig att tillgång till nya informationstyper helt eller delvis kan komma att ersätta annan omfattande befintlig informationsinhämtning, vilket skulle kunna leda till resursbesparingar. Sannolikt kommer utökade informationsflöden medföra behov av metodutveckling och effektivisering av själva informationsutbytet i sig med respektive aktör, vilket inte behöver leda till ett ökat resursbehov vid Polismyndigheten, eller för den delen hos den utlämnande aktören, annat än initialt. Eftersom nya informationstyper och nya informationsflöden kombinerat med nya metoder på olika sätt är beroende av varandra utifrån ett mycket komplext förhållande till varandra är det svårt för Polismyndigheten att mer exakt uttala sig över konsekvenserna av förslagen.

Det är således inte möjligt för Polismyndigheten att närmare ange vilka resurser förslagen kommer att ta i anspråk inom myndigheten. Polismyndigheten bedömer att det sannolikt kommer att bli en successiv förändring avseende inflöden och behov av nya rutiner, vilket kommer att påverka resursbehovet beroende av hur de ovan nämnda faktorerna kommer att påverka varandra över tid. Därtill är mottagning och bearbetning av information ett av Polismyndighetens huvudsakliga arbetsområden redan i dag och ligger inom ramen för myndighetens kärnuppdrag. I stort sett all brottsbekämpning bygger på, och förutsätter, informationsutbyte i olika former med olika aktörer och myndigheter. De nu föreslagna regelförändringarna är en följd av Polismyndighetens och andra brottsbekämpande myndigheters behovsframställningar varför Polismyndigheten inte ser resursfrågan som en begränsande faktor i det korta perspektivet. Däremot kommer säkerligen behoven av metodförändringar och en utvecklad samverkan bli ett över tid uttalat behov som behöver tas om hand.

## Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten har framfört, såvitt avser underrättelseverksamhet, att den föreslagna lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna och övriga författningsförslag, framför allt uppgiftsskyldigheten för finansiella företag, be-



döms effektivisera underrättelsearbetet och öka förmågan att förebygga, upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet. Förslagen för dock med sig en utökad informationshantering som kommer att kräva mer resurser. Informationshanteringen måste ske snabbt och effektivt med bibehållen god kontroll över informationsflödet. Ekobrottsmyndigheten bedömer att den föreslagna lagen kommer att leda till ett ökat informationsflöde när underrättelseverksamheten gör egna förfrågningar men kanske framför allt genom att de i lagen uppräknade statliga myndigheterna, och kommuner och regioner, på eget initiativ ska lämna information som kan antas vara av betydelse för underrättelseverksamheten. Även uppgiftsskyldigheten för finansiella uppgifter kommer att leda till ett ökat informationsflöde. För att ta hand om informationsflödet behöver den initiala bearbetningen av informationsflödet förstärkas, den s.k. deskverksamheten. Vidare kommer den utökade informationshanteringen att påverka underrättelsearbetet i övrigt, inte minst analysen i de enskilda underrättelseärendena.

En ökad förmåga hos underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten får vidare konsekvenser för utrednings- och lagföringsverksamheten vid myndigheten. Det mest närliggande är att antalet brottsanmälningar från underrättelseverksamheten kommer att öka. Sett till det totala antalet brottsanmälningar utgör brottsanmälningarna från underrättelseverksamheten vid myndigheten förvisso en mindre andel, men de brottsanmälningarna rör som regel grov och organiserad ekonomisk brottslighet och kräver stora resurser för att utreda och lagföra. Även stödet från underrättelseverksamheten i pågående förundersökningar kan komma att öka, exempelvis genom att uppgifter som underrättelseverksamheten fått från de myndigheter, kommuner och regioner som omfattas av den föreslagna lagen förs vidare till en pågående förundersökning. Därför behöver utrednings- och lagföringsverksamheten förstärkas.

Sammantaget bedömer Ekobrottsmyndigheten att myndigheten har behov av ökade resurser, men med hänsyn till svårigheten att uppskatta omfattningen av det ökade informationsflödet är det inte möjligt att närmare precisera behovet.

## Kustbevakningen

Kustbevakningen har framfört att myndigheten är en i jämförelse liten brottsbekämpande myndighet. Myndigheten berörs i praktiken inte i någon avsevärd omfattning av de författningsförslag som utredningen föreslår. Det är framför allt uppgiftsskyldigheter som kan bidra till att den brottsbekämpande verksamheten kan bedrivas mer effektivt. Myndigheten har uppskattat att förslagen uppskattningsvis kan leda till att uppgifter begärs in eller lämnas på eget initiativ till myndigheten vid 400 till 800 tillfällen per år.

## Skatteverket

Skatteverket har uppgett att en försiktig uppskattning av hur många fler underrättelser som kan förväntas komma in till skattebrottsenheten från andra myndigheter på sikt bör hamna i intervallet 1 000–1 500 per år. Det uppskattade antalet avser både uppgifter som begärs in av Skatteverket och sådana uppgifter som andra myndigheter lämnar på eget initiativ. Uppgifter som redan med dagens lagstiftning kan hämtas in av skattebrottsenheten ingår inte i det angivna antalet. Det ökade inflödet av signaler till skattebrottsenheten kommer att medföra ett behov av att förstärka enhetens gemensamma funktion för att ta emot och hantera inkommande information. Skatteverket bedömer dock att förslagen förenklar informationsinhämtningen på ett sådant sätt att några väsentliga merkostnader inte kommer att uppstå.

## Säkerhetspolisen

Även Säkerhetspolisen har yttrat sig över konsekvenserna av våra författningsförslag och betonat att det är svårt att göra en uppskattning över hur många frågor till andra statliga myndigheter, regioner och kommuner, skolor, socialtjänsten och hälso- och sjukvården som myndigheten kommer att ställa med anledning av de föreslagna bestämmelserna. Det är Säkerhetspolisens behov av information som kommer att styra antalet frågor som ställs, och behovet kan variera från dag till dag beroende på den aktuella hotbilden och de bedömningar som myndigheten gör på grundval av den. Säkerhetspolisen har gjort en

grov uppskattning och bedömt att det högt räknat inte kommer att röra sig om fler än cirka 2 000 frågor per år. Frågorna kommer dock beröra färre individer än så, det kan handla om några hundratals. Det är en viss ökning av antalet frågor jämfört med i dag, främst beroende på att lagstodet för informationsutbyte skulle bli tydligare med de föreslagna reglerna. Ett tydligt regelverk förväntas även innebära att arbetet med att hämta in uppgifter kan effektiviseras.

De förslag som utredningen lämnar kommer att leda till att Säkerhetspolisen kommer att få fler uppgifter att hantera, vilket kräver resurser, samtidigt som förslagen kommer att leda till effektivitetsvinster. Säkerhetspolisens bedömning är att förslagen inte kommer att leda till några kostnadsökningar för myndigheten.

## Tullverket

Tullverket har uppgett att författningsförslagen kommer att leda till att myndigheten får del av fler uppgifter från andra aktörer. Det ökade informationsflödet kommer naturligen leda till en högre arbetsbörda för myndigheten vilket kräver mer resurser. Förslagen kommer dock också innebära att myndighetens arbete kan effektiviseras. Sammantaget ser Tullverket i nuläget inte att förslag kommer att leda till några större kostnadsökningar för myndigheten. Om förslagen går igenom kommer interna utbildningsinsatser att krävas.

## Sammanfattning

Det är mycket svårt att närmare uttala sig om konsekvenserna för respektive brottsbekämpande myndighet. Eftersom vi genom våra författningsförslag skapar en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen när det gäller informationsdelning till brottsbekämpningen är det klart att förslagen kommer att innebära att en ökad mängd information lämnas till brottsbekämpningen vilket får till följd att myndigheterna behöver bearbeta och ta om hand mer information.

Tyngdpunkten i våra förslag har, utifrån hur brottsbekämpningen beskrivit sitt behov, kommit att hamna på förbättrade möjligheter att utbyta information i underrättelsearbetet. Ett utökat informationsflöde i underrättelsearbetet bör leda till att brottsbekämpningen tidigare får kunskap om brott och nya brottsformer och således i större

utsträckning kan förebygga och förhindra brott. Författningsförslagen kan därför komma att leda till mindre uppgiftslämnande på förundersökningsstadiet och att brottsbekämpningen med den utökade kunskapen kan rikta mer träffsäkra förfrågningar till informationsinnehavare. Ett ökat informationsflöde på underrättelsestadiet kan komma att minska behovet av information för att utreda och lagföra brott. I den mån fler uppgifter om begångna brott kommer till brottsbekämpningens kännedom kommer dock uppgiftslämnandet som regel leda till att fler ärenden inleds.

Mot det beskrivna resursbehovet bör ställas de förväntade effektivitetsvinsterna i den brottsbekämpande verksamheten. Förslagen förväntas få positiva konsekvenser för de brottsbekämpande myndigheternas förmåga att förebygga och bekämpa brott. Hur stora de ekonomiska vinsterna kan bli inom respektive myndighet är svårt att bedöma på förhand.

Förslagen föranleder även att brottsbekämpande myndigheter vidtar utbildningsinsatser och upprättar vägledning kring den nya lagstiftningen. De kostnaderna bör dock vara begränsade och framför allt aktuella i samband med att bestämmelserna träder i kraft.

Alla de brottsbekämpande myndigheterna, vilket i detta sammanhang inte omfattar Åklagarmyndigheten, gör bedömningen att våra förslag kommer att leda till ett behov av ökade resurser för att ta om hand och bearbeta den information som kommer att lämnas med stöd av förslagen. De flesta myndigheterna bedömer att det ökade resursbehovet vägs upp av de effektivitetsvinster som förslagen bör leda till i myndighetens verksamhet. I den mån det leder till ett ökat resursbehov är det vår bedömning att det bör, även för Ekobrottsmyndighetens vidkommande, rymmas inom de brottsbekämpande myndigheternas befintliga anslag.

### 22.3.3 Statliga myndigheter

**Vår bedömning:** De uppgiftsskyldigheter vi föreslår bör inte leda till något ökat resursbehov vid de myndigheter som berörs.

Vissa statliga myndigheter kommer att omfattas av den särskilda uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter som vi föreslår i den nya lagen. Därutöver kan kontaktuppgifter begäras ut från myndigheter

med stöd av den särskilda bestämmelse om kontaktuppgifter som vi också föreslår i lagen. Vi vill understryka att myndigheterna inte ges ett brottsbekämpande uppdrag genom de uppgiftsskyldigheter vi föreslår. Det handlar om att lämna uppgifter som förekommer i verksamheten och som myndigheter uppmärksammar inom ramen för sitt ordinarie arbete och uppdrag.

Redan i dag sker det i de flesta fall ett informationsutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna och de statliga myndigheter som omfattas av den nya lagen. En etablerad form för uppgiftsutbyte sker bl.a. inom ramen för särskilt beslutad samverkan enligt lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS. Merparten av de myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten för statliga myndigheter i 5 § i den nya lag vi föreslår är s.k. LUS-myndigheter och samverkar redan inom ramen för lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Flera av de statliga myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten har uppgett att de redan lämnar information i stor utsträckning till brottsbekämpningen, så som Skolinspektionen, och att den nya lagen framför allt blir ett tydligare rättsligt stöd för utlämnande. Andra statliga myndigheter bl.a. Tillväxtverket, har välkomnat utvidgade rättsliga förutsättningar att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. För de senare myndigheterna kommer förslagen innebära ett ökat utlämnande av uppgifter och därför också att mer resurser behövs för att göra nödvändiga provningar och lämna ut uppgifter.

För samtliga myndigheter kommer det finnas ett visst behov av att utbilda medarbetare, framför allt för att få till stånd utlämnande utan föregående begäran, utforma interna föreskrifter och rutiner och eventuellt att anpassa vissa it-stöd för att möjliggöra ett effektivt utlämnande.

I de fall det inte finns befintlig samverkan kommer det att ställas krav på såväl de utlämnande myndigheterna som de brottsbekämpande myndigheterna att utveckla samverkansformer för en korrekt och rättssäker hantering av uppgiftslämnandet. På så sätt minskar risken att onödigt information lämnas till brottsbekämpningen.

Författningsförslagen ska bidra till ett ökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen vilket innebär att antalet förfrågningar och utlämnande av uppgifter på eget initiativ förväntas öka. Förslagen kommer således att leda till en ökad administrativ hantering för ut-

lämnande myndigheter. Samtidigt har t.ex. Försäkringskassan påtalat att den sekretesslättnad som uppgiftsskyldigheten enligt den nya lagen innebär kommer att underlätta utlämnandet eftersom prövningen blir enklare. Andra myndigheter, så som Skatteverket, har påpekat att den nya lagen blir ytterligare en uppgiftsskyldighet för tjänstemän att känna till och tillämpa. Skatteverket har också påpekat att det är svårt att uppskatta hur stor mängd uppgifter som kommer att lämnas till brottsbekämpningen. Särskilt för en myndighet som förvarar uppgifter som skyddas av stark sekretess blir informationsflödet beroende av hur intresseavvägningen i den nya lagen kommer att tillämpas i praktiken. Skatteverket har samtidigt uttalat att det är positivt att möjligheterna att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna både utökas och förenklas.

Vår uppfattning är ett utlämnande kommer att bli enklare för den enskilde tjänstemannen men att lagen samtidigt kommer bidra till att antalet utlämnandeärenden ökar vilket kommer leda till en ökad administrativ börda, även på sikt. Likt vår bedömning ovan beträffande de brottsbekämpande myndigheterna, är det svårt att bedöma i hur stor utsträckning resursbehovet kommer att öka för de statliga myndigheter som omfattas av en uppgiftsskyldighet. Det är svårt att kvantifiera det ökade informationsflödet. Storleken på flödet är beroende av hur snabbt och i vilken utsträckning kunskapen om regelverket når ut till medarbetare vid respektive myndighet som omfattas av förslagen. Här kan dock nämnas att för flera av de myndigheter som förväntas lämna ut mer uppgifter kommer förslagen sannolikt också innebära att myndigheterna i lägre grad än tidigare utsätts för brottsliga angrepp, som t.ex. felaktiga utbetalningar eller att registeruppgifter används i brottsliga syften. Vår bedömning är att kostnaderna för det ökade uppgiftslämnandet och effektivitetsvinsterna på sikt kommer att balansera ut varandra. Som vi nämnt tidigare anser vi att de kostnadsmissiga konsekvenserna av våra förslag är svåra att förutse varför utfallet av de föreslagna reglerna generellt bör följas upp inom ramen för myndigheternas årliga budgetdialog.

### 22.3.4 Kommuner och regioner

**Vår bedömning:** De uppgiftsskyldigheter vi föreslår bör inte leda till något ökat resursbehov vid kommuner och regioner.

Kommuner och regioner träffas av en särskild uppgiftsskyldighet i den nya lagen. Därutöver kan de brottsbekämpande myndigheterna begära ut kontaktuppgifter från kommuner och regioner med stöd av den särskilda uppgiftsskyldigheten som rör kontaktuppgifter.

Uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner i den nya lagen kommer enligt vår bedömning att innebära ett nytt informationsflöde jämfört med dagens rättsliga möjligheter. Det är framför allt från tillstånds- och tillsynsverksamhet och från verksamhet som rör upphandling som uppgiftslämnandet förväntas öka. Likt för de statliga myndigheter som inte sedan tidigare har något större uppgiftslämnande till brottsbekämpningen kommer det finnas behov av att utbilda tjänstemän om det nya regelverket. Det finns även här goda skäl att skapa samverkansformer mellan utlämnande myndigheter och brottsbekämpningen, särskilt för att därigenom bilda en förståelse inom kommuner och regioner för vilka uppgifter som bör lämnas på eget initiativ till brottsbekämpningen.

### 22.3.5 Särskilt om skolan

**Vår bedömning:** Skyldigheten för skolan att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter är en nyhet i skolans verksamhet. Det kommer att krävas vissa utbildningsinsatser och att vägledning tas fram för att nå önskad tillämpning. Kostnaden för detta bör endast vara av mindre omfattning och inte av varaktig karaktär. Vi bedömer att förslagen inte kommer att föranleda behov av någon särskild finansiering.

Skolan kommer framför allt att beröras av den särskilda uppgiftsskyldigheten för skolan i vår nya lag. Därutöver kommer skolan även att omfattas av skyldigheten att lämna ut kontaktuppgifter. Författningsförslagen rör både skolor med offentlig och enskild huvudman.

Den särskilda uppgiftsskyldigheten för skolan är en förhållandevis stor nyhet för skolan. Skolverket har uppgett att det kommer

krävs utbildningsinsatser för att sprida kunskap om det nya regelverket. Skolverket har vidare gjort gällande att det finns behov av att tillskjuta ytterligare resurser till skolan för att utbilda berörd personal, vid behov erbjuda juridisk kompetens, pröva utlämnande av uppgifter och för samverkan med brottsbekämpningen. Det kan enligt, Skolverket, också finnas anledning att överväga om det finns skäl att förändra lärarutbildningen för att skapa kännedom om lagstiftningen och dess tillämpning.

Vi instämmer i bedömningen att det kommer att finnas behov av att utbilda personal i skolan om det regelverk som vi föreslår. Huvudmannen har enligt 2 kap. 34 § andra stycket skollagen (2010:800) en skyldighet att se till att all personal i den verksamhet som huvudmannen ansvarar för har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet. Även om vissa utbildningsinsatser kan behöva göras och en vägledning kan behöva tas fram gör vi bedömningen att kostnaden för detta är av mindre omfattning och inte av varaktig karaktär varför någon särskild finansiering med anledning av våra förslag inte är nödvändig.

Vi har i tidigare avsnitt berört vikten av att det kommer till stånd samverkan mellan de utlämnande aktörerna och de brottsbekämpande myndigheterna. Fungerande samverkan uppfattar vi är särskilt viktig i förhållande till skolan. Vi har tidigare konstaterat att det på många platser i landet redan finns en väl fungerande samverkan mellan skolan, polisen och ofta även socialtjänsten. Det framstår som avgörande för regelverkets tänkta tillämpning att en god samverkan mellan Polismyndigheten och skolan finns över hela landet.

Skolverket har vidare påtalat att ett ökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen kan bidra till en ökad risk för hot och våld mot personal, vilket enligt Skolverket i förlängningen kan leda till att personalens psykiska mående påverkas och att skolan kan förlora personal. En försämrad arbetsmiljö kan också få konsekvenser för eleverna. Våra förslag syftar bl.a. till att bidra till trygghet och säkerhet i skolan. Vår bedömning är, trots de farhågor Skolverket fört fram, att ett tydligare regelverk kring skolans möjligheter och skyldigheter att lämna information till brottsbekämpande myndigheter generellt bör kunna bidra till en bättre arbetsmiljö i skolan.

I viss mindre utsträckning kan skolan komma att lämna fler uppgifter från elevhälsans medicinska insatser med anledning av de för-



fattningsförslag som rör hälso- och sjukvården. De förslagen bör dock endast påverka skolan i begränsad omfattning.

### 22.3.6 Särskilt om socialtjänsten och hälso- och sjukvården

**Vår bedömning:** Våra förslag bör inte i någon större utsträckning påverka socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

I den nya lagen omfattas socialtjänsten och hälso- och sjukvården i huvudsak endast av skyldigheten att lämna ut kontaktuppgifter efter som uppgifter som skyddas av socialtjänstsekretess och hälso- och sjukvårdssekretess undantas från de övriga bestämmelsernas tillämpningsområde (se avsnitt 7.3.6).

Dessa verksamheter berörs i övrigt framför allt av att vi föreslår utökade möjligheter att lämna uppgifter enligt befintliga sekretessbrytande bestämmelser och en förenkling av vissa bestämmelser. Det kan förväntas att socialtjänsten och hälso- och sjukvården kommer att ta emot en ökad mängd förfrågningar från brottsbekämpningen men även att verksamheterna i fler fall lämnar uppgifter på eget initiativ.

Även för dessa verksamheter är det svårt att närmare kvantifiera hur mycket uppgiftslämnandet till brottsbekämpningen kommer att öka med anledning av våra författningsförslag. Ett syfte med våra förslag är att förenkla lagstiftningen, vilket bör leda till att prövningen blir enklare och tar mindre tid i anspråk. Trots det kan det ökade informationsflödet medföra en ökad administrativ börda. Den bör dock bli begränsad med hänsyn till de förslag vi föreslår för dessa verksamheter.

När författningsändringarna träder i kraft är det viktigt att informera och utbilda personal inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården om tillämpningen av bestämmelserna.

Vi har i avsnitten 12.7 och 13.7 berört frågor om vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen kan få för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens huvuduppdrag. Vi menar att det finns anledning att i ljuset av våra förslag studera vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande kan få för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens huvuduppdrag och även följa upp hur stora resurser som tas i anspråk.

### 22.3.7 Särskilt om enskild verksamhet

**Vår bedömning:** Författningsförslagen kommer över lag inte att påverka enskilda i någon större utsträckning. För banker och vissa andra finansiella företag kan påverkan bli något större men den bördan bör bäras av berörda branscher och företag.

Ett större antal enskilda verksamheter kommer att omfattas av våra författningsförslag. För det första kommer enskild verksamhet på socialtjänstens område, inom hälso- och sjukvården och den verksamhet inom skolan som omfattas av 7 § i den nya lagen att omfattas av den uppgiftsskyldighet avseende kontaktuppgifter som vi föreslår i den nya lagen. För det andra kommer skolor med enskilda huvudmän omfattas av den särskilda uppgiftsskyldighet som vi föreslår för skolan i 7 § (se även ovan avsnitt 22.3.5). Därutöver kommer enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården att träffas av våra förslag i patientsäkerhetslagen (2010:659), bl.a. en ny uppgiftsskyldighet till förmån för Säkerhetspolisen med anledning av myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar terrorbrottslighet och brott mot Sveriges säkerhet. Dessa förslag bör endast påverka de enskilda verksamheterna i begränsad utsträckning.

Vi föreslår även att det införs en bestämmelse i de s.k. rörelselagarna som innebär en skyldighet för banker och vissa andra finansiella företag i de s.k. rörelselagarna som innebär en skyldighet att på begäran lämna finansiella uppgifter till underrättelseverksamheten i vissa av de brottsbekämpande myndigheterna. Polismyndigheten har uppgett att den föreslagna skyldigheten att lämna finansiella uppgifter bör kunna genomföras med samma administrativa system som redan i dag används för att begära och lämna ut uppgifter inom ramen för en förundersökning (se avsnitt 16.2). Om samma tekniska lösning och upparbetade samverkan kan användas även här bör den administrativa bördan för branschen hållas nere. Svenska Bankföreningen har uppgett att författningsförslagen innebär att företagen behöver skapa administrativa förutsättningar för att internt upprätthålla den tystnadsplikt som följer av förslagen. Vår bedömning är att dessa författningsförslag kommer att innebära en ökad mängd förfrågningar från brottsbekämpningen för de berörda företagen. De brottsbekämpande myndigheterna har uppskattat omfattningen av uppgifter som

kommer att efterfrågas med stöd av förslagen, se avsnitt 16.4.5. Banker och andra finansiella företag som berörs har redan i dag vissa skyldigheter att lämna information till brottsbekämpande myndigheter. Utöver en ökad mängd förfrågningar kan företagen initialt få ökade kostnader för det fall de föreslagna uppgiftsskyldigheterna föranleder ett behov av att skapa nya administrativa system eller andra anpassningar. I den mån det uppkommer kostnader med anledning av våra förslag bör dessa bäras av berörda branscher och företag.

Vi föreslår också att enskilda får en rättslig grund i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning som innebär att t.ex. fastighetsföretag och affärsidkare får en möjlighet att behandla personuppgifter för att på begäran lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Förslaget innebär ingen skyldighet att lämna uppgifter och kommer därför att påverka enskilda i den utsträckning som de väljer att bidra till det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet och tillmötesgå en förfrågan från en brottsbekämpande myndighet. Vår bedömning är enskilda inte kommer att påverkas negativt av möjligheten att behandla personuppgifter för att lämna ut till brottsbekämpningen. Enskilda bör i förlängningen gynnas av att brott kan förebyggas och bekämpas.

## 22.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

**Vår bedömning:** Våra förslag kan antas leda till minskad brottslighet och vissa positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet.

Syftet med de författningsförslag som vi lämnar i betänkandet är att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas förmåga att förebygga och bekämpa brott. Vår bedömning är att brottsbekämpningen kommer få avsevärt bättre möjligheter att förebygga och bekämpa brott genom våra förslag. Förslagen kan därför antas leda till att fler brott kan förebyggas, förhindras och upptäckas, men även att fler brott kan utredas och lagföras. Det bör leda till minskad brottslighet och även positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet.

Som nämnts innebär våra förslag att brottsbekämpningens förmåga ökar och därmed även sannolikheten för att enskilda som begår brott upptäcks och blir lagförda. Ett utökat informationsutbyte med

de brottsbekämpande myndigheterna kan därför antas ha en viss avskräckande effekt på enskilda att begå brott. Polismyndighetens erfarenheter från befintlig myndighetssamverkan mot brottslighet visar, enligt myndigheten, otvetydigt på att ett utökat informationsutbyte över tid har positiva effekter för den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten.

Konsekvenserna av våra förslag bör också ses tillsammans med flera andra förslag som för närvarande utreds och bereds inom Regeringskansliet för att komma till rätta med brottsutvecklingen i samhället. De sammantagna positiva effekterna av våra och andra förslag bör bli betydande för de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att förebygga och bekämpa brott.<sup>1</sup>

## 22.5 Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter

**Vår bedömning:** Våra förslag är förenliga med de krav som följer av barnkonventionen, EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter.

Vi har övervägt om förslagen i den nya lagen är förenliga med passivitetsrätten och oskuldspresumtionen i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, se avsnitt 7.3.8.

Våra förslag syftar till att ge de brottsbekämpande myndigheterna förbättrade förutsättningar att förebygga och bekämpa brott. Att ett sådant syfte svarar mot ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och som därmed i sig kan motivera en inskränkning av t.ex. rätten till privatliv i artikel 8 Europakonventionen är givet. Vi bedömer även att de förslag vi lämnar är väl avvägda och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet. Se även våra övervägande beträffande ett utökat uppgiftslämnande från hälso- och sjukvården i avsnitt 13.7.7.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott* (prop. 2022/23:126) och *Biometri – för en effektivare brottsbekämpning* (SOU 2023:32).

## Barn och ungas rättigheter

Vi har berört de särskilda rättigheter som gäller barn enligt barnkonventionen i avsnitten 4.1.6 och 12.7.2. Vi pekade redan då på barnkonventionens krav på att barns egna rättigheter ska respekteras och statens skyldighet att skydda barn och unga mot kriminalitet. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Principen om barnets bästa ska genomsyra alla beslut som rör ett barn. När ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste även beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I den mån barnets bästa inte kan tillgodoses i en beslutsprocess, ska beslutsfattaren identifiera s.k. kompensatoriska åtgärder, som kan säkerställa att ett beslut blir så bra som möjligt ur ett barnrättsperspektiv, även om barnets bästa vid beslutet inte kunde sättas främst. Barn som misstänks eller åtalas för, eller befunnits skyldigt för, att ha begått brott ska behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde, som stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och som tar hänsyn till barnets ålder och det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till och tar på sig en konstruktiv roll i samhället (artikel 40).

I utredningens arbete har de brottsbekämpande myndigheterna återkommit till behovet av att våra förslag bidrar till att förhindra barn och unga från att socialiseras och rekryteras in, och stanna kvar, i kriminalitet. Ett av de brottsbekämpande myndigheternas tydligaste beskrivna behov är behovet av fler uppgifter från samhället för att i tid kunna fånga upp barn och unga på glid. Flera våra förslag innebär ökade möjligheter att lämna uppgifter som rör barn och unga från bl.a. skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Författningsförslagen kommer således att påverka barn och unga. Unga kan här inte ses som en homogen grupp. Det finns barn och unga som är kriminellt aktiva men det finns också barn och unga som utsätts för brott. Vissa skiftar mellan att vara förövare och brottsoffer. Det stora flertalet barn och unga varken begår eller utsätts för brott men kan ändå komma att påverkas av våra förslag.

Konsekvenserna ur ett barnperspektiv blir särskilt påtagliga beträffande de förslag som rör ett ökat uppgiftslämnande från skola, social-

tjänst och hälso- och sjukvård. I de nämnda sektorerna påverkas unga direkt av uppgiftslämnandet om uppgiften rör en ung som är förövare, brottsoffer eller på något annat sätt inblandad i kriminalitet. En uppgift kan också indirekt röra en ung som inte har något med brottsligheten att göra men ingår i en umgängeskrets eller släkt där någon är föremål för brottsbekämpningens intresse. Påverkan på ungas tillit och förtroende för dessa verksamheter har särskilt behandlats i avsnitten 11.5, 12.7.2 och 13.7.2. Vi har i dessa kapitel konstaterat att det i stor utsträckning saknas forskning kring vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen kan få för enskildas, inklusive barns, förtroende för skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I detta sammanhang vill vi därför lyfta behovet av sådan forskning. Behovet av forskning gör sig särskilt gällande när vi ska bedöma konsekvenserna av våra förslag för barn och unga. Det kan finnas skäl att efter ikraftträdande utvärdera hur våra förslag tillämpas i praktiken och särskilt analysera konsekvenser av ett utökat uppgiftslämnande ur ett barnrättsperspektiv.

## 22.6 Övriga konsekvenser

**Vår bedömning:** I den utsträckning våra förslag innebär en inskränkning i det kommunala självstyret är det proportionerligt.

Våra förslag kommer inte att medföra några andra konsekvenser av det slag som följer av 15 § kommittéförordningen.

Vi har i avsnitt 10.4.9 bedömt att uppgiftsskyldigheten för kommuner i den nya lagen innebär en proportionerlig inskränkning i det kommunala självstyret. Samma bedömning gör vi beträffande de förslag som i övrigt träffar kommuner och således kan anses inskränka det kommunala självstyret.

Vår bedömning är också att förslagen inte påverkar möjligheten att nå de integrationspolitiska målen eller medför några andra konsekvenser av det slag som följer av 15 § kommittéförordningen.

## 22.7 Ikraftträdande

**Vårt förslag:** Lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna och de författningsändringar som vi föreslår ska träda i kraft den 1 januari 2025.

**Vår bedömning:** Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna och övriga förslag bör träda i kraft så snart som möjligt. Innan ikraftträdandet behövs sedvanlig tid för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet. Mot denna bakgrund bedöms regleringen kunna träda i kraft tidigast den 1 januari 2025. Vi bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser för genomförandet av förslagen.





## 23 Författningskommentar

### 23.1 Förslaget till lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna

#### Inledande bestämmelser

1 § Den här lagen innehåller bestämmelser om skyldigheter för myndigheter och vissa andra att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna i deras brottsbekämpande verksamhet.

Paragrafen anger lagens innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Lagen innehåller skyldigheter för myndigheter och vissa enskilda verksamheter inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola, att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Begreppet myndighet har samma innebörd som i regeringsformen. Det innebär att samtliga statliga och kommunala organ förutom riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna omfattas.

En skyldighet att lämna ut en uppgift enligt lagen gäller som huvudregel oavsett om uppgiften omfattas av sekretess eller tystnadsplikt. Om en skyldighet avser en myndighet bryts sekretess med stöd av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Det finns dock situationer där en sådan uppgiftsskyldighet inte blir tillämplig t.ex. när det kommer till uppgifter som erhållits genom internationella avtal. I offentlighets- och sekretesslagen finns ett antal bestämmelser om sekretess med anledning av internationella förpliktelser. Exempel på sådana bestämmelser är 15 kap. 1 a §, 27 kap. 5 § och 34 kap. 4 §. Av dessa bestämmelser framgår att den sekretessbrytande bestämmelsen i bl.a. 10 kap. 28 § OSL inte får tillämpas i strid mot ett sådant avtal. Eftersom lagen i förhållande till myndigheter innebär en sådan uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 §, innebär det att den inte ger stöd för utlämnande av uppgifter som härrör från tillämpning av sådana avtal och rättsakter.

Lagen gäller vid sidan av annan lagstiftning som innebär att en uppgift ska lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna.

2 § Med brottsbekämpande myndigheter avses i lagen Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Paragrafen innehåller en definition av vilka myndigheter som avses med brottsbekämpande myndigheter i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2.

I denna lag avses med brottsbekämpande myndigheter följande myndigheter: Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

När det gäller Skatteverket och Tullverket är det myndigheternas brottsbekämpande verksamhet som avses. Brottsbekämpande verksamhet definieras i 3 §.

3 § Med brottsbekämpande verksamhet avses i lagen sådan verksamhet som en brottsbekämpande myndighet bedriver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott.

Paragrafen innehåller en definition av vad som avses med begreppet brottsbekämpande verksamhet i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2.

När begreppet brottsbekämpande verksamhet används i denna lag avses sådan verksamhet som en brottsbekämpande myndighet bedriver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Med uttrycket förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet avses framför allt det som vanligtvis kallas underrättelseverksamhet, dvs. arbete med insamling, bearbetning och analys av information när det ännu inte finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts. Uttrycket att utreda eller lagföra brott avser det skede när det finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts eller arbetet avser en redan begången individualiserad gärning, som regel när en förundersökning har inletts.

Med brottsbekämpande verksamhet avses i denna lag inte verksamhet för att verkställa straffrättsliga påföljder, upprätthålla allmän

ordning och säkerhet eller sådan kontrollverksamhet som brottsbekämpande myndigheter i vissa fall bedriver.

## Uppgiftsskyldighet avseende kontaktuppgifter

**4 §** En myndighet ska på begäran lämna en kontaktuppgift till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten och avser en enskilds

1. bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas,
2. arbetsplats,
3. telefonnummer, e-postadress, ip-adress eller annan jämförbar kontaktuppgift,
4. ombud eller företrädare, eller
5. användarnamn eller annan jämförbar uppgift.

Skyldigheten att lämna uppgifter enligt första stycket gäller även för yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet på socialtjänstens område, enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården och för verksamhet som omfattas av 7 §.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och synnerliga skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Paragrafen innehåller en skyldighet för myndigheter och vissa enskilda verksamheter att på begäran lämna ut kontaktuppgifter som rör fysiska personer till en brottsbekämpande myndighet. Övervägandena finns i kapitel 8.

Syftet med bestämmelsen är att ge de brottsbekämpande myndigheterna bättre förutsättningar att kontakta, identifiera och lokalisera enskilda. En förutsättning för att en uppgift ska lämnas ut är att den begärs ut av en brottsbekämpande myndighet. Av 2 § framgår vilka myndigheter som avses med brottsbekämpande myndigheter i lagen.

En annan förutsättning för utlämnande är att uppgiften behövs i brottsbekämpande verksamhet. Brottsbekämpande verksamhet definieras i 3 §. Vid utlämnande på begäran är det den brottsbekämpande myndigheten som bedömer om en uppgift behövs i den brottsbekämpande verksamheten men det är den utlämnande verksamheten som närmare avgör vilka specifika kontaktuppgifter som brottsbekämpningen kan anses ha behov av och som därför ska lämnas ut. Den utlämnande verksamheten kan således som regel utgå från att uppgifter som begärs ut behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

Bestämmelsen omfattar kontaktuppgifter som den utlämnande myndigheten eller den enskilda verksamheten uppfattar är relevanta i den meningen att de kan användas för att komma i kontakt med, identifiera eller lokalisera en enskild. Med relevanta kontaktuppgifter avses typiskt sett de senast kända uppgifterna som den utlämnande verksamheten har tillgång till.

Ett utlämnande ska inte kräva mer än rutinbetonade åtgärder av den utlämnande verksamheten. Med rutinbetonade åtgärder avses en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader.

Bestämmelsen innebär inte en skyldighet att lämna ut uppgifter om var en enskild förväntas befinna sig, t.ex. uppgifter om framtida besök hos en vårdgivare, hos socialtjänsten eller annan myndighet. Endast uppgifter om nära förestående adress, arbetsplats, placering eller liknande kan utgöra en kontaktuppgift enligt bestämmelsen.

En begäran kan avse en eller flera fysiska personer och ska röra uppgifter som omfattas av de olika typer av kontaktuppgifter som räknas upp i punkterna 1 till 5.

I *punkten ett* framgår att en uppgift om en bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas ska lämnas ut. Uppräknningen i första punkten tar sikte på uppgifter om var en enskild uppehåller sig med viss varaktighet, vilket kan innefatta uppgift om t.ex. ett fritidsboende. Det kan också vara en adress till ett HVB-hem eller ett SiS-boende där en enskild är placerad, eller en uppgift om vid vilken anstalt eller vid vilket förvar en enskild är intagen. I andra situationer kan uppgifter med stöd av första punkten avse adressuppgift till en släkting eller en flick- eller pojkvän som den enskilde med viss varaktighet uppehåller sig hos. Uppgifter som faller utanför tillämpningsområdet är uppgifter om ett inbokat besök hos en viss myndighet, hälso- och sjukvården eller liknande. Ett inbokat besök vid en viss inrättning innebär inte att en enskild uppehåller sig där med viss varaktighet och kan inte lämnas ut med stöd av denna punkt.

I *punkten två* framgår att uppgift om en enskilds arbetsplats ska lämnas ut. Det betyder att namnet på en enskilds arbetsgivare, adress till arbetsplatsen och relevanta telefonnummer ska lämnas ut. Utöver uppgift om arbetsplats omfattas även motsvarande uppgifter som rör

andra former av sysselsättning, t.ex. om en enskilds praktikplats, studieplats eller liknande.

Uppgift om telefonnummer, e-postadress, ip-adress eller annan jämförbar kontaktuppgift ska lämnas ut enligt *punkten tre*. Telefonnummer och e-postadress är uppgifter som förvaras hos många myndigheter, t.ex. i ansökanshandlingar. Även uppgift om ip-adress kan förvaras hos myndigheter. Sådana uppgifter kan behövas för att identifiera en viss dator, router, smartphone eller annan enhet som är ansluten till internet för att därigenom lokalisera eller identifiera en enskild.

Enligt *punkten fyra* ska uppgifter om ombud eller företrädare lämnas ut. Det som här avses är uppgifter som lämnats av en enskild i dess kontakt med en myndighet eller enskild verksamhet t.ex. i en ansökan eller annan skrivelse. Sådana uppgifter om ombud eller företrädare kan förekomma i t.ex. ärenden om god man eller förvaltare.

Slutligen ska uppgift om användarnamn eller annan jämförbar uppgift lämnas ut på begäran enligt *punkten fem*. Uppräkningen tar sikte på användarnamn som används i sociala medier eller på internet i övrigt. Annan liknande uppgift ämnar göra uppräknings teknikneutral och tar sikte på andra tekniska möjligheter att identifiera sig för att logga in som användare på ett konto eller på liknande sätt för att använda en digital tjänst.

I *andra stycket* framgår att bestämmelsen även är tillämplig när en brottsbekämpande myndighet begär ut en kontaktuppgift från yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet på socialtjänstens område, enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården och från enskild verksamhet som omfattas av 7 §. Det innebär att skyldigheten att lämna ut uppgifter enligt bestämmelsen gäller inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården och skolan oavsett om verksamheten drivs med en offentlig eller enskild huvudman.

*Tredje stycket* innehåller en intresseavvägning som ger utrymme för den utlämnande myndigheten eller enskilda verksamheten att avstå från att lämna ut en kontaktuppgift. Avvägningen tar sikte på kontaktuppgifter som framstår som särskilt skyddsvärda. En uppgift ska inte lämnas ut om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och synnerliga skäl talar för att det intresse sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Rekvisitet synnerliga skäl är ett högt ställt krav som innebär att en intresseavväg-

ning endast i sällsynta undantagsfall bör resultera i att en uppgift inte lämnas ut. Att en uppgift skyddas av absolut sekretess kan tala för att synnerliga skäl föreligger. Enbart den omständigheten innebär dock inte att synnerliga skäl är för handen. Det krävs en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Synnerliga skäl att inte lämna ut en uppgift kan föreligga inom hälso- och sjukvården, inklusive den medicinska delen av elevhälsan, eller socialtjänsten t.ex. om personal bedömer att en person med ett stort behov av vård eller stöd inte skulle ta emot hjälp om en uppgift lämnas till brottsbekämpningen. Kontaktuppgifter som skyddas av utrikessekretess eller totalförsvarssekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§ OSL eller uppgifter i ärenden om fingerade personuppgifter vid bl.a. Polismyndigheten och Skatteverket är andra särskilt känsliga uppgifter som en informationsinnehavare efter en intresseavvägning i det enskilda fallet kan avstå från att lämna ut (se 21 kap. 3 § tredje stycket och 22 kap. 2 § första stycket OSL).

Intresseavvägningen träffar inte offentliga uppgifter, som alltid ska lämnas ut från en myndighet när de begärs ut av en brottsbekämpande myndighet (jfr 6 kap. 5 § OSL). Uppgifter som förvaras i enskilt bedriven verksamhet och som inte omfattas av tystnadsplikt kan inte heller bli föremål för intresseavvägningen.

Bestämmelsens tillämpningsområde överlappar övriga uppgiftsskyldigheter i lagen när det gäller kontaktuppgifter. Lagstöd för att lämna ut kontaktuppgifter på begäran kan därför finnas både i denna bestämmelse och i övriga uppgiftsskyldigheter i lagen. Det medför också att sådana uppgifter som faller utanför den förhållandevis snäva definitionen av kontaktuppgifter många gånger kan lämnas ut med stöd av de andra bestämmelserna om uppgiftsskyldighet (5–7 §§).

## Uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter

**5 §** De myndigheter som anges i tredje stycket ska utan föregående begäran lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska också lämnas om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

De myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt första stycket är

1. Arbetsförmedlingen
2. Arbetsmiljöverket
3. Bolagsverket
4. Centrala studiestödsnämnden
5. Finansinspektionen
6. Fondtorgsnämnden
7. Försäkringskassan
8. Inspektionen för vård och omsorg
9. Kriminalvården
10. Kronofogdemyndigheten
11. Lantmäteriet
12. Länsstyrelserna
13. Migrationsverket
14. Naturvårdsverket
15. Pensionsmyndigheten
16. Skatteverket
17. Statens skolinspektion
18. Sveriges utlandsmyndigheter
19. Tillväxtverket
20. Transportstyrelsen
21. Utbetalningsmyndigheten

Paragrafen innehåller en bestämmelse med en skyldighet för vissa statliga myndigheter att lämna ut uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Övervägandena finns i kapitel 9.

I *första stycket* finns dels en skyldighet att lämna ut uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna utan föregående begäran, dvs. på eget initiativ, dels en skyldighet att lämna ut uppgifter på begäran. Av 2 § framgår vilka myndigheter som avses med brottsbekämpande myndigheter i lagen.

En myndighet ska lämna ut en uppgift på eget initiativ om myndigheten bedömer att uppgiften kan antas behövas i brottsbekämpande verksamhet. Vad som avses med brottsbekämpande verksamhet framgår av 3 §. Avsikten med kravet på att uppgiften kan antas behövas är att tröskeln för utlämnande inte ska vara särskilt hög. Uppgiftsskyldigheten ska bidra till att väsentligt öka ett spontant uppgiftslämnande till de brottsbekämpande myndigheterna. Rekvisetet ”kan antas” tydliggör att det är den utlämnande myndigheten som råder över bedömningen av behovet och att den bedömningen tillåter en viss flexibilitet. Det är tillräckligt att en uppgift kan kopplas till ett fastställt behov, eller ett behov som typiskt sett kan förväntas, i en brotts-

bekämpande myndighets arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Många gånger kan det vara uppenbart för den utlämnande myndigheten att en uppgift kan antas behövas i brottsbekämpande verksamhet, t.ex. om uppgiften rör ett misstänkt begånget brott. Utöver uppgifter om begångna brott kan även andra uppgifter i ett tidigare skede, innan ett konkret brott har begåtts, vara intressanta för brottsbekämpningen t.ex. om en myndighet inom ramen för sitt uppdrag uppmärksammar nya mönster eller trender som kan vara en indikation på ett brottsligt syfte eller upplägg. I ett svårbedömt fall kan den utlämnande myndigheten, utan att några konkreta uppgifter lämnas ut, samråda med den brottsbekämpande myndigheten (jfr 8 § förvaltningslagen [2017:900]) för att utröna om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten.

Den andra delen av uppgiftsskyldigheten i första stycket innebär att en uppgift också ska lämnas om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Vid utlämnande på begäran är det den brottsbekämpande myndigheten som bedömer om en uppgift behövs i den brottsbekämpande verksamheten, men det är den utlämnande myndigheten som närmare avgör vilka specifika uppgifter som brottsbekämpningen kan anses ha behov av och som därför ska lämnas ut. Den utlämnande myndigheten kan således som regel utgå från att uppgifter som begärs ut behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

Skyldigheten att lämna ut uppgifter, med eller utan förgående begäran, omfattar uppgifter som den aktuella myndigheten förvarar. Det är alltså inte fråga om att en myndighet ska efterforska eller begära in uppgifter från andra i syfte att lämna dessa till brottsbekämpningen.

Av *andra stycket* framgår att utlämnande ska föregås av en intresseavvägning som ger den utlämnande myndigheten utrymme att avstå från att lämna ut en uppgift. En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Övervägandena avseende intresseavvägningen finns i avsnitt 9.4.

Med uttrycket ”står klart” är avsikten att det ska finnas en förhållandevis stark presumtion för att en uppgift ska lämnas ut. För att avstå från att lämna ut en uppgift bör det krävas att sekretessintresset



är betydande eller att den förväntade nyttan för brottsbekämpningen är liten.

För att en intresseavvägning ska bli aktuell krävs det inte att uppgiften omfattas av sekretess i den konkreta situationen. Det är i stället tillräckligt att uppgiften omfattas av en sekretessbestämmelses räckvidd. Vid intresseavvägningen ska som utgångspunkt sekretessens styrka vägas mot brottsbekämpningens intresse av uppgiften. Att lagstiftaren tidigare bedömt att en uppgift ska skyddas av sekretess med en viss styrka är en viktig indikation på hur angeläget sekretessintresset är. Att en uppgift skyddas av absolut sekretess är en omständighet som kan tala för att det står klart att en uppgift inte ska lämnas ut. Intresseavvägningen är avsedd att medföra att uppgifter som skyddas av absolut sekretess typiskt sett kan lämnas om det är fråga om kvalificerad, systematisk, organiserad eller omfattande brottslighet. Det intresse som sekretessen avser att skydda kan ibland vara svagt, trots att lagstiftaren föreskrivit att sekretess ska gälla med exempelvis ett omvänt skaderekvisit. Det kan t.ex. vara fråga om uppgifter som i andra sammanhang är offentliga eller uppgifter som typiskt sett inte framstår som integritetskänsliga.

Utöver sekretessens styrka kan vid intresseavvägningen viss ytterligare hänsyn tas till sekretessens föremål, eller annorlunda uttryckt, hur skyddsvärda uppgifterna framstår i den konkreta utlämnandesituationen. Exempel på faktorer som kan påverka sekretessintresset i skärpande riktning är om uppgifterna har lämnats i förtroende eller om de är av känslig art, t.ex. om de innefattar sådana personuppgifter som avses i artikel 9 i 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), EU:s dataskyddsförordning. Andra exempel kan vara att uppgifterna rör affärs- och driftsförhållanden och att röjande i en viss situation kan antas leda till betydande skada för den näringsverksamhet som uppgifterna härrör från.

I andra vågskålen ska vid en intresseavvägning läggas brottsbekämpningens intresse av att uppgiften tillförs den brottsbekämpande verksamheten. Här kan hänsyn tas till flera olika faktorer. Det kan till att börja med handla om den aktuella brottslighetens allvar. Typiskt sett innebär ett brott (oavsett om informationen lämnas på underrättelsestadiet eller på förundersökningsstadiet) som har ett

högt minimistraff eller annars kan förväntas leda till ett längre fängelsestraff att intresset av utlämnande är mycket starkt. Intresset av utlämnande kan vara starkt även vid mindre allvarlig brottslighet, om denna utgör ett led eller en del av organiserad eller systematiskt bedriven brottslighet. Ett starkt intresse av utlämnande kan också föreligga om det är fråga om omfattande brottslighet, även om den inte kan anses bedrivas organiserat eller systematiskt. Ett särskilt starkt intresse av utlämnande får anses finnas när det är fråga om brottslighet som är kopplad till gängkriminalitet eller brottslighet som riskerar att vara systemhotande.

På motsvarande sätt kan intresset av att utlämnande sker anses vara lägre om det är fråga om isolerade händelser utan koppling till organiserad eller systematiskt bedriven brottslighet, i synnerhet om det är fråga om brott av mindre allvarligt slag.

Den intresseavvägning som följer av andra stycket är således flexibel i den meningen att det finns möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, när det är påkallat. I många verksamheter kommer sannolikt utlämnande till de brottsbekämpande myndigheterna att bli standardiserat. Vid sådana mer regelbundna utlämnanden kan det vara tillräckligt att en noggrann bedömning har gjorts i förväg avseende ett visst typfall.

Vilka statliga myndigheter som omfattas av skyldigheten framgår av en lista i *tredje stycket*. Övervägandena avseende respektive myndighet framgår av avsnitt 9.6.

Från bestämmelsens tillämpningsområde undantas uppgifter som omfattas av undantaget i 8 §, bl.a. uppgifter som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–8 och 15 §§ och 26 kap. 1–6 §§ OSL.

## Uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner

**6 §** Kommuner och regioner ska utan föregående begäran lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska också lämnas om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första stycket gäller inte för uppgifter som omfattas av 7 §.

Paragrafen innehåller en bestämmelse med en skyldighet för kommuner och regioner att lämna ut uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Övervägandena finns i kapitel 10.

Rekvisiten för utlämnande i *första stycket* är desamma som i uppgiftsskyldigheten för de statliga myndigheter som omfattas av 5 §, se därför kommentaren till den bestämmelsen.

Av 2 § framgår vilka myndigheter som avses med brottsbekämpande myndigheter i lagen. Uppgifter av intresse för brottsbekämpningen kan finnas i all verksamhet som kommuner och regioner bedriver. Av särskilt intresse för brottsbekämpningen är kommunernas och regionernas tillstånds- och tillsynsverksamheter där det i t.ex. alkohol-, tobaks- och miljöärenden kan förekomma uppgifter som behövs i brottsbekämpande verksamhet. Exempel på sådana uppgifter är uppgift om företrädare, personal och andra personer med betydande inflytande i bolagen, uppgift om bolagens finansiering och ekonomiska förhållanden eller indikationer på penningtvätt, bulvanförhållanden, ekonomisk misskötsamhet eller brister i efterlevande av aktiebolagslagens regler. Samma slags uppgifter, men även andra, kan förekomma i ärenden om offentlig upphandling eller i andra ärenden som rör utbetalning av offentliga medel.

Från bestämmelsens tillämpningsområde undantas enligt 8 § bl.a. uppgifter som skyddas av sekretess enligt 25 kap. 1–8 och 15 §§ och 26 kap. 1–6 §§ OSL, dvs. sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det innebär att uppgifter som skyddas av sådan sekretess inte ska lämnas ut. Merparten av de uppgifter om enskilda som förvaras i dessa verksamheter träffas därför inte av uppgiftsskyldigheten. Det kan dock finnas uppgifter inom de verksamheterna som inte skyddas av de sekretessbestämmelser som anges i 8 §. Sådana uppgifter omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Av *andra stycket* framgår att utlämnande ska föregås av en intresseavvägning som ger den utlämnande myndigheten utrymme att avstå från att lämna ut en uppgift. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.8. En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Samma intresseavvägning finns i 5 §, se därför kommentaren till den bestämmelsen.

I ärenden om offentlig upphandling skyddas uppgifter ofta av absolut sekretess och det kan därför finnas vissa situationer där sekre-

tessintresset väger tyngre än brottsbekämpningens intresse av att ta del av en uppgift. Även i andra ärenden där uppgifter skyddas av sekretess för affärs- och driftsförhållanden kan sekretessintresset i vissa fall väga tyngre än brottsbekämpningens behov.

I *tredje stycket* framgår att uppgifter som omfattas av bestämmelsen i 7 § om uppgiftsskyldighet inom skolan undantas från uppgiftsskyldigheten enligt första stycket. Sådana uppgifter som förvaras av kommunala och regionala skolhuvudmän men som förekommer i den verksamhet som rektor ansvarar för, och som därför omfattas av den särskilda uppgiftsskyldigheten för skolan, omfattas inte av uppgiftsskyldigheten för kommuner och regioner i 6 §. I vissa fall kan samma uppgift förvaras både hos en kommunal eller regional skolhuvudman och vid en förskole- eller skolenhet. Det medför att kommuner och regioner i undantagsfall inför ett utlämnande kan behöva klargöra om en uppgift finns i sådan verksamhet som rektor ansvarar för vid en förskole- eller skolenhet och på grund därav inte ska lämnas ut med stöd av denna bestämmelse. Att kommunen eller regionen med hänsyn till undantaget i bestämmelsens sista stycke inte är skyldig att lämna en uppgift utesluter inte att uppgiften kan lämnas efter en sedvanlig sekretessprövning.

## Uppgiftsskyldighet för skolan

7 § En rektor inom skolväsendet ska utan föregående begäran lämna en uppgift som framkommer i den verksamhet som rektorn ansvarar för till Polismyndigheten om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas ut.

En rektor inom skolväsendet ska på begäran lämna en uppgift som framkommer i den verksamhet som rektorn ansvarar för till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse eller bestämmelse om tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Första och andra styckena gäller även rektor vid en internationell skola som avses i 24 kap. skollagen (2010:800). För öppen fritidsverksamhet som avses i 25 kap. skollagen och för fritidshem som inte är integrerade med en skolenhet eller förskoleenhet gäller första och andra styckena för den personal som huvudmannen utser.

I paragrafen finns en skyldighet för skolan att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Skyldigheten att lämna uppgifter gäller inom alla skolformer som omfattas av 1 kap. 1 § skollagen (2010:800) t.ex. förskola, förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Därutöver gäller skyldigheten även internationella skolor (24 kap. 3 och 4 §§ skollagen) och öppen fritidsverksamhet (25 kap. 4 § skollagen). Skyldigheten gäller i dessa skolformer oavsett om verksamheten bedrivs med en offentlig eller en enskild huvudman.

Skyldigheten att lämna uppgifter ska fullgöras av rektor vid den aktuella förskole- eller skolenheten. För öppen fritidsverksamhet eller förskoleenhet som inte är integrerad med en förskole- eller skolenhet, och inte har en rektor, ska skyldigheten i stället uppfyllas av den personal som huvudmannen utser.

En uppgift som lämnas ska framkomma i den verksamhet som rektor ansvarar för. Det innebär att uppgiftsskyldigheten inte är begränsad på så sätt att den bara avser händelser i skolmiljön. Ofta kan händelser som inträffat utanför skolan komma till rektors kännedom. Det avgörande är att uppgiften kommit till rektors kännedom i hans eller hennes roll som rektor för viss verksamhet. En uppgift kan ha kommit till rektors kännedom från bl.a. elever, föräldrar eller personal inom skolan.

I *första stycket* finns en skyldighet att lämna uppgifter utan föregående begäran till Polismyndigheten. En uppgift ska lämnas om uppgiften kan antas behövas i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet. Skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ är således begränsad till Polismyndigheten som mottagare. Det är rektor, eller i vissa fall den personal som huvudmannen utsett, som bedömer om en uppgift kan antas behövas i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet. Rekvisitet kan antas behövas har samma innebörd som i 5 och 6 §§, se därför kommentaren till 5 §. Brottsbekämpande verksamhet definieras i 3 §.

Uppgiftsskyldigheten i första stycket innebär att uppgifter på underrättelsestadiet ska lämnas till Polismyndigheten t.ex. när det finns en oro för att en elev är på väg in i kriminalitet eller riskerar att utsättas för brott, eller om personal misstänker brottslig verksamhet på skolan som t.ex. narkotikaförsäljning. För ett utlämnande krävs att det föreligger konkreta omständigheter som talar för misstanken

eller oron. Även uppgifter som rör begångna brott kan lämnas ut med stöd av första stycket.

Skyldigheten att lämna uppgifter är inte begränsad till viss typ av brott eller till brottslighet av visst allvar. Skyldigheten begränsas dock av att skolan före ett utlämnande ska göra en intresseavvägning. En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar mot att uppgiften lämnas. Intresseavvägningen ger ett förhållandevis stort utrymme för skolan att avstå från att lämna ut en uppgift. Möjligheten att avstå från att lämna en uppgift i de fall då utlämnandet inte föregås av en begäran gäller även för uppgifter som inte skyddas av sekretess eller tystnadsplikt.

Intresseavvägningen vid utlämnande utan en föregående begäran tar sikte på situationer när skolan t.ex. framgångsrikt ger en elev stöd och det framkommer en uppgift som äventyrar pågående eller planerade insatser om den lämnas till brottsbekämpningen. Skolan bör även i övrigt kunna väga in att ett utlämnande inte får medföra oproportionerligt stor påverkan på den egna verksamheten, särskilt i de fall då skolans verksamhet skyddas mot påbörjad eller fortsatt kriminalitet. Vid allvarigare, eller systematisk, brottslighet bör dock brottsbekämpningens intresse av att ta del av en uppgift i regel väga tyngre.

I paragrafens *andra stycke* finns en skyldighet att på begäran lämna ut uppgifter som behövs i brottsbekämpande verksamhet till samtliga brottsbekämpande myndigheter. Av 2 § framgår vilka myndigheter som avses med brottsbekämpande myndigheter i lagen. Rekviritet ”behövs i brottsbekämpande verksamhet” är detsamma som i 5 § andra stycket, se därför kommentaren till den bestämmelsen.

Även vid utlämnande på begäran ska utlämnandet föregås av en intresseavvägning som medför att skolan kan avstå från att lämna ut en uppgift i vissa situationer. Intresseavvägningen i andra stycket ska – till skillnad från den som föreskrivs i första stycket – endast utföras om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften.

Likt övriga intresseavvägningar i lagen tar begränsningen sikte på proportionaliteten mellan värdet av att uppgiften tillförs brottsbekämpningen och den skada som ett utlämnande kan medföra. En uppgift ska inte lämnas ut om det finns en sekretessbestämmelse eller bestämmelse om tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften

lämnas ut. Intresseavvägningen ger skolan ett förhållandevis stort utrymme att avstå från att lämna ut uppgifter. Det kan t.ex. handla om uppgifter som förvaras i elevhälsan och som avser psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser och förekommer hos skolpsykolog och skolkurator och sådan personal som utför specialpedagogiska insatser.

Den intresseavvägning som ska göras vid utlämnande efter begäran från en brottsbekämpande myndighet medför att behovet av uppgiften ska vara av viss styrka om en sekretessbestämmelse eller bestämmelse om tystnadsplikt är tillämplig på uppgiften. Det kan exempelvis röra sig om att uppgiften behövs för att förebygga eller bekämpa allvarlig eller organiserad brottslighet. Omvänt bör sådan information om enskilda som ofta framstår som mindre skyddsvärd i regel kunna lämnas ut även i syfte att förebygga eller utreda mindre allvarlig brottslighet.

Uppgifter som omfattas av bl.a. hälso- och sjukvårdssekretess i 25 kap. 1–8 och 15 §§ OSL är undantagna från bestämmelsens tillämpningsområde enligt 8 §. Uppgifter som förvaras inom den medicinska grenen av elevhälsan omfattas därför som regel inte av skolans skyldighet att lämna ut uppgifter.

Ett utlämnande av uppgifter till en brottsbekämpande myndighet utesluter inte att det samtidigt föreligger en skyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) att genast anmäla till socialnämnden kännedom om eller misstanke att ett barn far illa. Det kan sannolikt i många situation föreligga både en skyldighet att lämna ut uppgifter till brottsbekämpningen enligt denna lag och en skyldighet att göra en orosanmälan till socialtjänsten.

I *tredje stycket* framgår att skyldigheten att lämna uppgifter enligt första och andra styckena även gäller rektor vid en internationell skola som avses i 24 kap. skollagen. Detsamma gäller för den personal som huvudmannen utser i sådan öppen fritidsverksamhet som avses i 25 kap. skollagen och för fritidshem som inte är integrerade med en skol- eller förskoleenhet.

## Undantag för vissa uppgifter

8 § Uppgiftsskyldigheterna enligt 5–7 §§ är inte tillämpliga på uppgifter som omfattas av

1. sekretess enligt 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 och 15 §§, 26 kap. 1–6 §§ samt 40 kap. 2 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller
2. tystnadsplikt enligt 6 kap. 12–14 och 16 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

I paragrafen anges vilka uppgifter som inte omfattas av uppgiftsskyldigheterna i lagens 5–7 §§. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.6.

Uppgifter som skyddas av vissa bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt ska inte lämnas ut med stöd av uppgiftsskyldigheterna i lagens 5–7 §§. De uppgifter som framför allt undantas från skyldighetens tillämpningsområde är uppgifter som skyddas av hälso- och sjukvårdssekretess i 25 kap. 1–8 och 15 §§ OSL, socialtjänstsekretess i 26 kap. 1–6 §§ OSL samt tystnadsplikt i enskild hälso- och sjukvård i enlighet med 6 kap. 12–14 och 16 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659). Undantagen i 8 § innebär att merparten av de uppgifter om enskilda som förvaras inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården vid kommuner och regioner samt inom elevhälsans medicinska gren undantas från uppgiftsskyldigheterna i 5–7 §§. Det kan dock finnas uppgifter inom dessa verksamheter som inte skyddas av de nämnda bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt och därför ska lämnas ut om förutsättningarna i respektive bestämmelse är uppfyllda.

Även uppgifter som skyddas av statistiksekretess i 24 kap. 8 § OSL och sekretess för uppgifter vid lagring och teknisk bearbetning i 40 kap. 5 § undantas från tillämpningsområdet. Uppgifter som skyddas inom notarius publicus verksamhet, t.ex. vid beskickningar och konsulat, undantas också från lagens tillämpningsområde.

Undantagen i paragrafen gäller inte i förhållande till skyldigheten att lämna ut kontaktuppgifter med stöd av 4 §. En kontaktuppgift ska lämnas ut även om någon av de angivna sekretessbestämmelserna eller bestämmelserna om tystnadsplikt är tillämpliga på uppgiften, om övriga förutsättningar i 4 § är uppfyllda.

## Ikraftträdande

*Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.*



## 23.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

*Skyldighet för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet att lämna uppgifter inom Skatteverket*

### 8 §

Uppgifter som förekommer i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och som kan antas ha särskild betydelse för ett ärende i *Skatteverkets beskattningsverksamhet, folkbokföringsverksamhet eller verksamhet för utfärdande av identitetskort för folkbokförda i Sverige* ska lämnas till den verksamheten.

Medan det pågår en förundersökning avgör förundersökningsledaren om och i så fall när det är lämpligt att lämna uppgifterna.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet att lämna ut uppgifter till vissa andra verksamheter inom Skatteverket. Övervägandena finns i kapitel 17.

Ändringen i *första stycket* är en följd av att 7 § upphör att gälla. Hänvisningen till paragrafen tas därför bort och ersätts av en uppräknning av de verksamhetsgrenar inom Skatteverket som skattebrottsenheten ska lämna uppgifter till. Ändringen innebär att det uttryckligen framgår att uppgifter ska lämnas till Skatteverkets beskattningsverksamhet, folkbokföringsverksamhet eller verksamhet för utfärdande av identitetskort för folkbokförda i Sverige.

### 9 §

En uppgift enligt 8 § som omfattas av sekretess ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Paragrafen innehåller den intresseavvägning som den utlämnande verksamheten inom Skatteverket ska göra innan en sekretessbelagd uppgift lämnas ut. Övervägandena finns i kapitel 17.

Ändringen föranleds av att 7 § upphör att gälla. Hänvisningen till den paragrafen tas därför bort.

### 23.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument

#### 8 kap.

#### 2 a §

*En svensk värdepapperscentral och ett kontoförande institut ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur uppgifter enligt första stycket ska lämnas.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bl.a. en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för svenska värdepapperscentraler och kontoförande institut. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

*Första stycket* innebär att uppgiftsskyldigheten gäller uppgifter om enskildas (såväl fysiska som juridiska personer) förhållanden till det finansiella företaget. Sådana uppgifter ska på begäran lämnas till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Polismyndighetens verksamhet omfattar också den underrättelseverksamhet hos Ekobrottsmyndigheten som Polismyndigheten leder. Bestämmelsen bryter den tystnadsplikt som framgår av 2 §.

Det är det finansiella företaget som ska pröva om förutsättningarna för att lämna uppgifter enligt bestämmelsen är uppfyllda. Prövningen är dock av formell art eftersom dessa förutsättningar ska framgå av myndighetens begäran. Det finansiella företaget ska enbart pröva om begäran uppfyller de krav som anges i bestämmelsen.

Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form. Att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål innebär att det finansiella företaget ska prioritera handläggningen av en begäran för att åstadkomma ett snabbt utlämnande. Att uppgifterna ska lämnas i elektro-

nisk form innebär inte att de alltid ska skickas på elektronisk väg. I vissa fall kan det vara fråga om säkerhetskänslig information som behöver överlämnas på annat sätt, t.ex. på ett USB-minne.

*Andra stycket* innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas.

### *Tystnadsplikt*

#### *4 §*

*En svensk värdepapperscentral eller ett kontoförande institut eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 2 a §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Paragrafen, som är ny, innehåller i *första stycket* en bestämmelse om tystnadsplikt för svensk värdepapperscentral och kontoförande institut och de som är verksamma i de verksamheterna. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Bestämmelsen innebär ett förbud mot att obehörigen röja för kunden eller någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 2 a §.

I paragrafens *andra stycke* upplyses om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten i första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

#### *4 a §*

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 2 b § får besluta att värdepapperscentralen eller det kontoförande institutet samt värdepapperscentralens eller institutets styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 2 b § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas endast om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 4 §, innehåller bestämmelser om meddelandeförbud vid begäran om uppgifter enligt 2 b §. Ändringarna i *första stycket* är redaktionella och föranleds av ändrad numrering av 2 a § till 2 b §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

#### 5 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 4 a §.

Paragrafen innehåller en ansvarsbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 4 a §. Ändringen i bestämmelsen är redaktionell och föranleds av ändrad numrering från 4 § till 4 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

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

### 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.

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. 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. Av 10 kap. 18 c § samma lag framgår dessutom att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild eller en närstående till den enskilde lämnas till Polismyndigheten i syfte att förebygga våld eller andra övergrepp mot en närstående 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, Skatteverket *eller Tullverket*,

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.

Paragrafens första och andra stycken innehåller upplysningar om de sekretessbrytande bestämmelser inom socialtjänstens område som finns i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I paragrafens tredje stycke räknas upp ett antal situationer som utgör självständig grund för att bryta sekretess. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.6.

*Tredje stycket första punkten* ändras på så sätt att Tullverket läggs till i uppräknningen av vilka brottsbekämpande myndigheter som kan begära ut en uppgift om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem.

## 23.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder

### 2 kap.

#### 3 §

För fondbolag gäller det som är föreskrivet om aktiebolag i allmänhet om inte annat följer av denna lag.

Ett fondbolag ska ha en styrelse med minst tre ledamöter samt en verkställande direktör.

I fråga om europabolag som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag ska vad som sägs om styrelsen eller dess

ledamöter i följande bestämmelser tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

2 kap. 1 § 4 om ledningsprövning,

2 kap. 18 § första stycket 1 om förbud mot att handla med en värdepappersfond,

2 kap. 20 c § om meddelandeförbud, och

10 kap. 10 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen samt närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag framgår att de i tredje stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter ska tillämpas också på ett europabolags lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Ett fondbolag ska ha minst en revisor.

Paragrafen innehåller bestämmelser som gäller för fondbolag och europabolag. Ändringen i *första stycket* är redaktionell och föranleds av att bestämmelsen om meddelandeförbud i 2 kap. har fått ny numrering och därigenom ändrats från 20 a § till 20 c §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 20 §

*Ett fondbolag och ett förvaringsinstitut ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för fondbolag och förvaringsinstitut. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Skyldigheten gäller uppgifter om enskildas (såväl fysiska som juridiska personer) förhållanden till det finansiella företaget. Sådana uppgifter ska på begäran lämnas till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndigheternas verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Polismyndighetens verksamhet omfattar också den underrättelseverksamhet hos Ekobrottsmyndigheten, som Polismyndigheten leder.

Bestämmelsen bryter den tystnadsplikt som framgår av 2 kap. 19 §.

Det är det finansiella företaget som ska pröva om förutsättningarna för att lämna uppgifter enligt bestämmelsen är uppfyllda. Prövningen är dock av formell art eftersom dessa förutsättningar ska framgå av myndighetens begäran. Det finansiella företaget ska enbart pröva om begäran uppfyller de krav som anges i bestämmelsen.

Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form. Att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål innebär att det finansiella företaget ska prioritera handläggningen av en begäran för att åstadkomma ett snabbt utlämnande. Att uppgifterna ska lämnas i elektronisk form innebär inte att de alltid ska skickas på elektronisk väg. I vissa fall kan det vara fråga om säkerhetskänslig information som behöver överlämnas på annat sätt, t.ex. på ett USB-minne.

### *Tystnadsplikt*

#### *20 b §*

*Ett fondbolag eller ett förvaringsinstitut eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 20 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Paragrafen, som är ny, innehåller i *första stycket* en bestämmelse om tystnadsplikt för fondbolag, förvaringsinstitut och de som är verksamma i de verksamheterna. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Bestämmelsen innebär ett förbud mot att obehörigen röja för kunden eller någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 20 §.

I paragrafens *andra stycke* upplyses om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten i första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

#### *20 c §*

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 20 a § får besluta att fondbolaget eller förvaringsinstitutet samt bolagets eller institutets styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 20 a § eller att det pågår

en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskomelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas endast om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 20 a §, innehåller bestämmelser om meddelandeförbud vid begäran om uppgifter enligt 20 a §. Ändringarna i första stycket är redaktionella och föranleds av ändrad numrering av 20 § till 20 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

#### 20 d §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 20 c §.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 20 b §, innehåller en ansvarsbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 20 c §. Ändringen i bestämmelsen är redaktionell och föranleds av ändrad numrering av 20 a § till 20 c §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

### 13 kap.

#### 1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

---

13. hur uppgifter enligt 2 kap. 20 och 20 a §§ första stycket ska lämnas,

---

33. sådana avgifter som avses i 10 kap. 11 §.



Paragrafen innehåller bemyndiganden. Ändringen i *punkten 13* innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur uppgifter ska lämnas med stöd av den nya bestämmelsen i 2 kap. 20 § och, till följd av ändrad numrering, även 2 kap. 20 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

## 23.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

### 1 kap.

#### 11 §

*Ett kreditinstitut ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för kreditinstitut. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Skyldigheten gäller uppgifter om enskildas (såväl fysiska som juridiska personer) förhållanden till institutet. Sådana uppgifter ska på begäran lämnas till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Polismyndighetens verksamhet omfattar också den underrättelseverksamhet hos Ekobrottsmyndigheten, som Polismyndigheten leder.

Bestämmelsen bryter den tystnadsplikt som framgår av 1 kap. 10 §.

Det är kreditinstitutet som ska pröva om förutsättningarna för att lämna uppgifter enligt bestämmelsen är uppfyllda. Prövningen är dock av formell art eftersom dessa förutsättningar ska framgå av myndighetens begäran. Kreditinstitutet ska enbart pröva om begäran uppfyller de krav som anges i bestämmelsen.

Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form. Att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål innebär att kreditinstitutet ska prioritera handläggningen av en begäran för att åstadkomma ett

snabbt utlämnande. Att uppgifterna ska lämnas i elektronisk form innebär inte att de alltid ska skickas på elektronisk väg. I vissa fall kan det vara fråga om säkerhetskänslig information som behöver överlämnas på annat sätt, t.ex. på ett USB-minne.

### *Tystnadsplikt*

#### *12 §*

*Ett kreditinstitut eller den som är verksam i kreditinstitutet får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 11 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Paragrafen, som är ny, innehåller i *första stycket* en bestämmelse om tystnadsplikt för kreditinstitut och de som är verksamma i kreditinstitutet. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Bestämmelsen innebär ett förbud mot att obehörigen röja för kunden eller någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 11 §.

I paragrafens *andra stycke* upplyses om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten i första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

#### *12 a §*

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 11 a § får besluta att kreditinstitutet samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 11 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas endast om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 12 §, innehåller bestämmelser om meddelandeförbud vid begäran om uppgifter enligt 11 a §. Ändringarna i *första stycket* är redaktionella och föranleds av ändrad numrering av 11 § till 11 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

### 13 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 12 a §.

Paragrafen innehåller en ansvarsbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 12 a §. Ändringen i bestämmelsen är redaktionella och föranleds av ändrad numrering av 12 § till 12 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 10 kap.

### 43 §

I fråga om europabolag med ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i SE-förordningen (dualistiskt organiserade europabolag) skall vad som sägs i följande bestämmelser i denna lag om ett bankaktiebolags styrelse eller dess ledamöter tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

1 kap. 12 a § om meddelandeförbud,

3 kap. 2 § första stycket 4 om ledningsprövning,

8 kap. 5 § första stycket 1 om avtal om tjänster med eller till förmån för styrelseledamot,

10 kap. 4 § andra stycket om upplysningsplikt mot stämman,

10 kap. 5 § andra meningen om styrelsens sammansättning,

10 kap. 8 § om uppdrag i andra företag,

13 kap. 12 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna, samt

15 kap. 2 § om återkallelse av tillstånd.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag framgår att de i första stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter skall tillämpas också på ett europabolags lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Paragrafen innehåller en uppräknning av bestämmelser som gäller i vissa europabolag. Ändringen i *första stycket* är redaktionell och för-

anleds av ändrad numrering av bestämmelsen om meddelandeförbud från 1 kap. 12 § till 1 kap. 12 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 12 kap.

### 27 §

I fråga om europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 37–41 i SCE-förordningen (dualistiskt organiserade europakooperativ) skall vad som sägs om en kreditmarknadsförenings styrelse eller dess ledamöter i följande bestämmelser i denna lag tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

- 1 kap. 12 a § om meddelandeförbud,
- 3 kap. 2 § första stycket 4 om ledningsprövning,
- 8 kap. 5 § första stycket 1 om avtal om tjänster med eller till förmån för styrelseledamot,
- 12 kap. 3 § om styrelsens sammansättning,
- 12 kap. 6 § om uppdrag i andra företag,
- 12 kap. 7 § andra stycket om upplysningsplikt mot stämman,
- 13 kap. 12 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna, samt
- 15 kap. 2 § om återkallelse av tillstånd.

Av 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europakooperativ framgår att bestämmelserna i första stycket om styrelsen eller dess ledamöter skall tillämpas också på ett europakooperativs lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Paragrafen innehåller en uppräknning av bestämmelser som gäller i vissa europakooperativ. Ändringen i *första stycket* är redaktionell och för- anleds av ändrad numrering av bestämmelsen om meddelandeförbud från 1 kap. 12 § till 1 kap. 12 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 16 kap.

### 1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 
- 2. hur uppgifter enligt 1 kap. 11 och 11 a §§ ska lämnas,
- 

- 18. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och underrättelser som avses i 13 kap. 16 §.

Paragrafen innehåller bemyndiganden. Ändringen i *andra punkten* innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur uppgifter ska lämnas med stöd av den nya bestämmelsen i 1 kap. 11 § och, till följd av ändrad numrering, även 1 kap. 11 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 23.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat

### 1 kap.

#### 2 §

I fråga om europabolag och europakooperativ med ett sådant förvaltnings-system som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar) tillämpas bestämmelserna i 6 kap. 7 och 9 a §§ om styrelseledamöter på ledamöter i tillsynsorganet.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag samt 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europakooperativ framgår att bestämmelserna om styrelseledamöter i första stycket skall tillämpas också på ledamöter i ett europabolags eller ett europakooperativs lednings- eller förvaltningsorgan.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av bestämmelser som gäller i vissa europabolag och europakooperativ. Ändringen i *första stycket* är redaktionell och föranleds av ändrad numrering av bestämmelsen om meddelandeförbud från 6 kap. 9 § till 6 kap. 9 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

### 6 kap.

#### 8 §

*Ett försäkringsbolag, ett tjänstepensionsföretag och ett blandat finansiellt holdingföretag ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för ett försäkringsbolag, ett tjänstepensionsföretag och ett blandat finansiellt holdingbolag. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Skyldigheten gäller uppgifter om enskildas (såväl fysiska som juridiska personer) förhållanden till det finansiella företaget. Sådana uppgifter ska på begäran lämnas till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndigheternas verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Polismyndighetens verksamhet omfattar också den underrättelseverksamhet hos Ekobrottsmyndigheten, som Polismyndigheten leder.

Bestämmelsen bryter den tystnadsplikt som framgår av 6 kap. 7 §.

Det är det finansiella företaget som ska pröva om förutsättningarna för att lämna uppgifter enligt bestämmelsen är uppfyllda. Prövningen är dock av formell art eftersom dessa förutsättningar ska framgå av myndighetens begäran. Det finansiella företaget ska enbart pröva om begäran uppfyller de krav som anges i bestämmelsen.

Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form. Att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål innebär att det finansiella företaget ska prioritera handläggningen av en begäran för att åstadkomma ett snabbt utlämnande. Att uppgifterna ska lämnas i elektronisk form innebär inte att de alltid ska skickas på elektronisk väg. I vissa fall kan det vara fråga om säkerhetskänslig information som behöver överlämnas på annat sätt, t.ex. på ett USB-minne.

### *Tystnadsplikt*

#### *9 §*

*Ett försäkringsbolag, ett tjänstepensionsföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 8 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Paragrafen, som är ny, innehåller i första stycket en bestämmelse om tystnadsplikt för försäkringsbolag, tjänstepensionsföretag, blandade finansiella holdingbolag och de som är verksamma i de verksamheterna. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Bestämmelsen innebär ett förbud mot att obehörigen röja för kunden eller någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 8 §.

I paragrafens *andra stycke* upplyses om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten i första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

### 9 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 8 a § får besluta att företaget samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 8 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas endast om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

Paragrafen, som motsvarar hittillsvarande 9 §, innehåller bestämmelser om meddelandeförbud vid begäran om uppgifter enligt 8 a §. Ändringarna i bestämmelsen är redaktionella och föranleds av ändrad numrering av 8 § till 8 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 9 kap.

### 1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

---

9. hur uppgifter enligt 6 kap. 8 och 8 a §§ ska lämnas.

---

Paragrafen innehåller bemyndiganden. Ändringen i *punkten 9* innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om bl.a. hur uppgifter ska lämnas med stöd av den nya bestämmelsen i 6 kap. 8 § och, till följd av ändrad numrering, även 6 kap. 8 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 10 kap.

### 2 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 6 kap. 9 a §.

Paragrafen innehåller en ansvarsbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 6 kap. 9 a §. Ändringen i bestämmelsen är redaktionell och föranleds av ändrad numrering av 6 kap. 9 § till 6 kap. 9 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 23.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

### 1 kap.

#### 3 §

I fråga om europabolag och europakooperativ som har ett sådant förvaltnings-system som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar) ska det som sägs i följande bestämmelser i denna lag om styrelsen eller dess ledamöter tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

- 1 kap. 11 § om tystnadsplikt i fråga om värdepappersbolag,
- 1 kap. 13 a § om meddelandeförbud,
- 3 kap. 1 § första stycket 5, 12 kap. 2 § 4 och 19 kap. 3 § 4 om ledningsprövning,
- 9 kap. 45 § andra stycket 1 och femte stycket om kredit m.m. till styrelseledamot,
- 23 kap. 11 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna, samt
- 25 kap. 4 § om återkallelse av tillstånd.



Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag samt 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europakooperativ framgår att de i första stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter ska tillämpas också på ett europabolags eller ett europakooperativs lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av bestämmelser som gäller i vissa europabolag och europakooperativ. Ändringen i *första stycket* är redaktionell och föranleds av ändrad numrering av bestämmelsen om meddelandeförbud från 1 kap. 13 § till 1 kap. 13 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 12 §

*Ett värdepappersbolag, en börs och en clearingorganisation ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för ett värdepappersbolag, en börs och en clearingorganisation. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Skyldigheten gäller uppgifter om enskildas (såväl fysiska som juridiska personer) förhållanden till företaget. Sådana uppgifter ska på begäran lämnas till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Polismyndighetens verksamhet omfattar också den underrättelseverksamhet hos Ekobrottsmyndigheten, som Polismyndigheten leder.

Bestämmelsen bryter den tystnadsplikt som framgår av 1 kap. 11 §.

Det är det finansiella företaget som ska pröva om förutsättningarna för att lämna uppgifter enligt bestämmelsen är uppfyllda. Prövningen är dock av formell art eftersom dessa förutsättningar ska framgå av myndighetens begäran. Det finansiella företaget ska enbart pröva om begäran uppfyller de krav som anges i bestämmelsen.

Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form. Att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål innebär att det finansiella företaget ska prioritera handläggningen av en begäran för att åstadkomma ett snabbt utlämnande. Att uppgifterna ska lämnas i elektronisk form innebär inte att de alltid ska skickas på elektronisk väg. I vissa fall kan det vara fråga om säkerhetskänslig information som behöver överlämnas på annat sätt, t.ex. på ett USB-minne.

### *Tystnadsplikt*

#### *13 §*

*Ett värdepappersbolag, en börs eller en clearingorganisation eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 12 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Paragrafen, som är ny, innehåller i *första stycket* en bestämmelse om tystnadsplikt för ett värdepappersbolag, en börs, en clearingorganisation och de som är verksamma i de verksamheterna. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Bestämmelsen innebär ett förbud mot att obehörigen röja för kunden eller någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 12 §.

Paragrafens *andra stycke* upplyses om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten i första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

#### *13 a §*

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 12 a § får besluta att värdepappersbolaget, börsen eller clearingorganisationen samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 12 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas bara om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 13 §, innehåller bestämmelser om meddelandeförbud vid begäran av uppgifter enligt 12 a §. Ändringarna i första stycket är redaktionella och föranleds av ändrad numrering av 12 § till 12 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

#### 14 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 13 a §.

Paragrafen innehåller en ansvarsbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 13 a §. Ändringen i bestämmelsen, är redaktionell och föranleds av ändrad numrering av 13 § till 13 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

#### 17 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur uppgifter enligt 12 och 12 a §§ ska lämnas,
2. vilka som är anmälningsskyldiga enligt 15 §, och
3. vad en förteckning enligt 16 § ska innehålla.

Paragrafen innehåller bemyndiganden. Genom ändringen i *första punkten* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hur uppgifter ska lämnas med stöd av den nya bestämmelsen i 12 § och, till följd av ändrad numrering, även 12 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

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

### 10 kap.

Förebyggande, förhindrande och upptäckande av brottslig verksamhet

#### 18 a §

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild som inte fyllt tjuogoett år lämnas till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, om

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

2. 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.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för personal inom socialtjänsten att under vissa förutsättningar lämna uppgifter om unga till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.4.

Bestämmelsen i *första stycket* ändras på så sätt att uppgifter även kan lämnas ut till Tullverket med stöd av bestämmelsen.

För att tydliggöra att syftet med ett utlämnande ska vara att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet görs även ett tillägg därom i *första stycket*. Förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet innebär att ett utlämnande kan ske till alla delar av den brottsbekämpande underrättelseverksamheten vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Det är inte nödvändigt att närmare ange, eller för den utlämnande myndigheten att känna till, inom vilken del av underrättelseverksamheten som uppgiften behövs.

I *första stycket punkten ett* ändras rekvisitet särskilda omständigheter till konkreta omständigheter. Ändringen innebär att det för ett utlämnande ska krävas att det på grund av konkreta omständigheter finns en risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Tidigare förarbetsuttalanden rörande begreppet särskilda omständigheter är alltjämt relevanta till stöd för tillämpningen.

Första stycket ändras även på så sätt att *punkten två* motsvarar nuvarande *punkten tre* medan nuvarande *punkten två* tas bort. Personal

inom socialtjänsten ska inte längre vid ett utlämnande bedöma om en uppgift kan antas bidra till att förhindra att den unge utövar brottslig verksamhet. Ändringen görs för att förenkla tillämpningen av bestämmelsen.

### 18 b §

Sekretessen enligt 25 kap. 1–2 §§ och 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå

1. brott enligt 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:666),

2. försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott enligt 4 § samma lag, eller

3. brott mot Sveriges säkerhet.

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

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för personal inom socialtjänsten att under vissa förutsättningar lämna uppgifter om enskilda till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i syfte att förebygga brott enligt 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:666) eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott (4 § samma lag). Övervägandena finns i avsnitten 12.7.4 och 13.7.4.

Ändringarna i första stycket innebär att bestämmelsen även bryter sekretess enligt 25 kap. 1–2 §§ OSL. Det betyder att även personal inom hälso- och sjukvården får lämna ut uppgifter till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda. Första stycket ändras även genom ett tillägg i syfte att tydliggöra att ett utlämnande med stöd av bestämmelsen sker för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet innebär att ett utlämnande kan ske till alla delar av underrättelseverksamheten vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Det är inte nödvändigt att närmare ange, eller för den utlämnande myndigheten att känna till, inom vilken del av underrättelseverksamheten som uppgiften behövs.

Första stycket ändras även på så sätt att numreringen ändras genom att punkten ett utgår och att innehållet i den tidigare punkten ett nu i stället följer av första stycket.

Första stycket ändras vidare på så sätt att uttrycket särskilda omständigheter ändras till konkreta omständigheter. Ändringen görs huvudsakligen för att förenkla bestämmelsens tillämpning. Tidigare förarbetsuttalanden rörande begreppet särskilda omständigheter är alltså relevanta till stöd för tillämpningen.

Bestämmelsen ändras även i *första stycket punkten två*. Ändringen innebär att punkten tas bort. Personal inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska inte bedöma om en uppgift kan antas bidra till att förhindra att den enskilde utövar brottslig verksamhet. För att tydliggöra att syftet med ett utlämnande med stöd av bestämmelsen sker för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet görs det tidigare nämnda tillägget i första stycket.

Bestämmelsen ändras vidare på så sätt att *första stycket punkten tre* tas bort. Den utlämnande myndigheten ska inte ta hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde eller andra särskilda skäl.

Slutligen ändras bestämmelsen även på så sätt att *bokstavslistan i punkten ett* ändras till en numrerad lista och en ny punkt tre läggs till i den nya listan. Tillägget innebär att utlämnande även kan ske för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott mot Sveriges säkerhet. Brotts mot Sveriges säkerhet avser i första hand brott i 18 och 19 kap. brottsbalken och vissa allvarliga brott i 13 kap. brottsbalken.

### 18 c §

Sekretessen enligt 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild eller en närstående till den enskilde lämnas till Polismyndigheten *i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet*, om

1. det på grund av *konkreta* omständigheter finns risk för att den enskilde mot den närstående kommer att begå ett sådant brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken för vilket det *lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är ett års fängelse eller mer, och*

2. det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde eller för den närstående, 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.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att

under vissa förutsättningar lämna uppgifter till Polismyndigheten i syfte att förebygga och förhindra våld i nära relationer. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.4.

I *första stycket* tydliggörs att syftet med ett utlämnande med stöd av bestämmelsen sker för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet innebär att ett utlämnande kan ske till alla delar av underrättelseverksamheten vid Polismyndigheten. Det är inte nödvändigt att närmare ange, eller för den utlämnande myndigheten att känna till, inom vilken del att underrättelseverksamheten en uppgift behövs.

I *första stycket första punkten* ändras särskilda omständigheter till konkreta omständigheter. Ändringen görs främst för att förenkla bestämmelsens tillämpning. Tidigare förarbetsuttalanden rörande begreppet särskilda omständigheter är alltså relevanta till stöd för tillämpningen.

Vidare ändras första stycket på så sätt att *andra punkten* tas bort och att nuvarande tredje punkten till följd därav blir en ny andra punkt. Ändringen innebär att personal inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska inte längre bedöma om en uppgift kan antas bidra till att förhindra att en enskild utövar brottslig verksamhet.

Ändringen i övrigt är endast språklig.

## 21 §

Sekretessen enligt 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket och 3–5 §§, 26 kap. 1 §, 1 a § andra stycket, 3, 4 och 6 §§ samt 33 kap. 2 och 4 a §§ hindrar inte att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som riktats mot någon som inte har fyllt arton år och det är fråga om brott som avses i

1. 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken, eller
2. lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

*Första stycket gäller även uppgift om ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling till brott som anges där.*

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för personal inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten att under vissa förutsättningar lämna ut uppgifter om vissa begångna våldsbrott som riktats mot någon som inte har fyllt arton år till en åklagarmyndighet eller till Polismyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.5.

Bestämmelsen ändras genom att ett nytt *andra stycke* läggs till. Genom bestämmelsen i det nya stycket förtydligas att även uppgifter som rör ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling till de brott som omfattas av första stycket kan lämnas ut.

### 22 a §

Sekretessen enligt 25 kap. 1–2 §§ och 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om uppgiften angår misstanke om

1. ett begånget brott enligt någon av 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:666), eller
2. ett begånget försök eller en begången förberedelse eller stämpling till terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för personal inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter om vissa angivna brott till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Överväganden finns i avsnitt 13.7.5.

I *första stycket* görs en ändring som innebär att sekretess även bryts enligt 25 kap. 1–2 §§ OSL. Det betyder att även personal inom hälso- och sjukvården får möjlighet att lämna ut uppgifter med stöd av bestämmelsen till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

### 23 §

Om inte annat följer av 19–22 §§ får en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott och som är sekretessbelagd enligt 24 kap. 2 a eller 8 §, 25 kap. 1 §, 2 § andra stycket eller 3–8 §§, 26 kap. 1 §, 1 a § andra stycket eller 2–6 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 eller 12 §, 33 kap. 2 eller 4 a §, 36 kap. 3 § eller 40 kap. 2 eller 5 § lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår

1. *ett begånget brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är sex månader eller mer, eller*

2. *försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i ett år eller mer.*

*En uppgift kan lämnas även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet.*



Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott, och som skyddas av sekretess enligt bl.a. 25 kap. 1 §, 2 andra stycket eller 3–8 §§ eller 26 kap. 1 §, 1 a § andra stycket, dvs. sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, under vissa förutsättningar kan lämnas ut till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.5.

*Första stycket första punkten* ändras på så sätt att uppgifter kan lämnas vid misstanke om mindre allvarliga fullbordade brott än tidigare. För utlämnande ska krävas misstanke om ett begånget brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är sex månader eller mer. Ändringen i övrigt är språklig.

*Första stycket andra punkten* ändras dels på så sätt att det för ett begånget försöksbrott krävs att uppgiften rör en misstanke om brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i ett år eller mer, dels genom ett tillägg som innebär att även en uppgift som rör en straffbar förberedelse eller en straffbar stämpling till brott kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Ändringen i övrigt är språklig.

*Första stycket tredje punkten* utgår från paragrafen eftersom den blir överflödigt som en följd av ändringarna i första stycket andra punkten.

Genom ändringarna införs även ett nytt *andra stycke* som innehåller en bestämmelse om att en uppgift, vid ett begånget brott, kan lämnas ut även när det ännu inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet. Även uppgift som behövs för att utreda vem som är misstänkt för ett brott kan därför lämnas. Det innebär att uppgifter om flera personer kan lämnas om det behövs för att identifiera en gärningsperson.

## 24 §

Sekretess som följer av andra sekretessbestämmelser än dem som anges i 19–23 §§, 25 kap. 2 § första stycket och 26 kap. 1 a § första stycket hindrar inte att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse *ingår i straffskalan* för brottet.

*En uppgift kan lämnas även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet.*

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör att uppgifter om begångna brott kan lämnas ut till brottsbekämpningen. Bestämmelsen bryter sekretess som följer av andra sekretessbestämmelser än de som anges i 19–23 §§, 25 kap. 2 § första stycket och 26 kap. 1 a § första stycket. Överväganden finns i avsnitt 15.2.

Paragrafen ändras på så sätt att det vid ett utlämnande inte längre ska krävas att utlämnande myndighet gör en bedömning av vilken påföljd det misstänkta brottet kan komma att resultera i. Det åstadkoms genom att kravet på att uppgiften ska röra ett misstänkt brott som kan antas föranleda annan påföljd än böter tas bort.

Paragrafen ändras också på så sätt att ett nytt *andra stycke* läggs till. Ändringen innebär att uppgifter kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen även när det ännu inte finns en identifierad person som är misstänkt för brottet. Även uppgift som behövs för att utreda vem som är misstänkt för ett brott kan därför lämnas. Det innebär att uppgifter om flera personer kan lämnas om det behövs för att identifiera en gärningsperson.

Ändringen i övrigt är endast språklig.

## 26 kap.

### 9 e §

*Sekretess enligt 1 § hindrar inte att Statens institutionsstyrelse lämnar uppgift om en enskild till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket, i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att brottslig verksamhet kommer att utövas. Uppgiften ska avse brott som har fängelse i straffskalan.*

*Sekretessen hindrar inte heller att Statens institutionsstyrelse lämnar uppgift som angår misstanke om ett brott som har begåtts inom myndighetens verksamhet till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket.*

*En uppgift enligt första eller andra styckena ska inte lämnas om det med hänsyn till planerade eller pågående insatser vid Statens institutionsstyrelse för den enskilde eller av andra särskilda skäl är olämpligt att uppgiften lämnas ut.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för Statens institutionsstyrelse, SiS, att utan hinder av sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL lämna uppgifter till Polismyndig-

heten, Säkerhetspolisen och Tullverket i syfte att förebygga och utreda brott. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.

*Första stycket* innebär att en uppgift kan lämnas ut till de uppräknade myndigheterna för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, dvs. på underrättelsestadiet, innan det finns konkreta misstankar om att ett brott är begånget. Uppgift kan lämnas av en person hos SiS fått kännedom om uppgiften på grund av sin anställning, uppdrag, tjänsteplikt eller liknande grund (jfr 2 kap. 1 § OSL).

För ett utlämnande krävs vidare att det på grund av konkreta omständigheter finns en risk för att brottslig verksamhet kommer att utövas. Det ska finnas konkreta omständigheter som motiverar bedömningen att det finns risk för att brottslig verksamhet kommer att utövas. Samma begrepp används i 10 kap. 18 a–c §§ OSL. Risker ska med hänsyn till samtliga omständigheter varken framstå som obetydlig eller avlägsen.

Uppgifter som kan vara aktuella att lämna ut med stöd av första stycket är uppgifter som rör en enskild som är placerad på någon av SiS institutioner men även uppgifter som rör enskilda utanför institutionerna kan lämnas. Det kan i det sistnämnda fallet handla t.ex. om någon som ingår den intagnes nätverk, umgängeskrets eller släkt. Andra exempel kan vara uppgifter om en enskilds umgänge, tillhörigheter till kriminella nätverk och andra grupperingar, uppgifter om närstående och släkt och om vem som besökt en intagen. Annan information som också kan bli aktuell att lämna är om en intagen får nya relationer eller rekryteras till ett kriminellt nätverk under tiden denne befinner sig på ett boende. Det kan också handla om uppgifter som rör brottsplaner, pågående konflikter, radikaliserings- eller våldsbekämpande extremism som kommer till personalens kännedom under en placeringstid.

Uppgifter som lämnas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet ska avse brottslighet med visst allvar. För att lämna ut uppgifter med stöd av bestämmelsen krävs att det finns fängelse i straffskalan för den brottsliga verksamhet som uppgiften avser.

Bestämmelsen i *andra stycket* bryter sekretess för uppgifter som rör misstanke om begångna brott som skett inom SiS verksamhet. För att ett brott ska anses ha skett inom SiS verksamhet ska brottet ha någon koppling till verksamheten som bedrivs av SiS. Det krävs inte att brottet i alla delar begåtts på ett boende, utan uppgifter kan

röra ett brott som t.ex. har planerats av en person under tiden denne var placerad.

Uppgifter som kan lämnas med stöd av andra stycket kan röra misstankar om brott som placerade begått under en placeringstid mot personal, mot andra placerade eller verksamheten i övrigt så som tillgreppsbrott, skadegörelsebrott eller liknande. Även uppgifter om narkotika eller annat olagligt innehav som påträffas eller används på ett boende kan lämnas ut. Andra uppgifter som kan vara aktuella att lämna ut är uppgifter om enskilda som deltar i brott utanför boendet under tiden de är placerade vid SiS, t.ex. smuglingsbrott.

Även uppgifter som rör misstanke om brott som begåtts av personal vid SiS inom ramen för sin tjänst, t.ex. våldsbrott mot placerade, kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen.

Möjligheten att lämna ut uppgifter om begångna brott rör alla slags brott, utan begränsning till brottets allvar eller slag.

*Tredje stycket* innehåller en intresseavvägning som innebär att SiS i ett enskilt fall kan bedöma att en uppgift inte ska lämnas med stöd av bestämmelsen om det med hänsyn till planerade eller pågående insatser vid SiS för den enskilde, eller av andra särskilda skäl, är olämpligt att uppgiften lämnas ut. Intresseavvägningen motsvarar den som görs t.ex. vid utlämnande från socialtjänsten i 10 kap. 18 a § OSL.

## 23.10 Förslaget till lag om ändring i Patientsäkerhetslagen (2010:659)

### 6 kap.

#### 15 §

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

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

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

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

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

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

3. begärs av Säkerhetspolisen i ett enskilt fall och behövs i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar terrorbrott eller brott mot Sveriges säkerhet,

4. behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

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

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

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

Paragrafen innehåller skyldigheter för hälso- och sjukvårdspersonal att lämna vissa uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Övervägandena finns i avsnitten 13.7.3 och 13.7.6.

I paragrafen görs flera ändringar. Av *första stycket första punkten* följer en skyldighet att på begäran av vissa angivna brottsbekämpande myndigheter lämna uppgift om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning, om uppgifterna begärs ut i ett särskilt fall. Den första ändringen innebär att Tullverket läggs till de myndigheter som kan begära ut en sådan uppgift. Den andra ändringen innebär att begreppet enskilt fall används i stället för särskilt fall. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I paragrafen införs en ny *tredje punkt* i första stycket som innebär en skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonal att på begäran lämna uppgifter som behövs i Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar terrorbrott eller brott mot Sveriges säkerhet. Med terrorbrott avses brott enligt 4–10 §§ terroristbrottslagen (2022:666) och med brott mot Sveriges säkerhet avses i första hand brott enligt 18 och 19 kap. brottsbalken och vissa allvarliga brott i 13 kap. brottsbalken.

Det är Säkerhetspolisen som gör bedömningen om uppgifter om en enskild person behövs i verksamheten för att förebygga, förhindra eller upptäcka terrorbrott eller brott mot Sveriges säkerhet. Det bör därför framgå av begäran att förutsättningarna för ett utlämnande enligt bestämmelsen är uppfyllda.

Med begreppen förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet avses den underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver.

## 23.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

### 3 kap.

#### 14 §

*Betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Skyldigheten gäller uppgifter om enskildas (såväl fysiska som juridiska personer) förhållanden till företaget. Sådana uppgifter ska på begäran lämnas till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndigheternas verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Polismyndighetens verksamhet omfattar också den underrättelseverksamhet hos Ekobrottsmyndigheten, som Polismyndigheten leder.

Bestämmelsen bryter den tystnadsplikt som framgår av 3 kap. 12 §.

Det är det finansiella företaget som ska pröva om förutsättningarna för att lämna uppgifter enligt bestämmelsen är uppfyllda. Prövningen är dock av formell art eftersom dessa förutsättningar ska framgå av myndighetens begäran. Det finansiella företaget ska enbart pröva om begäran uppfyller de krav som anges i bestämmelsen.

Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form. Att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål innebär att det finansiella företaget ska prioritera handläggningen av en begäran för att åstadkomma ett snabbt utlämnande. Att uppgifterna ska lämnas i elektronisk form innebär inte att de alltid ska skickas på elektronisk väg. I vissa fall kan det vara fråga om säkerhetskänslig information som behöver överlämnas på annat sätt, t.ex. på ett USB-minne.

## Tystnadsplikt

### 15 §

*Ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 14 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Paragrafen, som är ny, innehåller i *första stycket* en bestämmelse om tystnadsplikt för ett betalningsinstitut, en registrerad betaltjänstleverantör och de som är verksamma i de verksamheterna. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Bestämmelsen innebär ett förbud mot att obehörigen röja för kunden eller någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 14 §.

Paragrafen innehåller i *andra stycket* även en upplysning om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten i första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

### 15 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 14 a § får besluta att betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 14 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas bara om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

I fråga om europabolag och europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 ska det som anges om styrelseledamöter i första stycket tillämpas på ledamöter i tillsynsorganet.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 15 §, innehåller bestämmelser om meddelandeförbud vid begäran om uppgifter enligt 14 a §. Ändringarna i bestämmelsen är redaktionella och föranleds av ändrad numrering av 14 § till 14 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

### 16 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 15 a §.

Paragrafen innehåller en ansvarsbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 15 a §. Ändringen i bestämmelsen är redaktionell och föranleds av ändrad numrering av 15 § till 15 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

### 29 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

5. hur uppgifter enligt 14 och 14 a §§ ska lämnas, och

6. vad ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör ska iakta och vilka krav betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören ska uppfylla vid uppdragsavtal enligt 28 §.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur bl.a. uppgifter enligt den nya bestämmelsen i 14 § och, till följd av ändrad numrering, 14 a §, ska lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.



## 23.12 Förslaget om lag om ändring i skollagen (2010:800)

### 29 kap.

#### 1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- bosättning (2–5 §§),
- hemkommun och hemregion (6 §),
- utlandssvenska elever (7 §),
- personer med begåvningsmässig funktionsnedsättning (8 §),
- kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar (9 §),
- handläggning (10 och 11 §§),
- talerätt (12 §),
- samverkan och anmälan till socialnämnden (13 §),
- tystnadsplikt (14 §),
- International Baccalaureate (17 §),
- överlämnande av betygshandlingar (18 §),
- informationsskyldighet (19 §),
- uppgiftsskyldighet (19 a–b §§), och
- övriga bemyndiganden (20–29 §§).

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vilka bestämmelser som finns i 29 kap. skollagen. I paragrafen har en ändring gjorts som innebär att den uppgiftsskyldighet som följer av 19 b § har lagts till i en strecksats.

Överväganden framgår i avsnitt 11.5

#### 19 b §

*I lagen (20xx:xx) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna finns bestämmelser om skyldigheter att i vissa fall lämna uppgifter till brottsbekämpningen.*

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse som upplyser om de skyldigheter för skolan att lämna uppgifter till brottsbekämpningen som följer av lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Överväganden finns i avsnitt 11.5.

## 23.13 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)

### 19 kap.

#### 46 §

*Ett företag som omfattas av 19 kap. 1 § ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för företag som omfattas av 19 kap. 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Skyldigheten gäller uppgifter om enskildas (såväl fysiska som juridiska personer) förhållanden till företaget. Sådana uppgifter ska på begäran lämnas till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Polismyndighetens verksamhet omfattar också den underrättelseverksamhet hos Ekobrottsmyndigheten, som Polismyndigheten leder.

Bestämmelsen bryter den tystnadsplikt som framgår av 3 kap. 12 §.

Det är det finansiella företaget som ska pröva om förutsättningarna för att lämna uppgifter enligt bestämmelsen är uppfyllda. Prövningen är dock av formell art eftersom dessa förutsättningar ska framgå av myndighetens begäran. Det finansiella företaget ska enbart pröva om begäran uppfyller de krav som anges i bestämmelsen.

Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form. Att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål innebär att det finansiella företaget ska prioritera handläggningen av en begäran för att åstadkomma ett snabbt utlämnande. Att uppgifterna ska lämnas i elektronisk form innebär inte att de alltid ska skickas på elektronisk väg. I vissa fall kan det vara fråga om säkerhetskänslig information som behöver överlämnas på annat sätt, t.ex. på ett USB-minne.

## Tystnadsplikt

### 47 §

*Ett företag som omfattas av 19 kap. 1 § eller den som är verksam i ett sådant företag får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 46 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt för företag som omfattas av 19 kap. 1 § och de som är verksamma i ett sådant företag. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Bestämmelsen innebär ett förbud mot att obehörigen röja för kunden eller någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 46 §.

I paragrafens *andra stycke* upplyses om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten i första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

### 47 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 46 a § får besluta att företaget samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 46 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas bara om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 47 §, innehåller bestämmelser om meddelandeförbud vid begäran av uppgifter enligt 46 a §. Ändringarna i bestämmelsen är redaktionella och föränleds av ändrad numrering av 46 § till 46 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

#### 48 §

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 47 a § döms till böter.

Paragrafen innehåller en ansvarsbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 47 a §. Ändringen i bestämmelsen är redaktionell och föränleds av ändrad numrering av 47 § till 47 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

#### 104 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 
8. hur uppgifter enligt 46 och 46 a §§ ska lämnas, och
  9. hur den gruppbaseade kapitalbasen och det gruppbaseade kapitalkravet ska beräknas enligt 71 § tredje stycket.
- 

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur bl.a. uppgifter enligt den nya bestämmelsen i 46 a § och, till följd av ändrad numrering, 46 a §, ska lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 23.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar

### 3 kap.

#### 14 §

*Institut för elektroniska pengar och registrerade utgivare ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att*

*uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för institut för elektroniska pengar och registrerade utgivare. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Skyldigheten gäller uppgifter om enskildas (såväl fysiska som juridiska personer) förhållanden till företaget. Sådana uppgifter ska på begäran lämnas till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Polismyndighetens verksamhet omfattar också den underrättelseverksamhet hos Ekobrottsmyndigheten, som Polismyndigheten leder.

Bestämmelsen bryter den tystnadsplikt som framgår av 3 kap. 12 §.

Det är det finansiella företaget som ska pröva om förutsättningarna för att lämna uppgifter enligt bestämmelsen är uppfyllda. Prövningen är dock av formell art eftersom dessa förutsättningar ska framgå av myndighetens begäran. Det finansiella företaget ska enbart pröva om begäran uppfyller de krav som anges i bestämmelsen.

Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form. Att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål innebär att det finansiella företaget ska prioritera handläggningen av en begäran för att åstadkomma ett snabbt utlämnande. Att uppgifterna ska lämnas i elektronisk form innebär inte att de alltid ska skickas på elektronisk väg. I vissa fall kan det vara fråga om säkerhetskänslig information som behöver överlämnas på annat sätt, t.ex. på ett USB-minne.

## *Tystnadsplikt*

### *15 §*

*Ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 14 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Paragrafen, som är ny, innehåller i *första stycket* en bestämmelse om tystnadsplikt för institut för elektroniska pengar, registrerade utgivare och de som är verksamma i de verksamheterna. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Bestämmelsen innebär ett förbud mot att obehörigen röja för kunden eller någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 14 §.

I paragrafens *andra stycke* upplyses om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten i första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

### 15 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 14 a § får besluta att institutet för elektroniska pengar eller den registrerade utgivaren samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 14 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas bara om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

I fråga om europabolag och europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 ska det som anges om styrelseledamöter i första stycket tillämpas på ledamöter i tillsynsorganet.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 15 §, innehåller en bestämmelse om meddelandeförbud vid begäran av uppgifter enligt 14 a §. Ändringarna i bestämmelsen är redaktionella och föranleds av ändrad numrering av 14 § till 14 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 16 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 15 a §.

Paragrafen innehåller en ansvarsbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 15 a §. Ändringen i bestämmelsen är redaktionell och föranleds av ändrad numrering av 15 § till 15 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 5 kap.

### 27 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

---

8. hur uppgifter enligt 3 kap. 14 och 14 a §§ ska lämnas,

---

11. sådana avgifter som avses i 7 §.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur bl.a. uppgifter enligt den nya bestämmelsen i 3 kap. 14 § och, till följd av ändrad numrering, 3 kap. 14 a §, ska lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 23.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder

### 8 kap.

#### 25 §

*En AIF-förvaltare och ett förvaringsinstitut ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för en AIF-förvaltare och ett förvaringsinstitut. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Skyldigheten gäller uppgifter om enskildas (såväl fysiska som juridiska personer) förhållanden till företaget. Sådana uppgifter ska på begäran lämnas till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Polismyndighetens verksamhet omfattar också den underrättelseverksamhet hos Ekobrottsmyndigheten, som Polismyndigheten leder.

Bestämmelsen bryter den tystnadsplikt som framgår av 8 kap. 24 §.

Det är det finansiella företaget som ska pröva om förutsättningarna för att lämna uppgifter enligt bestämmelsen är uppfyllda. Prövningen är dock av formell art eftersom dessa förutsättningar ska framgå av myndighetens begäran. Det finansiella företaget ska enbart pröva om begäran uppfyller de krav som anges i bestämmelsen.

Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form. Att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål innebär att det finansiella företaget ska prioritera handläggningen av en begäran för att åstadkomma ett snabbt utlämnande. Att uppgifterna ska lämnas i elektronisk form innebär inte att de alltid ska skickas på elektronisk väg. I vissa fall kan det vara fråga om säkerhetskänslig information som behöver överlämnas på annat sätt, t.ex. på ett USB-minne.

### *Tystnadsplikt*

#### *26 §*

*En AIF-förvaltare eller ett förvaringsinstitut eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 25 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Paragrafen, som är ny, innehåller i första stycket en bestämmelse om tystnadsplikt för en AIF-förvaltare, ett förvaringsinstitut och de som är verksamma i de verksamheterna. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.



Bestämmelsen innebär ett förbud mot att obehörigen röja för kunden eller någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 25 §.

Paragrafen innehåller även i *andra stycket* en upplysning om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten i första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

### 26 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 25 a § får besluta att AIF-förvaltaren eller förvaringsinstitutet samt förvaltarens eller institutets styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 25 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskomst som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas bara om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 26 §, innehåller en bestämmelse om meddelandeförbud vid begäran om uppgifter enligt 25 a §. Ändringarna i bestämmelsen är redaktionella och föranleds av ändrad numrering av 25 § till 25 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

### 27 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 26 a §.

Paragrafen innehåller en ansvarsbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 26 a §. Ändringen i bestämmelsen är redaktionell och föranleds av

ändrad numrering av 26 § till 26 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 15 kap.

### 2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

---

13. hur uppgifter enligt 8 kap. 25 och 25 a §§ första stycket ska lämnas,

---

29. på vilket språk handlingar som avses i denna lag ska upprättas.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur bl.a. uppgifter enligt den nya bestämmelsen i 8 kap. 25 § och, till följd av ändrad numrering, 8 kap. 25 a § första stycket ska lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 23.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag

### 1 kap.

#### 5 §

I fråga om europabolag och europakooperativ med sådant förvaltningsorgan som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2010 av den 22 juli 2003 om stadga för de europeiska kooperativa föreningarna (SCE-föreningarna) tillämpas det som sägs i 6 kap. 10 och 12 a §§ om styrelseledamot på ledamot i tillsynsorganet.

Att de bestämmelser som anges i första stycket ska tillämpas också på ledamot i ett europabolags eller ett europakooperativs lednings- eller förvaltningsorgan framgår av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag samt 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europakooperativ.

Paragrafen innehåller en uppräknning av bestämmelser som gäller i vissa europabolag och europakooperativ. Ändringen i *första stycket* är redaktionell och föranleds av ändrad numrering av bestämmelsen om meddelandeförbud från 6 kap. 12 § till 6 kap. 12 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 6 kap.

### *Uppgiftsskyldighet*

#### 11 §

*Ett finansiellt holdingföretag, ett blandat finansiellt holdingföretag och ett värdepappersinriktat holdingföretag ska på begäran av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för ett finansiellt holdingföretag, ett blandat finansiellt holdingföretag och ett värdepappersinriktat holdingföretag. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.

Skyldigheten gäller uppgifter om enskildas (såväl fysiska som juridiska personer) förhållanden till företaget. Sådana uppgifter ska på begäran lämnas till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen eller Tullverket om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer. Polismyndighetens verksamhet omfattar också den underrättelseverksamhet hos Ekobrottsmyndigheten, som Polismyndigheten leder.

Bestämmelsen bryter den tystnadsplikt som framgår av 6 kap. 10 §.

Det är det finansiella företaget som ska pröva om förutsättningarna för att lämna uppgifter enligt bestämmelsen är uppfyllda. Prövningen är dock av formell art eftersom dessa förutsättningar ska framgå av myndighetens begäran. Det finansiella företaget ska enbart pröva om begäran uppfyller de krav som anges i bestämmelsen.

Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form. Att uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål innebär att det finansiella företaget ska prioritera handläggningen av en begäran för att åstadkomma ett snabbt utlämnande. Att uppgifterna ska lämnas i elektronisk form innebär inte att de alltid ska skickas på elektronisk väg. I vissa fall kan det vara fråga om säkerhetskänslig information som behöver överlämnas på annat sätt, t.ex. på ett USB-minne.

### *Tystnadsplikt*

#### *12 §*

*Ett finansiellt holdingföretag, ett blandat finansiellt holdingföretag eller ett värdepappersinriktat holdingföretag eller den som är verksam i de verksamheterna får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 11 §.*

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Paragrafen, som är ny, innehåller i *första stycket* en bestämmelse om tystnadsplikt för ett finansiellt holdingföretag, ett blandat finansiellt holdingföretag, ett värdepappersinriktat holdingföretag och den som är verksam i de verksamheterna. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.3.

Bestämmelsen innebär ett förbud mot att obehörigen röja för kunden eller någon utomstående att en myndighet har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 11 §.

I paragrafens *andra stycke* upplyses om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten i första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

#### *12 a §*

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 11 a § får besluta att holdingföretaget samt dess styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 11 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas bara om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 12 §, innehåller en bestämmelse om meddelandeförbud vid begäran om uppgifter enligt 11 a §. Ändringarna i bestämmelsen är redaktionella och föranleds av ändrad numrering av 11 § till 11 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 8 kap.

### 9 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 6 kap. 12 a §.

Paragrafen innehåller en ansvarsbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 6 kap. 12 a §. Ändringen i bestämmelsen är redaktionell och föranleds av ändrad numrering av 6 kap. 12 § till 6 kap. 12 a §. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## 10 kap.

### 2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

---

6. hur uppgifter enligt 6 kap. 11 och 11 a §§ ska lämnas.

---

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur bl.a. uppgifter enligt den nya bestämmelsen i 6 kap. 11 § och, till

följd av ändrad numrering, 6 kap. 11 a §, ska lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 16.4.2.

## **23.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning**

### **2 kap.**

*Möjlighet för enskilda att lämna personuppgifter till brottsbekämpande myndigheter*

#### *5 §*

*Enskilda får behandla personuppgifter för att lämna sådana uppgifter som begärs av Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en rättslig grund som innebär en möjlighet för enskilda att behandla personuppgifter för att lämna sådana uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Bestämmelsen är tillämplig när en brottsbekämpande myndighet har begärt att få ta del av personuppgifter från en enskild i den verksamhet som myndigheten bedriver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Övervägandena finns i avsnitt 19.3.

Med enskilda avses både fysiska och juridiska personer.

Bestämmelsen utgör en rättslig grund för s.k. vidarebehandling av personuppgifter. Vidarebehandling avser behandling för andra ändamål än det ändamål för vilket personuppgifterna samlades in. Bestämmelsen medger att personuppgifter behandlas för ändamålet att lämna ut dem till en brottsbekämpande myndighet, oavsett om det ändamålet är förenligt med det ursprungliga insamlingsändamålet eller inte. Det medför att den enskilde inte behöver pröva om behandlingen är förenlig med den s.k. finalitetsprincipen i artikel 5.1.b och 6.4 i 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), EU:s dataskyddsförordning.

Behandling av personuppgifter enligt bestämmelsen är bara tillåten om den sker i syfte att lämna ut uppgifter till sådan verksamhet som en brottsbekämpande myndighet bedriver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Bestämmelsen ger därmed inte enskilda rätt att behandla personuppgifter för utlämnande till annan verksamhet som en brottsbekämpande myndighet kan bedriva t.ex. för att verkställa straffrättsliga påföljder, upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller sådan kontrollverksamhet som brottsbekämpande myndigheter i vissa fall bedriver.

Bestämmelsen utgör en möjlighet att behandla personuppgifter. Den medför inte någon skyldighet att lämna ut eller på annat sätt behandla personuppgifter.

Den möjlighet till vidarebehandling utan en prövning enligt finalitetsprincipen som följer av bestämmelsen medför inte att andra grundläggande principer för behandling av personuppgifter kan åsidosättas. Övriga krav på personuppgiftsbehandlingen måste alltså iakttagas. Som exempel kan anges att utlämnandet av personuppgifter måste omfattas av lämpliga säkerhetsåtgärder (se artiklarna 5.1 c och 32). Ett annat exempel är att fler uppgifter än vad som behövs för att svara på den brottsbekämpande myndighetens begäran inte ska lämnas ut (dvs. principen om uppgiftsminimering). Om det uppstår tveksamhet i frågan om vilka uppgifter som bör lämnas ut för att tillmötesgå den brottsbekämpande myndigheten bör samråd ske med myndigheten.





# Kommittédirektiv 2022:37

## **Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter**

Beslut vid regeringssammanträde den 28 april 2022

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor. Syftet är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet.

Utredaren ska bland annat

- kartlägga behovet av att vissa myndigheter och huvudmän för skolor får förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter med brottsbekämpande myndigheter,
- analysera och föreslå hur möjligheterna till sådant informationsutbyte så långt möjligt kan förbättras för att på ett rättssäkert sätt tillgodose behovet av ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

## Brottsligheten har utvecklats och blivit mer samhällshotande

Under de senaste åren har våld i form av skjutningar och sprängningar ökat. Sådan brottslighet har stark koppling till organiserad brottslighet. Det har även brott som exempelvis narkotikabrott, rån, bedrägeri, utpressning, smuggling samt våldsbejakande extremism och terrorism. Dessutom har brottslighetens art och metoder blivit mer komplexa. Personer inom kriminella nätverk kan begå våldsbrott samtidigt som de använder sig av komplicerade upplägg för penningtvätt och brott som riktar sig mot välfärdssystemen eller andra närliggande ersättningar. Sådana personer eller nätverk kan även använda sig av företag, målvakter och falska identiteter som brottsverktyg. I lägesrapporten Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021 från den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet görs bedömningen att angrepp på utbetalande system och undandragande av skatter och avgifter i dag är ett av de allvarligaste hoten mot samhället från den organiserade brottsligheten. En annan typ av brottslighet som lyfts fram i rapporten är illegal avfallshantering som är en lukrativ marknad på bekostnad av miljön och där staten riskerar att få stå för stora kostnader för sanering och återställande av förorenad mark. Det bekräftas i lägesrapporten Förstärkta insatser mot brottslighet inom avfallsområdet som ett antal myndigheter redovisat 2022.

Majoriteten av de anmälda bidragsbrotten är av enkel beskaffenhet och saknar koppling till organiserad brottslighet. Det kan till exempel röra sig om en person som har fått föräldrapenning samtidigt som denne arbetat eller fått lön. Mindre kvalificerade brott utgör också ett hot mot legitimiteten för våra välfärdssystem och äventyrar förtroendet för våra myndigheter.

Unga personer, särskilt i utsatta områden, löper risk att involveras i kriminalitet eller utnyttjas i kriminella sammanhang. Det är angeläget att förhindra att barn och unga börjar begå brott eller lockas in i en livsstil som präglas av brottslighet. Under senare tid har regeringen tagit flera initiativ för att motverka rekryteringen av barn och unga till kriminella nätverk. I regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet lyfts det fram att nyrekryteringen till gängkriminalitet behöver hindras (punkt 15).

## Uppdraget att se över möjligheterna att utbyta uppgifter med brottsbekämpande myndigheter

### *Dagens möjligheter att utbyta sekretessbelagda uppgifter*

Möjligheterna att dela sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter är begränsade. En sekretessbelagd uppgift får som utgångspunkt inte lämnas från en myndighet till en annan, eller mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, vilket framgår av 8 kap. 1–2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), nedan OSL.

För att myndigheter ska kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter krävs i princip att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Myndigheter har endast i ett fåtal fall en skyldighet att överlämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. I stället bygger dagens reglering främst på att uppgifter får lämnas. Många bestämmelser som bryter sekretess anger att en uppgift ska lämnas på en annan myndighets begäran. Ett problem är dock att en myndighet inte alltid har kännedom om att en annan myndighet har uppgifter som skulle kunna vara av betydelse för den förstnämnda myndigheten.

### *Ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete förutsätter ett uppgiftsutbyte*

Begreppet brottsbekämpning omfattar åtgärder för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott samt verkställa straffrättsliga påföljder. I det följande används begreppet brottsbekämpande myndigheter för Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Flera av dessa myndigheter bedriver också brottsförebyggande arbete.

De brottsbekämpande myndigheternas behov av information från andra myndigheter kan vara olika stort beroende på vilken brottslighet och vilka aktörer det är fråga om. Det kan röra sig om uppgifter på individnivå och uppgifter av betydelse för att skapa lägesbilder av brottslighet eller förståelse för brottsupplägg. Tillgång till information är också en grundläggande förutsättning för att myndigheterna ska kunna förhindra brott.

En välfungerande samverkan mellan myndigheter för att förebygga och bekämpa brott förutsätter att det finns ett regelverk som gör det

möjligt att utbyta information på ett effektivt och rättssäkert sätt. Dessutom krävs att möjligheterna utnyttjas i praktiken. Så är dock inte alltid fallet i dag. Det har under lång tid från olika håll gjorts gällande att dagens möjligheter till informationsutbyte inte är tillräckliga. Exempelvis har de myndigheter som deltar i satsningen mot organiserad brottslighet påtalat i Slutredovisning av uppdrag att inrätta pilotprojekt som riktar sig mot näringsverksamhet kopplad till organiserad brottslighet (2021) att det finns ett behov av ett ändamålsenligt regelverk som överbryggat dagens sekretesshinder. Dessutom uppfattas sekretesslagstiftningen av många aktörer som svår och dess utformning som fragmentarisk vilket framgår i bland annat Brottsförebyggande rådets rapport Informationsdelning mellan polis och socialtjänst (2021:2). Flera av de aktuella bestämmelserna har också rekvisit som kan uppfattas som svåra att tolka och tillämpa. För att exempelvis en person som arbetar inom hälso- och sjukvård ska kunna lämna en sekretessbelagd uppgift som rör misstanke om ett begånget brott till polisen måste personen ta ställning till vilket brott det rör sig om i juridisk mening inklusive vilken straffskala brottet har.

Möjligheterna att utbyta information mellan myndigheter behöver förbättras, detta kan ske både genom att möjligheterna utökas och förenklas. Det finns olika tänkbara sätt att anpassa lagstiftningen för att möjliggöra ett utökat informationsutbyte. Ett sätt kan vara att anpassa reglerna om sekretessgränser mellan vissa myndigheter. Ett annat sätt kan vara att införa en eller flera, mer eller mindre generella, bestämmelser om uppgiftsskyldighet för myndigheter eller sekretessbrytande bestämmelser. För att regelverket ska utnyttjas fullt ut behöver det dessutom bli enklare att tillämpa. Detta kan uppnås genom att regleringen exempelvis görs mer enhetlig, med några huvudregler och ett fåtal undantag, att regleringen samlas i färre bestämmelser, att bestämmelser struktureras om eller att bestämmelser utformas på ett sätt som är tydligare och lättare att tillämpa.

Oavsett hur regelverket anpassas för att möjliggöra ett förbättrat informationsutbyte måste en rad andra sammanhängande frågor bedömas. Det gäller bland annat vilka uppgifter som får eller ska utbytas, vilket ändamål utbytet ska ha, vilka myndigheter eller andra aktörer som får lämna och ta emot uppgifter, om det i vissa fall ska finnas möjligheter att avstå från att lämna uppgifter, vilket skydd som ska gälla för uppgifterna hos mottagaren och hur denna ska få använda uppgifterna.

*Informationsutbyte och enskildas integritet*

Många myndigheter hanterar stora mängder uppgifter om enskilda. De allra flesta av dessa uppgifter rör personer som inte begår brott. Ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter kan dock medföra en generellt ökad kontroll av personer. Det kan också påverka allmänhetens förtroende för myndigheterna och välfärdssystemen. Ett större utbyte av uppgifter som rör enskilda personer kräver därför en grundlig analys och noggranna avvägningar mellan olika intressen. I detta sammanhang måste det beaktas att möjligheterna att förhindra att uppgifter sprids till obehöriga har förbättrats på senare tid. Det finns till exempel tekniska verktyg för att begränsa användarkretsen så att anställda inte får tillgång till fler uppgifter än vad som är nödvändigt. Därtill finns det i dag en omfattande reglering om hur myndigheter och dess anställda får behandla personuppgifter i bland annat EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen (2018:1177).

Det finns vidare ett starkt intresse på såväl samhällsnivå som individnivå av att personer förhindras att begå brott och att begångna brott lagförs. Vikten av att myndigheter utbyter uppgifter med varandra har dessutom ökat i takt med att organiserad brottslighet utvecklas till att bli mer samhällshotande, och verkar inom allt fler delar av samhället. Med hänsyn till detta mycket starka intresse måste i många situationer det integritetsintrång som ett uppgiftsutbyte kan innebära anses vara godtagbart. Skyddet av en enskild persons integritet kan också behöva vika till förmån för skyddet av andra personers grundläggande rättigheter, som exempelvis brottsoffers rätt till liv, privatliv eller rättvis rättegång.

*Hur kan möjligheterna till informationsutbyte förbättras för de myndigheter som har uppgifter som är särskilt viktiga för brottsbekämpningen?*

För att förebygga och bekämpa brottslighet är de brottsbekämpande myndigheternas behov av information stort när det gäller såväl konkreta brott som brottslig verksamhet i allmänhet. Detta gäller inte minst mot bakgrund av den utveckling som skett inom organiserad brottslighet. I lägesrapporten Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2021 påtalas att en följd av att myndigheters informationsutbyte är begränsat är att det kan uppstå informations-

luckor där ingen myndighet har en helhetsbild av situationen. I rapporten nämns att det gäller för penningtvätt och terrorfinansiering, men också arbetslivsrelaterad brottslighet såsom skattebrott i form av utnyttjande av svart arbetskraft, människoexploatering och åsidosättande av arbetsmiljöregler. Avsaknaden av en helhetsbild möjliggör för kriminella aktörer att enklare kunna begå brott. Dessutom innebär det sämre förutsättningar för att brott kan upptäckas, motverkas, och utredas. För att motverka informationsluckor och möjliggöra ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete behöver myndigheter således kunna utbyta relevant information med varandra.

De brottsbekämpande myndigheterna har olika ansvars- och verksamhetsområden. Inom ramen för sina områden kan de ha tillgång till uppgifter av betydelse för andra brottsbekämpande myndigheter. Detta gäller särskilt vid bekämpningen av organiserad brottslighet som inte sällan innefattar upplägg med flera olika brottstyper, som kan ligga inom olika myndigheters områden. Det är därför viktigt att brottsbekämpande myndigheter har goda möjligheter att dela information med varandra.

Det är också viktigt att de brottsbekämpande myndigheterna har goda möjligheter att utbyta uppgifter med myndigheter som har närliggande uppdrag, exempelvis Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och Kronofogdemyndigheten. Dessa myndigheter har till viss del brottsförebyggande och brottsbekämpande uppdrag och kan ha tillgång till information som är värdefull i brottsbekämpningen. Det kan för de två förstnämnda myndigheterna exempelvis röra sig om uppgifter om strafftider eller gängkonstellationer. För Kronofogdemyndighetens del kan det röra sig om uppgifter som lämnats i enskilda ärenden eller uppgifter om tillgångar.

Det pågår redan ett relativt omfattande informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och myndigheter med närliggande uppdrag inom ramen för samverkan mot organiserad brottslighet. Det kan dock finnas ett behov av sådant informationsutbyte i större utsträckning och i andra situationer än vad som är möjligt i dag. Genom att förbättra informationsutbytet kan myndighetssamverkan för att förebygga och förhindra brottslighet stärkas. Därtill kan brottsbekämpningen i stort effektiviseras.

För att effektivt förebygga och bekämpa brott mot välfärdssystemen och andra närliggande ersättningar samt brott med koppling till näringslivet eller arbetslivet, krävs att brottsbekämpande myndigheter

har en helhetsbild. En sådan helhetsbild förutsätter att information delas mellan många olika myndigheter med insyn i och kunskap om dessa frågor. De brottsbekämpande myndigheterna behöver också information om bland annat företag och personer bakom företag för att bekämpa brott där företagen används som brottsverktyg. Ett förbättrat informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och myndigheter som har sådan information är därmed av vikt för att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet och systemhotande brottslighet. Myndigheter med sådan särskild information kan exempelvis vara myndigheter som gör utbetalningar, som Centrala studie-stödsnämnden, Försäkringskassan, Naturvårdsverket och Tillväxtverket. Det kan också vara myndigheter som svarar för handläggning eller kontroll av ansökningar om förmåner, tillstånd och liknande, eller som utför tillsyn och inspektioner av affärsverksamheter. Bland dessa ingår exempelvis Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Inspektionen för vård och omsorg, Finansinspektionen, Pensionsmyndigheten och myndigheter, förutom de nämnda, som utövar tillsyn över verksamhetsutövaras arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Andra exempel är kommunala myndigheter som hanterar tillstånd för och tillsyn av miljöfarliga verksamheter, bygglov, servering av vissa alkoholhaltiga drycker och försäljning av tobak. Det finns också myndigheter som genom sitt ansvar att föra register har tillgång till viktig information som har betydelse för helhetsbilden, som exempelvis Bolagsverket, Lantmäteriet och Migrationsverket. Andra berörda myndigheter är länsstyrelserna som bland annat samordnar det brottsbekämpande arbetet för gränsöverskridande avfallstransporter och miljöbrottssamverkan i övrigt. Även den kommande myndigheten Utbetalningsmyndigheten kan ha tillgång till uppgifter som är viktiga för brottsbekämpande myndigheter.

Därtill kan Sveriges utlandsmyndigheter, som handlägger migrationsärenden, passärenden och ärenden om konsulärt bistånd till enskilda, ha uppgifter som brottsbekämpande myndigheter kan behöva få del av. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om var vissa personer befinner sig.

Om dessa myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter kan den samlade förmågan att förebygga och bekämpa brott stärkas. Detta genom nya förutsättningar att förhindra att kriminella aktörer etablerar sig och verkar i välfärdssystemen, att motverka att välfärdssystemen och när-

liggande ersättningar utnyttjas av organiserad brottslighet och att förhindra att kriminella skaffar sig brottsverktyg i form av till exempel oriktiga identiteter eller företag. Samtidigt kan myndighets-samverkan förbättras.

För att myndigheter ska kunna lämna relevant information till brottsbekämpande myndigheter är det ibland nödvändigt att de i sin tur kan få information från de brottsbekämpande myndigheterna. Sådan information kan vara avgörande för att bedöma vilka uppgifter som kan vara av betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas arbete.

Utredaren ska därför

- kartlägga behovet av att myndigheter som har uppgifter av särskild betydelse för brottsbekämpningen får förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter med brottsbekämpande myndigheter,
- analysera och föreslå hur möjligheterna att utbyta uppgifter så långt möjligt kan förbättras för att på ett rättssäkert sätt tillgodose behovet av ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

*Vilket behov av informationsutbyte med skolväsendet och socialtjänsten har brottsbekämpande myndigheter?*

Socialtjänstens arbete är viktigt för enskilda individer och familjer. Det kan också bidra i stor utsträckning till det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet. Skolväsendet har också en betydelsefull roll, inte minst eftersom de brott som unga utsätts för ofta sker i skolmiljön (Brottsförebyggande rådets rapport Skolundersökningen om brott 2019 [2020:11]). Skolan är därtill en viktig skydds- och framgångsfaktor för utsatta barn och ungdomar som riskerar att hamna i kriminalitet. Enligt Brottsförebyggande rådets rapport (2021:2) är socialtjänst och skolväsendet de två viktigaste samverkansparterna för polisen i brottsförebyggande samverkan kring barn och unga. Både socialtjänsten och skolväsendet kan ha tillgång till uppgifter som är viktiga för de brottsbekämpande myndigheterna, exempelvis för att ta fram lokala lägesbilder av brottslighet, upptäcka att en ung person är på väg att dras in i ett kriminellt beteende eller hjälpa en person som



har begått brott att byta riktning. Socialtjänsten kan också vara en viktig aktör när det gäller att upptäcka välfärdsbrott. Sådana uppgifter kan röra såväl brottsoffer som förövare. Samtidigt kan såväl socialtjänsten som skolväsendet för sin verksamhet behöva ta del av uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna.

En utgångspunkt för socialtjänstens verksamhet är att den ska bygga på respekt för individens självbestämmande och integritet. Den utgångspunkten har medfört att socialtjänsten har mer begränsade möjligheter än många andra myndigheter att lämna ut uppgifter. De möjligheter som finns att utbyta information med exempelvis polisen utnyttjas inte heller fullt ut enligt Brottsförebyggande rådets rapport (2021:2).

Skolor kan bedrivas i kommunal eller privat regi. De kommunala skolorna omfattas av OSL, vilket de fristående skolorna inte gör. Där emot omfattas de som är verksamma i fristående skolor av tystnadsplikt enligt 29 kap. 14 § skollagen (2010:800). Skyddet för uppgifter som finns i skolverksamhet är inte lika starkt som för uppgifter i socialtjänstens verksamhet. De möjligheter som finns att dela uppgifter med brottsbekämpande myndigheter används dock inte fullt ut. Av Brottsförebyggande rådets rapport (2021:2) framgår att skolor huvudsakligen utgår från samtycke vid informationsdelning med andra myndigheter.

Brottsbekämpande myndigheter behöver mer information från socialtjänsten och skolhuvudmän än vad de får i dag. Särskilt i fall som rör barn och unga behöver det göras noggranna avvägningar av vad som är ett agerande för barnets eller den ungas bästa. Ett väl fungerande och effektivt utbyte av information som gör att barnet eller den unga skyddas från exempelvis att hamna i eller drabbas av kriminalitet är ett viktigt skäl för att utveckla informationsdelningen mellan brottsbekämpande myndigheter och socialtjänsten och skolväsendet. Samtidigt är det viktigt att ta hänsyn till att i vissa situationer kan ett alltför stort informationsutbyte bli kontraproduktivt. Socialtjänsten och skolhuvudmäns tillgång till information är beroende av att individer har förtroende för dess personal och arbete. Eftersom socialtjänsten och huvudmän för skolor är viktiga aktörer för brottsbekämpningen är det dock av stor vikt att utbytet av information mellan dessa och brottsbekämpande myndigheter förbättras.

Utredaren ska därför

- kartlägga behovet av att socialtjänsten och skolhuvudmän får förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter med brottsbekämpande myndigheter,
- analysera och i förekommande fall föreslå hur möjligheterna att utbyta uppgifter så långt möjligt kan förbättras för att på ett rätts-säkert sätt tillgodose behovet av ett effektivt brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

*Finns det andra aktörer som kan ha uppgifter av betydelse för brottsbekämpningen?*

Det kan finnas myndigheter eller andra aktörer som av andra anledningar än de som nämns i deluppdragen ovan har information som de brottsbekämpande myndigheterna behöver få ta del av i större utsträckning. Det kan exempelvis finnas annan kommunal verksamhet än ovan nämnda som har en roll i det brottsförebyggande arbetet. Regeringen avser även att införa en ny lag som ger kommunerna ett ansvar att arbeta brottsförebyggande. Lagförslaget syftar till att utveckla det lokala kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet och behovet av informationsdelning kan med detta komma att öka. Under utredningens gång kan det också uppkomma ett behov av att utreda andra frågor som angränsar till uppdraget.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om de brottsbekämpande myndigheterna har behov av förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter med andra myndigheter eller aktörer än de som omfattas av deluppdragen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

*Behandling av uppgifter hos mottagande myndighet*

För att myndigheter ska kunna utbyta information med varandra och med privata aktörer krävs att informationsutbytet är förenligt med dataskyddsregleringen. Den personuppgiftsbehandling som ett utökat utbyte av information kommer att innebära måste därför ha stöd i

denna reglering. Det är också viktigt att ta ställning till om uppgifterna ska vara skyddade hos den mottagande myndigheten eller skolan och hur det skyddet i sådana fall ska utformas.

Vid utformandet av förslagen till förbättrade möjligheter till utbyte av information med brottsbekämpande myndigheter ska utredaren därför

- analysera hur förslagen förhåller sig till regelverken om dataskydd,
- föreslå om och i så fall hur uppgifter som mottas i brottsbekämpande syfte ska skyddas av sekretess eller tystnadsplikt hos mottagaren, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser lämnade förslag på författningsändringar innebär för skyddet av den personliga integriteten och redovisa förslagens påverkan på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Utredaren ska vidare redovisa de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som bedöms lämplig, också ha en dialog med och inhämta upplysningar från de aktörer som berörs av aktuella frågor.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

(Justitiedepartementet)



# Kommittédirektiv 2023:11

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03)**

Beslut vid regeringssammanträde den 26 januari 2023

### **Utvidgning av uppdraget**

Regeringen beslutade den 28 april 2022 kommittédirektiv om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37). Enligt direktiven ska en särskild utredare lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor. Syftet är att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet.

Det behövs mönsterbrytande åtgärder för att förebygga och bekämpa brottsligheten. Utredaren ska därför, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven

- ta ställning till hur det kan inrättas en huvudregel i sekretesslagstiftningen som innebär att de myndigheter och andra aktörer som omfattas av uppdraget ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott,
- oavsett bedömning i sak, lämna författningsförslag som innebär en sådan ny huvudregel,

- identifiera vilka rättsliga begränsningar som finns för ett elektroniskt informationsutbyte mellan de aktörer som omfattas av uppdraget och som berörs av utredningens förslag, och
- ta ställning till om begränsningarna bör tas bort och, oavsett bedömning i sak, lämna författningsförslag som innebär att informationsutbytet kan ske elektroniskt.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 31 oktober 2023.

### **Förslag som innebär en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen**

Regeringens offensiv mot organiserad brottslighet innebär bland annat att det ska införas en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen. Myndigheter måste kunna dela information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott.

Ett sätt att inrätta en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen är genom en separat reglering om uppgiftsskyldighet vid sidan av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet är ett exempel på en sådan typ av reglering. Den lagen reglerar en uppgiftsskyldighet för de myndigheter som framgår av 2 § förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Utredaren ska, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven

- ta ställning till hur det kan inrättas en huvudregel i sekretesslagstiftningen som innebär att de myndigheter och andra aktörer som omfattas av uppdraget ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott, och
- oavsett bedömning i sak, lämna författningsförslag som innebär en sådan ny huvudregel.

Utredarens förslag om en ny huvudregel ska som utgångspunkt innebära en uppgiftsskyldighet för de myndigheter och andra aktörer som omfattas av de ursprungliga direktiven. Om utredaren bedömer att en uppgiftsskyldighet inte är lämplig för någon eller några av myndigheterna eller aktörerna får utredaren lämna alternativa förslag på hur

dessa ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott.

## Bättre förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte

### *Elektroniskt utlämnande*

En välfungerande samverkan mellan myndigheter för att förebygga och bekämpa brott förutsätter att det finns ett regelverk som gör det möjligt att utbyta information på ett effektivt sätt. Även om sekretesslagstiftningen medger att information utbyts krävs att formerna för informationsutbytet kan ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Att uppgifter kan utbytas elektroniskt är i princip en förutsättning för ett effektivt informationsutbyte.

Om en myndighet ska eller får lämna ut uppgifter är det normalt upp till myndigheten att avgöra på vilket sätt det ska göras (se t.ex. prop. 2000/01:33 s. 112). När det gäller elektroniskt utlämnande skiljer man i regel mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande (ibland kallat utlämnande på medium för automatiserad behandling). Den tekniska utformningen av en myndighets system för utlämnande av uppgifter kan bli avgörande för om utlämnandet rättsligt är att betrakta som direktåtkomst eller som annat elektroniskt utlämnande. Det finns i dag tekniskt större likheter än skillnader mellan de två olika lösningarna.

Begreppet direktåtkomst definieras inte i någon lag eller annan författning. Det som vanligtvis avses är dock att en myndighet har direkt tillgång till en annan myndighets register eller databas och på egen hand kan söka efter information, men utan att kunna påverka innehållet. Begreppet brukar också anses innefatta att den som ansvarar för databasen eller registret inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av. Om en myndighet ges direktåtkomst till uppgifter i en annan myndighets databas eller register, innebär det att alla uppgifterna redan i och med tillgängliggörandet kan betraktas som allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. Detta skapar ofta en mängd överskottsinformation som kan medföra merarbete för den mottagande myndigheten, t.ex. genom att uppgifterna begärs ut från den mottagande myndigheten.

Uppgifterna kan också få ett sämre sekretesskydd hos den mottagande myndigheten. Möjligheten till direktåtkomst ökar riskerna för

intrång i den personliga integriteten eftersom det typiskt sett innebär att uppgifter blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera hur uppgifterna används minskar.

Elektroniskt utlämnande av uppgifter på annat sätt än genom direktåtkomst kan exempelvis ske genom att uppgifterna lämnas ut genom filöverföring mellan it-system eller per e-post. Informationsutbytet kan också ske automatiskt, exempelvis genom en s.k. fråga-svarstjänst i en app. Det finns flera fördelar med att uppgifter utbyts på annat sätt än genom direktåtkomst, inte minst att det innebär mindre integritetsrisker. Dessutom minskar risken för att överskottsinformation uppstår hos den mottagande myndigheten och ingen annan information än den som faktiskt lämnas över till mottagaren kan betraktas som allmän handling där. Elektroniskt utlämnade av uppgifter från en myndighet till en annan sker därför allt oftare på annat sätt än genom direktåtkomst. Ett exempel på detta är brottsbekämpande myndigheters åtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen. Det är sannolikt att en stor del av myndigheternas behov kan tillgodoses genom annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst. Programmet eSam, som är ett samverkansprogram mellan 34 myndigheter, rekommenderar också att nya system utformas för annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst.

#### *Förslag som skapar förutsättningar för automatiserat informationsutbyte*

För att uppgifter ska få lämnas ut elektroniskt krävs inget särskilt lagstöd. I den EU-rättsliga dataskyddslagstiftningen finns det heller inget uttryckligt hinder mot att personuppgifter lämnas ut elektroniskt. Den personuppgiftsansvarige är dock skyldig att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå i förhållande till de risker som en sådan digital hantering kan medföra (jfr artikel 5.1 f och artikel 32 i dataskyddsförordningen samt artikel 4.1 f och artikel 29 i brottsdatadirektivet). För många myndigheter, däribland Polismyndigheten, gäller att personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. Det anses normalt inte olämpligt att lämna ut personuppgifter elektroniskt till myndigheter.

För vissa myndigheter finns dock mer restriktiva bestämmelser som begränsar möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt



till vissa situationer. Detta gäller t.ex. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Centrala studiestödsnämnden. Sådana bestämmelser har tidigare motiverats av den risk som ett elektroniskt utlämnande skulle kunna innebära för otillbörligt intrång i enskildas integritet. Den aktör som tar emot uppgifter har dock inte rättsligt stöd för att behandla uppgifterna annat än i enlighet med gällande dataskyddsreglering. Riskerna för att mottagande myndigheter ska behandla personuppgifter som hämtas in elektroniskt på ett sätt som inte är avsett ska därför inte överdrivas. Det kan således ifrågasättas om bestämmelser som begränsar möjligheterna att lämna ut uppgifter elektroniskt till vissa situationer bör finnas kvar.

Mot denna bakgrund ska utredaren, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven

- identifiera vilka rättsliga begränsningar som finns för ett elektroniskt informationsutbyte mellan de myndigheter och andra aktörer som omfattas av uppdraget och brottsbekämpande myndigheter, och
- ta ställning till om begränsningarna bör tas bort och, oavsett bedömning i sak, lämna författningsförslag som innebär att informationsutbytet kan ske elektroniskt.

För att elektroniskt utlämnande ska kunna ske automatiserat krävs förutom rättsliga förutsättningar att myndigheterna träffar överenskommelser och att tekniska lösningar utvecklas. Sådana frågor omfattas inte av utredarens uppdrag.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 31 oktober 2023.

(Justitiedepartementet)



# Statens offentliga utredningar 2023

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!  
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2023

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

### Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.  
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

Skyddet för EU:s finansiella intressen.

Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]

En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]

### Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

### Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerbaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]  
Åtgärder för tryggare bostadsområden.  
[57]  
Utökade möjligheter att använda  
preventiva tvångsmedel 2. [60]  
Anonyma vittnen. [67]  
Ökat informationsflöde till  
brottsbekämpningen. En ny  
huvudregel. [69]

#### **Klimat- och näringslivsdepartementet**

Tillfälligt miljötillstånd för  
samhällsviktig verksamhet  
– för ökad försörjningsberedskap. [11]  
Organisera för hållbar utveckling. [14]  
Värdet av vinden. Kompensation,  
incitament och planering för  
en hållbar fortsatt utbyggnad av  
vindkraften. Del 1 och 2. [18]  
Ett förändrat regelverk för framtidens  
el- och gasnät. [64]

#### **Kulturdepartementet**

Kultursamhället – utvecklad samverkan  
mellan stat, region och kommun. [58]  
Sveriges säkerhet i etern. [63]  
Som om vi aldrig funnits  
– exkludering och assimilering av  
tornedalingar, kväner och lantalaiset.  
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan  
– eksklyteerinki ja assimileerinki  
tornionlaaksolaisista, kväänistä ja  
lantalaisista. *Slutbetänkande.*  
Som om vi aldrig funnits.  
Vår sanning och verklighet.  
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan.  
Meän tottuus ja toelisuus.  
*Intervjuberättelser.*  
Som om vi aldrig funnits.  
Tolv tematiska forskarrapporter.  
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan.  
Kakstoista temattista tutkintoraporttia.  
*Forskarrapporter.* [68]

#### **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag  
för en stärkt bioekonomi. [15]  
Förbud mot bottenrålning i marina  
skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre  
djurskydd. [27]  
Jakt och fiske i renbetesland. [46]  
Bättre information om hyresbostäder.  
Kartläggning av andrahands-  
marknaden och ett förbättrat lägen-  
hetsregister. [65]

#### **Socialdepartementet**

Från delar till helhet. Tvångsvården  
som en del av en sammanhållen och  
personcentrerad vårdkedja. [5]  
Ett statligt huvudmannaskap  
för personlig assistans.  
Ökad likvärdighet, långsiktighet  
och kvalitet. [9]  
Tandvårdens stöd till våldsutsatta  
patienter. [10]  
Patientöversikter inom EES och Sverige.  
[13]  
Ett modernare socialförsäkringsskydd för  
gravida. [23]  
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett  
samhälle som främjar fysisk aktivitet?  
[29]  
Ett trygghetssystem för alla. Nytt  
regelverk för sjukpenninggrundande  
inkomst. [30]  
Förbättrade möjligheter för barn att  
utkräva sina rättigheter enligt barn-  
konventionen. [40]  
Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]  
Ett stärkt och samlat skydd  
av välfärdssystemen. [52]  
En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring  
– för bättre ekonomisk trygghet,  
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1  
och 2. [53]  
Några smittskyddsfrågor inom social-  
tjänsten och socialförsäkringen. [56]  
Vi kan bättre!  
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med  
liv och hälsa i fokus. [62]  
För barn och unga i samhällsvård. [66]

### **Utbildningsdepartementet**

Statlig forskningsfinansiering.  
Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.  
Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola  
– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Ny myndighetsstruktur för finansiering av  
forskning och innovation. [59]

### **Utrikesdepartementet**

Ett modernare regelverk för legaliseringar,  
apostille och andra former av intyganden. [42]