

Yttrande

2024-01-09



Ärende nr: 18, SLK-2023-00951

Yttrande angående – Remiss från Justitiedepartementet - Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel SOU2023:69

Sverigedemokraterna är mycket positiva till de delar som rör uppgiftsutlämnandet avseende de uppgifter som framkommer inom ramen för kommunens tillsyns-, tillstånds- och uppföljningsarbete. Som förslaget ser ut idag ska uppgiftsskyldigheten i den nya lagen omfatta skolväsendet, internationella skolor och öppen fritidsverksamhet. Skyldigheten gäller oavsett om verksamheten bedrivs av en offentlig eller en enskild huvudman. Under dessa omständigheter vill Sverigedemokraterna göra följande medskick:

Det vore att föredra att samtliga fritidsgårdar i Sverige arbetar enhetligt med gårdskort.

Endast ett fåtal av Sveriges fritidsgårdar kräver ett medlemskort. Mölndal, Borås, Strängnäs, Robertsfors, Bjurholm, Hässleholm och Kävlinge är goda exempel på kommuner som alla använder gårdskort idag. Kortet skapar en tryggare och positiv mötesplats där besökare i större utsträckning följer ordnings- och trivselregler. Med ett gårdskort åtar sig fritidsgårdens besökare att visa personal och andra besökare respekt och ha ett vårdat språk så att alla känner sig bekväma, det i sin tur ger en större känsla av tillhörighet hos besökare och leder till mindre skadegörelse.

Syftet med kortet är också att fritidsgårdarnas personal ska kunna identifiera besökare av trygghets- och säkerhetsskäl och kontakta vårdnadshavare vid behov, det kan likväl gälla kontakt med myndigheter. All personal inom öppen fritidsverksamhet behöver därtill ha kunskap om bestämmelserna och veta vilken typ av uppgifter som ska överlämnas till huvudman för vidare bedömning för att en effektiv och rättssäker hanteringsordning ska vara möjlig.

Bibliotek

Även ett bibliotekskort bör vara ett krav för access till lokalerna. Här ska personal kunna identifiera besökare av trygghets- och säkerhetsskäl och kontakta vårdnadshavare eller myndigheter vid behov.

Flera personer som arbetar och har arbetat på fritidsgårdar som ungdomsledare och fritidsassistenter har visat sig ha kopplingar till gängmiljön.

För att säkerställa en individs bakgrund och rätt till arbete med barn och unga, behöver individens identitet först och främst säkras och fastställas. För arbete inom skola och med barn visas enbart uppgifter om personen dömts för mord, dråp, grov misshandel, sexualbrott, människorov, barnpornografibrott eller grovt rån på de

registerutdrag som krävs. Det innebär att personer som dömts för grova narkotika- och vapenbrott kan slinka igenom. Det är vanligt att all personal som anställts till fritidsgårdar behöver uppvisa ett registerutdrag. Däremot görs ingen ytterligare kontroll avseende brottsbakgrund, och det görs heller inga kontinuerliga bakgrundskontroller under anställningstiden. Den senaste tidens händelser runt om i Sverige pekar tydligt på att rutinerna över lag behöver skärpas.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2023-12-11

Ärendenummer SLK-2023-00951

Handläggare

Britta Timan, Ellinor Malmberg

Telefon:031-368 04 56, 368 04 04

E-post: britta.timan@stadshuset.goteborg.se,

ellinor.malmberg@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Justitiedepartementet – Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel (SOU 2023:69)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel (SOU 2023:69), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2023-10-31 fått remissen Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel (SOU 2023:69) för yttrande. Yttrandet ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 2024-01-12.

I utredningen föreslås en ny lag med uppgiftsskyldighet för myndigheter, kommuner och regioner och vissa enskilda verksamheter att lämna information till de brottsbekämpande myndigheterna. Uppgiftsskyldigheten bryter sekretess med stöd av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och i förekommande fall tystnadsplikt. Den nya lagen innehåller en skyldighet att på begäran lämna ut kontaktuppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Det införs också en skyldighet för kommuner att på eget initiativ och på begäran lämna ut uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, förutsatt att uppgifterna inte omfattas av socialtjänstsekretess- eller hälso- och sjukvårdssekretess. I lagen föreslås en särskild uppgiftsskyldighet för rektor både vid skolor som drivs av offentliga och enskilda huvudmän. Vidare föreslås i OSL utvidgade och förenklade möjligheter att lämna uppgifter i brottsförebyggande syfte samt uppgifter om misstänkt begångna brott från socialtjänsten och hälso- och sjukvården till brottsbekämpande myndigheter.

Den nya regleringen föreslås träda i kraft 2025-01-01.

Stadsledningskontoret ställer sig i huvudsak positiv till förslagen i utredningen. Flera väsentliga synpunkter lämnas dock vad avser förslaget om skolans särskilda uppgiftsskyldighet. Stadsledningskontoret lämnar även i övrigt ett antal synpunkter som bör omhändertas i den vidare beredningen av utredningens förslag.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningen menar att uppgiftslämnandet från kommunerna framför allt förväntas att öka från tillstånds- och tillsynsverksamhet och från verksamhet som rör upphandling.

Utredningen bedömer dock att kostnaden för detta endast bör vara av mindre omfattning och inte av varaktig karaktär och anser därför att förslagen inte kommer att föranleda behov av någon särskild finansiering. I de kontakter stadsledningskontoret haft med företrädare för några av stadens tillstånds- och tillsynsverksamheter framkommer att staden redan idag arbetar med att lämna uppgifter till de brottsförebyggande myndigheterna när det är möjligt. Även om förslagen medför behov av rutiner och viss kompetensutveckling för tillämpningen bedöms kostnaderna kunna rymmas inom ordinarie budgetram.

Utredningen menar vidare att den nya uppgiftsskyldigheten för skolan att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter kommer att kräva vissa utbildningsinsatser och att vägledning kan komma att behöva tas fram för att nå önskad tillämpning. Utredningen menar dock att kostnaden för detta är av mindre omfattning och inte av varaktig karaktär, varför någon särskild finansiering med anledning av förslagen inte är nödvändig.

Stadsledningskontoret bedömer att den kommunala verksamhet som kommer att beröras i störst utsträckning av lagförslaget är skolan. Den särskilda uppgiftsskyldigheten för skolan är en förhållandevis stor förändring och kommer att påverka stora delar av skolans verksamhet. Stadsledningskontoret delar Skolverkets bedömning av att det kommer att krävas 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 brottsbekämpande myndigheter. 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. Stadsledningskontoret delar Skolverkets bedömning och menar, i motsats till utredningen, att dessa kostnader behöver beräknas och ersättas i enlighet med finansieringsprincipen.

I övrigt delar stadsledningskontoret utredningens bedömning om att de uppgiftsskyldigheter som föreslås inte leder till ökat resursbehov i staden.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på ärendet utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Syftet med de författningsförslag som lämnas i betänkandet är att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas förmåga att förebygga och bekämpa brott. Utredningens bedömning är att brottsbekämpningen kommer få avsevärt bättre möjligheter att förebygga och bekämpa brott genom förslagen. Förslagen 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. Stadsledningskontoret delar denna bedömning även om det är omöjligt att förutse hur stor påverkan förslagen har på det brottsförebyggande arbetet och antal lagförda brott.

Att förebygga och förhindra att barn utsätts för brott är att säkerställa barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6 barnkonventionen). Barnkonventionens ställer upp krav på att barns egna rättigheter ska respekteras och ger staten en skyldighet att skydda barn och unga mot kriminalitet. Vid alla åtgärder som rör barn 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.

Ett av syftena med förslagen är att bidra 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 i riskzon för kriminalitet. Flera av utredningens förslag innebär ökade möjligheter att lämna uppgifter som rör barn och unga från bland annat 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 förslagen. Konsekvenserna ur ett barnperspektiv blir särskilt påtagliga beträffande de förslag som rör ett ökat uppgiftslämnande från skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård. I de nämnda verksamheterna 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. Enligt utredningen saknas forskning kring vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen kan få för enskildas, inklusive barns, förtroende för skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Erfarenheterna från de berörda verksamheterna tyder dock på att förslagen om skolans uppgiftsskyldighet och socialtjänstens utökade utlämnande kan få påverkan på verksamheternas förmåga att utföra sitt grunduppdrag. Både socialtjänstens, förskolans och skolans uppdrag bygger på att det finns en förtroendefull relation mellan verksamhetens företrädare och det aktuella barnet eller ungdomen. Det finns en uppenbar risk att ett barn som är i behov av hjälp och stöd, kanske just utifrån sin kriminella livsstil, inte söker eller tar emot hjälp av rädsla för att riska att ertappas och straffas för olika gärningar. Även barn och unga som är utsatta i sin hemmiljö kan riskera att välja bort en kuratorskontakt eller stöd från socialtjänsten i syfte att skydda föräldrar från att bli avslöjade. Förslagen riskerar därför i dessa delar att leda till att förtroendet för skolan och socialtjänsten urholkas och att barn riskerar att gå minste om det stöd de är i behov av.

Bilagor

1. Sammanfattning av Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel (SOU 2023:69)
2. Förslag till yttrande

Ärendet

Göteborgs Stad har 2023-10-31 fått remissen Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel (SOU 2023:69) för yttrande. Yttrandet ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 2024-01-12.

Beskrivning av ärendet

Beredning av ärendet

Ärendet har på grund av den korta svarstiden inte kunnat vidareremitterats till berörda nämnder. Stadsledningskontoret har därför träffat företrädare för inköps- och upphandlingsförvaltningen, miljöförvaltningen, förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltningen, förvaltningen för funktionsstöd, äldre samt vård- och omsorgsförvaltningen och socialnämnderna Centrum, Hisingen, Nordost samt Sydväst för synpunktsinhämtning.

Sammanfattning av utredningens överväganden och förslag

Utredningens uppdrag och avgränsning

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt skolor. Vidare har regeringen i ett tilläggsdirektiv gett utredningen i uppdrag att föreslå en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen när det gäller informationsdelning 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.

Utredningen har sett det som nödvändigt att avgränsa arbetet till att enbart avse förbättrade möjligheter att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

En ny lag med skyldigheter att lämna uppgifter till brottsbekämpningen

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

Utlämnande av kontaktuppgifter

Myndigheter och enskilt bedriven verksamhet inom socialtjänst och hälso- och sjukvård samt skolor med enskild huvudman 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.

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. Bestämmelsen gäller således för kommunens alla verksamheter.

Skyldigheten att lämna kontaktuppgifter är avsedd att ge brottsbekämpningen en enkel tillgång till uppgifterna och ett utlämnande ska inte kräva någon mer komplicerad bedömning av informationsinnehavaren, eftersom det endast är om det finns synnerliga skäl som en innehavare av informationen kan avstå från att lämna ut en uppgift.

För andra uppgifter än kontaktuppgifter som finns inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården har utredningen bedömt att det är olämpligt att föreslå generella uppgiftsskyldigheter. För dessa verksamheter föreslås i stället vissa ändringar av OSL (se vidare nedan).

Uppgiftsskyldighet för allmänna uppgifter inom kommuner och regioner

Utredningen föreslår också i den nya lagen att kommuner och regioner utan föregående begäran ska 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. 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. Den generella uppgiftsskyldigheten som föreslås gäller inte för uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess, socialtjänstsekretess och statistiksekretess. Det innebär för skolans del att uppgifter som förvaras inom elevhälsans medicinska gren undantas från uppgiftsskyldighet och för uppgifter som framkommer i den verksamhet som rektor ansvarar för gäller en särskild bestämmelse om uppgiftsskyldighet.

Särskild uppgiftsskyldighet inom skolan

För uppgifter inom skolan föreslår utredningen en bestämmelse i den nya lagen som ger rektor en skyldighet att utan föregående begäran lämna uppgifter som framkommer i den verksamhet som rektorn ansvarar för till Polismyndigheten, i de fall uppgifterna kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. Uppgifterna ska inte lämnas om övervägande skäl talar mot att dessa lämnas ut. En rektor inom skolväsendet ska också 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.

Skyldigheten att lämna uppgifter gäller inom alla skolformer som omfattas av 1 kap. 1 § skollagen (2010:800) till exempel 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.

Förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

I utredningen framhålls att det redan idag finns relativt stora möjligheter för socialtjänsten att lämna ut uppgifter i brottsförebyggande syfte bland annat om unga som riskerar att

hamna i kriminalitet. Bestämmelserna återfinns i 10 kap. i OSL men används dock i begränsad omfattning. Utredningen lämnar därför förslag som syftar till att förenkla tillämpningen av bestämmelserna.

Uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, 10 kap. 18 a och c §§ OSL,

Bestämmelserna i 10 kap 18 a § OSL innehåller en regel som tillåter personal inom socialtjänsten att, under vissa villkor, dela information om unga med Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i syfte att förebygga brott. Här föreslås nu även Tullverket läggas till.

Bestämmelserna i 10 kap 18 c § 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.

För att tillämpa bestämmelserna krävs att uppgiften som lämnas ut kan antas bidra till att förhindra brott (andra punkten i respektive bestämmelse). Den som lämnar en uppgift ska således göra en bedömning av om uppgiften kan antas bidra till att förhindra brott.

Utredningen föreslår att det kravet tas bort, vilket medför att den som lämnar uppgiften inte längre behöver göra denna bedömning. I stället kommer det att krävas att uppgiften lämnas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det bör enligt utredningen vara avsevärt enklare för den utlämnande tjänstepersonen att bedöma syftet för utlämnandet än den förväntade effekten av att uppgiften lämnas. Förenklingen bedöms leda till att fler uppgifter lämnas ut. Dessutom bedöms ändringen som sådan medföra att bestämmelsen blir tillämplig i fler situationer.

Av lydelsen i bestämmelserna i 10 kap. 18 a och c §§ framgår att en uppgift kan lämnas ut om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att utöva brottslig verksamhet. Begreppet särskilda omständigheter ger enligt utredningen intrycket av att tillämpningen ska vara restriktiv. Med hänsyn till vad som framgår av tidigare förarbeten så tycks det snarare vara fråga om att det ska röra sig om konkreta omständigheter, att jämföras med begreppet påtaglig risk. Utredningen föreslår därför en förenkling av 18 a och c §§ genom att ändra rekvisitet särskilda omständigheter till konkreta omständigheter. Uttrycket konkreta omständigheter innebär också språkligt ett marginellt lägre krav på vilka omständigheter som krävs för ett utlämnande.

För ett utlämnande med stöd av 18 a och c §§ ska det enligt utredningen vara 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 lägsta straffet är fängelse i ett år. Framkommer sådana omständigheter menar utredningen att en uppgift får lämnas ut, om det med hänsyn till planerade insatser för den unge (18 a§), för den enskilde eller närstående (18 c §) eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, 10 kap. 18 b § OSL

Bestämmelsen i 10 kap. 18 b § anger att socialtjänstsekretess inte hindrar att en uppgift som rör en enskild lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå brott enligt

4-10 §§ terroristbrottslagen (2022:666), eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott enligt 4 § samma lag, uppgiften kan antas bidra till att förhindra det, och det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den enskilde eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Utredningen föreslår att även uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess ska omfattas av paragrafens tillämpningsområde och att samma förenklingar som föreslås för 18 a och c §§ ska gälla för 18 b §, det vill säga särskilda omständigheter ersätts av konkreta omständigheter och kravet på att uppgiften kan antas bidra till att förhindra brottet tas bort. Dessutom föreslås att intresseavvägningen i paragrafens tredje punkt tas bort helt. Paragrafens tillämpningsområde föreslås också att även omfatta brott mot rikets säkerhet.

Uppgifter som rör viss brottslighet som riktas mot unga, 10 kap. 21 § OSL

Enligt 10 kap. 21 § OSL kan uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårds samt socialtjänstsekretess lämnas till polis eller åklagare om uppgiften rör misstanke om brott riktat mot personer under 18 år enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken eller enligt lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor. Av utredningen framgår att det varit otydligt om bestämmelsen även omfattar uppgifter om försök, förberedelse och stämpling till brotten och utredningen föreslår därför att det uttryckligen ska framgå av bestämmelsen att den är tillämplig på uppgifter som rör ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling till brott.

Misstankar om vissa begångna brott, 10 kap. 23 § OSL

Utredningen föreslår en sänkt tröskel för när uppgifter rörande misstankar om begångna brott som bland annat omfattas av socialtjänst- eller hälso- och sjukvårdssekretess kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL. Vid misstanke om ett begånget brott får enligt dagens bestämmelser uppgifter lämnas till brottsbekämpande myndigheter om straffskalan börjar på ett års fängelse. Utredningen föreslår en ändring till misstanke om brott där straffskalan börjar på sex månaders fängelse.

En sådan ändring innebär att bland annat 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 §)

För misstanke om försök till brott gäller i dag att det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i två år, eller ett år om gärningen innefattat försök till överföring av allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen. Det föreslås nu ändras till försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket det längsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i ett år eller mer.

Förutom ovanstående föreslås 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. Det betyder att även uppgifter som behövs för att utreda vem som är misstänkt för ett brott kan lämnas och att uppgifter om flera personer kan lämnas om det behövs för att identifiera en gärningsperson.

Misstankar om vissa begångna brott, 10 kap. 24 § OSL

Ytterligare sekretessbrytande bestämmelser återfinns i 10 kap. 24 § OSL. Enligt paragrafen 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 bland annat 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 att en uppgift rör ett begånget brott, som har 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 enligt 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.

Av utredningen framgår att flera myndigheter påtalat att det uppstår problem vid den praktiska tillämpningen av 10 kap. 24 § OSL. Rekvisiten 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. Därför föreslår utredningen att det inte ska krävas någon påföljdsbedömning för att bestämmelsen ska vara tillämplig. 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.

Vidare föreslås att det i likhet med förslaget gällande 10 kap. 23 § OSL ska vara möjligt att tillämpa bestämmelsen även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brott.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till de förslag till ändringar och förenklingar som föreslås i utredningen avseende de sekretessbrytande bestämmelserna i OSL. När det gäller den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna är stadsledningskontoret positiv till de delar som rör uppgiftsutlämnandet avseende de uppgifter som framkommer inom ramen för kommunens tillsyns-, tillstånds- och uppföljningsarbete. Utifrån den kontrollfunktion som kommunen har i många delar av sin verksamhet samlas information in som kan antas behöva för den brottsbekämpande verksamheten och det är ett område där det redan idag bedrivs arbete för att kunna dela information genom myndighetssamverkan i de situationer detta är möjligt.

Sekretessbrytande bestämmelser förtydligar ramarna för detta arbete. När det gäller förslaget om skolans särskilda uppgiftsskyldighet är detta en helt ny och långtgående uppstiftsskyldighet inom en verksamhet som har i uppdrag att tillgodose barn- och ungas rätt till utbildning, som i sig bedöms vara en viktig skydds- och framgångsfaktor för att skydda barn och ungdomar från kriminalitet.

Stadsledningskontoret lämnar därför flera väsentliga synpunkter på förslaget om skolans särskilda uppgiftsskyldighet. Även i övrigt lämnar stadsledningskontoret ett antal synpunkter som bör omhändertas i den vidare beredningen av utredningens förslag.

Utredningens avgränsning avseende informationsutbyte

Utredningen har haft 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 samt föreslå en ny huvudregel som innebär de aktörer som omfattas ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott.

Utredningen har själv avgränsat uppdraget till att enbart omfatta ett förbättrat informationsflöde till de brottsbekämpande myndigheterna. Det innebär att inga överväganden eller förslag som skulle kunna innebära en informationsöverföring till vissa kommunala verksamheter har utretts. Stadsledningskontoret ser dock ett behov av en sådan översyn för att utreda en eventuell möjlighet att underlätta myndighetsgemensam samverkan inom till exempel skolans verksamheter, tillsyn av livsmedelshantering eller alkoholutskänkning och uppföljning av externa leverantörer.

Förslagets påverkan på möjligheten för verksamheterna att utföra sitt grunduppdrag

I utredningen beskrivs att det saknas forskning kring vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen kan få för enskildas, inklusive barns, förtroende för skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Utredningen menar också att det, i det fall utredningens förslag blir verklighet, finns anledning att studera vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande kan få för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens huvuduppdrag. En sådan uppföljning bör också enligt stadsledningskontoret omfatta även skolväsendet.

Erfarenheterna från berörda verksamheter tyder på att förslagen om skolans uppgiftsskyldighet och socialtjänstens utökade utlämnande kan få påverkan på verksamheternas förmåga att utföra sitt grunduppdrag. Både socialtjänstens, förskolans och skolans uppdrag bygger på att det finns en förtroendefull relation mellan verksamhetens företrädare och det aktuella barnet eller ungdomen och dennes föräldrar. Den desinformationskampanj som sprids i samhället påverkar såväl socialtjänst som samtliga skolformer negativt och en uppgiftsskyldighet riskerar att ytterligare bidra till en minskad tillit till dessa verksamheter.

Det finns en uppenbar risk att barn och unga som är i behov av hjälp och stöd, kanske just utifrån kriminalitet, inte söker eller tar emot hjälp av rädsla för att riskera att straffas på olika sätt. Även barn och unga som är utsatta i sin hemmiljö kan komma att välja bort till exempel en kuratorskontakt eller stöd från socialtjänsten i syfte att skydda föräldrar och andra närstående från att bli ”avslöjade”. Förskolan är en frivillig verksamhetsform och det finns risk för att barn hålls hemma från förskolan om vårdnadshavarna känner en rädsla för att uppgifter kommer att lämnas över till polisen. 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.

Förslagen riskerar därför i dessa delar att leda till att förtroendet för skolan och socialtjänsten urholkas och att barn riskerar att gå miste om det stöd de är i behov av.

Praktiskt genomförande och dokumentation av uppgiftslämnande

Utifrån den uppgiftsskyldighet som föreslås behöver det finnas struktur och rutiner för hur kommunen i sina verksamheter ska kunna fullgöra densamma. När det inkommer en begäran från annan myndighet att ta del av uppgifter så finns en hanteringsordning, där det också går att dokumentera vilka bedömningar som görs inför ett utlämnande för det fall uppgifterna skulle omfattas av sekretess.

Utifrån annan underrättelse- eller anmälningsskyldighet, exempelvis enligt lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, folkbokföringslagen (1991:481) samt anmälningsskyldigheten enligt bidragsbrottslagen (2007:612) har de kommunala myndigheterna att fatta beslut om att med stöd av aktuell bestämmelse i den tillämpliga lagen lämna ut uppgifter, som annars omfattas av sekretess, till en annan myndighet. Det framgår av delegationsordningen vem som är behörig att fatta beslut om att göra underrättelse eller anmälan och det behöver därutöver finnas rutiner hur besluten och den information som lämnas till en annan myndighet ska dokumenteras samt bevaras hos den utlämnande nämnden. Det nu aktuella förslagen om uppgiftsskyldighet behöver hanteras på ett liknande sätt, särskilt mot bakgrund av att det är en skyldighet som åläggs de kommunala verksamheterna.

Utredningen ger dock inte någon vägledning för hur ett utlämnande ska gå till. Ofta borde uppgiftslämnandet ske skriftligt från kommunen till den brottsbekämpande myndigheten i form av en allmän handling för att det ska kunna framgå vilka uppgifter som lämnats ut och vilka överväganden som gjorts. En sådan allmän handling diarieförs och kan sedan komma att begäras ut. Fråga uppstår då om handlingen där uppgifterna finns nedtecknande vid ett utlämnande kan skyddas av sekretess. Att anta att något kan behövas för brottsbekämpande verksamhet behöver inte betyda att det faktiskt leder till någon åtgärd från den myndighet uppgiften lämnats till, men kan innebära en risk för skada för den eller de som berörs av att uppgiften lämnas ut om detta blir känt i ett annat sammanhang. Det hade därför varit bra med vägledning från lagstiftaren även avseende den praktiska hanteringen av uppgiftslämnandet, inte minst mot bakgrund av att det är en skyldighet att lämna uppgifter som föreslås och således ett ansvar för de kommunala myndigheterna att kunna visa hur denna skyldighet fullgörs.

Oklar tillämpning av bestämmelsen om skolans särskilda uppgiftsskyldighet

Grunden för skolans uppdrag är barn och ungas rätt till utbildning. 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. Det finns ett stort behov av att informationsflödet mellan de brottsbekämpande myndigheterna och skolan förbättras. Det är svårt att förutse de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna för skolans uppdrag av ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen och såväl fördelar som nackdelar finns med förslagen. Syftet med bestämmelsen är angeläget då beivrandet av brott är en viktig samfällig funktion men förslagets utformning riskerar att på ett oproportionerligt sätt påverka skolans huvuduppdrag och den brottspreventiva effekt en fullgjord skolgång har.

Merparten av de uppgifter som brottsbekämpningen behöver, och som en uppgiftsskyldighet tar sikte på, är uppgifter som finns i den elevnära verksamheten och inte i skolans ledning. Det är framför allt uppgifter som finns hos elevhälsoteam och lärare som brottsbekämpningen är intresserad av. Uppgiftsskyldigheten är inte begränsad på så sätt att den bara avser händelser i skolmiljön. Händelser som inträffat utanför skolan kan komma till skolans kännedom. Det kan enligt utredningen till exempel vara uppgifter om att en elev har börjat umgås med kända gängkriminella, plötsligt har tillgång till dyra märkeskläder eller andra saker som hen 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. Den uppgiftsskyldighet som föreslås är avsedd att användas även för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet, det vill säga inom ramen för underrättelsearbetet. Det kan i de fallen ofta vara svårt att veta vilken brottslighet det är fråga om.

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. I skolan sker inte någon samlad dokumentation avseende uppgifter om eleverna utifrån iakttagelser och olika uppgifter som kan antas behövas för att bekämpa brott. En rektor behöver vinnlägga sig om att förutsättningarna för ett utlämnande till polisen är uppfyllda avseende de uppgifter som hen fått kännedom om. Det behöver göras genom ett beslut där det framgår att förutsättningarna för utlämnande är uppfyllda och om detta sedan lämnas till polisen bör det bli i form av en allmän handling. Genom bestämmelsen ställs krav på att dokumentera uppgifter som annars inte hade dokumenterats. Varje skolenhet måste således inrätta en administrativ hanteringsordning för hur en överföring av information som kan antas behövas i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet till rektor ska gå till för att garantera att skolan uppfyller skyldigheten. Det är dessutom en stor mängd uppgifter som finns ackumulerat i en skolas samlade personalgrupp som skulle kunna omfattas av rektors uppgiftsskyldighet. Kravet som ställs på att en uppgift kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten är lågt ställt. Den avgränsning utredningen gjort kring att informationsöverföringen enbart ska gå från skola till polis gör att skolan inte genom ett gemensamt utbyte kan få insikt i vilken typ av information polisen är i behov av.

Sveriges kommuner och regioner, SKR har i utredningen 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. Stadsledningskontoret delar SKR:s och Skolverkets bedömning i denna del.

Den oklara tillämpningen av bestämmelsen leder dessutom till frågetecken kring i vilka situationer ett ansvarsutkrävande kan ske när rektor inte fullgjort skyldigheten. Oklarheter finns bland annat gällande vilka uppgifter som ska lämnas, hur de ska överlämnas till polisen och i vilket skede. Det är otillfredsställande att så stora oklarheter finns gällande tillämpningen i förhållande till rektors möjlighet att faktiskt uppfylla skyldigheten utan att ytterst riskera att göra sig skyldig till tjänstefel.

Förslagets påverkan på personal

Ett ökat informationsflöde från kommunen till de brottsförebyggande myndigheterna kan leda till en ökad risk för hot, våld och otillåten påverkan mot personalen i samband med uppgiftslämnande. Flera personalgrupper så som till exempel socialsekreterare, personliga assistenter, personal inom den kommunala hälso- och sjukvården och personal inom skola och förskola arbetar nära de individer de också ska anmäla eller lämna uppgifter om till de brottsförebyggande myndigheterna. Det finns därför en särskild risk för dessa medarbetare. Skolverket har i utredningen 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.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten för rektor att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna skulle också kunna innebära att fler personer kan komma att begära ut personaladministrativa uppgifter om personalen inom förskola och skola. För personal inom socialtjänsten finns möjlighet att med stöd av 10 § offentlighets- och sekretessförordningen sekretessbelägga uppgifter om personnummer och födelsedatum. Motsvarande möjlighet finns inte för till exempel personal inom förskola och skola. Stadsledningskontoret anser att det i sammanhanget bör övervägas en utökad möjlighet för kommunerna att sekretessbelägga motsvarande uppgifter även för fler personalkategorier.

Behov av kompetensutvecklingsinsatser

Som beskrivits i utredningen är tillämpningen av den befintliga sekretesslagstiftningen för många tjänstemän förenat med en rädsla att göra fel och ofta finns det bristande kunskap om regelverket. För att lagstiftningen faktiskt ska komma att tillämpas i den utsträckning som utredningen avser och som lagstiftaren även tidigare avsett behövs informations- och utbildningsinsatser, särskilt i den del som avser rektors uppgiftsskyldighet till Polismyndigheten. All personal på en skola behöver till exempel ha kunskap om bestämmelserna och veta vilken typ av uppgifter som ska överlämnas till rektor för vidare bedömning för att en effektiv och rättssäker hanteringsordning ska vara möjlig. Stadsledningskontoret menar att kostnader för kompetensutveckling behöver beräknas och ersättas i enlighet med finansieringsprincipen.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

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.



Bilaga 2

Justitiedepartementet

Ju.remissvar@regeringskansliet.seJu.L4@regeringskansliet.se

Diarienummer Ju2023/02434

Yttrande över remiss – Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel (SOU 2023:69)

Göteborgs Stad ställer sig positiv till de förslag till ändringar och förenklingar som föreslås i utredningen avseende de sekretessbrytande bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. När det gäller den nya lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna är Göteborgs Stad positiv till de delar som rör uppgiftsutlämnandet avseende de uppgifter som framkommer inom ramen för kommunens tillsyns-, tillstånds- och uppföljningsarbete. Utifrån den kontrollfunktion som kommunen har i många delar av sin verksamhet samlas information in som kan antas behöva för den brottsbekämpande verksamheten och det är ett område där det redan idag bedrivs arbete för att kunna dela information genom myndighetssamverkan i de situationer detta är möjligt. Sekretessbrytande bestämmelser förtydligar ramarna för detta arbete. När det gäller förslaget om skolans särskilda uppgiftsskyldighet är detta en helt ny och långtgående uppställning inom en verksamhet som har i uppdrag att tillgodose barn- och ungas rätt till utbildning, som i sig bedöms vara en viktig skydds- och framgångsfaktor för att skydda barn och ungdomar från kriminalitet. Göteborgs Stad lämnar därför flera väsentliga synpunkter på förslaget om skolans särskilda uppgiftsskyldighet. Även i övrigt lämnar Göteborgs Stad ett antal synpunkter som bör omhändertas i den vidare beredningen av utredningens förslag.

Utredningens avgränsning avseende informationsutbyte

Utredningen har haft 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 samt föreslå en ny huvudregel som innebär de aktörer som omfattas ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott.

Utredningen har själv avgränsat uppdraget till att enbart omfatta ett förbättrat informationsflöde till de brottsbekämpande myndigheterna. Det innebär att inga överväganden eller förslag som skulle kunna innebära en informationsöverföring till vissa kommunala verksamheter har utretts. Göteborgs Stad ser dock ett behov av en sådan

översyn för att utreda en eventuell möjlighet att underlätta myndighetsgemensam samverkan inom till exempel skolans verksamheter, tillsyn av livsmedelshandling eller alkoholutskänkning och uppföljning av externa leverantörer.

Förslagets påverkan på möjligheten för verksamheterna att utföra sitt grunduppdrag

I utredningen beskrivs att det saknas forskning kring vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen kan få för enskilda, inklusive barns, förtroende för skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Utredningen menar också att det, i det fall utredningens förslag blir verklighet, finns anledning att studera vilken påverkan ett utökat uppgiftslämnande kan få för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens huvuduppdrag. En sådan uppföljning bör också enligt Göteborgs Stad omfatta även skolväsendet.

Erfarenheterna från berörda verksamheter tyder på att förslagen om skolans uppgiftsskyldighet och socialtjänstens utökade utlämnande kan få påverkan på verksamheternas förmåga att utföra sitt grunduppdrag. Både socialtjänstens, förskolans och skolans uppdrag bygger på att det finns en förtroendefull relation mellan verksamhetens företrädare och det aktuella barnet eller ungdomen och dennes föräldrar. Den desinformationskampanj som sprids i samhället påverkar såväl socialtjänst som samtliga skolformer negativt och en uppgiftsskyldighet riskerar att ytterligare bidra till en minskad tillit till dessa verksamheter.

Det finns en uppenbar risk att barn och unga som är i behov av hjälp och stöd, kanske just utifrån kriminalitet, inte söker eller tar emot hjälp av rädsla för att riskera att straffas på olika sätt. Även barn och unga som är utsatta i sin hemmiljö kan komma att välja bort till exempel en kuratorskontakt eller stöd från socialtjänsten i syfte att skydda föräldrar och andra närstående från att bli "avslöjade". Förskolan är en frivillig verksamhetsform och det finns risk för att barn hålls hemma från förskolan om vårdnadshavarna känner en rädsla för att uppgifter kommer att lämnas över till polisen. 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. Förslagen riskerar därför i dessa delar att leda till att förtroendet för skolan och socialtjänsten urholkas och att barn riskerar att gå miste om det stöd de är i behov av.

Praktiskt genomförande och dokumentation av uppgiftslämnande

Utifrån den uppgiftsskyldighet som föreslås behöver det finnas struktur och rutiner för hur kommunen i sina verksamheter ska kunna fullgöra densamma. När det inkommer en begäran från annan myndighet att ta del av uppgifter så finns en hanteringsordning, där det också går att dokumentera vilka bedömningar som görs inför ett utlämnande för det fall uppgifterna skulle omfattas av sekretess.

Utifrån annan underrättelse- eller anmälningsskyldighet, exempelvis enligt lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, folkbokföringslagen (1991:481) samt anmälningsskyldigheten enligt bidragsbrottslagen (2007:612) har de kommunala myndigheterna att fatta beslut om att med stöd av aktuell bestämmelse i den tillämpliga lagen lämna ut uppgifter, som annars omfattas av sekretess, till en annan myndighet. Det framgår av delegationsordningen vem som är behörig att fatta beslut om att göra underrättelse eller anmälan och det behöver därutöver finnas rutiner hur besluten och den information som lämnas till en annan myndighet ska dokumenteras samt bevaras hos den utlämnande nämnden. Det nu aktuella förslagen om uppgiftsskyldighet behöver hanteras på ett liknande sätt, särskilt mot bakgrund av att det är en skyldighet som åläggs de kommunala verksamheterna.

Utredningen ger dock inte någon vägledning för hur ett utlämnande ska gå till. Ofta borde uppgiftslämnandet ske skriftligt från kommunen till den brottsbekämpande myndigheten i form av en allmän handling för att det ska kunna framgå vilka uppgifter som lämnats ut och vilka överväganden som gjorts. En sådan allmän handling diarieförs och kan sedan komma att begäras ut. Fråga uppstår då om handlingen där uppgifterna finns nedtecknande vid ett utlämnande kan skyddas av sekretess. Att anta att något kan behövas för brottsbekämpande verksamhet behöver inte betyda att det faktiskt leder till någon åtgärd från den myndighet uppgiften lämnats till, men kan innebära en risk för skada för den eller de som berörs av att uppgiften lämnas ut om detta blir känt i ett annat sammanhang. Det hade därför varit bra med vägledning från lagstiftaren även avseende den praktiska hanteringen av uppgiftslämnandet, inte minst mot bakgrund av att det är en skyldighet att lämna uppgifter som föreslås och således ett ansvar för de kommunala myndigheterna att kunna visa hur denna skyldighet fullgörs.

Oklar tillämpning av bestämmelsen om skolans särskilda uppgiftsskyldighet

Grunden för skolans uppdrag är barn och ungas rätt till utbildning. 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. Det finns ett stort behov av att informationsflödet mellan de brottsbekämpande myndigheterna och skolan förbättras. Det är svårt att förutse de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna för skolans uppdrag av ett utökat uppgiftslämnande till brottsbekämpningen och såväl fördelar som nackdelar finns med förslagen. Syftet med bestämmelsen är angeläget då beivrandet av brott är en viktig samfällig funktion men förslagets utformning riskerar att på ett opropotionerligt sätt påverka skolans huvuduppdrag och den brottspreventiva effekt en fullgjord skolgång har.

Merparten av de uppgifter som brottsbekämpningen behöver, och som en uppgiftsskyldighet tar sikte på, är uppgifter som finns i den elevnära verksamheten och inte i skolans ledning. Det är framför allt uppgifter som finns hos elevhälsoteam och lärare som brottsbekämpningen är intresserad av. Uppgiftsskyldigheten är inte begränsad på så sätt att den bara avser händelser i skolmiljön. Händelser som inträffat utanför skolan kan komma till skolans kännedom. Det kan enligt utredningen till exempel vara uppgifter om att en elev har börjat umgås med kända gängkriminella, plötsligt har tillgång till dyra märkeskläder eller andra saker som hen 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. Den uppgiftsskyldighet som föreslås är avsedd att användas även för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet, det vill säga inom ramen för underrättelsearbetet. Det kan i de fallen ofta vara svårt att veta vilken brottslighet det är fråga om.

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. I skolan sker inte någon samlad dokumentation avseende uppgifter om eleverna utifrån iakttagelser och olika uppgifter som kan antas behövas för att bekämpa brott. En rektor behöver vinnlägga sig om att förutsättningarna för ett utlämnande till polisen är uppfyllda avseende de uppgifter som hen fått kännedom om. Det behöver göras genom ett beslut där det framgår att förutsättningarna för utlämnande är uppfyllda och om detta sedan lämnas till polisen bör det bli i form av en allmän handling. Genom bestämmelsen ställs krav på att dokumentera uppgifter som annars inte hade dokumenterats. Varje skolenhet måste således inrätta en administrativ hanteringsordning för hur en överföring av information som kan antas behövas i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet till rektor ska gå till för att garantera att skolan uppfyller skyldigheten. Det är dessutom en stor mängd uppgifter som finns ackumulerat i en skolas samlade personalgrupp som skulle kunna omfattas av rektors uppgiftsskyldighet. Kravet som ställs på att en uppgift kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten är lågt ställt. Den avgränsning utredningen gjort kring att informationsöverföringen enbart ska gå från skola till polis gör att skolan inte genom ett gemensamt utbyte kan få insikt i vilken typ av information polisen är i behov av.

Sveriges kommuner och regioner, SKR har i utredningen 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. Göteborgs Stad delar SKR:s och Skolverkets bedömning i denna del.

Den oklara tillämpningen av bestämmelsen leder dessutom till frågetecken kring i vilka situationer ett ansvarsutkrävande kan ske när rektor inte fullgjort skyldigheten. Oklarheter finns bland annat gällande vilka uppgifter som ska lämnas, hur de ska överlämnas till polisen och i vilket skede. Det är otillfredsställande att så stora oklarheter finns gällande tillämpningen i förhållande till rektors möjlighet att faktiskt uppfylla skyldigheten utan att ytterst riskera att göra sig skyldig till tjänstefel.

Förslagets påverkan på personal

Ett ökat informationsflöde från kommunen till de brottsförebyggande myndigheterna kan leda till en ökad risk för hot, våld och otillåten påverkan mot personalen i samband med uppgiftslämnande. Flera personalgrupper så som till exempel socialsekreterare, personliga assistenter, personal inom den kommunala hälso- och sjukvården och personal inom skola och förskola arbetar nära de individer de också ska anmäla eller lämna uppgifter om till de brottsförebyggande myndigheterna. Det finns därför en särskild risk för dessa medarbetare. Skolverket har i utredningen 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.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten för rektor att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna skulle också kunna innebära att fler personer kan komma att begära ut personaladministrativa uppgifter om personalen inom förskola och skola. För personal inom socialtjänsten finns möjlighet att med stöd av 10 § offentlighets- och sekretessförordningen sekretessbelägga uppgifter om personnummer och födelsedatum. Motsvarande möjlighet finns inte för till exempel personal inom förskola och skola. Göteborgs Stad anser att det i sammanhanget bör övervägas en utökad möjlighet för kommunerna att sekretessbelägga motsvarande uppgifter även för fler personalkategorier.

Behov av kompetensutvecklingsinsatser

Som beskrivits i utredningen är tillämpningen av den befintliga sekretesslagstiftningen för många tjänstemän förenat med en rädsla att göra fel och ofta finns det bristande kunskap om regelverket. För att lagstiftningen faktiskt ska komma att tillämpas i den utsträckning som utredningen avser och som lagstiftaren även tidigare avsett behövs informations- och utbildningsinsatser, särskilt i den del som avser rektors uppgiftsskyldighet till Polismyndigheten. All personal på en skola behöver till exempel ha kunskap om bestämmelserna och veta vilken typ av uppgifter som ska överlämnas till rektor för vidare bedömning för att en effektiv och rättssäker hanteringsordning ska vara möjlig.

Finansiering av förslagen

Göteborgs Stad bedömer att den kommunala verksamhet som kommer att beröras i störst utsträckning av lagförslaget är skolan. Den särskilda uppgiftsskyldigheten för skolan är en förhållandevis stor förändring och kommer att påverka stora delar av skolans verksamhet. Göteborgs Stad delar Skolverkets bedömning av att det kommer att krävas 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 brottsbekämpande myndigheter. Göteborgs Stad delar Skolverkets bedömning och menar, i motsats till utredningen, att dessa kostnader behöver beräknas och ersättas i enlighet med finansieringsprincipen.

För Göteborgs Kommunstyrelse