



## Kommittédirektiv

### 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 utvecklats 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 brottsoffrets 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 informationsluckor 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 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 myndigheter, förutom de nämnda, som utövar tillsyn över verksamhetsutövares 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 miljöbrottsamverkan 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 närliggande ersättningar utnyttjas av organiserad brottslighet och att förhindra att kriminella skaffar sig brottsverktyg i form av till exempel oriktiga identiteter eller företag. Samtidigt kan myndighetssamverkan 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. Däremot 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 rättssäkert 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 deluppgiften 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 deluppgiften, 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 förslagets 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)