

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

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

Ju2023/02434

Kammarrättens ställningstagande

Utredningens uppdrag har innefattat att överväga och föreslå ”mönsterbrytande åtgärder” i form av författningsförslag om en ny huvudregel (se tilläggsdirektiven till utredningen, dir. 2023:11). Huvudregeln innebär att myndigheter och andra aktörer ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter, när det behövs för att förebygga och bekämpa brott. De förslag som utredningen lämnat kommer sannolikt att leda till att nämnda aktörer utbyter information i högre utsträckning än i dag och att brottsbekämpande myndigheters möjligheter att förebygga och bekämpa brott blir bättre. Ett system med regler som har en sådan huvudregel som fundament väcker dock frågor om i vilken mån de är motiverade i ljuset av konsekvenserna av att de samtidigt innebär ingrepp i den personliga integriteten.

Som utredningen beskriver sitt uppdrag ska förslagen utformas så att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning som möjligt, utan att de medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. En sådan avvägning kräver enligt kammarrättens mening att det med viss tillförlitlighet i bedömningen kan antas dels i hur hög grad förslagen bidrar till de önskade effekterna, dels vilka konsekvenserna blir av de ingrepp i enskildas personliga integritet som förslagen innebär. Avvägningen ska enligt kammarrättens uppfattning kunna mynna ut i ett ställningstagande med någon grad av säkerhet, att relationen mellan nyttan av förslagen och konsekvenserna av ingreppen i enskildas personliga integritet är rimlig.

När det gäller nyttan av förslagen, dvs. att de ger de önskade effekterna, är det enligt kammarrättens mening tämligen oklart om de leder endast till marginella eller mer substantiella förbättringar för de brottsbekämpande myndigheterna att förebygga och bekämpa brott. Det framstår vidare som oklart på flera punkter om det inte finns alternativa och för enskildas personliga integritet mindre ingripande åtgärder än de enligt förslagen. Utredningen beskriver t.ex. själv att det redan finns bestämmelser som möjliggör informationsutbyte mellan berörda myndigheter, men som inte

används. Kammarrätten kommer att redovisa sina synpunkter med dessa aspekter på förslagen nedan.

Konsekvenserna av ingreppen i enskildas personliga integritet behandlas framför allt i 21 kap. i betänkandet. I likhet med det utredningen uttalar i det kapitlet anser kammarrätten att förslagen innebär betydande ingrepp i enskildas personliga integritet. Det handlar om att förslagen ger möjligheter att behandla personuppgifter i en stor omfattning och dessutom sådana personuppgifter som många gånger inte kommer att kunna hänföras till någon faktisk brottslighet i det enskild fallet. Vilka konsekvenser sådana ingrepp i enskilda individers privata sfär får, är givetvis svårt att bedöma. En tänkbar konsekvens är att enskildas tillit till myndigheter skadas. En annan möjlig konsekvens är att enskildas benägenhet att lämna uppgifter till de myndigheter som har en uppgiftsskyldighet minskar med följden att uppdragen för dem blir svårare att genomföra. Det är dock som sagt en svår bedömning som dessutom kompliceras av att den brottslighet som förslagen syftar till att i högre grad förebygga och bekämpa sannolikt också skadar tilliten till samhället i stort. Dessa svårigheter med bedömningen medför emellertid inte att en närmare beskrivning och bedömning av konsekvenserna kan undvaras i ärendet. Att balansen mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och motstående intressen såsom i synnerhet skyddet för enskildas personliga integritet behöver förskjutas till förmån för brottsbekämpningen kan enligt utredningen utläsas av regeringens direktiv till utredningen. Enbart en sådan utgångspunkt förtar dock inte behovet av en närmare analys. Utredningens uttalande att en väl fungerande samhällsorganisation alltid kommer att medföra vissa intrång i enskildas personliga integritet (s. 719) är därvid inte tillräckligt. Med denna typ av förslag är det enligt kammarrättens uppfattning i stället nödvändigt med en närmare och konkret beskrivning och analys av hur intrång i enskildas personliga integritet av den dignitet som följer av förslagen kan antas påverka samhället i stort och de enskilda individer som lever i det.

Oklarheterna beträffande nyttan av förslagen och konsekvenserna av ingreppen i enskildas personliga integritet är enligt kammarrättens mening sådana att den proportionalitetsavvägning som anges i utredningens direktiv inte kan genomföras. En sådan avvägning är med tanke på de berörda intressena helt central för att framför allt förslaget om en ny huvudregel om uppgiftsskyldighet ska kunna läggas till grund för författningsändringar. Denna nya huvudregel är vidare en grundbult i betänkandets förslag och bedömningar i övrigt. Mot denna bakgrund motsätter sig kammarrätten förslagen i betänkandet.

Allmänna synpunkter

Kammarrätten anser att systematiken med en ny lagstiftning som ska tillämpas parallellt med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, riskerar att leda till tillämpningssvårigheter. Av betänkandet framgår att för det fall uppgifter inte lämnas ut med stöd av den nya lagen om uppgiftsskyldigheter ska en prövning göras enligt OSL. I sådana situationer krävs alltså tillämpning av både den nya lagen och OSL. Den nya lagen ska också bryta sekretess med stöd av 10 kap. 28 § första stycket OSL. Som framgår av avsnitt 7.3.7 i betänkandet får den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § första stycket inte tillämpas i förhållande till alla sekretessbestämmelser i OSL. Även om exemplen på sådana bestämmelser är få (i betänkandet nämns 27 kap. 5 § och 15 kap. 1 a § OSL) visar detta på komplexiteten i

systemet där det krävs vetskap om vilka sekretessbestämmelser i OSL som är tillämpliga i det konkreta fallet för att kunna avgöra om uppgiftsskyldigheten ska eller kan tillämpas.

I betänkandet föreslås ändringar i lagstiftningen trots konstaterandet att uppgifter i vissa fall kan lämnas ut redan med stöd av dagens lagstiftning men att bestämmelserna inte utnyttjas i den utsträckning lagstiftaren avsett. Med beaktande av de tillämpningssvårigheter som kan uppkomma anser kammarrätten att det kan ifrågasättas om detta är ett ändamålsenligt tillvägagångssätt. En utvidgning av möjligheterna att lämna ut uppgifter till brottsbekämpningen får vidare konsekvenser för såväl den personliga integriteten som förtroendet för myndigheterna. I de fall där det redan enligt befintlig lagstiftning finns möjligheter till utlämnande av uppgifter och ökad kunskap om lagstiftningen skulle kunna leda till en utökad tillämpning av dessa bestämmelser anser kammarrätten att ytterligare ingrepp i den personliga integriteten med de konsekvenser detta medför är omotiverade.

Avsnitt 1.9 – Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

I 10 kap. 23 § första punkten i lagförslaget står:

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

Lydelsen bör rätteligen vara:

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

Avsnitt 7.2 – En ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna

Vilka uppgifter omfattas av lagförslaget?

Av lagförslaget framgår inte vilken betydelse det har hur en viss uppgift finns tillgänglig för den utlämnande myndigheten. Detta kan jämföras med 6 kap. 5 § OSL där det anges att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den *förfogar över*. Enligt uttalanden i förarbetena avser detta varje uppgift som myndigheten förfogar över, alltså inte bara uppgift ur allmän handling (prop. 1979/80:2 Del A s. 361).

I avsnitt 8.3.1 i betänkandet nämns uppgifter som myndigheten *förfogar över i den ordinarie verksamheten* (s. 244). I författningskommentaren till 4 § förslagen till lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna nämns uppgifter som *förvaras* hos myndigheten (s. 749). Något förtydligande av vilka uppgifter som avses finns dock inte i betänkandet. Som exempel på den problematik som kan uppkomma kan följande nämnas. Det nu aktuella förslaget till lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna innehåller i 4 § bl.a. en skyldighet att lämna kontaktuppgifter i form av ip-adress eller annan jämförbar kontaktuppgift. Detta kan vara uppgifter som myndigheten visserligen skulle kunna ta fram men som inte finns direkt tillgängliga i dess verksamhetssystem. Av betänkandet framgår inte närmare vilken skyldighet en myndighet i ett sådant fall har att ta fram en sådan uppgift. Det bör således förtydligas vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Frågan om överklagbarhet och straffansvar

I betänkandet tydliggörs inte heller om det ska fattas ett beslut om avslag på en begäran att få del av uppgifter för det fall en myndighet anser att uppgifterna inte kan lämnas ut. Det finns inte heller några överväganden kring om sådana beslut ska gå att överklaga. Enligt den reglering som finns i 6 kap. 7 § andra stycket OSL får en myndighet överklaga ett beslut av en annan myndighet att avslå den förstnämnda myndighetens begäran att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift, om inte annat anges i lag eller förordning. Av avsnitt 9.4.5 i betänkandet framgår vidare att om en uppgift inte lämnas ut med stöd av förslaget till lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, ska en bedömning enligt 6 kap. 5 § OSL göras. Beslut om avslag på begäran att få del av uppgifter torde mot denna bakgrund vara överklagbara i den ordning som föreskrivs i OSL. I syfte att förenkla tillämpningen av bestämmelserna bör detta förtydligas. Vidare saknas analys av vilka konsekvenser överklagbarhet i detta avseende kan komma att få för de överprövande instanserna.

En annan fråga är vilka konsekvenser det kan få för den tjänsteman som inte lämnar ut uppgifter, trots att en uppgiftsskyldighet föreligger. Särskilt frågan om under vilka förutsättningar underlåtenhet att lämna ut uppgifter på eget initiativ kan utgöra tjänstefel kunde ha belysts i betänkandet. I betänkandet nämns dessutom att reglerna om straffansvar innebär att tjänstemän i vissa fall är tveksamma till att lämna ut uppgifter enligt dagens reglering. Mot denna bakgrund är frågan om vad som gäller i detta avseende i förhållande till den föreslagna regleringen intressant.

Avsnitt 8.3 – En uppgiftsskyldighet avseende kontaktuppgifter

Av avsnitt 8.3 i betänkandet framgår att begreppet myndighet i lagförslaget ska ha samma innebörd som i regeringsformen. Detta innebär att även Sveriges domstolar kommer att omfattas av skyldigheten i lagförslagets 4 § att lämna ut kontaktuppgifter. Betänkandet saknar analys av hur detta förhåller sig till domstolarnas verksamhet och samhällsuppdrag.

Som framgår av betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12) utgör de formella förutsättningarna för att vara oberoende endast en del av domstolarnas oberoende i en rättsstat. Det är också centralt att domstolarna uppfattas som oberoende av allmänheten (s. 120).

Kammarrätten anser att det bl.a. mot bakgrund av domstolarnas formella oberoende och vikten av att de också uppfattas som oberoende av allmänheten finns principiella betänkligheter mot en ordning som innebär att domstolarna har en uppgiftsskyldighet gentemot brottsbekämpande myndigheter och att konsekvenserna av detta bör analyseras i det fortsatta arbetet.

Avsnitt 9.4 – Utlämnande ska föregås av en intresseavvägning

Av betänkandet och författningskommentaren till förslaget till lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna framgår vilka aspekter som ska beaktas vid den intresseavvägning som ska göras enligt bl.a. 5 § i lagförslaget. Den beskrivning som ges av intresseavvägningen i författningskommentaren (s. 753 f.) påminner dock enligt

kammarrättens mening på många sätt om den sekretessprövning som görs enligt OSL. Detta då bl.a. sekretessens styrka och den konkreta uppgiftens karaktär ska beaktas. Här är också värt att betona att denna intresseavvägning enligt betänkandet ska göras även om uppgiften vid en bedömning som utgår från OSL inte omfattas av sekretess. I en situation där uppgiften i fråga inte omfattas av sekretess enligt OSL kan det framstå som enklare att lämna ut uppgiften med stöd av 6 kap. 5 § OSL. Det kan således ifrågasättas i vilken utsträckning den föreslagna ordningen innebär en förenkling av tillämpningen. Vidare bryter den föreslagna ordningen mot den etablerade systematiken enligt vilken myndigheten innan ett eventuellt utlämnande först prövar om uppgiften omfattas av sekretess enligt OSL.

I betänkandet framgår vidare att när den utlämnande aktören vid intresseavvägningen prövar om sekretessintresset talar mot att lämna ut en uppgift kan det få betydelse om uppgiften i fråga skyddas av sekretess hos den mottagande myndigheten (s. 221). Att utreda vilken sekretess som gäller för uppgifter hos en annan myndighet kan dock vara mycket komplicerat. Även i denna del anser kammarrätten därmed att det finns skäl att ifrågasätta om förslaget innebär en förenkling i förhållande till nuvarande system.

Intresseavvägningen ska också ta hänsyn till brottsbekämpningens intresse av att uppgiften lämnas ut. Vid denna bedömning ska bl.a. den aktuella brottslighetens allvar, straffskalan för brottet och brottets straffvärde i den konkreta situationen beaktas. De faktorer som ska beaktas i denna del påminner således i stor utsträckning om sådana omständigheter som på andra ställen i betänkandet lyfts fram som svåra för myndigheter att tillämpa. Tjänstemän vid myndigheter som inte arbetar med brottsbekämpning kan av naturliga skäl sakna närmare kunskap om straffskalor för olika brott eller hur en viss gärning ska bedömas. Kammarrätten anser att det även i denna del kan ifrågasättas i vilken utsträckning den föreslagna ordningen innebär en förenklad tillämpning. Det finns också en risk att dessa tillämpningssvårigheter kommer leda till att det i praktiken blir den brottsbekämpande myndighet som begär ut uppgifter som bestämmer om rekvisiten för utlämnande är uppfyllda.

Avsnitt 12.7.4 – Uppgifter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet

I förslagen om ändring i 10 kap. 18 a–c §§ OSL anges att vissa uppgifter ska kunna lämnas till bl.a. Polismyndigheten *i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet*. Förslagen gäller utlämnande av uppgifter från socialtjänst respektive hälso- och sjukvård (för hälso- och sjukvårdens del, se avsnitt 13.7.4). Eftersom dessa verksamheter inte har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet kan det finnas anledning att förtydliga förslaget i denna del. Enligt kammarrättens mening skulle en lämpligare formulering av bestämmelsen kunna vara att uppgifterna *behövs* alternativt *kan antas behövas* för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Rekvisitet bör ta sikte på behovet hos de brottsbekämpande myndigheterna som har till syfte att just förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det ankommer inte på socialtjänst eller hälso- och sjukvård att vidta åtgärder i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Avsnitt 13.7.6 – En ny skyldighet att lämna vissa uppgifter till Säkerhetspolisen införs i patientsäkerhetslagen

I betänkandet föreslås en ny bestämmelse i 6 kap. 15 § 3 patientsäkerhetslagen (2010:659). Med stöd av ändringen föreligger en skyldighet att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till Säkerhetspolisen. Av författningskommentaren (s. 789) framgår att avsikten är att det är Säkerhetspolisen som ska göra bedömningen av om uppgifter om en enskild person behövs i verksamheten för att förebygga, förhindra eller upptäcka terrorbrott eller brott mot Sveriges säkerhet. Det bör därför framgå av Säkerhetspolisens begäran att förutsättningarna för ett utlämnande enligt bestämmelsen är uppfyllda. Detta framgår dock inte av bestämmelsens lydelse så som den är utformad i förslaget. Det är inte heller denna ordning som vanligtvis gäller vid en begäran att få del av uppgifter. Detta kan jämföras med den formulering som använts för uppgiftsskyldigheter för vissa finansiella företag, se t.ex. 20 § förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder. I denna paragraf anges att det i begäran ska framgå att rekvisiten är uppfyllda. Kammarrätten anser att förslaget om ändring i patientsäkerhetslagen bör förtydligas i denna del.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättslagmannen Mattias Almqvist, kammarrättsrådet Lars Dahlström och tf. kammarrättsassessorn Anna Karlsson, föredragande.

Mattias Almqvist

Anna Karlsson