

Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism

*Betänkande av Utredningen om
informationsutbyte vid samverkan mot terrorism*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:65

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24851-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 22 juni 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag till förändringar av de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller för bl.a. Polismyndigheten, socialtjänsten och Transportstyrelsen i arbetet mot terrorism (dir. 2017:75). Syftet med uppdraget är enligt direktiven att säkerställa att det finns förutsättningar för ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte vid samverkan mot terrorism.

Till särskild utredare förordnades från och med den 15 augusti 2017 rådmannen Anna Tansjö.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism (Ju 2017:11).

Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades från och med den 15 augusti 2017 kanslirådet Joakim Beck-Friis, Socialdepartementet, och rättssakkunniga Charlotta Björk, Justitiedepartementet. Till experter utsågs samma dag verksjuristen Fredrik Hugo, Säkerhetspolisen, juristen Marika Janvid Küchler, Polismyndigheten, enhetschefen Georg Lagerberg, Socialstyrelsen, verksjuristen Erik Olsson, Transportstyrelsen, juristen Sara Stenberg, Statens skolverk, och handläggaren Malin Svanberg, Sveriges Kommuner och Landsting.

Joakim Beck-Friis entledigades från sitt uppdrag den 1 december 2017. Charlotta Björk entledigades från sitt uppdrag den 9 februari 2018 och rättssakkunnige Anders Lundmark, Justitiedepartementet, förordnades samma dag.

Hovrättsassessorn Anna-Karin Leo har varit sekreterare i utredningen från och med den 15 augusti 2017.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism* (SOU 2018:65). Den sakkunnige och experterna har i huvudsak ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Uppdraget är härmed slutfört.

Höganäs i augusti 2018

Anna Tansjö

/Anna-Karin Leo

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Summary	23
1 Författningsförslag.....	33
1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	33
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	35
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister.....	37
2 Inledning.....	39
2.1 Uppdraget.....	39
2.2 Arbetets genomförande.....	40
2.3 Betänkandets disposition.....	41
3 Samverkan mot terrorism	43
3.1 Vad är terrorism?	43
3.2 Hotet från terrorismen.....	46
3.2.1 Läget i Sverige.....	47
3.2.2 Kort om begreppet radikalisering.....	50
3.2.3 Lägesbild för kommunerna.....	51

3.3	Samverkan för att förebygga terrorism	52
3.3.1	Internationell samverkan	52
3.3.2	Den nationella strategin mot terrorism	53
3.3.3	Den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism	54
3.3.4	Ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism	56
3.3.5	Exempel på nationella samarbeten mot terrorism	56
3.3.6	Exempel på lokalt och regionalt samarbete mot terrorism	58
4	Grundläggande bestämmelser om integritetsskydd och sekretess	61
4.1	Inledning	61
4.2	Internationella konventioner	61
4.2.1	Europakonventionen	61
4.2.2	Dataskyddskonventionen	62
4.3	EU-rättslig reglering	62
4.3.1	EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna	62
4.3.2	EU:s dataskyddsreform	63
4.4	Nationell reglering	64
4.4.1	Regeringsformen	64
4.4.2	Reglering gällande personuppgiftsbehandling	64
4.5	Sekretesslagstiftningen	66
4.5.1	Allmänt om sekretess	66
4.5.2	Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad	67
4.5.3	Överföring av sekretess	68
4.5.4	Sekretess till skydd för enskilda intressen	69
4.5.5	Sekretess till skydd för allmänna intressen	73
4.5.6	Sekretessbrytande bestämmelser	75

5	Verksamhetsreglering och samverkan	77
5.1	Inledning	77
5.2	Polismyndigheten och Säkerhetspolisen	78
5.2.1	Polisens uppdrag.....	78
5.2.2	Samverkan med andra aktörer.....	79
5.3	Socialtjänsten.....	80
5.3.1	Socialtjänstens uppdrag.....	80
5.3.2	Samverkan med andra aktörer.....	83
5.4	Skolan	84
5.4.1	Skolans uppdrag.....	84
5.4.2	Samverkan med andra aktörer.....	86
6	Allmänna utgångspunkter	87
6.1	Vårt uppdrag.....	87
6.1.1	Utredningsdirektiven	87
6.1.2	Bakgrund till uppdraget	88
6.2	Hur ska vårt uppdrag förstås?	90
6.2.1	Motverka och förebygga terrorism	90
6.2.2	Begreppen terrorism och våldsbejakande extremism.....	91
6.2.3	En inledande begränsning av uppdraget.....	92
6.3	Vår kartläggning.....	93
6.3.1	Kartläggningsarbetet	93
6.3.2	Vår bild av det pågående förebyggande arbetet	93
6.3.3	Några samlade reflektioner	96
6.4	Några problemområden som påverkar vårt arbete	99
6.4.1	Det kommunala ansvaret för det förebyggande arbetet mot terrorism	99
6.4.2	Otydligheter i vad som kan och bör göras för att motverka terrorism i det tidiga förebyggande arbetet.....	106
6.4.3	Delvis oklar eller svårförenlig rollfördelning hos samverkande aktörer.....	107
6.4.4	Otydlig gränsyta mot annat brottsförebyggande/socialt arbete.....	110

6.4.5	Gränsytan mot grundläggande fri- och rättigheter	111
6.5	En generell och myndighetsgemensam reglering föreslås inte	113
6.5.1	Uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet	114
6.5.2	En allmän sekretessbrytande bestämmelse vid samverkan mot terrorism?	116
7	Utlämnande av sekretessbelagd information från Polismyndigheten.....	119
7.1	Vårt uppdrag	119
7.2	Behovet av utlämnande från Polismyndigheten	119
7.2.1	Strategin mot terrorism	119
7.2.2	Dagens utlämnande från Polismyndigheten.....	120
7.2.3	Lokala aktörer som mottagare av information från Polismyndigheten.....	124
7.3	Möjligheter och begränsningar enligt den gällande sekretesslagstiftningen	132
7.3.1	Sekretess hos Polismyndigheten	132
7.3.2	Tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser	133
7.3.3	Närmare om generalklausulens tillämpning på området	138
7.4	Överväganden och förslag	143
7.4.1	Behövs någon ändrad reglering?	143
7.4.2	Hur kan en sekretessbrytande bestämmelse konstrueras?	150
7.4.3	Förhållandet till dataskyddsregleringen.....	153
8	Utlämnande av sekretessbelagd information från socialtjänsten	155
8.1	Vårt uppdrag	155
8.2	Socialtjänstens arbete med aktuella frågor	155
8.3	Möjligheter och begränsningar enligt den gällande sekretesslagstiftningen	158

8.3.1	Socialtjänstsekretessen	159
8.3.2	Tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser	160
8.4	Behövs en ändrad reglering för att förebygga terrorism? ...	174
8.4.1	Av Säkerhetspolisen och Polismyndigheten framförda behov	174
8.4.2	Synpunkter från socialtjänsten	176
8.4.3	Vilka frågor behöver övervägas?	178
8.5	Överväganden och förslag	180
8.5.1	Bör det införas en bestämmelse om utlämnande av uppgifter i syfte att förebygga terrorism?	180
8.5.2	Bör utlämnande kunna ske vid misstankar om fler begångna brott med anknytning till terrorism?	189
8.5.3	En ventilbestämmelse bör inte införas	198
8.5.4	Bör utlämnande av uppgifter om ungdomar i brottsförebyggande syfte kunna ske även till Säkerhetspolisen?	199
8.5.5	Förhållandet till dataskyddsregleringen	201
9	Andra aktörers möjligheter att utbyta information	203
9.1	Vårt uppdrag	203
9.2	Andra lokala aktörers behov av ändrad reglering	204
9.3	Informationsutbyte mellan kommunala socialtjänstmyndigheter	207
9.4	Bidrag till föreningslivet m.m.	210
10	Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillgång till uppgifter om träningskatt	213
10.1	Vårt uppdrag	213
10.2	Uppgifter om träningskatt	214
10.2.1	Allmänt om träningskatt	214
10.2.2	Tekniken vid insamling och bearbetning av uppgifter om passager	215
10.2.3	Uppgifter om träningskatt i vägtrafikregistret ...	216

10.2.4	Sekretess för uppgifter om trängselskatt	217
10.2.5	Dagens utlämnande från Transportstyrelsen till polisen	219
10.3	En effektivare tillgång till uppgifter om trängselskatt	220
10.3.1	Tolkning av vårt uppdrag	220
10.3.2	Möjliga vägar att gå	222
10.3.3	Reglering som kan beröras av våra förslag	223
10.4	Överväganden och förslag	229
10.4.1	Bör direktåtkomst införas?	229
10.4.2	Bör andra möjligheter till effektivare åtkomst införas?	232
11	Konsekvenser	237
11.1	Konsekvenser för myndigheter	237
11.2	Konsekvenser för enskilda	239
11.3	Konsekvenser i övrigt	239
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	241
13	Författningskommentar	243
13.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	243
13.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	244
Bilaga		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:75	249

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
Dir.	Direktiv
Ds	Promemoria i departementsserien
FB	Föräldrabalken
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) eller Justitieombudsmannens ämbetsberättelse
Ju	Justitiedepartementet
KL	Kommunallagen (2017:725)
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSF	Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PDL	Polisdatalagen (2010:361)
Prop.	Regeringens proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen

Sammanfattning

Uppdraget

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

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

Avgränsning av uppdraget

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

Det ingår inte i utredningsuppdraget att ange hur myndigheter och andra aktörer bör arbeta för att förebygga våldsbejakande extremism eller terrorism. Det ingår inte heller i uppdraget att utvärdera det arbete som pågår i dessa frågor. Vårt uppdrag går i stället ut på att sätta oss in i hur det förebyggande arbetet bedrivs och hur samverkan utformats för att på så sätt kunna komma fram till huruvida det finns behov av ändrade rättsliga förutsättningar för informationsutbyte mellan samverkande aktörer. Uppdraget handlar således om att se till att det inte finns omotiverade rättsliga hinder med beröring på informationsutbyte för det arbete som utförs eller ska utföras och att se till att de som är i behov av mer information kan få det, förutsatt att det kan ske utan oproportionerliga risker för motstående intressen.

Vår kartläggning

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

Uppdraget att kartlägga behovet av informationsutbyte och förbättrade möjligheter till detta har försvårats av ett antal faktorer. Det

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

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

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

problematiskt är i stället att man är osäker på vad man bör eller kan göra med informationen.

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

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

Utgångspunkter för vårt arbete

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

En generell och myndighetsgemensam reglering föreslås inte

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

Utlämnande av sekretessbelagd information från Polismyndigheten

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

Vi har funnit att generalklausulen och övriga befintliga sekretessbrytande undantag inte är tillräckliga för att möjliggöra sådan informationsdelning från Polismyndigheten till kommunala myndigheter inom socialtjänsten som behövs och är befogad i det förebyggande

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

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

Utlämnande av sekretessbelagd information från socialtjänsten

Inom socialtjänsten råder stark sekretess till skydd för den enskilde enligt 26 kap. 1 § OSL. Den starka sekretessen syftar till att medföra att den enskilde kan känna ett förtroende för socialtjänsten och att det ska vara en låg tröskel för enskilda att vända sig dit. Socialtjänsten har bl.a. mer begränsade möjligheter än vad de flesta andra myndigheter har att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Under årens lopp har det dock successivt införts vissa lättnader i sekretessregleringen till följd av samhällets behov och politiska viljeyttringar. Det är exempelvis möjligt för myndigheterna inom socialtjänsten att lämna ut uppgifter om ett misstänkt

begånet terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (nedan kallad terroristbrottslagen) eller försök till sådant brott med stöd av 10 kap. 23 § OSL. Enligt den regleringen är det dock inte möjligt att lämna ut uppgifter om misstänkt förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Inte heller är det möjligt att lämna ut uppgifter om misstänkta begångna brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (nedan kallad rekryteringslagen) eller enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (nedan kallad finansieringslagen). Enligt 10 kap. 18 a § OSL är det möjligt för socialtjänsten att i syfte att förebygga brott lämna ut uppgifter till Polismyndigheten om en enskild som inte har fyllt 21 år, om vissa närmare förutsättningar är uppfyllda. En liknande möjlighet i förhållande till Säkerhetspolisen har tidigare funnits, men föll bort i samband med genomförandet av polisens omorganisation.

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

Lagstiftningen på terrorismområdet har genomgått stora förändringar under senare år. En rad förberedande handlingar med anknytning till terrorism har straffbelagts i syfte att förhindra förekomsten av terroristattentat. Den utvidgade kriminalisering som skett, är på gång och som eventuellt kommer att införas av ageranden med koppling till terrorism gör det enklare för myndigheter att samverka i ett förebyggande arbete, eftersom ett uppgiftslämnande kan knytas till misstankar om ett brottsligt agerande. Enligt vår mening finns det anledning att inrikta möjligheterna till utlämnande av uppgifter från socialtjänsten till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen på de situationer som har nått så långt att de är straffbelagda. Vi föreslår att det införs en ny sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. OSL som medför att myndigheterna inom socialtjänsten får möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter som angår även misstankar om begångna brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen samt begången förberedelse och stämpling till terroristbrott enligt terroristbrottslagen till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

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

Andra aktörers möjligheter att utbyta information

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

Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillgång till uppgifter om trängselskatt

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har redan i dag möjlighet att under vissa förutsättningar få tillgång till uppgifter som Transportstyrelsen hämtar in med hjälp av kameror vid betalstationer där trängselskatt tas ut. Uppdraget i denna del går ut på att utreda möjligheterna för polisen att på ett enklare och snabbare sätt än i dag

få tillgång till denna information i händelse av ett nära förestående, pågående eller nyligen begånget terroristattentat där det finns anledning att snabbt finna gärningspersonen för att förhindra ett attentat.

En effektivare tillgång till uppgifter som hämtas in med hjälp av trängselskattekamerorna kan åstadkommas på olika sätt. Vi har funnit att direktåtkomst inte är en lämplig väg att gå för att åstadkomma ett effektivt utlämnande av uppgifter om trängselskatt till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inom ramen för de myndigheternas arbete med att förhindra eller på annat sätt ingripa mot terroristattentat. Skälen till detta är främst av teknisk och ekonomisk natur. Vi föreslår i stället att det i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister förs in en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som anger att Transportstyrelsen på begäran skyndsamt ska lämna trängselskatteuppgifter avseende passager till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om uppgifterna i ett brådskande fall behövs där för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt terroristbrottslagen. Införandet av en sådan uppgiftsskyldighet innebär att en sekretessprövning inte behöver göras inför utlämnandet, vilket kan medföra att uppgifterna kan lämnas ut på ett snabbare sätt än i dag.

För att få till stånd ett effektivt utlämnande av uppgifter som ligger till grund för beslut om trängselskatt bör vidare ett utlämnande från Transportstyrelsen till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ske elektroniskt. Hur detta kan ordnas rent praktiskt är en samverkansfråga mellan myndigheterna som inte kräver författningsändringar.

Konsekvenser

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

Ikraftträdande

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

Summary

Remit

We have the remit of investigating the need for – and presenting the necessary proposals for – changes in the rules about secrecy and the exchange of information that apply to bodies including the Swedish Police Authority and municipal social services in work to counter terrorism. The purpose of this remit is to ensure that conditions are in place for an effective and legally certain exchange of information in this work.

Our remit is divided up into number of questions. The first of these questions means that we are to investigate the need to be able to disclose information covered by secrecy at the Swedish Police Authority to public authorities and other actors, such as schools and social services, in a simpler way than at present as part of counter-terrorism work. According to the second of these questions, we have to investigate whether it should be possible to disclose information covered by secrecy or the obligation to observe secrecy in the social services to the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service to a greater extent than at present as part of counter-terrorism work. According to the third of these questions, we have to investigate whether additional actors participating in counter-terrorism work need better possibilities of exchanging information. The fourth question, which is slightly to one side of the others, is that we are to investigate how the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service can be given simpler access to the information gathered with the aid of congestion tax cameras as part of their counter-terrorism work and work to deal with the consequences of terrorist attacks.

Scope of our remit

Our main remit is to review the legal regulation of the exchange of information that needs to take place between actors collaborating in counter-terrorism work mainly at local level. However, the work currently being done at local level mainly concerns the prevention of violent extremism. This work is linked to a high degree with the work previously conducted by the national coordinator for the prevention of violent extremism and is now being conducted by the Swedish Center for Preventing Violent Extremism (CVE). We have interpreted our remit in broad terms as primarily covering the exchange of information that takes place at local level to prevent violent extremism. In our view this covers long-term terrorism prevention work.

The Inquiry's remit does not include stating how public authorities and other actors should work to prevent violent extremism or terrorism. Nor does it include evaluating the work being done on these issues. Instead, our remit is about understanding how preventive work is being conducted and how collaboration has been designed so as to be able to come to a conclusion as to whether changes need to be made to the legal conditions for the exchange of information between collaborating actors. So our remit is about ensuring that there are no unjustified legal obstacles relating to the exchange of information for the work that is being or will be done and about ensuring that those who need more information are able to obtain it, provided that this can take place without disproportionate risks to opposing interests.

Our survey

One part of our remit is to make a survey of the needs different actors have of better possibilities of exchanging information as part of terrorism prevention work. In addition to studying relevant publications we have, when conducting this survey, visited a number of municipalities and government agencies and have also had a great many further contacts with representatives of relevant actors working on these issues at various levels.

Our remit to chart the need to exchange information and better possibilities for this has been made more difficult by a number of

factors. This is because it has turned out, during our survey work, to be difficult to obtain a clear picture of what kind of preventive work is being performed at local level specifically to prevent terrorism or violent extremism. It is clear that the work to address violent extremism conducted by the national coordination function has led to activities in municipalities. However, there seems at present to be uncertainty about how to conduct this work at local level. In our view there are sometimes also differing opinions about what various actors can and should do to prevent violent extremism as part of their particular mission. This means that there is some lack of clarity about who should or can take action as part of preventive work at local level on information that, for example, comes from the police or schools. It is another matter that there is an obligation overriding secrecy for a number of the actors involved to make a report to the social services if, in the course of their activities, they become aware or suspect that a child is coming to harm by, for example, being drawn into violent extremism.

The roles of the various municipal authorities in terrorism prevention work are not fully clear and it can be noted that this has resulted in some difficulties in our work. This means that it is not possible to state with certainty in every situation what use potential recipients of information covered by secrecy have of the information transferred and how it is intended to be handled after a transfer. So it is difficult to see what general needs would be served by amended regulation.

However, our overall view after the survey conducted is that no picture has emerged of a clear and defined need regarding the exchange of information in collaboration specifically against terrorism that differs from the other problems that may occur generally in collaboration between authorities in, for instance, crime prevention contexts. This does not mean that we have not been told that more information is needed. Some actors have, in fact, shared this picture with us. However, there are actors that say that they do not need to have access to more information, especially since they are not able to act on it anyway. So we have received contradictory signals. Some municipalities have told us that, on the whole, the exchange of information works fairly well at present. So, in some of these municipalities actors have said that the problem is not a lack of possibilities to exchange information. Instead, the problematic point here is seen to

be uncertainty about what should or can be done with the information.

One probable explanation of why the exchange of information is problematic when it comes to collaboration against violent extremism is the uncertainty at all levels about the location of dividing line to what may be a dubious exchange of information in relation to constitutional rights and freedoms about people who hold extreme but not prohibited opinions. This is linked, in turn, to a natural uncertainty about what interventions society has any right to undertake regarding individuals – at any rate adults – who, without committing any offence, profess undemocratic and violent opinions.

An effective and legally certain exchange of information does not build solely on secrecy provisions. It is also very much to do with the forms for collaboration. What we have been able to see is that more progress has been made regarding collaboration to prevent terrorism in municipalities that have a history of good cooperation between authorities, for example the social services and the Swedish Police Authority. In these cases it seems to be simpler for collaborating parties to see the possibilities of exchanging information that are accommodated within the applicable secrecy legislation and not only obstacles.

Starting points for our work

On the basis of our survey we have formulated certain principles that we have chosen to use as starting points for our work. One of these starting points is that the relaxation of secrecy protection to protect the individual should only take place in an activity and for a purpose that that can be traced to clear statutory support. There should also be a clear statement of what may be the overall purpose of an exchange of information covered by secrecy for it to be justified to amend statutory regulation to make the exchange possible. The overall purpose of the exchange of information must also be set in relation to the fundamental purposes of the activities of the disclosing and receiving authorities. A further starting point is that our proposals have to be fully compatible with the fundamental rights and

freedoms that follow from the Instrument of Government and international undertakings and must, in themselves, not open the way to discrimination of any kind.

Common general regulation for public authorities not proposed

In our survey work we have not found a general, clear and definable need to share information in terrorism prevention work that provides reasons to introduce a general secrecy override provision for the actors involved. The lack of legal clarity in the division of roles between and expectations of what several of these actors shall, can or may do makes it difficult to set up specific constellations for collaboration that override secrecy while achieving a legally certain exchange of information. As a result the Inquiry is not proposing a common secrecy override provision for public authorities for terrorism prevention work.

Release of information covered by secrecy from the Swedish Police Authority

A large part of the information sharing that takes place from the Swedish Police Authority to prevent terrorism takes place at a general and overarching level. This is often done by sharing local situation reports that describe how extensive the set of problems is and where the problems are located. General and overarching police information is used in this way to spread knowledge about what problems of violent extremism are found in a municipality and it forms a common starting point for decisions and action. There are not normally any secrecy problems when general and overarching information is released by the Swedish Police Authority since information that is covered by secrecy to protect public and private interests can be 'laundered out'. The secrecy problems only arise in the sharing of information about individuals, where the information may be protected by secrecy to protect the individual under Chapter 35, Section 1 the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400), called ISA below. This kind of information is shared to a more limited extent. The release by the Swedish Police Authority of information that is covered by secrecy to protect the interests of

a private individual can mainly take place pursuant to the secrecy override in the general clause in Chapter 10, Section 27 of ISA.

We have found that the general clause and the other existing secrecy override exceptions are not sufficient to make possible the kind of information sharing on the part of the Swedish Police Authority to municipal authorities in the social services that is needed and justified in terrorism prevention work. We therefore propose introducing a secrecy override exception for the release of information as part of terrorism prevention work that takes place to a municipal authority in the social services that can be assumed to need the information in its activities if, in view of the circumstances, it is not inappropriate to release the information. The proposed provision expands the Swedish Police Authority's possibilities of releasing information to the municipal social services about matters including adults' links to violent extremism and terrorism. With the aid of this information the social services can, at any rate, offer these adults support and assistance and perform outreach work. The social services also have good secrecy protection for the information transferred.

Even though the regulation of secrecy leads to some difficulties in collaboration with authorities and actors other than the social services, our view is that, at present, sufficient reasons have not emerged to introduce relaxations that would allow the release of more information to them than is possible today. So we are not proposing the introduction of a secrecy override exception for the release of information related to individuals from the Swedish Police Authority to schools, for example. Until the role of schools in work to counter violent extremism has been made clear, we cannot see that schools have a sufficiently substantial need to have access to more information about individuals' links to violent extremism in order to be able to perform their task than schools can obtain today.

Release of information covered by secrecy from the social services

The social services are covered by strong secrecy to protect the individual under Chapter 26, Section 1 of ISA. The purpose of this strong secrecy is to ensure that the individual can feel confidence in the social services and that the threshold for individuals to turn to

them is low. For instance, the social services have more limited possibilities than most other public authorities of releasing information to the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service. However, over the years some relaxations of secrecy regulations have gradually been introduced as a result of the needs of society and expressions of political will. For example, it is possible, pursuant to Chapter 10, Section 23 of ISA, for authorities in the social services to release information about a suspicion of a terrorist offence committed under the Act on Criminal Responsibility for Terrorist Offences (2003:148), called the Terrorist Offences Act below, or an attempt to commit such an offence. However, under those regulations it is not possible to release information about suspected preparation or conspiracy to commit a terrorist offence. Nor is it possible to release information about suspicions of offences committed under the Act on Criminal Responsibility for Public Provocation, Recruitment and Training concerning Terrorist Offences and other Particularly Serious Crimes (2010:299), called the Recruitment Act below, or under the Act on Criminal Responsibility for the Financing of Particularly Serious Crime in Some Cases, etc. (2002:444), called the Financing Act below. Under Chapter 10, Section 18 a of ISA it is possible in order to prevent crime for the social services to release information to the Swedish Police Authority about an individual who has not attained 21 years if certain specific conditions are met. There used to be a similar possibility in relation to the Swedish Security Service but it disappeared in connection with the implementation of the police reorganisation.

The question of whether social services secrecy should be relaxed for the purpose of preventing terrorism contains a number of sensitive and difficult balances that have to be struck between important opposing interests. The restrictive regulation of the release of information from a social services authority to other public authorities reflects the values underlying the Social Services Act (2001:453). This regulation is an important protection for integrity of the individual. So there must be strong reasons for expanding the area in which social services professionals may forward information about individuals that they gain access to in their work to the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service. It can be noted that there is a clear risk that disclosures of information to the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service about non-

criminal acts or behaviour will erode confidence in necessary relationships between the social services and its clients. These relationships are the foundation for early, supportive interventions, which may be decisive in countering affiliation to violent extremism or terrorism. Our assessment is therefore that no secrecy override provision should be introduced to give the social services expanded possibilities of releasing information covered by secrecy about individuals that does not relate to suspicions of criminal acts to the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service as part of these two authorities' terrorism prevention work.

Legislation in the area of terrorism has undergone great changes in recent years. A number of preparatory acts linked to terrorism have been made punishable in order to prevent the occurrence of terrorist attacks. The expansion of criminalisation that has taken place, is under way or may take place of conduct linked to terrorism makes it simpler for public authorities to collaborate in preventive work since a release of information can be linked to criminal conduct. In our view there is reason to focus the possibilities of releasing information from the social services to the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service on the situations that have gone so far as to be punishable. We therefore propose entering a new secrecy override provision in Chapter 10 of ISA that gives authorities in the social services the possibility of releasing information covered by secrecy that also concerns suspicion of offences committed under the Recruitment Act and the Financing Act and preparation and conspiracy committed for a terrorism offence under the Terrorist Offences Act to the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service.

We also propose reintroducing the possibility that authorities in the social services used to have, pursuant to Chapter 10, Section 18 a of ISA, of releasing information to the Swedish Security Service about an individual who has not attained 21 years in order to prevent crime.

Possibilities for other actors to exchange information

In our assessment, further amendments to secrecy regulations are not necessary to achieve a more effective exchange of information at local level to prevent terrorism. However, in Section 9 we deal with issues we have noted or that have been brought to our notice during the course of our work.

Access of the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service to information about congestion tax

The Swedish Police Authority and the Swedish Security Service are already able, under certain conditions, to access information gathered by the Swedish Transport Agency with the aid of cameras at payment stations where congestion tax is levied. This part of our remit is about investigating the possibilities for the police to access this information in a simpler and quicker way than at present in the event of an imminent, ongoing or recently committed terrorist attack where there is reason to quickly find the perpetrator in order to prevent an attack.

More effective access to information gathered with the aid of congestion tax cameras can be achieved in various ways. We have concluded that direct access is not a suitable path to take to achieve the effective release of information about congestion tax to the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service as part of the work of these authorities on preventing terrorist attacks and intervening against them in some other way. The main reasons for this are technical and financial. Instead, we propose entering a secrecy overriding obligation to release information in the Road Traffic Register Ordinance (2001:650) stating that the Swedish Transport Agency shall on request promptly release congestion tax information regarding passages to the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service if the information is needed in an urgent case there in order to prevent or intervene in some other way against an act that may be an offence under the Terrorist Offences Act. The introduction of such an obligation to provide information means that an examination of secrecy is not needed before it is released, and this can result in the information being released more quickly than at present.

Moreover, to achieve an effective release of information on which congestion tax decisions are based, a release from the Swedish Transport Agency to the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service should take place electronically. The purely practical arrangements for this are a matter for collaboration between these authorities that does not require legislative amendments.

Impacts

The proposals are expected to have positive impacts on work to prevent terrorist crime and to deal with the consequences of terrorist attacks. The risk of greater intrusion into integrity that may result from the proposals is acceptable in relation to the public interest of combating terrorism. The proposals do not weaken legal certainty for individuals who may be affected by the proposals. Nor do the proposals cause costs that are not covered by existing financial frameworks.

Entry into force

It is proposed that the legislative proposals enter into force on 1 November 2019. No transitional provisions are needed.

1 Författningsförslag

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

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

Lydelse enligt SFS 2018:690

Föreslagen lydelse

12 kap.

10 §

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

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

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

eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar.

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 november 2019.

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

18 a §¹

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

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

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

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

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

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

23 a §

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

¹ Senaste lydelse 2014:633.

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

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

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

35 kap.

10 c §

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

Denna lag träder i kraft den 1 november 2019.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:650) om vägtrafikregister

dels att nuvarande 4 kap. 10 b och 10 c §§ ska betecknas 4 kap. 10 c och d §§,

dels att rubriken närmast före 4 kap. 10 c § ska sättas närmast före 4 kap. 10 d §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 10 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

10 b §

Trängselskatteuppgifter avseende passager ska på begäran skyndsamt lämnas ut till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om den myndigheten i ett brådskande fall behöver uppgifterna för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Denna förordning träder i kraft den 1 november 2019.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Utredningen har till uppdrag att utreda behovet av och lämna nödvändiga förslag till förändringar av de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller för bl.a. Polismyndigheten och socialtjänsten i arbetet med att motverka terrorism. Syftet med uppdraget är att säkerställa att det finns förutsättningar för ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte i detta arbete. Direktiven för utredningen finns i *bilaga 1*.

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

2.2 Arbetets genomförande

Utredningens arbete påbörjades i mitten av augusti 2017. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med gruppen av sakkunniga och experter. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt åtta tillfällen.

I arbetet med att kartlägga behovet av förbättrade möjligheter att utbyta sekretessbelagd information har utredningen tagit del av relevanta publikationer. För att informera oss om det pågående förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism och för att inhämta synpunkter i olika avseenden har utredningen haft ett antal kontakter med den tidigare nationella samordningen mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18) och med företrädare för Center mot våldsbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet.

För att få en utökad kunskap om frågeställningarna i våra direktiv och för att kartlägga behoven av förbättrade möjligheter till informationsutbyte har utredningen träffat företrädare för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Vi har även besökt Statens institutionsstyrelse. Samråd med berörda statliga myndigheter har i övrigt främst skett genom utredningens experter.

I syfte att kartlägga de kommunala myndigheternas behov av förbättrade möjligheter att utbyta sekretessbelagd information har utredningen besökt Stockholms stad, Göteborgs stad, Malmö stad, Borås stad och Landskrona stad och i olika former samtalat med företrädare för kommunala myndigheter som arbetar med aktuella frågor. Ytterligare kontakter med dessa aktörer har förekommit efter mötena.

Utredningen har vidare medverkat vid nätverksträffar och utbildningar anordnade för aktörer som i sitt arbete kommer i kontakt med våldsbejakande extremism på kommunal och regional nivå. Vi har således medverkat vid ett möte i Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) nätverk för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. Vi har även deltagit i tre kunskapsseminarier om våldsbejakande extremism som har arrangerats av bl.a. Länsstyrelsen i Skåne. Vidare har vi medverkat i en konferens anordnad av den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism och Lunds universitet.

Utredningen har även deltagit i ett möte i SKL:s nätverk för skolchefer där några av utredningens frågor har diskuterats.

2.3 Betänkandets disposition

Efter de inledande bakgrundsavsnitten innehåller betänkandet i avsnitt 6 några allmänna utgångspunkter för våra överväganden. I avsnitt 7 behandlas frågan om information som är sekretessbelagd vid Polismyndigheten på ett enklare sätt än i dag bör kunna lämnas ut till myndigheter och andra aktörer inom ramen för arbetet med att motverka terrorism. Avsnitt 8 behandlar frågan om sekretessbelagd information som finns inom socialtjänsten i större omfattning än i dag bör kunna lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inom ramen för arbetet med att motverka terrorism. I avsnitt 9 behandlas frågan rörande andra aktörers informationsutbyte i syfte att förebygga terrorism. Avsnitt 10 behandlar frågan om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillgång till uppgifter som hämtas in med hjälp av trängselskattekameror inom ramen för dessa myndigheters arbete med att motverka terrorism och hantera konsekvenserna av ett terroristattentat. I avsnitt 11 beskrivs konsekvenserna av våra förslag. Avsnitt 12 behandlar ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Avsnitt 13 innehåller en författningskommentar.

3 Samverkan mot terrorism

3.1 Vad är terrorism?

Terrorism definieras i Nationalencyklopedin som våldshandlingar som är politiskt betingade och syftar till att påverka samhället eller ett lands politik utan hänsyn till om oskyldiga drabbas. Terrorism har ibland också beskrivits som en extrem form av våldsbejakande extremism (se t.ex. regeringens strategi mot terrorism, skr. 2014/15:146 s. 9). Begreppet våldsbejakande extremism har sedan en tid etablerats i Sverige för att beskriva rörelser, ideologier och miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål.

Den nuvarande svenska straffrättsliga regleringen av terrorismområdet är i huvudsak intagen i tre olika lagar. Regleringen har tillkommit som en följd av Sveriges förpliktelser enligt unionsrätten och internationella konventioner.

Enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (*terroristbrottslagen*) ska en gärning betraktas som ett terroristbrott om den allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Dessutom krävs att den har utförts med avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp, för att otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller för att allvarligt skada grundläggande samhällsstrukturer (2 §). De gärningar som under dessa förutsättningar utgör terroristbrott är t.ex. mord, dråp, grov miss-handel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand och sabotage (3 §). Straffet för terroristbrott är fängelse i lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Om brottet är mindre grovt är straffet fängelse i lägst två och högst sex år. Försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott är också straffbelagt (4 §).

Lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (*rekryteringslagen*) föreskriver ett straffansvar för den som i ett meddelande till allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet (offentlig uppmaning, 3 §) eller i annat fall söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet (rekrytering, 4 §). Även den som meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, kan dömas till ansvar enligt lagen, om gärningen begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet (utbildning, 5 §). Också den som tar emot instruktionerna i avsikt att använda dem för särskilt allvarlig brottslighet kan dömas till ansvar enligt lagen (5 a §). Lagen innehåller även ett straffansvar för den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare, om avsikten med resan är att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller att meddela eller ta emot sådan utbildning som avses i lagen (resa, 5 b §). Med särskilt allvarlig brottslighet menas i lagen bl.a. terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa i lagen angivna internationella överenskommelser. Straff för brott enligt lagen är fängelse i högst två år. Med undantag för resebrottet finns en särskild straffskala för grova brott. Straffet för grovt brott är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattat fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art. I ringa fall döms inte till ansvar.

I lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (*finansieringslagen*) anges att det är straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet eller av en person eller en sammanslutning av personer som begår sådan brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet (3 §). Försök till finansiering

av särskilt allvarlig brottslighet är också straffbelagt. Lagen innehåller även en bestämmelse om straffansvar för den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för en resa i terrorismsyfte (3 a §). Även i finansieringslagen avses med särskilt allvarlig brottslighet bl.a. terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa i lagen angivna internationella överenskommelser. Brott mot bestämmelserna i lagen kan leda till fängelse i högst två år eller, i vissa fall av grovt brott, lägst sex månader och högst sex år. I ringa fall döms inte till ansvar.

Den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet är under förändring. Den 15 mars 2017 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd ett direktiv om bekämpande av terrorism.¹ Avsikten med direktivet är bl.a. att fastställa minimiregler rörande definitionen av straffbara gärningar samt påföljder och sanktioner på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet. Medlemsstaterna ska senast den 8 september 2018 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Terrorismdirektivet kommer att genomföras i svensk rätt dels genom att straffbestämmelsen om terroristbrott utvidgas, dels genom att straffbestämmelserna om rekrytering, utbildning, resa och finansiering utvidgas (se prop. 2017/18:174 En mer heltäckande terrorismlagstiftning, bet. 2017/18:JuU35 och rskr. 2017/18:390). När det gäller rekrytering kommer straffansvaret omfatta även den som i vissa fall söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsen om den som utbildar sig i vapentechniker m.m. i 5 a § rekryteringslagen kommer att utvidgas så att självstudier och deltagande i legitim utbildning omfattas av straffansvaret. Straffbestämmelsen om resa kommer att utvidgas till att omfatta även resor till medborgarskapsland (förutom Sverige) och den som reser i avsikt att göra sig skyldig till stämpling eller medverkan till särskilt allvarlig brottslighet eller i avsikt att utbilda sig för terrorism. Straffansvaret för finansiering av terrorism kommer att utvidgas genom en långtgående kriminalisering av finansiering av handlingar som

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås. Lagändringarna träder i kraft den 1 september 2018.

En särskild utredare har fått i uppdrag att genomföra en översyn av den nationella straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism (dir. 2017:14). Syftet med översynen är att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Den föreslagna regleringen bör enligt utredningsdirektiven samlas i ett regelverk. I uppdraget ingår bl.a. att analysera och ta ställning till behovet av förändringar i straffskalorna för brott som omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen mot terrorism. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019. Utredningen har antagit namnet Terroristbrottsutredningen (Ju 2017:03).

En särskild utredare har vidare haft i uppdrag att utreda om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation. I Ds 2017:62 förslås att det ska införas ett sådant särskilt straffansvar för att delta i en terroristorganisations verksamhet. Det kan till exempel handla om att attrahera nya medlemmar, få in ekonomiska bidrag, sprida information, utföra transporter, ordna möteslokaler eller underhålla vapen. Även offentlig uppmaning och rekrytering till att delta i en terroristorganisations verksamhet samt att resa i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet föreslås bli straffbart. Vidare föreslås att det ska bli straffbart att ha samröre med en terroristorganisation genom att till exempel sälja vapen, fordon eller annan liknande utrustning till en sådan organisation. Straffet för brotten föreslås bli upp till två års fängelse. Vid grova fall ska fängelse upp till sex år kunna dömas ut. Förslaget bereds nu inom Regeringskansliet.

3.2 Hotet från terrorismen

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

trauman hos de som drabbas och sprider rädsla och fruktan. Dessutom kan terrorism ge upphov till mycket omfattande materiell förstörelse med stora ekonomiska konsekvenser. (Se t.ex. Ds 2017:62 s. 8.)

3.2.1 Läget i Sverige

Det anses vanligen finnas tre våldsbejakande extremistiska miljöer i Sverige; högerextremism, vänsterextremism och islamistisk extremism. Beskrivningen av dessa miljöer i det följande är hämtade från aktuella offentliga publikationer. Vi har således inte själva kartlagt miljöerna eller gjort egna kategoriseringar eller bedömningar.

Enligt Säkerhetspolisen har antalet individer i de våldsbejakande extremistiska miljöerna i Sverige på några år ökat från hundratal till omkring 3 000. Två tredjedelar av dessa finns inom våldsamma islamistiska extremistkretsar medan övriga hotaktörer finns i höger- och vänsterextrema miljöer. Säkerhetspolisen följer kontinuerligt alla tre extremistmiljöerna och bedömer löpande vilket hot de utgör i termer av avsikt och förmåga. (Se Säkerhetspolisen, Så mycket har extremistmiljöerna vuxit, 2017-07-03.)

Våldsbejakande islamistisk extremism

I dagsläget bedömer Säkerhetspolisen att den våldsbejakande islamistiska extremismen utgör det största hotet. Det beror bl.a. på den uttalade avsikten och förmågan aktörerna har att allvarligt skada staten Sverige, orsaka stora påfrestningar på samhället och injaga fruktan i befolkningen. Det beror också på antalet personer som attraheras och inspireras av det ideologiska budskapet och uppmaningar som till exempel sänds av organisationer som Islamiska staten (IS) eller al-Qaida. (Se Säkerhetspolisens årsbok 2017, s. 63.)

En relativt stor mängd människor har de senaste åren rest till konfliktområden för att ansluta sig till en organisation, tränas för strid eller ingå i ett stridande förband. Enligt en forskningsrapport från Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier vid Förvarshögskolan från 2017 har cirka 300 individer rest från Sverige för att ansluta sig till terroristgrupper i Syrien och Irak under perioden 2012–2016.

Enligt Säkerhetspolisen är de flesta svenskar som ansluter sig till terroristgrupper unga män mellan 18 och 30 år, födda i Sverige med minst en förälder född utomlands. Flera saknar eller har låg inkomst. De flesta reser till Syrien för att ansluta sig till IS. De som reser är ofta oerfarna och har ett begränsat kontaktnät och begränsat extremistiskt umgänge. Även om de flesta som reser är unga män, utför även kvinnor och barn liknande resor. (Se Säkerhetspolisens årsbok 2016, s. 32 f.)

Under de senaste åren har resandet till konfliktområden överlag minskat. Nedgången är sannolikt resultatet av flera faktorer, däribland den skärpta kontrollen av den turkiska gränsen och det faktum att IS har pressats tillbaka i Irak och Syrien. Antalet återvändande från konfliktområden har däremot ökat. De som återvänder har i de allra flesta fall samlat på sig ny kunskap och nya kontakter. Flera av dem återvänder med stridserfarenhet och har skaffat sig en förmåga att utföra allvarliga våldsbrott och kanske även en avsikt att begå attentat. De som återvänder från konfliktområden kan få en upphöjd status inom våldsbejakande extremistmiljöer och kan inspirera andra att ansluta sig eller begå terroristbrott i Sverige. Några som återkommer är besvikna på IS och sin vistelse i krigsområdet, medan andra är traumatiserade av sina upplevelser. (Se Säkerhetspolisens årsbok 2017, s. 65.)

Under de senaste åren har IS uppmanat sina anhängare att avstå från försök att ta sig till det självutnämnda kalifatet och i stället agera i sina hemländer och utföra terroristattentat med alla tillgängliga medel. En effekt av denna uppmaning har setts under senare tid med flera större eller mindre omfattande attentat i Europa, Mellanöstern, Nordafrika, Asien och Nordamerika.

Enligt Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT, se mer om NCT nedan) bedöms terrorhotet mot Sverige 2018 från islamistiskt motiverad terrorism utgöra ett förhöjt hot, nivå tre på en femgradig skala.

Vänster- och högerextrema grupper

De politiska extremistmiljöerna utgörs av personer, grupper och organisationer som drivs av en politisk övertygelse och som uppmanar till eller själva använder våld, hot och trakasserier för att förändra samhället. I delar av de höger- och vänsterextrema miljöerna är brott en del av den politiska kampen.

Den våldsbejakande högerextrema miljön, även kallad vit maktmiljön, består av individer, grupper och organisationer som på lång sikt strävar efter ett etniskt homogent samhälle och ett styrelseskick som baseras på svensk etnicitet. Den våldsbejakande vänstermiljön, även kallad den autonoma miljön, består av individer och grupper som kämpar mot olika former av vad som uppfattas som fascism och förtryck. Inom miljön finns en långsiktig vision om ett klasslöst samhälle fritt från auktoriteter och hierarkier. (Se NCT, Helårsbedömning 2018, s. 3.)

Även om avsikten att allvarligt skada staten Sverige finns inom de högerextrema och vänsterextrema miljöerna, är uppmaningarna till terrorishandlingar inte lika tydliga i dessa miljöer som i de våldsbejakande islamistiska kretsarna och sker inte heller i lika stor omfattning. Trots det utgör de höger- och vänsterextrema miljöerna ett relativt allvarligt hot mot demokratin och enskilda individer eftersom de vid sidan av opinionsbildande yttringar och aktiviteter regelbundet och systematiskt använder våld, hot och trakasserier för att hindra människor från att mötas, utföra sina uppdrag och uttrycka sina åsikter. (Se Säkerhetspolisens årsbok 2017, s. 63.)

Enligt NCT kommer valrörelsen 2018 sannolikt att leda till ökad våldsanvändning från och mellan den våldsbejakande högerextrema miljön och den våldsbejakande vänsterextrema miljön. NCT bedömer dock att terrorhotet 2018 mot Sverige från politiskt motiverad terrorism utgör ett lågt hot, nivå två på en femgradig skala.

Ensamagerande gärningspersoner

Ett ytterligare potentiellt hot mot Sverige är s.k. ensamagerande gärningspersoner. Dessa individer kan ha olika ideologiska bevekelsegrunder, men har det gemensamt att de inte tillhör etablerade grupper eller nätverk. De ensamagerande planerar och utför attentat utifrån eget uppsåt. Gärningspersonerna agerar således sällan på någon

annans särskilda uppdrag, men uttalanden från vissa ledare kan uppfattas som ett legitimerande av attentat. Det kan understrykas att begreppet ensamagerande är ganska vagt och huruvida en gärningsperson är att betrakta som ensamagerande eller vägledt av någon terrororganisation kan i det enskilda fallet vara svårt att avgöra.

Ett antal attentat har under de senare åren genomförts i västvärlden av ensamagerande aktörer. I Sverige har ensamagerande gärningspersoner inspirerade av våldsbejakande islamistisk ideologi vid några tillfällen genomfört eller planerat att genomföra attentat. Som exempel kan nämnas självmordsattentatet på Bryggargatan i Stockholm i december 2010 och dådet på Drottninggatan i Stockholm i april 2017. Det finns också ensamagerande gärningspersoner som motiveras av rasistiska föreställningar. Attentaten som genomfördes av Anders Behring Breivik i Oslo och på Utöya i juli 2011 är exempel på dåd utförda av en ensamagerande aktör inspirerad av högerextrem ideologi.

Enligt Säkerhetspolisen kommer det mest troliga attentatshotet mot Sverige under 2018 från en ensamagerande aktör med en våldsbejakande islamistisk ideologi. Motivbilden för ensamagerande aktörer med våldsbejakande islamistisk ideologi är ofta komplex och omfattar både personliga sårbarheter och drivkrafter och ideologi, det sistnämnda ibland som fernissa. Attentaten är ofta småskaliga med enkla medel och måltavlan ofta civil. (Se Säkerhetspolisens årsbok 2017, s. 46.)

3.2.2 Kort om begreppet radikaliserings

Den process som kan leda till våldsbejakande extremism brukas kallas för radikaliserings. Begreppet radikaliserings är omdiskuterat men används frekvent i debatten på aktuellt område. Hur en radikaliseringsprocess kan gå till är föremål för olika uppfattningar och det pågår en hel del forskning på området. De flesta synes dock vara överens om att en våldsbejakande radikaliseringsprocess ofta beror på ett samspel av flera faktorer. Det handlar dels om individuella faktorer, dels om relationer till familj och det sociala nätverket i t.ex. skola. Utbildning och arbetsmarknad är faktorer på samhällsnivå som har betydelse. Slutligen finns faktorer på kulturell och struk-

turell nivå (se t.ex. Våldsbejakande extremism, Stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna, Socialstyrelsen, 2016, s. 14 ff.). Vad som leder till utvecklandet av avsikt att utföra ett terrorattentat är en än mer komplex fråga.

3.2.3 Lägesbild för kommunerna

Den tidigare nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (se om denna i avsnitt 3.3.3) har sammanställt en lägesbild över kommunernas arbete mot våldsbejakande extremism år 2017. Lägesbilden bygger på en enkätundersökning bland Sveriges alla kommuner, 14 stadsdelsnämnder i Stockholm och 10 stadsdelar i Göteborg. I sammanställningen omnämns dessa som kommuner. 74 procent av de tillfrågade svarade på enkäten.

Av lägesbilden framgår att 81 procent av de svarande uppgav att de hade lokala våldsbejakande grupperingar eller individer i kommunen. Ytterligare 8 procent uppgav att de hade tillresande individer som inte var boende i kommunen. År 2016 uppgav 25 procent av de svarande att de hade våldsbejakande grupperingar eller individer i kommunen. Den markanta ökningen berodde enligt samordnaren sannolikt inte enbart på att antalet våldsbejakande grupperingar och/eller individer har ökat utan också på en förhöjd kunskapsnivå och en ökad medvetenhet om frågorna i kommunerna. Förekomsten av våldsbejakande extremism var högre i större städer än i mindre.

I lägesbilden anges vidare att följande typer av extremism varit framträdande under det senaste året:

- Högerextremism: 48 procent
- Islamistisk våldsbejakande extremism: 23 procent
- Vänsterextremism: 10 procent

Siffrorna handlar inte om vilken miljö som utgör det största hotet, utan speglar den upplevda närvaron. 7,3 procent av kommunerna uppgav att det förekommit fall av s.k. återvändare i deras kommun. 43,5 procent uppgav att det inte har förekommit några fall av återvändare. 48,7 procent uppgav sig sakna kännedom om saken.

3.3 Samverkan för att förebygga terrorism

3.3.1 Internationell samverkan

Terrorism är ett internationellt fenomen. Förenta nationerna är en central organisation för att motverka våldsbejakande extremism och terrorism och kan användas som forum för dialog. FN:s generalförsamling har antagit ett flertal konventioner om terrorism.

Europarådet har stor betydelse i arbetet med att förebygga terrorism. Europarådets ministerkommitté antog i maj 2015 en handlingsplan för att bekämpa terrorism och radikaliseringsom ledning till terrorism. Handlingsplanen innehåller åtgärder gällande det internationella rättsliga ramverket för bekämpande av terrorism och våldsam extremism samt åtgärder för det förebyggande arbetet.

Även inom Europeiska unionen pågår samverkansarbete gällande terrorism. En reviderad strategi för att bekämpa radikaliseringsom rekrytering till terrorism har antagits liksom en strategi för kampen mot terrorism i Syrien och Irak med särskilt fokus på utländska terroriststridande.

Samarbetet inom EU sker bl.a. inom ramen för Working Party on Terrorism (TWP), som leder Europeiska rådets agenda mot terrorism. TWP kompletteras av Working Party on Terrorism – International Aspects (COTER).

Europeiska kommissionen har startat Radicalisation Awareness Network (RAN) som syftar till att bidra till samarbetet mot radikaliseringsom rekrytering till våldsbejakande extremistgrupper genom att underlätta erfarenhetsutbyte, sprida kunskap och ge information. Nätverket hjälper dem som arbetar lokalt i det förebyggande arbetet och underlättar utbyte av erfarenheter och bra arbetsmetoder för att motverka olika typer av radikaliseringsom rekrytering. I nätverket ingår representanter för olika verksamheter och yrkesgrupper. I juli 2017 publicerade RAN en manual för arbetet med återvändande terroristresenärer och deras familjer (RAN Manual, Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families).

Det förebyggande arbetet har stor prioritet inom EU. Kommissionen tillsatte därför under 2017 en särskild arbetsgrupp (High-Level Commission Expert Group on radicalisation, HLCEG-R) med uppgiften att ta fram förslag om hur kommissionen ytterligare bör förstärka sitt stöd till medlemsstaternas förebyggande arbete.

Europeiska polisbyrån Europol arbetar också med att hjälpa medlemsstaterna till ett bättre samarbete för att förebygga och bekämpa bl.a. terrorism. Europol har samlat sina olika kompetenser i arbetet mot terrorism till en avdelning (EU Terrorism Centre) för att ytterligare stödja medlemsstaterna på området. Även The EU Intelligence Analysis Centre (IntCen) och Eurojust arbetar med frågorna.

På mellanstatlig nivå finns det därutöver ett antal organisationer som arbetar mot terrorism. Sverige deltar i samarbetsgruppen Counter-Terrorism Group (CTG). Gruppen består av säkerhets- och underrättelsetjänster från alla EU-medlemsstater, Norge och Schweiz. GCTF, Global Counterterrorism Forum, bör också nämnas. GCTF är ett mellanstatligt organ som inrättats för att utbyta erfarenheter och kunskaper på strategisk nivå. Organisationen har ett stort antal medlemmar och samarbetspartners och arbetar bl.a. för att implementera FN:s strategier mot terrorism.

Under 2015 undertecknade Sverige, Danmark, Norge och Finland ett samarbetsavtal i syfte att skapa ett nätverk mellan de nordiska länderna i kampen mot terrorism. Samarbete ska enligt avtalet ske för att främja ett effektivt informationsutbyte i syfte att utbyta kunskap och erfarenheter om det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Det finns även ett nätverk benämnt Nordic Safe Cities som består av 20 större nordiska städer som har gått samman för att utbyta erfarenheter och ta fram nya initiativ i syfte att bl.a. bekämpa radikaliserings och våldsbejakande extremism. Initiativet finansieras av Nordiska ministerrådets program för inkludering och säkerhet. Nätverket har tagit fram en manual som ett stöd för kommuner där man har samlat sina erfarenheter, exempel och metoder.

3.3.2 Den nationella strategin mot terrorism

Regeringen beslutade den 27 augusti 2015 en strategi mot terrorism, Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146). Strategin utgör utgångspunkten för Sveriges långsiktiga arbete på området, både nationellt och internationellt. Syftet med strategin är att skapa en tydlig struktur för det arbete som krävs för att motverka terroristbrottslighet. Av strategin

framgår vilka mål regeringen har för arbetet med att motverka terrorism och hur arbetet bör bedrivas för att målen ska nås.

Målet för all terrorismbekämpning är att undvika att terroristattentat genomförs. Arbetet mot terrorism delas i strategin in i tre områden – *förebygga*, *förhindra* och *försvara*. Ett särskilt fokus ligger på området *förebygga*. Detta arbete syftar till att motverka radikaliserings och rekrytering till extremist- och terroristgrupper och att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet. Fokus ligger således på åtgärder som syftar till att minska basen för rekrytering till terrorism. Området *förhindra* handlar om att motverka och minska förmåga och möjlighet att begå terroristattentat. Området *försvara* innebär att skapa och upprätthålla skydd för individer och minska samhällets sårbarhet mot terroristattentat.

I strategin betonas behovet av samverkan och samordning mellan berörda aktörer. Samverkan anges vara en förutsättning för att arbetet mot terrorism ska bli framgångsrikt och regeringen understryker att tillgång till och utbyte av information är en grundläggande förutsättning för att förhindra terrorism.

Regeringen har uppdragit åt flera myndigheter att införliva strategin mot terrorism i myndigheternas arbete samt att ta fram vägledningar för arbetet eller att skriva rapporter till regeringen.

3.3.3 Den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism

I juni 2014 tillsatte regeringen en nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (Ju 2014:18). Den nationella samordnaren har haft till uppgift att förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå när det gäller arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Samordnaren har även haft till uppdrag att verka för att kunskapen om våldsbejakande extremism ska öka och att förebyggande metoder utvecklas. I uppdraget har ingått att

- stärka och stödja samverkan i arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism på nationell och lokal nivå,
- inrätta en referensgrupp för kunskaps- och informationsutbyte,

- stödja aktörer som identifierar problem med våldsbejakande extremism lokalt, och
- genomföra riktade utbildningsinsatser.

Regeringen beslutade om tre tilläggsdirektiv till samordnaren för att ytterligare stärka och utveckla det förebyggande arbetet. I uppdraget har därför även ingått att uppmuntra till insatser för individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska rörelser, ta fram och initiera genomförandet av en sammanhållen strategi för arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism och att inrätta ett nätverk av experter. Vidare har det i uppdraget ingått att förbättra det lokala arbetet med stöd till anhöriga och att initiera en pilotverksamhet med en nationell stödtelefon dit bl.a. anhöriga, kommuner och organisationer kan vända sig för att få information, råd och stöd i frågor om våldsbejakande extremism.

Den nationella samordnaren har bl.a. tagit fram en nationell strategi för hur Sverige ska arbeta förebyggande för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I strategin anges att varje kommun ska ta fram en lokal lägesbild över den egna situationen med våldsbejakande extremism. Till den lokala lägesbilden ska sedan formuleras en handlingsplan. I strategin ingår också att kommunen ska ha en kontaktperson eller lokal samordnare som är sammanhållande i arbetet mot våldsbejakande extremism.

Enligt den tidigare nämnda kartläggning som gjordes av den nationella samordnaren 2017 hade 42 procent av Sveriges kommuner under det senaste året tagit fram en lokal lägesbild över förekomsten av våldsbejakande extremism i kommunen. 44 procent av kommunerna hade också en beslutad eller antagen handlingsplan mot våldsbejakande extremism.

Samordnaren har även, tillsammans med Röda korset, tagit initiativ till en stödtelefon som i dag kallas för Orostelefonen och bedrivs av Rädda barnen.

Den nationella samordnaren lämnade i december 2016 delbetänkandet Värna demokratin mot våldsbejakande extremism, nationell samordning och kommunernas ansvar (SOU 2016:92). Slutbetänkandet Värna demokratin mot våldsbejakande extremism, hinder och möjligheter (SOU 2017:110) lämnades i januari 2018.

3.3.4 Ett nationellt centrum mot våldsbejakande extremism

Den 1 januari 2018 inrättades ett permanent nationellt centrum mot våldsbejakande extremism i syfte att stärka och utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Det nationella centrumet, som är placerat vid Brottsförebyggande rådet, har till uppgift att främja utvecklingen av förebyggande arbete på nationell, regional och lokal nivå. Centrumet ska också verka för en högre grad av samordning och effektivitet i det förebyggande arbetet, ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism samt samla och sprida kunskap om förebyggande av våldsbejakande extremism baserad på forskning och beprövad erfarenhet och verka för en kunskapsbaserad praktik. Centrumet har bl.a. en stödfunktion som finns till för yrkesverksamma som behöver stöd i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism.

3.3.5 Exempel på nationella samarbeten mot terrorism

Det är sedan länge en självklar princip att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning det kan ske. Samarbete kan ske mer eller mindre formaliserat och förekommer i allt ifrån tydliga och långsiktiga samverkansstrukturer till tillfälliga kontakter mellan olika myndigheter. Det finns ett stort antal samverkansformer i arbetet mot terrorism. Nedan redogörs för några av dessa.

Samarbete mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten

Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har tydliga roller i och ansvar för arbetet med att bekämpa terrorism. Säkerhetspolisen har huvudansvaret för den svenska terrorismbekämpningen. Myndigheten bedriver underrättelsearbete och vidtar åtgärder för att förhindra terroristattentat i Sverige och mot svenska intressen utomlands. Säkerhetspolisen arbetar även för att terroristattentat inte ska kunna planeras eller stödjas från Sverige. Myndigheten arbetar också förebyggande. Polismyndigheten ansvarar för brottsbekämpningen

i övrigt, bl.a. för att förebygga brottslighet inom våldsbejakande extremistmiljöer. Myndigheten ansvarar också för ingripanden vid ordningsstörningar och vid ett misstänkt terrorattentat.

För att de båda myndigheterna ska kunna utföra sina respektive uppdrag effektivt och få en så god lägesbild som möjligt inom sina respektive verksamhetsområden finns ett betydande behov av samverkan mellan dem. Under åren har Säkerhetspolisen och Polismyndigheten byggt ut sin samverkan inom terrorismbekämpningen. Polismyndigheten står för en stor del av informationen som kommer Säkerhetspolisen till handa. Utbytet av information från Säkerhetspolisen till Polismyndigheten har utökats genom såväl överenskommelser som utvecklandet av rutiner för möten och informationsutbyten på olika nivåer för att myndigheterna tillsammans effektivare ska bekämpa terrorism i Sverige. Polismyndigheten har också en sambandsman placerad vid Säkerhetspolisen som bl.a. säkerställer att underrättelseinformation delas mellan myndigheterna.

Samverkansrådet mot terrorism

Samverkansrådet mot terrorism består av 14 svenska myndigheter som tillsammans bedriver ett utvecklingsarbete som ligger i linje med EU:s och den svenska regeringens strategier på kontra-terrorismområdet. Rådet har inget formellt uppdrag men arbetar på nationell nivå för att förbättra samordningen och effektivisera myndigheternas arbete mot terrorism. Säkerhetspolisen är sammanställande i rådet. Övriga medverkande är Ekobrottsmyndigheten, Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarmakten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut, Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Nationellt centrum för terrorhotbedömning

Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) är en myndighetsgemensam arbetsgrupp med personal från Säkerhetspolisen, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) och FRA.

NCT gör strategiska bedömningar av terrorhotet mot Sverige och svenska intressen. Bedömningarna delges delar av Regeringskansliet samt myndigheter som ingår i Samverkansrådet mot terrorism och syftar till att ge tidig förvarning om förändringar som kan påverka hotbilden mot Sverige och svenska intressen och som kan kräva åtgärder. Samarbetet ger större möjligheter att ta till vara den samlade kompetens som finns vid FRA, Must och Säkerhetspolisens. Medarbetarna i arbetsgruppen är samlokaliserade i Säkerhetspolisens lokaler.

3.3.6 Exempel på lokalt och regionalt samarbete mot terrorism

Samverkan på lokal nivå

Arbetet på lokal nivå med att förebygga våldsbejakande extremism och terrorism skiljer sig åt från kommun till kommun. Arbetet ingår ofta i, eller bygger på, redan befintliga strukturer eller samverkansmodeller. De flesta kommuner organiserar det lokala brottsförebyggande arbetet i lokala brottsförebyggande råd eller något motsvarande strategiskt samverkansforum. I ett brottsförebyggande råd ingår vanligtvis företrädare för skolan, socialtjänsten och Polismyndigheten, men även andra samverkansparter kan ingå. På flera orter finns även civila råd för samverkan mellan civilsamhälle och kommun. Aktörer inom det civila samhället kan till exempel vara trossamfund och idrottsföreningar. Andra samverkansformer som förekommer i flera kommuner är SSP som består av företrädare för skola, socialtjänst och polis, eller SSPF som består av företrädare för skola, socialtjänst, polis och fritidsverksamheter. En ytterligare samsarbetsform som används är SIG som står för Sociala insatsgrupper.

En stor del av kommunerna har särskilda överenskommelser med Polismyndigheten om samverkan i det brottsförebyggande arbetet. Överenskommelserna ska ge struktur åt polisens och kommunens gemensamma brottsförebyggande arbete och tydliggöra vilka åtaganden parterna tar på sig. Genom en särskild arbetsmodell med kartläggning av lokala problem, val av åtgärder samt uppföljning, ska överenskommelserna bidra till ett effektivare brottsförebyggande arbete i samverkan. Omfattningen av överenskommelserna varierar.

Samverkan på regional nivå

Även den regionala nivån kan ha en roll i arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism. Flera länsstyrelser driver, tillsammans andra aktörer, projekt i syfte att skapa regionala s.k. kunskaps- och forskningsnoder för att förbättra kunskapen om hur man kan motverka våldsbejakande extremism och terrorism och för att bygga upp en regional struktur för samarbete mellan berörda aktörer. Det förekommer även att enskilda kommuner samarbetar med varandra i arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism.

4 Grundläggande bestämmelser om integritetsskydd och sekretess

4.1 Inledning

Utbyte av information är en av de grundläggande förutsättningarna för ett fungerande samarbete mellan myndigheter och andra aktörer. För att information ska kunna utbytas krävs dels att informationen inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt eller att sekretessen kan brytas, dels att det inte finns något som hindrar behandling av personuppgifterna.

Nedan redogörs för relevanta bestämmelser om offentlighet och sekretess. Avsnittet inleds dock med en redogörelse för några internationella överenskommelser med grundläggande bestämmelser om integritetsskydd och dataskydd. Vidare innehåller avsnittet en kortare beskrivning av den pågående dataskyddsreformen inom EU och dess innebörd för nationella bestämmelser om behandling av personuppgifter.

4.2 Internationella konventioner

4.2.1 Europakonventionen

Enligt artikel 8 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får endast göra inskränkningar i de angivna rättigheterna med stöd av lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för vissa

i artiklarna uppräknade ändamål, bl.a. med hänsyn till den allmänna säkerheten.

Europakonventionen gäller som svensk lag. Det framgår av 2 kap. 19 § RF att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen.

4.2.2 Dataskyddskonventionen

Europarådets ministerkommitté antog 1981 en konvention till skydd för enskilda vid automatisk behandling av personuppgifter (dataskyddskonventionen). Konventionen trädde i kraft i oktober 1985. Sverige har, liksom övriga EU-medlemsstater, anslutit sig till konventionen. Ett arbete med att se över konventionen pågår.

Dataskyddskonventionen innehåller principer för dataskydd som de konventionsanslutna staterna måste iakttä i sin nationella lagstiftning. Syftet med konventionen är att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatiserad behandling av personuppgifter.

Konventionen kompletteras med flera av ministerkommittén antagna rekommendationer om hur personuppgifter bör behandlas inom olika områden.

4.3 EU-rättslig reglering

4.3.1 EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna

I artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna slås fast att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sin korrespondens. I artikel 8 föreskrivs att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Sådana uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund.

I artikel 52 i stadgan anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de rättigheter som erkänns i stadgan. Utgångspunkten är att sådana inskränkningar endast får göras i lag och ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får

endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

4.3.2 EU:s dataskyddsreform

EU har antagit ett nytt regelverk för behandling av personuppgifter. Det nya regelverket består av två rättsakter, dels en förordning¹ med en generell dataskyddsreglering som ersätter det tidigare gällande dataskyddsdirektivet från 1995, dels ett direktiv² med regler för främst den brottsbekämpande sektorn som ersätter det tidigare gällande dataskyddsrambeslutet från 2008.

Den nya dataskyddsförordningen är tillämplig i medlemsstaterna sedan den 25 maj 2018. Den utgör ett ramregelverk för behandling av personuppgifter inom EU. Det huvudsakliga syftet med förordningen är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet för personuppgifter för att förbättra den inre marknadens funktion och öka enskildas kontroll över sina personuppgifter. Förordningen reglerar bl.a. grundläggande principer för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvar, tillsyn över personuppgiftsbehandling och rätten för enskilda att få tillgång till rättsmedel och sanktioner mot ansvariga som inte lever upp till förordningens krav. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna men både förutsätter och möjliggör kompletterande nationella bestämmelser av olika slag.

Från förordningens tillämpningsområde undantas bl.a. personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, utreda, upptäcka eller lagföra brott eller verkställa straff, inkluderande skydd mot samt förebyggande av hot mot den allmänna säkerheten. Personuppgiftsbehandling för dessa syften faller i stället under det nya dataskyddsdirektivets tillämpningsområde.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

Viss behandling av personuppgifter undantas från både dataskyddsförordningens och det nya dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Det gäller bl.a. personuppgiftsbehandling i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, däribland området nationell säkerhet. Det arbete som utförs av Säkerhetspolisen torde därmed i allt väsentligt falla utanför båda rättsakterna.

4.4 Nationell reglering

4.4.1 Regeringsformen

I 1 kap. RF anges statsskickets grunder. Av 2 § framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt bl.a. för den enskilda människans frihet. Det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Den enskilde är gentemot det allmänna tillförsäkrad vissa grundläggande fri- och rättigheter och är skyddad mot intrång i dessa från det allmännas sida. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vid bedömningen av vad som kan anses utgöra ett betydande intrång i den enskildes privata sfär ska man enligt förarbetsuttalandena väga in bl.a. uppgifternas karaktär och omfattning samt ändamålet med behandlingen och omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra (se prop. 2009/10:80 s. 178 ff.).

4.4.2 Reglering gällande personuppgiftsbehandling

EU:s dataskyddsförordning började alltså tillämpas den 25 maj 2018. Samma dag trädde lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning i kraft. I lagen finns kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. Den innehåller bl.a. bestämmelser om att dataskyddsförordningen med vissa undantag ska gälla utanför sitt egentliga tillämpningsområde, t.ex. i verksamhet som rör nationell säkerhet. Lagen är subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar och ska inte heller tilläm-

pas i den utsträckning det skulle strida mot grundlagsbestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet. Genom lagen upphävdes den tidigare gällande personuppgiftslagen (1998:204).

Den 1 augusti 2018 trädde brottsdatalagen (2018:1177) i kraft. Lagen är en ramlag som i huvudsak genomför EU:s nya dataskyddsdirektiv. Brottsdatalagen är generellt tillämplig inom det område som direktivet reglerar. Lagen är även subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i andra s.k. registerförfattningar. Brottsdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter som utförs av myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Lagen gäller också för behandling av personuppgifter vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Myndigheter som har sådana arbetsuppgifter betecknas behöriga myndigheter. Det som blir avgörande för om lagen är tillämplig är dels om det är en behörig myndighet som behandlar personuppgifterna, dels syftet med behandlingen. Dataskyddsförordningen är inte tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som omfattas av brottsdatalagen. Alla myndigheter som tillämpar brottsdatalagen ska dock även tillämpa dataskyddsförordningen i de delar av verksamheten som inte omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde.

Regeringen har i prop. 2017/18:269 Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning, föreslagit nya registerförfattningar om personuppgiftsbehandling för bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, som kommer att ersätta den i dag gällande polisdatalagen (2010:361). De föreslagna lagarna ska gälla utöver brottsdatalagen och enbart innehålla bestämmelser som innebär preciseringar, undantag eller avvikelser från den lagen. De nya lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Ytterligare arbete har skett och pågår för att anpassa svensk rätt till EU:s dataskyddsreform.

4.5 Sekretesslagstiftningen

4.5.1 Allmänt om sekretess

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) regleras i stort sett all sekretess i det allmännas verksamhet. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretessen innebär således dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Till den del sekretessen avser handlingssekretess innebär den en begränsning av medborgarnas rätt att få del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF. Till den del sekretessen avser tystnadsplikt innebär sekretessen en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen.

Sekretess gäller i förhållande till såväl enskilda (fysiska eller juridiska personer) som andra myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Inom exempelvis en kommun är varje nämnd en egen förvaltningsmyndighet och det gäller således sekretessgränser mellan verksamheter som tillhör olika kommunala nämnder. Sekretess kan även gälla mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet om de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 §). Med myndighet avses ett organ inom den statliga och kommunala förvaltningen. Regeringen, förvaltningsmyndigheterna, domstolarna och de kommunala nämnderna (se ovan) är myndigheter. Med myndighet jämföras i lagen också andra organ där det kan förekomma allmänna handlingar. Således ska de statliga och kommunala beslutande församlingarna, dvs. riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige, jämföras med myndigheter i lagen (2 kap. 2 §). Vidare ska aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande jämföras med myndigheter (2 kap. 3 §). Statliga aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser och andra privaträttsliga organ är dock bara skyldiga att tillämpa offentlighets- och sekretesslagen om organet i fråga har tagits med i bilagan till lagen och i sådana fall bara i den verksamhet som anges i bilagan (2 kap. 4 §). Sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen gäller också för personer som är anställda, uppdragstagare eller tjänstepliktiga hos myndigheter och andra organ som lagen är tillämplig på. Sekretessen ska iaktas även efter det att en anställning eller liknande förhållande har upphört (2 kap. 1 §).

Syftet med sekretess mellan myndigheter är i första hand att värna om den enskildes integritet. I förarbetena till sekretesslagen (1980:100), som föregick offentlighets- och sekretesslagen, framhålls att ett fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om en enskild i princip ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Uppgifter kan hos en annan myndighet läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Även den omständigheten att ett större antal tjänstemän kan få kunskap om ett känsligt förhållande kan enligt förarbetena upplevas som menligt för den enskilde som uppgiften berör. Risken för obehörig vidare spridning anses också öka även om de funktionärer hos den myndighet som får del av informationen i sin tur har tystnadsplikt (se prop. 1979/80:2 Del A s. 90).

Sekretess till skydd för en enskild person gäller som huvudregel inte mot den enskilde själv och kan helt eller delvis upphävas av honom eller henne både i förhållande till andra myndigheter och i förhållande till andra enskilda (12 kap. 2 §). Om den enskilde är underårig gäller sekretess till skydd för denne också gentemot dennes vårdnadshavare. Sekretess i förhållande till vårdnadshavaren gäller dock inte i den utsträckning vårdnadshavaren enligt 6 kap. 11 § FB har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, såvida inte det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren, eller det annars anges i offentlighets- och sekretesslagen (12 kap. 3 § OSL).

Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt är straffsanktionerade. Enligt 20 kap. 3 § BrB kan den som bryter mot dessa dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.

4.5.2 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit, dvs. förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Rekvisiten anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka.

Sekretessens *föremål* är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer

eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilda förhållanden.

Sekretessbestämmelsens *räckvidd* bestäms i regel genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. I sådant fall kan en uppgift hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer. Som exempel kan nämnas de s.k. minimiskyddsbestämmelserna i 21 kap. OSL till skydd för enskildas personliga förhållanden.

Sekretessens *styrka* bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att viss skada eller men uppstår om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet har den omvända utgångspunkten, dvs. det uppställer sekretess som huvudregel. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller således sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada eller men uppstår. En del bestämmelser innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit som innebär att det krävs särskilt mycket för att sekretessen ska gälla. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs ut.

4.5.3 Överföring av sekretess

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten antingen om sekretess följer av en sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten (s.k. primär sekretess), eller om sekretess följer av en särskild bestämmelse om överföring av sekretess (s.k. sekundär sekretess). Om ingen av dessa förutsättningar är för handen blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten (7 kap. 2 § OSL). Vid direktåtkomst finns en särskild bestämmelse om överföring av sekretess (11 kap. 4 §).

4.5.4 Sekretess till skydd för enskilda intressen

Sekretess gäller enligt flera bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen till skydd för enskilds personliga förhållanden. Vad som menas med personliga förhållanden ska bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Uttrycket kan omfatta så vitt skilda förhållanden som t.ex. en persons adress, ekonomi eller yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd (se prop. 1979/80:2 Del A s. 84). Även uppgift om en enskilds namn anses omfattas av begreppet (se RÅ 1994 not 516 och prop. 2003/04:93 s. 45).

I 21 kap. OSL finns generella regler om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang eller hos vilka myndigheter uppgifter förekommer. Bestämmelserna utgör ett minimiskydd för enskildas personliga integritet inom hela den offentliga sektorn. Av 21 kap. 1 § följer exempelvis att sekretess gäller för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Enligt 21 kap. 3 § gäller viss sekretess till skydd för förföljda personer. I 21 kap. 5 § finns en sekretessbestämmelse till skydd för en utlännings säkerhet i vissa fall.

Därutöver gäller olika regler för sekretess, dels till skydd för enskild, dels till skydd för verksamheten inom respektive aktörs ansvarsområde och verksamhet. Nedan redogörs för de mest centrala sekretessreglerna till skydd för enskild som aktualiseras hos några av de huvudaktörer som omfattas av utredningens uppdrag.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

Polismyndighetens verksamhet syftar till att förebygga, utreda och beivra brott. Sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i sådan verksamhet regleras huvudsakligen i 35 kap. OSL.

Sekretessen enligt 35 kap. 1 § skyddar enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i bl.a. förundersökning, brottsförebyggande verksamhet och vissa polisiära register. I paragrafen föreskrivs att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider

skada eller men och uppgiften förekommer i bl.a. verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av bl.a. Polismyndigheten. Bestämmelsen skyddar även uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer inom underrättelseverksamhet. Bestämmelsen är bl.a. tillämplig på sådana personregister som förs inom myndigheten och som inte omfattas av särskilda bestämmelser i lagen. Även behandling av personuppgifter som inte sker i register omfattas av bestämmelsen. Paragrafen innehåller ett omvänt skaderekvisit som skyddar uppgifter om enskilda från att spridas när det kan innebära nackdelar för den enskilde eller närstående till denne. Presumtionen är således att sekretess gäller.

Bestämmelser om sekretess för Polismyndighetens register finns vidare i 35 kap. 3 och 4 §§. I 3 § regleras sekretessen för uppgifter i belastningsregistret. I 4 § regleras sekretessen för ytterligare några register, bl.a. register över strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Sekretessen enligt både 3 och 4 §§ är absolut, dvs. något skaderekvisit ställs inte upp som villkor för sekretessen.

I Polismyndighetens verksamhet finns även sekretessregler om utlänningskontroll i 37 kap. 1 §.

Flertalet av de bestämmelser som gäller för Polismyndigheten – t.ex. 35 kap. 1 § och 37 kap. 1 § – är tillämpliga även i Säkerhetspolisens verksamhet.

Socialtjänsten

Sekretessen inom socialtjänsten regleras i 26 kap. OSL. Med socialtjänst förstås i lagen verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst. Den lagstiftning som först och främst åsyftas är socialtjänstlagen (2001:453). Sekretessen omfattar handlingar och uppgifter i övrigt som gäller t.ex. för uppsökande verksamhet, social hemhjälp, vård och behandling vid kommunernas och landstingens institutioner samt över huvud taget social service och socialt bistånd som lämnas av socialnämnd. Till socialtjänsten räknas även verksamhet enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Till socialtjänst ska i lagens mening också hänföras arbetsuppgifter som i övrigt enligt lag åligger en kommunal nämnd på området, såsom

ärenden rörande fastställande av faderskap och underhåll, vårdnad, förmynderskap, namnbyte, påföljd för brott och verkställighet enligt 21 kap. FB. Även verksamhet som enligt lag handhas av Statens institutionsstyrelse omfattas. Med socialtjänst jämföras också t.ex. ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar och verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit där presumptionen är att sekretess föreligger.

Inom den kommunala familjerådgivningen råder enligt 26 kap. 3 § absolut sekretess för en uppgift som någon enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen. Här finns inget krav på skada utan sekretessen gäller för alla uppgifter. Den innebär att sekretessen är strängare än den som i övrigt gäller inom socialtjänsten.

Enligt 26 kap. 7 § gäller sekretessen enligt 1 § inte för vissa beslut, såsom beslut om omhändertagande av en enskild och beslut om sluten ungdomsvård.

I 15 kap. SoL finns vissa bestämmelser om tystnadsplikt som kompletterar bestämmelserna om det allmännas verksamhet i offentlighets- och sekretesslagen. Här anges bl.a. att den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen inte obehörigen får röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden (15 kap. 1 §). I 15 kap. 2 § föreskrivs tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom enskild familjerådgivning.

Skolan

Sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet regleras i 23 kap OSL. Enligt 23 kap. 1 § gäller sekretess i förskola och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800) som kompletterar eller erbjuds i stället för förskola för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider

men. Eftersom bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit är utgångspunkten således att sekretess föreligger i dessa verksamheter.

För förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola gäller sekretessbestämmelserna i 2 §. Enligt paragrafen gäller sekretess bl.a. för uppgifter om elever som hänför sig till skolans särskilda elevstödjande verksamhet. Härmed avses skolans strävanden att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde eleven och på de särskilda åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med de svårigheter som ändå uppstår. För uppgifter hos psykolog och kurator och personal med specialpedagogisk kompetens gäller sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden med ett omvänt skaderekvisit. Detta innebär att uppgifter får lämnas ut bara om det står klart att utlämnandet inte kan vara menligt för den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående. I fråga om skolans särskilda elevstödjande verksamhet i övrigt, dvs. sådant stöd till enskilda elever som går utöver det stöd som varje elev ska få inom ramen för den gemensamma undervisningen och sociala samvaron i skolan, gäller sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden med ett rakt skaderekvisit. Sekretessen gäller således om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretess enligt samma skaderekvisit gäller även för uppgift som hänför sig till ärenden om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Med hänsyn till intresset av insyn i skolverksamheten har beslut i ärenden undantagits från sekretessen. I övrigt gäller enligt bestämmelsen sekretess för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Bestämmelsen kan t.ex. bli tillämplig vid befarad personförföljelse och andra former av trakasserier.

Sekretessen i fritidshem m.m. regleras i 3 §. Även där gäller sekretess till skydd för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödjande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. För övriga uppgifter om en enskilds personliga

förhållanden gäller sekretess om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

I 5 § regleras sekretessen inom bl.a. högskoleutbildningen och viss annan vuxenutbildning. I 6 § finns en bestämmelse om sekretess i ärende om avskiljande av studerande från bl.a. högskoleutbildning. Sekretessen vid sådana hem för vård eller boende som avses i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga regleras i 26 kap. 1 §. Sekretess och tystnadsplikt gällande elevhälsans medicinska del regleras i 25 kap. OSL och i 6 kap. 12 och 13 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

I 29 kap. 14 § skollagen finns en bestämmelse om tystnadsplikt som kompletterar bestämmelserna om det allmännas verksamhet i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt aktuell bestämmelse i skollagen gäller tystnadsplikt till skydd för enskildas personliga förhållanden även i verksamhet som regleras i skollagen och som bedrivs i enskild regi.

4.5.5 Sekretess till skydd för allmänna intressen

För myndigheter som arbetar mot terrorism kan också vissa generella sekretessbestämmelser till skydd för verksamheten aktualiseras. De mest centrala av dessa bestämmelser finns i 18 kap. OSL och avser sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott. Även bestämmelsen om försvarssekretess (15 kap. 2 §) kan komma att bli aktuell.

Förundersökningar, underrättelseverksamhet, m.m.

Sekretess till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott finns i 18 kap. OSL. Enligt 18 kap. 1 § gäller sekretess bl.a. för uppgift som hänför sig till en förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Bestämmelsen skyddar också myndigheternas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet som inte hänför sig till något konkret fall. Sekretessen gäller exempelvis för uppgifter hänförliga till spaningsmetoder och för sådana uppgifter som finns i

de register som används för polisiär verksamhet. Bestämmelserna i 18 kap. 1 § har ett rakt skaderekvisit, som har konstruerats så att sekretessen gäller endast om följden av att uppgifterna lämnas ut kan antas bli att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Enligt 18 kap. 2 § gäller sekretess för uppgift som hänför sig till bl.a. sådan verksamhet som avses i 2 kap. 7 § 1 (förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet) eller 6 kap. 1 § 1 PDL (förebygga, förhindra eller upptäcka viss slags brottslig verksamhet, som innefattar t.ex. terroristbrott). Det polisarbete som åsyftas är i första hand underrättelseverksamhet, dvs. verksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning. Sekretessen för uppgifterna gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att uppgifterna i regel omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Sekretessen gäller bl.a. i Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamhet.

Det kan påpekas att sekretessen enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL även gäller hos myndigheter som inte bedriver brottsbekämpande verksamhet. Det beror på att sekretessen enligt paragraferna avser uppgifter som hänför sig till förundersökning och underrättelseverksamhet m.m. som bedrivs av de i bestämmelserna angivna brottsbekämpande myndigheterna. Sekretessen enligt 18 kap. 1 eller 2 § följer därmed med en sådan uppgift när den lämnas vidare till en annan myndighet.

Försvarssekretess

I 15 kap. 2 § OSL regleras försvarssekretessen. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Paragrafen innehåller ett rakt skaderekvisit och presumptionen är således offentlighet. Bestämmelsen gäller generellt inom hela den offentliga förvaltningen.

4.5.6 Sekretessbrytande bestämmelser

Uppgifter som skyddas av sekretess får inte lämnas ut utan stöd i offentlighets- och sekretesslagen. För att uppgifter i vissa fall ska kunna utbytas finns särskilda sekretessbrytande bestämmelser i lagen. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan behoven av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda. Många sekretessbrytande bestämmelser av generell räckvidd finns i 10 kap. OSL. I anslutning till offentlighets- och sekretesslagens materiella sekretessbestämmelser finns inte sällan ytterligare sekretessbrytande bestämmelser som gäller just för den aktuella sekretessen i fråga. De sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga för de aktörer som berörs av vårt uppdrag kommer att behandlas i kommande avsnitt.

5 Verksamhetsreglering och samverkan

5.1 Inledning

Alla myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning det kan ske. Denna princip följer bl.a. av 8 § förvaltningslagen (2017:900) där det anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Bestämmelsen innebär en generell – men inte obegränsad – samverkansskyldighet. Paragrafen utgör inte heller någon sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § OSL bryter sekretessen mellan myndigheter. En myndighet måste alltså alltid förvissa sig om att ett informationsutbyte är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess (se prop. 2016/17:180 s. 292 f.).

I sammanhanget kan även nämnas 6 kap. 5 § OSL. Enligt den bestämmelsen ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets gång. Denna föreskrift rörande informationsskyldighet myndigheter emellan är tillämplig på såväl statliga som kommunala myndigheter samt på vissa med myndigheter jämställda organ (se 2 kap. 2–5 §§ OSL). Skyldigheten omfattar varje uppgift som en myndighet förfogar över och inte bara uppgifter ur allmänna handlingar. En längre gående uppgiftsskyldighet gentemot andra myndigheter kan även följa av särskilda föreskrifter.

I detta avsnitt redogör vi för de verksamhetsregleringar som gäller för några av de aktuella aktörer som anses vara en del i det förebyggande arbetet mot terrorism. De frågor vi vill besvara är vad som ingår i aktörernas respektive uppdrag och vilket ansvar de har för samverkan med andra myndigheter och aktörer inom ramen för arbetet mot terrorism.

5.2 Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

5.2.1 Polisens uppdrag

I polislagen (1984:387) finns grundläggande bestämmelser om Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppgifter och verksamhet. Polisens uppgifter regleras dock även i många andra författningar.

I 1 § polislagen anges att polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Detta ska ske som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet.

Säkerhetspolisens uppgifter definieras i 3 §. Till uppgifterna hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott, och att utreda och beivra sådana brott. Med brott mot rikets säkerhet avses i första hand brott mot 18 och 19 kap. BrB samt vissa allvarliga brott i 13 kap. BrB. Med terrorbrott avses bl.a. brott mot lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott samt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

För brottsbekämpningen i övrigt ansvarar Polismyndigheten. Till Polismyndighetens uppgifter hör därmed att förebygga, förhindra och upptäcka all annan brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Bland uppgifterna ingår även att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal (2 §). Polismyndigheten har därmed ansvar bl.a. för att bekämpa brottslighet inom våldsbejakande extremistmiljöer. Eftersom Polismyndigheten har det övergripande ansvaret för ordning och säkerhet i landet har den också ett ansvar för gripanden vid ett misstänkt terrorattentat.

Bland polisens uppgifter ingår alltså att förebygga brottslighet. Brottsförebyggande arbete i en mer allmän bemärkelse kan sägas vara sådana aktiviteter som minskar benägenheten att begå brott eller försvårar genomförandet av brottsliga handlingar. Definitionsmässigt kan därmed många olika slags åtgärder och insatser betecknas som brottsförebyggande arbete. Det som åsyftas är t.ex. den skolundervisning och den ungdomsverksamhet i övrigt som polisen

från tid till annan bedriver. Vidare innefattas den brottsförebyggande informationen och kontaktverksamheten som bl.a. syftar till att ge information till allmänheten om brottsrisker och om åtgärder som kan vidtas för att öka det egna skyddet mot brott (se prop. 1983/84:111 s. 56). Polismyndighetens brottsförebyggande arbete mot våldsbejakande extremism och terrorism utförs i huvudsak av kommunpoliser, områdespoliser och poliser i ingripandeverksamheten.

I det förebyggande arbetet mot terrorism använder sig Säkerhetspolisen av dialog med olika aktörer i lokalsamhället och av samtal med enskilda som uppfattas vara i riskzonen för att bli inblandade i säkerhetshotande verksamhet och extremistiskt våld.

5.2.2 Samverkan med andra aktörer

I 6 § polislagen finns flera bestämmelser om samarbete mellan Polismyndigheten och främst andra myndigheter. Polisverksamheten anses till sin natur vara sådan att den mycket ofta förutsätter samarbete med andra myndigheter för att resultatet ska bli framgångsrikt. Detta har bedömts vara av så grundläggande vikt att uttryckliga bestämmelser härom meddelats, trots den allmänna princip om att myndigheterna ska hjälpa varandra som kommer till uttryck i förvaltningslagen (se Berggren m.fl., Polislagen, Zeteo i juni 2017, kommentaren till 6 § polislagen).

I 6 § första stycket anges att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska samarbeta med varandra. Av andra stycket framgår vidare att Polismyndigheten fortlöpande ska samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. JO har i ett äldre uttalande betonat vikten av att man söker utveckla samarbetet så att det innebär ett ömsesidigt utbyte av information och synpunkter i frågor av gemensamt intresse (se JO 1977/78 s. 206; uttalandet har således tillkommit före socialtjänstlagen [2001:453] och sekretesslagen [1980:100]). Se vidare om bestämmelsen i avsnitt 7.3.2.

I 6 § andra stycket polislagen upplyses också om att det i 14 kap. 1 § SoL finns en skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd. Att hänvisningen har förts in i polislagen liksom i en mängd andra författningar har till syfte att öka

kunskaperna om anmälningsskyldigheten och skapa ökad uppmärksamhet kring denna.

Enligt 6 § tredje stycket polislagen ska Polismyndigheten och Säkerhetspolisen samarbeta också med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Härmed avses både statliga och kommunala myndigheter samt allmänna såväl som enskilda organisationer. Med enskilda organisationer menas t.ex. folkrörelserna, olika typer av föräldraföreningar samt försäkringsbolag.

I 6 § fjärde stycket anges att andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete. Bestämmelsen ska ses som en rekommendation angående den inriktning som anses önskvärd (se prop. 1983/84:111 s. 57). Den medför inte i och för sig att den sekretess som kan finnas hos andra myndigheter genombryts.

I 22 a–25 §§ förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten finns närmare bestämmelser om Polismyndighetens samarbete med vissa andra myndigheter och organ inom rättsväsendet. I 26–30 §§ finns särskilda bestämmelser om myndighetens samverkan med Säkerhetspolisen. I 11–17 §§ förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen finns ytterligare bestämmelser om Säkerhetspolisens samverkan med Polismyndigheten.

5.3 Socialtjänsten

5.3.1 Socialtjänstens uppdrag

Skyldigheterna för samhällets socialtjänst regleras i socialtjänstlagen. Lagen är en ramlag som ger kommunerna stor frihet att anpassa sina insatser efter skiftande behov och önskemål. Enligt 1 kap. 1 § SoL ska socialtjänsten på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänstens arbete ska vidare inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupper egna resurser. Fokus för socialtjänsten är således att stödja individen utifrån dennes särskilda behov.

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 §). Kommunens uppgifter inom socialtjänsten

fullgörs normalt av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer (2 kap. 4 §).

I 3 kap. 1 § anges de uppgifter som åvilar socialnämnden inom socialtjänsten. Till uppgifterna hör enligt bestämmelsen att

- göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen,
- medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen,
- informera om socialtjänsten i kommunen,
- genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden,
- svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.

Socialtjänstens medel kan sammanföras i tre huvudfunktioner: strukturinriktade insatser, allmänt inriktade insatser och individuellt inriktade insatser. *Strukturinriktade insatser* syftar till en god samhällsmiljö. Hit räknas medverkan i samhällsplaneringen, arbete med sociala problem i samhället och uppsökande verksamhet. Med *allmänt inriktade insatser* åsyftas generellt utformade sociala insatser inom exempelvis äldreomsorgen. Av särskild vikt är här insatser som avser att tillgodose behov av information, barns och ungdoms omvårdnad och utveckling, arbete och försörjning, självständigt boende m.m. samt social jour. *Individuellt inriktade insatser* avser sociala tjänster direkt anpassade till den enskilde individens behov. Hit räknas bl.a. kommunal behovsprövad ekonomisk hjälp, upplysningar, samtal och rådgivning om t.ex. ekonomi, barnuppfostran och samlevnad, andra förebyggande insatser och hjälpåtgärder som motiveras av den aktuella situationen, fortlöpande kontakt för stöd och rådgivning vid problembearbetning, erbjudande om behandling och vård i olika former samt insatser som gäller nyinflyttades och invandrares förhållanden. (Se Lundgren m.fl., Nya sociallagarna, Zeteo i januari 2018, kommentaren till 3 kap. 1 § SoL.)

I 3 kap. 2 § anges att socialnämnden ska ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för barn och unga, äldre och andra grupper som har behov av samhällets särskilda stöd.

I 5 kap. finns särskilda bestämmelser för olika grupper, däribland barn och unga. Enligt 5 kap. 1 § ska socialnämnden verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden, ha ett nära samarbete med hemmen för att främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom och särskilt följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken på en ogynnsam utveckling. Nämnden ska bl.a. bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa och tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem. I bestämmelsen klargörs att socialtjänsten både har möjlighet och skyldighet att följa utvecklingen för barn som far illa eller riskerar att fara illa. En av huvuduppgifterna är att ge såväl vuxna som barn hjälp och stöd som inte kan tillgodoses på annat sätt. Inom ramen för detta arbete kan olika former av råd och stöd erbjudas. De insatser som kan bli aktuella från socialtjänstens sida när det gäller barn är t.ex. samtalsstöd, kontaktperson, kontaktfamilj, familjehem och hem för vård eller boende (HVB) samt vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. En rad stöd kan också ges till anhöriga.

Enligt 5 kap. 11 § SoL har socialtjänsten ett ansvar att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får hjälp och stöd. Det finns emellertid inte något liknande ansvar för att ge hjälp och stöd till den som begått själva brottet om inte personen av andra skäl behöver socialtjänstens stöd som exempelvis ett eget missbruk. Vidare finns det inte i lagen någon möjlighet för socialtjänsten att genomföra insatser för enskilda vuxna individer mot deras vilja. När det gäller vuxna bygger således socialtjänstens arbete på frivillighet.

Utredningen Framtidens socialtjänst (S 2017:03) har i uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter (dir. 2017:39). Syftet med uppdraget är att utforma en socialtjänst som bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och som med ett förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter. Utredningen har avgett delbetänkandet

Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst (SOU 2018:32). Utredningen beräknas avsluta sitt arbete senast den 1 december 2018.

5.3.2 Samverkan med andra aktörer

Socialtjänstlagen innehåller flera bestämmelser som innebär att samverkan ska ske med andra aktörer. Enligt 3 kap. 4 § SoL ska socialnämnden i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt ska nämnden härvid samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Även när det gäller socialnämndens insatser för den enskilde anges i lagen att nämnden i mån av behov ska samverka med andra samhällsorgan, organisationer och föreningar (3 kap. 5 §). Vidare framgår av 5 kap. 1 a § att socialnämnden i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Nämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd. Samverkan ska ske både på individnivå och på övergripande nivåer (se prop. 2002/03:53 s. 58 ff. och 107). Enligt bestämmelsen ska samverkan ske kring alla barn och unga som på ett eller annat sätt kan vara i behov av insatser från socialtjänstens sida. De viktigaste samarbetsparterna anges vara skolan, förskolan, Polismyndigheten samt hälso- och sjukvården. Samverkan kan även ske med frivilligorganisationer och andra organisationer, med andra delar av den kommunala verksamheten och med enskilda personer som har god kännedom om barnets förhållanden (se a. prop. s. 107 f.). Bestämmelsen i 5 kap. 1 a § är inte sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL. För undvikande av missförstånd om hur samverkan förhåller sig till eventuell sekretess och tystnadsplikt har i bestämmelsen förts in en hänvisning till offentlighets- och sekretesslagen och till bestämmelserna om tystnadsplikt i 15 kap. 1 § SoL.

För att socialtjänsten ska kunna fullgöra sin uppgift att kunna förebygga, erbjuda stöd eller vidta andra åtgärder för att skydda barn behöver socialtjänsten få kännedom om barn som far illa eller riskerar att fara illa. Enligt 14 kap. 1 § är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra angivna myndigheter, bl.a. inom skolväsendet samt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, skyldiga

att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Uppgiftsskyldigheten omfattar myndigheterna, men även befattningshavare och yrkesverksamma är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Bestämmelsen i 14 kap. 1 § är sekretessbrytande. Enligt 1 b § får socialnämnden informera den som gjort anmälan enligt 1 § om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. På begäran ska sådan information lämnas till anmälaren, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta. För de som inte omfattas av skyldigheten att anmäla enligt 1 § gäller enligt 1 c § en rekommendation att anmäla i motsvarande situation. Enligt denna bestämmelse bör var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa anmäla detta till socialnämnden.

För personer över 18 år finns varken anmälningsskyldighet eller uppgiftsskyldighet till socialnämnden. Förutsättningar för att inleda utredning gällande vuxna bygger, som tidigare angetts, i stället på frivillighet.

5.4 Skolan

5.4.1 Skolans uppdrag

Skolväsendet regleras framför allt i skollagen (2010:800), skolförordningar och i läroplaner för respektive skolform. Skolväsendet omfattar utbildning inom en rad olika skolformer, från förskola till vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem. Skollagen innehåller även bestämmelser om vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. Lagen omfattar utbildning anordnad av såväl det allmänna som av enskilda. Vi kommer nedan att använda oss av begreppet skolan för verksamheter som ingår i skolväsendet.

Skolans samlade uppdrag – att förmedla kunskaper och värden – framgår av 1 kap. 4 § skollagen, där de övergripande målen för utbildningen anges. Hur utbildningen ska utformas för att nå målen anges i 1 kap. 5 §. Av 4 och 5 §§ framgår också skolans värdegrund.

Enligt 1 kap. 4 § skollagen syftar utbildningen inom skolan till att barn och elever ska inhämta och utveckla både kunskaper och

värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Beträffande vuxenutbildningen ska bestämmelsen tillämpas med hänsyn till denna utbildnings särart och breda uppdrag (se prop. 2009/10:165 s. 634).

I 1 kap. 5 § skollagen anges att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Det innebär att var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Skolan har alltså ett viktigt demokratiskt uppdrag som utvecklas i läroplanen för respektive skolform. Olika aspekter av demokrati och mänskliga rättigheter ingår också i kurs- och ämnesplaner. Ett sätt att beskriva skolans demokratiska uppdrag är att använda orden *om*, *genom* och *för* (se prop. 2017/18:17 s. 6). Barn och elever ska lära *om* demokrati och mänskliga rättigheter. De ska också lära *genom* att grundläggande demokratiska värderingar och respekten för mänskliga rättigheter genomsyrar skolan. Målet är att de ska utveckla förmågor *för* att som samhällsmedborgare kunna verka aktivt i demokratin.

5.4.2 Samverkan med andra aktörer

Skolans skyldighet att samverka när det gäller barn följer av 29 kap. 13 § första stycket skollagen. Enligt bestämmelsen ska huvudmannen för verksamhet som avses i lagen och den som är anställd i sådan verksamhet, på socialnämndens initiativ, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Bestämmelsen, som inte har någon sekretessbrytande verkan, infördes i samband med införandet av 5 kap. 1 a § SoL. Vad som anges i kommentaren till den bestämmelsen angavs i motiven gälla i tillämpliga delar även beträffande skolans skyldighet att samverka (se prop. 2002/03:53 s. 114). Ansvaret för att samverkan kommer till stånd ligger hos socialtjänsten på grund av dess yttersta ansvar för att barn som far illa får den hjälp och det skydd som de behöver (se a. prop. s. 61).

I 29 kap. 13 § andra stycket skollagen finns intaget en hänvisning till 14 kap. 1 § SoL. I bestämmelsen påminns således om skyldigheten att göra en anmälan till socialnämnden vid kännedom eller misstanke om att ett barn far illa.

6 Allmänna utgångspunkter

6.1 Vårt uppdrag

6.1.1 Utredningsdirektiven

Utredningen har till uppdrag att utreda frågor om sekretess och informationsutbyte mellan bl.a. Polismyndigheten och socialtjänsten i arbetet med att motverka terrorism. Syftet med uppdraget är att säkerställa att det finns förutsättningar för ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte i detta arbete.

Övergripande handlar uppdraget om att utreda behovet av förbättrade möjligheter till att utbyta information mellan myndigheter och andra aktörer vid samverkan mot terrorism. Enligt utredningsdirektiven har flera olika aktörer en avgörande roll i det förebyggande arbetet mot terrorism. I direktiven anges att det är en förutsättning för att det förebyggande arbetet ska bli framgångsrikt att verksamheterna samverkar och får del av den information som krävs för att de ska kunna bidra i arbetet. Enligt utredningsdirektiven ska vi således utreda behovet av att information som är sekretessbelagd vid Polismyndigheten på ett enklare sätt än i dag kan lämnas ut till myndigheter och andra aktörer, t.ex. skola och socialtjänst, i brottsförebyggande syfte inom ramen för arbetet med att motverka terrorism. Vidare ska vi utreda om information som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt inom socialtjänsten i större omfattning än i dag bör kunna lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inom ramen för arbetet med att motverka terrorism. Vi ska även utreda om ytterligare aktörer som deltar i arbetet med att motverka terrorism behöver förbättrade möjligheter att utbyta information. I detta inledande kapitel behandlar vi några generella reflektioner och iakttagelser som vi anser bör vara en bakgrund och utgångspunkt för vårt arbete med frågorna. Vi redovisar även några inledande ställningstaganden som dessa lett till.

6.1.2 Bakgrund till uppdraget

Den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146) utgör utgångspunkten för Sveriges långsiktiga arbete mot terrorism och även för vårt arbete. Enligt strategin ska alla aktörer som på något sätt kan bidra i arbetet mot terrorism ta sitt ansvar för att göra det. I strategin anges att det är av stor vikt att samverkan sker mellan Polismyndigheten och kommunala aktörer i syfte att förebygga brott. Vidare anges att Polismyndigheten inte på egen hand kan bekämpa brottslighetens orsaker på ett effektivt sätt, eftersom många av de åtgärder som är verkningsfulla faller inom ramen för andra aktörers verksamhet, t.ex. socialtjänsten, skolan och ideella och religiösa verksamheter. Det brottsförebyggande arbetet måste därför bedrivas i nära samverkan mellan dessa verksamheter. (Se skr. 2014/15:146 s. 11 f. och 41.)

I mars 2015 fick dåvarande nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism i uppdrag att ta fram en nationell strategi för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. I strategin, som presenterades i juni 2016, framhålls bl.a. att tillgång till information är avgörande för att kunna genomföra ett effektivt arbete mot våldsbejakande extremism. Enligt strategin kan vissa åtgärder, som t.ex. stöd till anhöriga, kräva information som kommunen inte alltid har i den egna verksamheten. Informationsdelning mellan Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och kommunala verksamheter anges därför vara avgörande för ett välgrundat förebyggande och förhindrande arbete mot våldsbejakande extremism. (Se Nationell strategi mot våldsbejakande extremism, s. 23.)

Den samverkansmodell som den nationella samordningen mot våldsbejakande extremism tagit fram för att användas i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism utgår från att Säkerhetspolisens kunskap om t.ex. återvändare lämnas till Polismyndigheten. Det anges därefter vara Polismyndighetens uppgift att, inom ramen för gällande rätt och Polismyndighetens bedömning av om det är möjligt att förmedla informationen vidare, se till att informationen når ut till de funktioner inom den egna organisationen och till de kommunala funktioner som kan behöva den. Tanken i samverkansmodellen är således att den information som lämnas från Säkerhetspolisen ska nå ut i alla lokalpolisområden och därifrån, i den mån det är lämpligt, lämnas ut till

olika kommunala verksamheter som behöver informationen i sitt förebyggande arbete. Det anges också att information även ska lämnas från kommun till polis i de fall regelverket förutsätter detta. (Se a.a. a.s.)

Frågan huruvida sekretesslagstiftningen hindrar olika aktörers utbyte av information inom ramen för det förebyggande arbetet uppmärksammades av den nationella samordnaren i bl.a. delbetänkandet Värna demokratin mot våldsbejakande extremism (SOU 2016:92). Där anges att det finns ett rättsligt problem som återkommande har tagits upp i samordnarens möte med kommuner och andra verksamhetsutövare. Det gäller sekretesslagstiftningen, som ofta uppfattas som ett hinder för samverkan. I betänkandet framhålls att det finns hinder som framför allt gäller kommunala förvaltningars tillgång till polisiära uppgifter om återvändare från krigsområden. Frågan gäller Säkerhetspolisens information till Polismyndigheten och vilka uppgifter som de kan och bör lämna ut, t.ex. till socialtjänsten, avseende exempelvis personer som reser till eller från krigshärddar. I betänkandet ifrågasätts även om socialtjänstens regelverk kring polisanmälan är relevant. Det anges att en avvägning behöver göras när behovet av att skydda den enskildes integritet står i kontrast mot skyddet för liv och hälsa hos den breda allmänheten. (Se SOU 2016:92 s. 162 f. och 183 f.)

Under början av år 2017 gick Säkerhetspolisen ut med information om att cirka 150 personer som rest från Sverige till Syrien för att strida för terroristorganisationer hade återvänt till Sverige. Samtidigt framkom att det på kommunal nivå saknades kännedom om dessa återvändare, varför det inte var möjligt för kommunerna att göra insatser inom sitt ansvarsområde. Kritik riktades mot Säkerhetspolisen och Polismyndigheten för att information om återvändarna inte lämnades ut till kommunerna. En bild tecknades av att det förelåg ett dåligt flöde av information från polis till kommunal nivå i arbetet mot terrorism och att det fanns behov av mer samverkan.

I en skrivelse till Justitiedepartementet den 2 mars 2017 hemställde Polismyndigheten om att regeringen skulle göra en översyn av möjligheterna till informationsutbyte mellan samverkande myndigheter i syfte att möjliggöra bl.a. ett bättre brottsförebyggande arbete mot terrorism (Ju2017/02146/L4). Bakgrunden till hem-

ställan var att Polismyndigheten hade fått ett särskilt regeringsuppdrag att införliva regeringens strategi mot terrorism i myndighetens arbete. I skrivelsen framhåller Polismyndigheten att möjligheterna för myndigheten att nå upp till den nivå av samverkan som strategin förutsätter försvåras av de gällande sekretessbestämmelserna. Enligt Polismyndigheten kan det ifrågasättas om inriktningen i strategin, där polisen uppmanas att dela mer information, är fullt ut genomförbar mot bakgrund av de begränsningar som finns i sekretesslagstiftningen.

Den 7 juni 2017 träffade regeringen en överenskommelse med Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om ett flertal åtgärder mot terrorism. En del av överenskommelsen var att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att utreda och lämna förslag till förändringar av de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller för bl.a. Polismyndigheten, kommuner och Transportstyrelsen vid samverkan mot terrorism. Detta har regeringen gjort genom att besluta våra direktiv.

6.2 Hur ska vårt uppdrag förstås?

6.2.1 Motverka och förebygga terrorism

Vårt huvuduppdrag går enligt utredningsdirektiven ut på att se till att det informationsutbyte som behöver äga rum mellan samverkande myndigheter i arbetet med att *motverka* terrorism kan ske utan hinder av den rättsliga regleringen. Samtidigt anges i direktiven att samverkan är nödvändig i det *förebyggande* arbetet mot terrorism. Som vi har uppfattat huvuduppdraget avser det att underlätta sådant informationsutbyte som sker i samverkan för att förebygga att terrorism uppstår.

Vad menas då med att motverka eller förebygga terrorism? I den svenska strategin mot terrorism anges att arbetet mot terrorism delas in i tre områden – förebygga, förhindra och försvåra. Ett särskilt fokus ligger i strategin på området förebygga. Det området avser åtgärder som syftar till att motverka radikaliserings- och rekrytering till extremist- och terroristgrupper och att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet. Enligt strategin kan man på så sätt minska basen för rekrytering till terrorism. Området

förhindra handlar om att motverka och minska förmåga och möjlighet att begå terroristattentat medan försvåra handlar om att skapa och upprätthålla skydd för individer och minska samhällets sårbarhet för terroristattentat.

Enligt Polismyndighetens definition utgör myndighetens brottsförebyggande arbete sådana aktiviteter som Polismyndigheten genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås. Regeringen har uppdragit åt Polismyndigheten att redovisa hur och i vilken utsträckning informationsutbyte sker med kommuner och relevanta myndigheter i syfte att motverka terrorism. Polismyndigheten har i sin redovisning av uppdraget tolkat uppdraget som gällande informationsutbyte vid samverkan i syfte att förebygga terrorism (se Ju2017/08798/PO).

Vi tolkar vårt huvuduppdrag på samma sätt som Polismyndigheten. Det informationsutbyte som vi ska utreda och eventuellt förenkla avser således sådant utbyte som på den i huvudsak lokala nivån sker eller behöver ske för att förebygga terrorism. Vi kommer framledes att använda oss av begreppet förebygga i betänkandet.

6.2.2 Begreppen terrorism och våldsbejakande extremism

Utredningens uppdrag avser informationsutbyte vid samverkan mot terrorism. Det arbete som bedrivs på lokal nivå i dag handlar dock främst om förebyggande av våldsbejakande extremism. Arbetet är i hög grad kopplat till det arbete som tidigare bedrivits av den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism och som nu bedrivs av Center mot våldsbejakande extremism. På lokal nivå talas däremot sällan om terrorism. Detta kan ses som naturligt då Sverige varit någorlunda förskonat från terroristhandlingar.

Det finns ingen regelrätt definition eller avgränsning av begreppet *våldsbejakande extremism*. Det är emellertid det begrepp som sedan en tid etablerats i samhället för att beskriva rörelser, ideologier och miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål. Det kan nämnas att begreppen våldsbejakande och extremism och det därtill knutna begreppet *radikalisering* är omdiskuterade i bl.a. forskning. Vi använder emellertid dessa begrepp i det följande eftersom de frekvent nyttjas i både den allmänna debatten och den

verksamhet som vårt uppdrag handlar om. Vi använder även begreppet *terrorism*, vilket i sammanhanget brukar beskrivas som en extrem form av våldsbejakande extremism. Även begreppet terrorism och frågan om vad som är terroristbrottslighet är dock inte alldeles enkelt att ringa in i praktiken, en fråga som vi dock inte närmare kan behandla i vårt arbete.

Vi har tolkat vårt uppdrag brett på så sätt att det framför allt omfattar att titta på det informationsutbyte som sker på lokal nivå för att förebygga våldsbejakande extremism. Härigenom omfattas enligt vår mening det långsiktiga arbetet som sker för att förebygga terrorism. I den mån vi i texten endast använder oss av benämningen terrorism innefattar vi i begreppet även våldsbejakande extremism.

6.2.3 En inledande begränsning av uppdraget

Det ingår inte i utredningens uppdrag att ange hur myndigheter och andra aktörer bör arbeta för att förebygga det som kallas radikaliserings eller i övrigt förebygga terrorism. Det ingår inte heller i uppdraget att utvärdera det arbete som pågår i dessa frågor. Det har i våra kontakter med olika lokala aktörer efterfrågats en manual över hur arbetet med att förebygga terrorism bör se ut och hur de olika aktörerna bör arbeta med dessa frågor (se mer om detta i senare underavsnitt). Ett sådant arbete kan dock inte rymmas inom ramen för detta utredningsuppdrag.

Vårt uppdrag går i stället ut på att försöka sätta oss in i hur det förebyggande arbetet bedrivs och hur samverkan utformats för att på så sätt kunna komma fram till huruvida det finns behov av ändrade rättsliga förutsättningar för informationsutbyte. Uppdraget går således ut på att se till att det inte finns omotiverade rättsliga hinder med beröring på informationsutbyte för det arbete som utförs eller ska utföras och att se till att de som är i behov av mer information kan få det, förutsatt att det kan ske utan oproportionerliga risker för motstående intressen.

De beskrivningar av samverkansarbetet m.m. som finns i våra texter är hämtade från aktuella dokument och från kontakter med ett flertal personer som arbetar med de berörda frågorna. Vår ambition är således att i vårt arbete hålla oss till den verksamhetsbild som redan finns beskriven av andra.

6.3 Vår kartläggning

6.3.1 Kartläggningsarbetet

En del av utredningsuppdraget går ut på att kartlägga behovet av att sekretessbelagd information lämnas mellan olika myndigheter och andra aktörer inom ramen för arbetet med att förebygga terrorism. Utredningen har i detta kartläggningsarbete givetvis tagit del av relevanta publikationer men dessutom besökt ett antal kommuner och i olika former samtalat med företrädare för kommunala myndigheter. Ytterligare kontakter med dessa aktörer har förekommit efter mötena. Utredningen har också besökt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen samt Statens Institutionsstyrelse. Vidare har vi medverkat vid nätverksträffar och utbildningar anordnade för aktörer som arbetar med de aktuella frågorna på kommunal och regional nivå. Utredningen har också haft ett antal kontakter med den tidigare nationella samordningen mot våldsbejakande extremism och med företrädare för Center för våldsbejakande extremism.

6.3.2 Vår bild av det pågående förebyggande arbetet

Syftet med kartläggningsarbetet har varit att försöka skapa oss en bild av det arbete som sker i dag på lokal nivå med att förebygga våldsbejakande extremism och terrorism och att utröna vad olika aktörer har för uppdrag och därmed behov av sekretessbelagd information i det förebyggande arbetet. Det har under detta arbete visat sig vara svårt att få fram en klar bild av vad för slags förebyggande arbete som utförs på lokal nivå för att just förebygga terrorism eller våldsbejakande extremism.

Som framgått ovan talas det sällan på lokal nivå om terrorism utan i stället om våldsbejakande extremism. Det är tydligt att det arbete med denna fråga som har drivits av den nationella samordningen mot våldsbejakande extremism har lett till aktiviteter i kommunerna. Det har dock också framkommit att det i dagsläget råder en osäkerhet kring hur detta arbete ska bedrivas lokalt. Det förebyggande arbetet utförs av en rad olika aktörer och i många fall saknas en uttalad ansvarsuppdelning mellan dem och deras olika roller. Vidare råder ibland delade meningar om vad olika aktörer kan och bör göra för att förebygga våldsbejakande extremism inom ramen för sina

respektive uppdrag. Det pågår t.ex. en diskussion kring vad skolan har för uppdrag när det gäller det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och huruvida skolan bör samverka till att information delas gällande enskilda elever via andra kanaler än en orosanmälan till socialtjänsten. Vidare finns det olika uppfattningar om vad för slags förebyggande arbete som förväntas utföras av socialtjänsten, främst när det gäller vuxna individer där socialtjänsten inte på samma sätt som gällande unga har ett tydligt uppdrag eller möjlighet att vidta åtgärder mot den enskildes vilja. Det är således till viss del oklart vem som inom ramen för det förebyggande arbetet på lokal nivå ska eller kan agera på information som kommer från exempelvis polis och skola.

Det vi kan se är att det arbete mot våldsbejakande extremism som har bedrivits av den nationella samordningen har gjort att medvetandegraden gällande frågorna har ökat, dock har formerna och metoderna för arbetet ännu inte helt fallit på plats. Det kan antas att det kommer att ta ett antal år innan dessa är utarbetade.

Det bör i sammanhanget påpekas att påtaglig närvaro av våldsbejakande extremism inte verkar förekomma i samtliga landets kommuner. Samtidigt råder ett stort samhälleligt tryck på att terrorismens orsaker ska bekämpas och kommunerna har de senaste åren fått en hård press på sig att utföra ett förebyggande arbete. Detta har t.ex. lett till att ett stort antal kommuner har infört lokala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism, trots att det saknas en lokal lägesbild som visar att det i kommunen föreligger en problematik i frågan (se Från ord till handlingsplan, en rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism, SKL, 2017 s. 40 ff.).

Det står klart att det finns en stor vilja på lokal nivå att bidra till arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism och därmed även terrorism. Arbeta pågår också när det gäller dessa frågor. I vilka olika konstellationer detta sker varierar dock från kommun till kommun, liksom hur arbetet bedrivs. Det är därmed inte i alla delar tydligt vilka eller hur många olika aktörer som är inblandade i samverkan i de olika kommunerna, vilka roller de olika aktörerna har och vad samverkan dem emellan egentligen innebär. Det går inte heller att på ett allmängiltigt sätt ange vilka vägar information i dessa frågor tar i olika kommuner. Det är därmed inte heller alldeles enkelt att slå fast vilket behov av information som olika aktörer egentligen

har. De handlingsplaner mot våldsbejakande extremism som har utarbetats i kommunerna förmår endast i begränsad utsträckning precisera vem som ska göra vad åt vilket slags problem och på vilket sätt eller med vilka metoder. Vidare är det otydligt vad för slags information som behöver utbytas, i vilken riktning informationen bör gå och i vilket syfte (jfr a.a. s. 71 f.).

Det är dock otvetydigt så att det har skett och alltjämt pågår mycket arbete med att förbättra det informationsutbyte som sker i det förebyggande arbetet. På den polisiära nivån har Säkerhetspolisen och Polismyndigheten arbetat mycket med att förbättra sin samverkan. Säkerhetspolisen delar i dag med sig av mer information som kan användas i det förebyggande arbetet mot terrorism. Säkerhetspolisens och Polismyndighetens samverkan har stärkts genom såväl överenskommelser som utvecklandet av rutiner kring hur information ska delas dem emellan. Riksrevisionen konstaterar i en granskningsrapport från februari 2018 (RIR 2018:3) angående utbytet av underrättelseinformation mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att samverkan och informationsutbytet mellan myndigheterna, trots vissa regionala skillnader, har utvecklats väl sedan 2015 och att man främst genom samverkansmöten och genom att arbeta tillsammans har byggt upp ett förtroende för varandra. Polismyndigheten har också blivit bättre på att dela med sig av information till den kommunala nivån enligt den generella uppfattning vi har fått.

Även på kommunal nivå har arbetet gällande samverkan avseende de aktuella frågorna på flera håll kommit längre. I de kommuner där problemen förekommer som mest har man skapat sig en viss erfarenhet och förbättrat sina rutiner. Vidare har Socialstyrelsen utarbetat stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna som riskerar att involveras i eller redan är involverade i våldsbejakande extremism och för arbetet med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer.¹

Vi bedömer därför att det har skett förbättringar och att det i dag inte föreligger så stora problem när det gäller informationsutbytet som det tidigare har framställts massmedialt eller på annat sätt.

¹ Se Våldsbejakande extremism, Stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna, 2016, Våldsbejakande extremism, Ett utbildningsmaterial för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna, 2017, samt Våldsbejakande extremism, Stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer, 2018.

6.3.3 Några samlade reflektioner

Det kan konstateras att det medför vissa svårigheter för vårt arbete att de olika kommunala myndigheternas roller i det förebyggande arbetet mot terrorism inte är helt klarlagda. Det går därmed inte med bestämdhet att för alla situationer ange vad eventuella mottagare av sekretessbelagd information har för användning av den överförda informationen och hur den är tänkt att hanteras efter ett överlämnande. Det är därmed svårt att se vilka generella behov det finns av en ändrad reglering. Redan här ska emellertid inskjutas att det sagda inte betyder att det inte finns problem och sekretessfrågor kvar att bedöma och behov av förändringar i vissa avseenden. Detta kommer vi att återkomma till i senare kapitel.

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

I de fall vi från flera håll har fått höra att det är problem kopplat till informationsutbyte rör det sig oftast inte om problem som är avgränsade till endast våldsbejakande extremism. En fråga som har tagits upp från flera håll är att man på kommunal nivå skulle vilja få del av information från polisen om individer som kan vara farliga överlag för den personal som bedriver uppsökande verksamhet eller t.ex. vård i hemmen. Denna fråga rör dock inte bara individer som är intressanta i arbetet med att motverka terrorism utan kan omfatta individer med generellt stort våldskapital och bristande impuls kontroll. En annan fråga som kommit upp rör möjligheten för olika socialtjänster att byta

uppgifter med varandra. Inte heller den frågan är dock enbart kopplad till informationsutbyte just när det gäller samverkan mot terrorism. Flera företrädare för socialtjänsten har uttryckt frustration över svårigheterna att över gränserna mellan socialtjänster som tillhör olika nämnder (i samma kommun eller i olika kommuner) utbyta information trots sekretess. Det har påtalats att detta kan leda till att saker faller mellan stolarna, att personer blir felplacerade m.m. Något som ofta efterfrågats från bl.a. polis och skola är att få återkoppling från socialtjänsten efter det att en orosanmälan eller annan information lämnats dit. Vad gjordes? Hur gick det?

En trolig förklaring till att informationsutbytet när det gäller samverkan mot våldsbejakande extremism är problematiskt är osäkerheten på alla nivåer om var gränsen går för det som kanske i förhållande till grundlagens fri- och rättigheter utgör ett tveksamt utbyte av uppgifter om att individer har extrema men inte otillåtna åsikter, se nedan avsnitt 6.4.5. Det är i sin tur kopplat till en naturlig osäkerhet om vilka insatser samhället alls har rätt att vidta beträffande sådana individer – i vart fall vuxna – som, utan att begå brott, bekänner sig till odemokratiska och våldsbejakande åsikter. För socialtjänstens del kan en jämförelse göras med insatser beträffande alkoholmissbrukare. Beträffande den gruppen finns ett tydligt mandat och uppdrag att agera trots att det inte är förbjudet att missbruka alkohol. Missbrukare är nämligen ett utpekat ansvarsområde för socialtjänsten avseende alla åldersgrupper, såväl i socialtjänstlagen (2001:453) som i tvångslagstiftning. Något motsvarande saknas för individer som dras till eller är inblandade i våldsbejakande extremism.

De oklarheter som gäller angående hur det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism ska eller kan bedrivas synes ha lett till en önskan hos inblandade aktörer att inte behöva bli ”sittande med svartepetter”, dvs. med information som man inte vet hur man ska hantera. Det har flera gånger under kartläggningsarbetet framkommit att osäkerheten kring hur information om återvändare från krigsområden ska hanteras har lett till att man gärna lämnar denna information vidare till någon annan aktör som förhoppningsvis kommer att agera på informationen. Vilket behov av informationen som mottagaren har synes man dock inte alltid ha närmare vetskap om. Vi har i vårt arbete även fått intryck av att en del aktörer har en tendens att tro att andra slags aktörer har tillgång till mer information än vad de faktiskt har. Det synes också finnas en tendens

till övertro på att andra sorters aktörer har ”verktyg” och befogenheter att göra något, dock oklart vad för sorts insats, för att förebygga radikaliserings in i våldsbejakande extremism på generell eller individuell nivå.

En fråga som ofta lyfts av de aktörer vi mött är att de möjligheter till informationslämnande som redan finns bör användas bättre. Det har påpekats från flera håll att den skyldighet att göra orosanmälningar till socialtjänsten som föreligger bör användas i högre utsträckning. På det sättet får den myndighet på lokal nivå som har ett uttalat uppdrag att arbeta med barn och unga den information de behöver för att kunna utföra sitt uppdrag.

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

Vi har också kunnat se att informationsutbytet på lokal nivå till stor del är personberoende och sker genom upparbetade personliga kontakter. Samarbete mellan enskilda tjänstemän leder till förtroendefulla relationer tjänstemän emellan, som medför att man enklare får den information man behöver och har rättsliga möjligheter att få. Att det på lokal nivå finns upparbetade kontakter mellan tjänstemän anställda vid relevanta myndigheter och en god kontinuitet kan således leda till att information delas på ett enkelt och effektivt sätt. Vidare kan långvariga relationer innebära en större tilltro till den samverkande partens uppdrag och minska det egna behovet av att få återkoppling på vad den andra parten gör med den överlämnade informationen. Det är dock viktigt att de skyddsintressen som sekretessbestämmelserna har att skydda upprätthålls även i upparbetade samarbeten mellan myndigheter.

6.4 Några problemområden som påverkar vårt arbete

Redan det tidigare sagda pekar på ett flertal problem som påverkar vårt arbete och har blivit ett slags utgångspunkter för den fortsatta behandlingen av frågorna i vårt uppdrag. I problembeskrivningen nedan utvecklar vi detta översiktligt. Sammanfattningsvis kan sägas att problemen rör, förenklat uttryckt, följande huvudfrågor.

- Otydligheter i det kommunala uppdraget.
- Otydligheter i vad som kan och bör göras för att motverka terrorism i det tidiga förebyggande arbetet.
- Delvis oklar eller svårförenlig rollfördelning hos samverkande aktörer.
- Otydlig gränsyta mot annat brottsförebyggande/socialt arbete.
- Det finns en gränsyta mot grundläggande fri- och rättigheter.

6.4.1 Det kommunala ansvaret för det förebyggande arbetet mot terrorism

En fråga som återkommit under kartläggningsarbetet handlar om vilket uppdrag kommunerna egentligen har när det gäller att förebygga terrorism.

Som tidigare framgått anges det i den svenska strategin mot terrorism att alla aktörer som på något sätt kan bidra i arbetet mot terrorism ska ta sitt ansvar för att göra det. Av strategin framgår också att många av de åtgärder som är verkningsfulla för att bekämpa brottslighetens orsaker på ett effektivt sätt faller inom ramen för t.ex. socialtjänsten och skolan.

I våra utredningsdirektiv anges också att det är tydligt att myndigheter och andra aktörer som inte har uttalade uppdrag att arbeta mot terrorism, t.ex. socialtjänst och skola, har en central roll i arbetet med att motverka radikaliserings och därmed förebygga terrorism. Det anges att även andra verksamheter inom kommunerna har avgörande funktioner i det förebyggande arbetet.

Allmänt om kommunerna

De grundläggande bestämmelserna om den svenska förvaltningsorganisationen finns i regeringsformen. Enligt 1 kap. 1 § RF utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Vidare anges att den offentliga makten utövas under lagarna. Därigenom slås fast principen om all maktutövnings lagbundenhet, legalitetsprincipen. Den gäller på det kommunala området i lika hög grad som inom staten.

Att den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och utgör en viktig del i det demokratiska systemet betonas genom dess placering i 1 kap. 1 § RF. Den kommunala självstyrelsen anses vara en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den innebär att kommunen respektive landstinget själv ska styra, dvs. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Den kommunala indelningen, den kommunala beslutanderätten och den kommunala beskattningsrätten betecknades i motiven till regeringsformen som grunder för den kommunala självstyrelsen (se prop. 1973:90 s. 230).

Skälen bakom den decentralisering som föreligger i Sverige är flera. Härigenom utförs demokratin så nära medborgarna som möjligt. Vårldsverksamheter som skola, socialtjänst och vård anses också utföras på bästa sätt av institutioner som känner till de lokala förutsättningarna. Denna decentraliserade modell skiljer dock Sverige från stora delar av övriga världen där staten generellt har ett större ansvar för välfärdsproduktionen.

I 8 kap. RF finns bestämmelser om vilka föreskrifter som meddelas genom lag, dvs. efter beslut av riksdagen, genom förordning av regeringen och av andra myndigheter efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen. Av 2 § första stycket 3 följer att föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden meddelas genom lag.

I 14 kap. RF finns bestämmelser om kommunerna. I 2 § föreskrivs att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag.

I 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) regleras den grundläggande kommunala kompetensen, alltså vad en kommun eller ett landsting frivilligt får ägna sig åt. Där anges att kommuner och landsting själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. För att kommunerna och landstingen ska få ha hand om en angelägenhet krävs att den är av allmänt intresse. Det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse att kommunen eller landstinget vidtar en åtgärd. Denna fråga får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten. Allmänintresset förutsätter inte att det finns ett kvantitativt betydande behov. Om det kan anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller ett landsting har hand om en angelägenhet, får kommunen eller landstinget ha hand om den även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens eller landstingets område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo. (Se prop. 2016/17:171 s. 299.)

Enligt 2 kap. 2 § KL får en kommun inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om.

Av 2 kap. 9 § KL framgår att kommunerna kan ha ytterligare befogenheter och uppgifter än vad som följer av kommunallagen. I bestämmelsen hänvisas till lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och till annan lag eller annan författning. På ett stort antal verksamhetsområden finns det i lag eller annan författning bestämmelser om befogenhet och skyldighet för kommuner och landsting att ansvara eller bedriva viss verksamhet. Sådana bestämmelser tar över reglerna i kommunallagen och kan även innehålla reglering av hur verksamheten ska bedrivas eller undantag från de allmänna principerna för kommunal verksamhet. I den mån sådan verksamhetsreglering innefattar ett åliggande för kommunerna krävs som framgått att grunderna för detta bestämts av lagstiftaren, dvs. genom av riksdagen beslutad lag. Exempel på sådana åliggande är att ansvara för socialtjänsten och flertalet skolformer, vilket regleras i socialtjänstlagen respektive skollagen (2010:800). Ett annat exempel är säkerhetsskyddslagen (1996:627) som föreskriver att det vid verksamhet hos en kommun ska finnas behövligt säkerhetsskydd mot

bl.a. terroristbrott samt att säkerhetsskyddet ska förebygga terrorism (5–7 §§).² Vidare kan nämnas lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, enligt vilken det åligger kommuner att ansvara för bl.a. räddningstjänst, samt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, vilken bl.a. föreskriver att kommuner ska ha en krisledningsnämnd samt göra risk- och sårbarhetsanalyser av händelser som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner.

Förutom genom lag och författning kan staten styra kommunerna med hjälp av ett antal olika medel. Så kan ske t.ex. genom statsbidrag och andra system som påverkar finansiering av kommunala verksamheter, olika former av beslutskontroll, såsom förvaltningsbesvär och laglighetsprövning, efterkontroll i form av tillsyn och uppföljning eller utvärdering samt genom krav på olika slag av planering.

Dessutom sker en s.k. mjuk styrning som tar sig uttryck bl.a. i rådgivning och i metodutveckling för verksamhetsstöd. Till den mjuka styrningen kan även föras projektstyrning där ekonomiska medel ställs till förfogande för utveckling av en specifik verksamhet efter ansökningar från intresserade kommuner. En företeelse som också är uttryck för mjuk styrning är de nationella handlingsplaner som blivit allt mer vanliga. Hit kan räknas regeringens strategi mot terrorism (skr. 2014/15:146).

En näraliggande företeelse är tillsättandet av nationella samordnare som statligt styrmedel. Enligt Riksrevisionen använder regeringen nationella samordnare för att visa handlingskraft i en prioriterad fråga samtidigt som samordnaren söker svar på hur frågan bäst kan hanteras. Ytterligare anledningar kan vara att det finns behov av att agera i akuta situationer eller att det finns en tydlig efterfrågan på statlig styrning. I vissa fall används en nationell samordnare då en fråga av olika anledningar kan vara kontroversiell. Att ge frågan till en nationell samordnare kan då bli ett sätt för regeringen att agera i en känslig fråga. Ett exempel på detta är, enligt Riksrevisionen, tillsättandet av den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. Uppdraget tillsattes bl.a. för att den lokala nivån hade varit avvaktande inför att arbeta praktiskt och förebyggande mot våldsbejakande extremism på grund av risken för

² En ny säkerhetsskyddslag (2018:585) träder i kraft den 1 april 2019.

att peka ut särskilda grupper. Frågan om förebyggande insatser mot våld var också kontroversiell i förhållande till yttrandefriheten, eftersom radikaliserings i ett tidigt skede enbart yttrar sig i form av radikala åsikter som dock senare kan övergå i våld. (Se RIR 2016:5 s. 8 f. och 20.)

Kommunernas ansvar för det förebyggande arbetet

Utgångspunkt: Uppluckring av sekretesskydd till skydd för enskild bör bara ske i en verksamhet och för ett syfte som kan återföras till något tydligt författningsstöd.

Det kommunala ansvaret för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism har kommit till uttryck i ett flertal dokument under senare år. I en överenskommelse mellan regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna i december 2015 kring åtgärder mot terrorism påpekas att kommunerna har ett ansvar för ett strukturerat och konkret arbete med att förebygga radikaliserings och rekrytering till våldsbejakande grupper. I överenskommelsen uttalas att det är viktigt att det lokala och centrala ansvaret samspelar vad gäller återvändare. Det anges vidare att regeringen ska överväga vilka åtgärder som kan vidtas om det finns kommuner som inte lever upp till sitt ansvar.

I den nationella strategin mot våldsbejakande extremism som den dåvarande nationella samordnaren presenterade i juni 2016 anfördes att kommunerna har ett ansvar för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Detta ansvar återkommer i den nationella samordnarens delbetänkande (SOU 2016:92) som fick namnet Värna demokratin mot våldsbejakande extremism – nationell samordning och kommunernas ansvar.

Det anges inte specifikt i kommunallagen eller i annan författning att en kommun är skyldig att bedriva ett allmänt brottsförebyggande arbete. Det finns dock inget som hindrar att en kommun i kraft av den på kommunallagen vilande kompetensen utför brottsförebyggande arbete så länge som detta håller sig inom ramen för de angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar (jfr SOU 2016:92 s. 74 f.).

Kommunerna har visserligen genom säkerhetsskyddslagen, se ovan, en lagstadgad skyldighet att förebygga terrorism. Det torde emellertid i denna lag knappast kunna läsas in en skyldighet för kommunerna att just motverka våldsbejakande extremism eller radikaliserings i syfte att förebygga terrorism.

En central och lagreglerad verksamhet är socialtjänsten. Socialtjänstlagen ålägger en kommun ett ansvar för att se till individens rätt till social omsorg i utsatta situationer. Lagen ska i första hand se till individens behov av stöd och hjälp och är inte tänkt som en lag som ska tillämpas för att skydda samhället från farliga individer. I socialtjänsten finns dock inslag som har ett mer eller mindre tydligt brottsförebyggande syfte, särskilt inom ramen för ansvaret för barn och unga. Detsamma kan sägas om skolan.

Även annan reglering förutsätter indirekt ett brottsförebyggande arbete. Den samlade bilden är dock att det är otydligt både vilket rättsligt uppdrag och mandat som kommunerna har när det gäller brottsförebyggande arbete.

Riksdagen har den 11 april 2018 lämnat ett tillkännagivande till regeringen om kommunernas roll i det brottsförebyggande arbetet. Enligt riksdagen bör kommunernas roll i det brottsförebyggande arbetet förtydligas i lag så att kommunerna får en uttalad uppgift att arbeta brottsförebyggande inom ramen för sina ansvarsområden.

Bristen på närmare verksamhetsreglering av kommunernas brottsförebyggande arbete är, som vi ser det, inte problematisk så länge arbetet bedrivs på en övergripande nivå. Däremot är den otydliga regleringen en faktor som vi måste förhålla oss till när det gäller frågor om informationsutbyte över sekretessgränser av sekretesskyddade uppgifter om enskilda personer, t.ex. i individinriktat förebyggande arbete. Eftersom sådant informationsutbyte utan personens samtycke utgör avsteg från det integritetsskydd som annars tillkommer enskilda i samhället, ligger det i sakens natur att frågor om legitimiteten i utbytet blir central.

Mot denna bakgrund menar vi att den enda rimliga utgångspunkten för vårt arbete är att uppluckring av ett sekretesskydd till skydd för enskild bara bör ske i en verksamhet och för ett syfte som kan återföras till något tydligt författningsstöd. För att fullt ut leva upp till kraven på ett rättssäkert informationsutbyte räcker det inte med politiskt förankrade strategier och uttalanden om kommunernas ökade ansvar och om vad som ska göras av kommunerna.

En kommun är många aktörer

Utgångspunkt: Man bör inte tala om kommunen som samverkande aktör eller utlämnare och mottagare av sekretessbelagda uppgifter. En eventuell förändrad reglering av informationsutbytet vid samverkan mot våldsbejakande extremism och terrorism måste ta sikte på vilka slags verksamheter/förvaltningsmyndigheter som behöver kunna få del av eller kunna lämna ut uppgifter utan hinder av sekretess.

Som framkommit ovan har en stor del av ansvaret för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism lagts på kommunerna. I dessa sammanhang har det dock sällan närmare berörts att verksamheten i en kommun normalt bedrivs av en rad olika förvaltningsmyndigheter.

Landets 290 kommuner är uppbyggda på olika sätt. Uppgifter kopplade till t.ex. skola, socialtjänst och fritidsverksamhet är oftast uppdelade på olika förvaltningar och har därmed sekretessgränser mellan sig (se 8 kap. 2 § OSL). Större kommuner är dessutom vanligen uppdelade i flera stadsdelsnämnder, dvs. flera förvaltningsmyndigheter, som också har sekretessgränser emellan sig, förutom de sekretessgränser som gäller mellan de olika slags förvaltningarna inom stadsdelen. Vidare kan t.ex. skolans uppdrag utföras av privata aktörer utanför kommunens organisation.

När det gäller informationsutbyte vid samverkan mot terrorism är det därför oegentligt att tala om kommunerna som en enhet; det är lika felaktigt att tala om att information bör delas med en kommun som att information bör delas med staten. I den praktiska tillämpningen är det i stället nödvändigt att alltid vara klar över vilken myndighet på lokal nivå som ansvarar för vilken verksamhet. Vidare är det nödvändigt att vara klar över vilken lokal myndighet som information bör lämnas till och från vilken myndighet information kan mottas. Det är därför en given utgångspunkt för vårt arbete att vi inte kan tala om den juridiska personen kommunen som samverkande aktör eller utlämnare och mottagare av sekretessbelagda uppgifter. En eventuell förändrad reglering av informationsutbytet vid samverkan mot våldsbejakande extremism och terrorism måste i stället ta sikte på vilka slags verksamheter/förvaltningsmyndigheter som behöver kunna få del av eller kunna lämna ut

uppgifter utan hinder av sekretess. I annat fall kan inte analyser göras av vilken sekretessbestämmelse som eventuellt ska brytas eller göras undantag från och, nog så viktigt, vilket sekretesskydd som kommer att gälla hos en mottagande kommunal myndighet.

6.4.2 Otydligheter i vad som kan och bör göras för att motverka terrorism i det tidiga förebyggande arbetet

Utgångspunkt: Det finns i nuläget ingen klar bild av *vem* som ska eller kan göra *vad* i det förebyggande arbetet mot terrorism på lokal nivå. Våra överväganden och förslag har fått anpassas till detta förhållande.

Det finns en rad brottsförebyggande metoder som syftar till att bekämpa brottslighetens orsaker. Kunskap om vilka riskfaktorer och drivkrafter som är av betydelse för att någon utvecklar ett kriminellt beteende, och om vilka åtgärder som är effektiva för att reducera risken för detta, är avgörande för att förebygga kriminalitet (se skr. 2014/15:146 s. 11).

Ett problem i sammanhanget är att det saknas tillräckligt vetenskapligt stöd för att man i förväg ska kunna singla ut vem som i framtiden kommer att begå terroristrelaterad brottslighet. Det finns en hel del forskning på terrorismområdet. Forskningsområdet är dock alltför ungt och det finns kunskapsluckor och brist på vetenskapligt utvärderade insatser och metoder (se t.ex. Ranstorp m.fl., Förebyggande av våldsbejakande extremism på lokal nivå, 2015, s. 6). Liksom på andra områden saknas entydigt stöd i forskningen för att man via icke-brottsliga signaler, tecken eller beteenden i förtid kan predicera vem som i framtiden kommer att begå terroristbrottslighet. Vägen till våldsbejakande extremism och terrorism kan alltså inte förklaras på ett endimensionellt sätt med enskilda faktorer eller genom enskilda analysnivåer eller perspektiv. Det finns nämligen inte någon enskild vetenskapligt framställd profil – utan snarare ett antal olika profiler och vägar in i våldsbejakande extremism (a.a. s. 14). Det föreligger således stora svårigheter med att över huvud taget kunna identifiera risktecken i en s.k. radikaliseringsprocess då dessa kan se väldigt olika ut för olika individer (se t.ex. Björge, *Dreams and disillusionment*, 2011, eller Köhler m.fl.,

Psykisk ohälsa, radikaliserings och terrorism, Läkartidningen 2017, volym 114). Det finns alltså inte något givet samband mellan t.ex. hur en person uttrycker sig i skolan och ett begånget terroristattentat eller andra former av brott. Trots detta tycks det finnas en föreställning om att den s.k. första linjens personal ska ha förmåga att tidigt identifiera individer som bör bli föremål för insatser för att motverka en radikaliserings till våldsbejakande extremism. Orsakerna till att människor begår terroristbrottslighet kan dock bero på en rad olika och sällan förutsägbara faktorer som skiljer sig åt från person till person.

Ett förebyggande arbete kan därmed inte inriktas på att endast finna framtida riskindivider och genomföra insatser mot dessa personer. Det förebyggande arbetet behöver ske bredare än så. Arbetet mot just förebyggande av våldsbejakande extremism har dock ännu inte utvecklat evidensbaserade metoder. Såvitt vi fått fram finns exempelvis bland aktuella aktörer ingen erkänd och utvärderad strategi för hur man kan "avradikalisera" individer, något som man dock ibland kan möta förväntningar om i den allmänna debatten. En utgångspunkt för vårt arbete har därför varit att våra överväganden har fått göras utan att vi kunnat få en helt klar bild av vem som ska eller kan göra vad i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism på lokal nivå.

6.4.3 Delvis oklar eller svårförenlig rollfördelning hos samverkande aktörer

Utgångspunkt: Det ska klart framgå vad som kan vara det övergripande syftet med ett utbyte av sekretessbelagd information för att det ska vara motiverat med ändrad författningsreglering för att möjliggöra utbytet. Det övergripande syftet med informationsutbytet måste också sättas i relation till de grundläggande syftena med den utlämnande och mottagande myndighetens verksamheter.

Som redan framgått har vår kartläggning visat att det på den lokala nivån tycks finnas en viss frustration över kombinationen av stora förväntningar eller krav på att något ska göras mot våldsbejakande

extremism och att det framstår som otydligt vem som ska göra detta och hur.

Brottsförebyggande insatser kan bedrivas inom de flesta samhällssektorer. Generella välfärdsinsatser inom exempelvis utbildning och arbetsmarknad är många gånger en förutsättning för att komma åt grundorsakerna till kriminalitet och har ofta positiva brottsförebyggande effekter (se Tillsammans mot brott, regeringens skr. 2016/17:126 s. 7). Det sagda torde ha bäring även på förebyggande av våldsbejakande extremism och terrorism (se t.ex. Barnombudsmannens analys av Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism, 2018, s 19 f.).

Att förebygga brott är visserligen enligt 2 § polislagen (1984:387) en av de grundläggande uppgifterna för Polismyndigheten. I motiven till bestämmelsen anges dock att brottsförebyggande åtgärder i vid mening i första hand ankommer på samhällsorgan och myndigheter utanför området för polisen och rättsväsendet, såsom skolan samt social- och arbetsmarknadsmyndigheter (se prop. 1983/84:111 s. 56). I regeringens strategi mot terrorism anges också att Polismyndigheten inte på egen hand kan bekämpa brottslighetens orsaker på ett effektivt sätt, eftersom många av de åtgärder som är verkningfulla faller inom ramen för andra aktörers verksamhet, t.ex. socialtjänsten och skolan. Enligt strategin måste därför det brottsförebyggande arbetet bedrivas i nära samverkan mellan samtliga dessa verksamheter. Var gränsen går för vad olika aktörer ska och bör göra i detta arbete är dock inte helt tydlig. Det kan dock konstateras att Polismyndigheten inte kan vara huvudaktör när det handlar om tidiga åtgärder för att motverka våldsbejakande extremism.

Inom en kommun kan som framgått många olika förvaltningar, utöver socialtjänst och skola, sägas vara delaktiga i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Många av kommunernas handlingsplaner mot våldsbejakande extremism riktar sig uttalat till andra delar av den kommunala verksamheten, t.ex. rörande fastighets- och lokalskötsel, integrationsverksamhet eller räddningstjänsten (se SKL, 2017, s. 47).

Det har i olika rapporter och dokument samt även direkt till oss lyfts fram att det är ett problem att det finns en osäkerhet bland de som ofta kallas första linjens aktörer om i vilket syfte samverkan över myndighetsgränser ska ske och i vilket syfte man själv förväntas

bidra med information. Flera talar om att det finns ett spänningsfält mellan, å ena sidan, syftet att skydda samhället från säkerhetshot och, å andra sidan, socialtjänstens grundläggande verksamhet med att stödja och hjälpa individer samt skolans pedagogiska verksamhet. Kritik har framförts mot att socialarbetare både förväntas rapportera misstänkta radikaliserade till Säkerhetspolisen och stödja dem som vill lämna våldsbejakande miljöer och deras familjer. Det sagda gäller även lärare. Kritiken går ut på att de aktuella aktörernas arbete får en övervakande och kontrollerande funktion vilken står i skarp kontrast till deras traditionellt stödjande respektive pedagogiska funktion. (Se t.ex. Wimelius m.fl. i SOU 2017:67 s. 238 f. och där angivna hänvisningar.)

Till detta kommer att de flesta kommuner i dag har minst en lokal samordnare som ska samordna det lokala arbetet mot våldsbejakande extremism. De lokala samordnarna, som har tillskapats på den tidigare nationella samordningens uppmaning, har i de olika kommunerna lagts under olika förvaltningar. I vissa kommuner är den lokala samordnaren anställd inom socialtjänsten; i andra kommuner har rollen tilldelats en säkerhetssamordnare eller annan som har sin anställning i någon myndighet utanför socialtjänsten. De lokala samordnarna verkar således under olika delar av kommunerna och är föremål för olika sekretesskydd, vilket vi får anledning att återkomma till senare. Något som återkommit i vår kartläggning har varit skeptiska röster mot att det via samordnare skapats nya informationskedjor som inte följer de traditionella och på författningsstöd vilande. Det kan exempelvis innebära att oro för en radikaliserad ungdom anmäls till en samordnare i stället för till socialtjänsten i form av en orosanmälan.

Vi har som utgångspunkt för vårt arbete haft att det klart bör framgå vad som kan vara det övergripande syftet med ett utbyte av sekretessbelagd information för att vi ska kunna finna det vara motiverat med en ändrad författningsreglering för att möjliggöra utbytet. Det övergripande syftet med informationsutbytet måste också sättas i relation till de grundläggande syftena med den utlämnande och mottagande myndighetens verksamheter.

6.4.4 Otydlig gränsyta mot annat brottsförebyggande/ socialt arbete

Utgångspunkt: Samverkan i arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism överlappar inte sällan samverkan gällande annat brottsförebyggande och/eller socialt arbete. Vissa av de problem med sekretesshinder för informationsutbyte som lyfts i samband med arbetet mot våldsbejakande extremism är desamma som kan finnas vid annan sådan generell samverkan. Vårt uppdrag innebär dock inget mandat att föreslå några breda lösningar.

En bild vi fått under vårt kartlägningsarbete är att det görs mycket ute i kommunerna för att förebygga att barn och unga hamnar i riskzonen för kriminalitet och destruktivt beteende. Arbetet sker ofta inom ramen för redan föreliggande arbetsformer som används för att förebygga olika sorters sociala problem. Det finns, som vi uppfattat det, inga vattentäta skott mellan det förebyggande arbete som sker avseende exempelvis gängkriminalitet, hedersproblematik och drogmissbruk och det arbete som sker avseende våldsbejakande extremism. Flera av de aktörer vi har talat med anger också att de ungdomar som befinner sig i riskzonen för våldsbejakande extremism kan uppvisa intresse för en rad olika riskmiljöer. Det förebyggande arbetet mot terrorism tycks alltså i en betydande mån överlappa det brottsförebyggande arbete som sker i kommunerna i övrigt. Den samverkan mellan myndigheter och andra aktörer som sker avseende ungdomar i riskzonen är således inte endast inriktat på att utbyta information avseende förebyggande av just terrorism. Det är således svårt att i praktiken avgränsa sådan samverkan som sker i det förebyggande arbetet mot terrorism mot annan samverkan avseende ungdomar i riskzonen för normbrytande beteenden.

Man kan förmoda att vissa av de problem med sekretesshinder för informationsutbyte som lyfts i samband med arbetet mot våldsbejakande extremism är desamma som lyfts i tidigare sammanhang rörande samverkan vid brottsförebyggande arbete. I vårt arbete har vi mot denna bakgrund haft anledning att ställa oss frågan i vad mån det är ändamålsenligt att avgränsa eventuella förändringar i regleringen till just den samverkan som omfattar förebyggande av våldsbejakande extremism och terrorism. Något mandat att föreslå breda lösningar har vi inte.

6.4.5 Gränsytan mot grundläggande fri- och rättigheter

Utgångspunkt: Våra förslag ska vara väl förenliga med de grundläggande fri- och rättigheter som följer av regeringsformen och av internationella åtaganden samt inte i sig öppna för diskriminering av något slag.

Enskilda är gentemot det allmänna tillförsäkrade vissa grundlagskyddade fri- och rättigheter enligt 2 kap. RF. I 1 § anges de s.k. positiva opinionsfriheterna. Bland dessa ingår *yttrandefriheten*, dvs. friheten att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, och *informationsfriheten*, dvs. friheten att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Yttrandefriheten och informationsfriheten har vidare ett särskilt starkt skydd genom den detaljerade regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Övriga positiva opinionsfriheter är *mötesfriheten*, dvs. friheten att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk, *demonstrationsfriheten*, dvs. friheten att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats, *föreningsfriheten*, dvs. friheten att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften, och *religionsfriheten*, dvs. friheten att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

I 2 kap. 2 och 3 §§ RF behandlas de s.k. negativa opinionsfriheterna. I 2 § framgår bl.a. att myndigheter inte får tvinga enskilda att ge sin uppfattning till känna, att delta i en demonstration eller att tillhöra en viss förening eller ett trossamfund. Skyddet har inriktats på frågor som rör den enskildes åskådning i politiska, religiösa, kulturella eller andra sådana hänseenden. I 3 § anges att ingen svensk medborgare utan samtycke får antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning. Var och en är också gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket). Vidare kan nämnas skyddet mot diskriminering som innebär att lagstiftning inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung m.m. (2 kap. 12 §).

I 2 kap. 20–25 §§ regleras i vilken utsträckning, under vilka förutsättningar och enligt vilka former begränsningar alls kan göras i de nyss nämnda grundläggande fri- och rättigheterna. I 21 § anges att begränsningar endast får ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Grundläggande skydd för bl.a. motsvarande fri- och rättigheter följer även av Europakonventionen (främst artiklarna 9–11) och av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (främst artiklarna 10 och 11).

Regeringen har i den svenska strategin mot terrorism angett att en grundläggande förutsättning för all terrorismbekämpning är att mänskliga rättigheter och rättsstatens principer respekteras. Terrorism får endast bekämpas med medel som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle och varje åtgärd ska stå i proportion till syftet med åtgärden (se skr. 2014/15:146 s. 6). I den allmänna debatten om det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism återkommer dock inte sällan farhågor om att samhällets insatser eller arbetsmetoder kan kränka individers grundläggande fri- och rättigheter eller att det finns risk för diskriminering av grupper i samhället; effekter som i sin tur riskerar att få motsatt verkan för det förebyggande arbetet mot terrorism. Farhågor av detta slag har även ventilerats av myndigheter och forskare på området. Som exempel kan nämnas Skolverkets skrivelser till den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (2016-06-13 och 2017-05-12, båda med dnr 3.2.1-2016:956) respektive Göteborgs Universitets, genom Segerstedtinstitutet, remissyttrande över samordnarens betänkande SOU 2016:92 (remissyttrande 2017-03-21 dnr VR2017/17). I sammanhanget kan också lyftas fram den tidigare nämnda rapport som Segerstedtinstitutet tagit fram på uppdrag av SKL – Från ord till handlingsplan, en rapport om kommunala handlingsplaner mot våldsbejakande extremism, och det rättsutlåtande som jur. dr Ingrid Helmius författat på uppdrag av Skolverket (Rättsutlåtande om skolans ansvar att upptäcka och förhindra att elever dras till våldsbejakande extremism, 2016-03-30).

Att gränsytan mot grundläggande fri- och rättigheter upplevs som problematisk är naturligt vid förebyggande av religiöst eller politiskt motiverad brottslighet, i all synnerhet då det handlar om lokalt och tidigt förebyggande arbete av myndigheter och andra aktörer som i sin kärnverksamhet inte har brottsbekämpande uppgifter, t.ex. socialtjänst och skola. Vi har redan berört att begreppet radikalisering i sig är omdiskuterat och det finns ett ifrågasättande av att första linjens aktörer förväntas vara uppmärksamma på och rapportera vidare till en lokal samordnare eller polisen när de ser i handlingsplaner m.m. beskrivna tecken på att t.ex. en ungdom är eller riskerar att bli radikaliserad och involverad i våldsbejakande extremism. Som framgått i avsnitt 6.4.2 finns också frågetecken kring möjligheterna att genom sådana beskrivna tecken identifiera vem som är i riskzonen för att begå terroristbrottslighet i framtiden. Det är inte kriminaliserat att ha, och i normalfallet inte heller att yttra, extrema eller odemokratiska uppfattningar. Därför har det uppstått en diskussion om rapportering till lokala samordnare eller polis i själv verket innebär något slags förbjuden åsiktsregistrering eller i vart fall en kränkning av de grundlagsskyddade opinionsfriheterna. Det är en annan sak att våldsbejakande åsikter eventuellt i kombination med annan riskfaktor kan göra det motiverat för t.ex. skolor att göra en s.k. orosanmälan till socialtjänsten.

Vi avser inte att närmare analysera dessa grundlagsfrågor och inte heller, såsom vi redan angett, att ange med vad och med vilka metoder aktörer ska delta i det förebyggande arbetet mot terrorism. Det är emellertid en självklar utgångspunkt att våra förslag ska vara väl förenliga med de grundläggande fri- och rättigheter som följer av regeringsformen och av internationella åtaganden samt inte i sig öppna för diskriminering av något slag.

6.5 En generell och myndighetsgemensam reglering föreslås inte

Det har i samband med vårt kartläggningsarbete framförts att en enkel bestämmelse som tillåter ett utlämnande av uppgifter mellan samtliga myndigheter i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism hade varit önskvärd. Exempelvis har vi då och då fått höra att ”vi måste kunna prata med varandra utan att hindras av

sekretessen när vi samverkar i ett individärende”. Polismyndigheten har också i sin rapport till regeringen om informationsutbyte vid samverkan mot våldsbejakande extremism angett som sin uppfattning att det behövs en myndighetsgemensam och åldersneutral sekretessbrytande bestämmelse för de inblandade aktörerna i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. I Polismyndighetens hemställan om lagändringar anges att myndigheten ser behov av ett informationsutbyte som har en del likheter med det som sker inom ramen för myndighetssamverkan mot viss organiserad brottslighet. Från annat håll har vidare nämnts för oss att en lösning motsvarande den som finns för samverkan mot grov organiserad brottslighet vore en lämplig väg att gå. Mot denna bakgrund finns det, menar vi, skäl att överväga om det vore möjligt att föreslå en ändrad reglering som ger möjlighet för samverkande aktörer att inom ramen för samverkan utbyta information med varandra utan hinder av sekretess men där sekretess utåt sett fortsätter att gälla.

6.5.1 Uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet trädde i kraft i augusti 2016. Lagen gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer (1 §). Lagen är en följd av en nationell satsning för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten som initierades av regeringen 2007. Satsningen har en särskild struktur uppbyggd kring regionala underrättelsecenter. Lagen är dock tillämplig vid informationsutbyte mellan två eller flera myndigheter avseende grov brottslighet även utanför den nationella satsningen, om myndigheterna arbetar tillsammans för ett visst gemensamt mål och syfte. Vidare ska samverkan vara närmare avgränsad genom ett särskilt beslut. Var och en av myndigheterna ska ha fattat ett särskilt beslut om deltagande i en myndighetsöverskridande samverkan. Även regeringen kan dock fatta ett beslut om att vissa myndigheter ska delta i en sådan samverkan. Samverkan kan t.ex. avse en viss specifik företeelse, en viss typ av brottslig verksamhet, vissa grupperingar eller ett visst geo-

grafiskt område. Lagen är inte tillämplig när myndigheter mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga. (Se prop. 2015/16:167 s. 48.)

För att lagen ska vara tillämplig krävs vidare att det är fråga om samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet. Härmed avses framför allt det som vanligtvis kallas underrättelseverksamhet, dvs. arbete med insamling, bearbetning och analys av information när det ännu inte finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts. Vidare krävs att den brottsliga verksamheten är av visst allvarligt eller omfattande slag samt bedrivs i organiserad form eller systematiskt. För att lagen ska vara tillämplig krävs dessutom att den brottsliga verksamheten utövas gemensamt av fler än två personer. (Se a. prop. s. 48 f.)

Inom ramen för samverkan enligt lagen ska en myndighet, trots sekretess, lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan (2 § första stycket). Denna uppgiftsskyldighet gäller endast i de fall en myndighet har behov av att få en viss uppgift från en annan myndighet för att delta i samverkan. Behovet av uppgifter kan variera eftersom myndigheters deltagande i samverkan kan se ut på olika sätt. Det kan handla om att närvara vid möten, bidra med information, inrikta myndigheters verksamhet eller vidta andra åtgärder inom myndighetens verksamhetsområde som är relevanta för den aktuella samverkan. Uppgifterna kan lämnas efter förfrågan eller också spontant, om myndigheten vet vilka uppgifter en annan myndighet behöver. I motiven anges att i de flesta fall torde behovet av information väckas i ett pågående projekt och därmed föregås av en diskussion mellan de berörda myndigheterna om behovet av och lämpligheten i att lämna ut viss information. Det anges vidare att flera av myndigheterna har, framför allt genom den nationella satsningen mot organiserad brottslighet, redan stor erfarenhet av samarbete och uppgiftsutbyte, vilket bör ge en grund för behovsbedömningen enligt lagen. (Se a. prop. s. 50.)

En uppgift behöver dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut (2 § andra stycket). Detta innebär att den utlämnande myndigheten ska göra en intresseavvägning innan en uppgift lämnas ut.

Endast myndigheter som regeringen bestämmer är skyldiga att lämna eller ta emot uppgifter enligt lagen (3 §). Vilka myndigheter som omfattas framgår av den till lagen hörande förordningen (2016:775). Däri anges att tretton statliga myndigheter är skyldiga att lämna uppgifter enligt lagen. De angivna myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket (2 §). Vidare får dessa myndigheter samt en åklagarmyndighet ta emot uppgifter enligt lagen (3 §).

6.5.2 En allmän sekretessbrytande bestämmelse vid samverkan mot terrorism?

Bedömning: Någon myndighetsgemensam sekretessbrytande bestämmelse för det förebyggande arbetet mot terrorism bör inte införas.

Vi har i vårt kartlägningsarbete inte funnit att det finns något klart och uttalat behov av författningsändringar som gäller hela det förebyggande arbetet mot terrorism. Oaktat det förhållandet finns det därutöver en rad omständigheter som talar emot införandet av en generell sekretessbrytande bestämmelse gällande samverkan mot terrorism.

Den kommunala organisationen består, som framgått ovan, av olika myndigheter med olika verksamheter och sekretessgränser emellan sig. Inte någon av dessa myndigheter har ett uttalat mål att förebygga terrorism. Det är således inte klart vilka myndigheter som skulle ingå i en myndighetssamverkan med exempelvis Polismyndigheten och eventuellt även Säkerhetspolisen. Med tanke på att det finns 290 kommuner i Sverige och varje kommun består av flera olika myndigheter som kan ha en roll i det förebyggande arbetet, skulle en sådan myndighetssamverkan i princip medföra behov av åtskilliga varianter av sekretessbrytande samverkansformer eller -konstellationer. Dessa skulle möjligen även behöva innefatta ett antal privata aktörer såsom fristående skolor. Beroende på hur samverkans-

konstellationerna rättsligt avgränsades torde vidare behöva övervägas införandet av ett särskilt sekretesskydd eftersom flera möjliga deltagare eventuellt inte omfattas av en tillfredsställande sekretessreglering till skydd för enskilds intressen. I jämförelse är det tretton statliga myndigheter som ingår i samverkansarbetet mot den grova brottsligheten och som samtliga omfattas av tillräcklig sekretessreglering. I det samarbetet har därtill varje samverkanspart ett klart och uttalat syfte som de behöver de angivna uppgifterna till och har, genom den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet som pågått under många år, redan stor erfarenhet av samarbete och uppgiftsutbyte.

Till detta kommer att det förebyggande arbete som sker på kommunal nivå har fler mål än att förebygga terrorism. Som framgått ovan är det förebyggande arbetet mot terrorism vanligtvis inte en egen särskild verksamhet som kan hållas åtskild från annan brottsförebyggande verksamhet. Det är således svårt att bryta ut den samverkan som sker mot terrorism till något eget. Det anförda innebär att det vore olämpligt att tillskapa sådana sekretessbrytande samverkanskonstellationer som har till syfte att information endast får bytas när det gäller förebyggande av terrorism.

Sekretessbestämmelser av nu aktuellt intresse har till syfte att skydda enskilda. Myndigheter bör endast få del av sekretessbelagd information för det fall de har ett tydligt behov av uppgifterna. Ett effektivt informationsutbyte förutsätter vidare att inte mer information lämnas än vad det finns behov av. Vi ser inte att det i det förebyggande arbetet mot terrorism finns ett sådant generellt, tydligt och avgränsbart behov av informationsdelning som medför skäl att införa en allmän sekretessbrytande bestämmelse för de inblandade aktörerna. De rättsliga otydligheterna i rollfördelningar och förväntningar på vad flera av dessa aktörer ska, kan eller får göra innebär att det är svårt att skapa avgränsade samverkanskonstellationer som är sekretessbrytande och samtidigt åstadkommer ett rättssäkert informationsutbyte. Vi föreslår således inte någon myndighetsgemensam sekretessbrytande bestämmelse som ska gälla för ett förebyggande arbete mot terrorism. Däremot finns det skäl att överväga mer avgränsade förändringar och förbättringar i de frågor som närmare anges i våra utredningsdirektiv. Till dessa frågor återkommer vi i nästföljande avsnitt.

7 Utlämnande av sekretessbelagd information från Polismyndigheten

7.1 Vårt uppdrag

Enligt kommittédirektiven ska utredningen i denna del

- kartlägga behovet av att information som är sekretessbelagd vid Polismyndigheten kan lämnas ut till myndigheter och andra aktörer inom ramen för arbetet med att motverka terrorism,
- undersöka och redogöra för vilka fördelar och nackdelar den nuvarande regleringen har,
- ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra för Polismyndigheten att på ett mer effektivt och rättssäkert sätt lämna ut information, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

7.2 Behovet av utlämnande från Polismyndigheten

7.2.1 Strategin mot terrorism

Som tidigare har angetts utgör regeringens strategi mot terrorism utgångspunkten för Sveriges långsiktiga arbete mot terrorism. I strategin betonas vikten av samverkan i det förebyggande arbetet mot terrorism. Med det förebyggande arbetet avses enligt strategin att motverka radikaliserings och rekrytering till extremist- och terroristgrupper samt att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet. Fokus ligger således på åtgärder som syftar till att

minska basen för rekrytering till terrorism och kan sägas avse tidiga brottsförebyggande insatser (jfr skr. 2014/15:146 s. 9).

Det anges i strategin att Polismyndigheten inte på egen hand kan bekämpa brottslighetens orsaker på ett effektivt sätt, eftersom många av de åtgärder som är verkningsfulla faller inom ramen för andra aktörers verksamheter, t.ex. socialtjänstens och skolans. Enligt strategin kan dock Polismyndigheten bidra i det förebyggande arbetet genom att dela med sig av relevant information, såsom lägesbilder, men även genom att, när det är möjligt och lämpligt, uppmärksamma relevanta samhällsaktörer på individer som kan behöva stöd och hjälp med att lämna våldsbejakande extremistiska rörelser (se s. 11 ff.). För att leva upp till strategin krävs således att Polismyndigheten delar med sig av information till andra aktörer inom ramen för arbetet med att motverka terrorism.

På lokal nivå talas det i första hand om samverkan mot våldsbejakande extremism och inte om att man samverkar mot terrorism (se vidare i avsnitt 6.2.2). Terrorism kan dock beskrivas som en extrem form av våldsbejakande extremism och det står klart att våldsbejakande extremism kan (men måste inte) leda till terroristbrottslighet av något slag. Att förebygga våldsbejakande extremism är därmed i sin tur att förebygga terrorism. I den mån vi nedan endast använder oss av benämningen terrorism avser vi även våldsbejakande extremism.

7.2.2 Dagens utlämnande från Polismyndigheten

Allmänt om Polismyndighetens informationsdelning

Polismyndigheten bistår i det förebyggande arbetet mot terrorism genom att stödja andra samhällsaktörer. Detta sker huvudsakligen genom informationsdelning (se Polismyndighetens redovisning till regeringen, Ju2017/08798/PO, varifrån en stor del av beskrivningen nedan hämtats). Polismyndigheten lämnar således i dag ut information kopplad till det förebyggande arbetet mot terrorism till kommunala aktörer. Detta sker enligt Polismyndigheten oftast inom ramen för det generella brottsförebyggande arbetet på lokal nivå med medborgarlöften och samverkansöverenskommelser av olika slag. Information delas i olika lokala samarbetsforum såsom brottsförebyggande råd, sociala insatsgrupper och SSP (som består av skola, socialtjänst, polis och eventuellt fler samverkanspartner) samt i lokal

samverkan med civilsamhället. Polismyndighetens samverkan med kommunala myndigheter sker vanligtvis genom regelbundna möten på månads- eller veckobasis. Vid dessa möten, vars struktur skiljer sig åt mellan olika kommuner, diskuteras normalt det aktuella läget inom kommunen. Mötena har till syfte att hålla de inblandade verksamheterna uppdaterade om utvecklingen i kommunen, inte bara vad gäller våldsbejakande extremism och eventuella terrorhot utan även gällande kriminalitet och näraliggande risker i övrigt. Den information som delas vid dessa möten kan avse såväl generell och övergripande information som uppgifter kopplade till grupperingar eller enskilda individer. Inom SSP sker samverkan kring unga personer i skolåldern. Inom sociala insatsgrupper samverkar myndigheter främst kring ungdomar, men det förekommer även att vuxna kan ta del av insatserna. Sociala insatsgrupper drivs under ledning av socialtjänsten och arbetssättet medför att hjälp och stöd samordnas kring en individ. Arbetet innebär att socialtjänst, polis och andra myndigheter och aktörer använder sin samlade kompetens för att stödja unga som behöver samhällets stöd för att upphöra med sin kriminalitet. Inom en social insatsgrupp delas information om en ung person med stöd av den unges och/eller vårdnadshavarnas samtycke. SSP och sociala insatsgrupper är sedan tidigare etablerade samverkansformer och har alltså inte tillkommit just för att förebygga våldsbejakande extremism eller terrorism.

Polismyndigheten har framhållit att områden där våldsbejakande extremism förekommer ofta har en omfattande och komplex problembild som kan innefatta organiserad brottslighet, gängkonflikter, upplevd otrygghet, social oro och parallella maktstrukturer. Där är samverkan mellan polis och berörda aktörer en förutsättning i det dagliga arbetet. Att kommun och polis redan tidigare har en fungerande brottsförebyggande samverkan bidrar till att få en fungerande samverkan kring att förebygga också våldsbejakande extremism. Enligt Polismyndigheten har de senare årens satsningar på kommunpoliser och områdespoliser bidragit till att skapa bättre förutsättningar för en mer enhetlig och formaliserad samverkan när det gäller det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. För att stödja den lokala polisverksamheten har Polismyndigheten

tagit fram nationella riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism.¹

Enligt Polismyndighetens uppfattning finns det en efterfrågan på information från Polismyndigheten hos kommunala aktörer. Huruvida det efterfrågas information beror dock i stor omfattning på hur bra samverkansarbetet fungerar på den lokala nivån i stort. I de fall det finns en bra brottsförebyggande samverkan efterfrågas också mer information. Det upplevs dock att det ofta finns en övertro på att Polismyndigheten har tillgång till mer information än vad den faktiskt har.

Utlämnande av generell information

Den informationsdelning som förekommer för att förebygga terrorism sker till stor del på en generell och övergripande nivå genom delgivning av lokala lägesbilder som beskriver t.ex. hur omfattande problematiken är och var problemen är lokaliserade. Generell och övergripande polisiär information används på så sätt för att sprida kunskap om vilka problem med våldsbejakande extremism som finns i en kommun och blir en gemensam utgångspunkt för beslut och åtgärder. Att ta fram lokala problembilder anges i strategin mot terrorism vara en förutsättning för att kunna förebygga terrorism (se skr. 2014/15:146 s. 42).

Enligt Polismyndigheten finns det normalt inte några sekretessproblem vid utlämnande från myndigheten av generell och övergripande information, eftersom sådan information kan "tvättas ren" från uppgifter som är sekretessbelagda till skydd för allmänna eller enskilda intressen.

Utlämnande av uppgifter om individer

Polismyndigheten delar också med sig av information om enskilda individer. Delgivning av sådan information sker dock i en mer begränsad omfattning. Det är beträffande dessa slags uppgifter som det uppstår sekretessfrågor, som i vilken omfattning uppgifterna får och bör lämnas ut. Detta eftersom uppgifter om enskilda personliga och

¹ PM 2016:52, Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism.

ekonomiska förhållanden omfattas av sekretessreglering till skydd för enskilds intressen enligt 35 kap. 1 § OSL. Sekretessen gäller hos Polismyndigheten med ett omvänt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess.

Individinformationen har i många fall kommit Polismyndigheten till handa från Säkerhetspolisen, som på olika nivåer lämnar information till Polismyndigheten om personer i de olika våldsbejakande extremistmiljöerna. Informationsdelningen sker inom ramen för de båda myndigheternas nära samverkan. Polismyndigheten har en sambandsman placerad vid Säkerhetspolisen som bl.a. säkerställer att underrättelseinformation delas mellan myndigheterna. Även i de regionala underrättelsebilderna (RUB) delger Säkerhetspolisen information om individer i de olika våldsbejakande extremistmiljöerna. Det kan understrykas att informationsdelningen sker främst för myndigheternas egna brottsbekämpande syften och att Polismyndigheten sprider erhållen information internt inom myndigheten. Det är dock endast en mindre del av den information som överlämnas från Säkerhetspolisen som det kan finnas anledning för Polismyndigheten att lämna vidare till kommunala aktörer inom ramen för det förebyggande arbetet mot terrorism. Ofta utgör informationen underrättelseinformation, dvs. hör inte till någon utredning om ett konkret brott (förundersökning). Det ligger därmed i sakens natur att uppgifter kan vara mer eller mindre tillförlitliga och svårtolkade. Redan detta medför att det finns skäl för Polismyndigheten att vara återhållsam med vidareförande av informationen utanför den brottsbekämpande sektorn av hänsyn till såväl effektiviteten i den egna verksamheten som berörda enskildas intressen.

Den informationsdelning som sker avseende enskilda individer i det förebyggande arbetet mot terrorism avser huvudsakligen information som skulle kunna användas för att motverka radikalisering och rekrytering till extremist- och terroristgrupper samt för att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet. Uppgifterna kan exempelvis avse en individ som Polismyndigheten ser att det finns anledning för andra aktörer att intressera sig för eftersom denne har mycket kontakter med personer som misstänks för rekrytering till terrorism eller eftersom personen uppehåller sig i ett visst område.

Som framgått ovan ska Polismyndigheten enligt strategin mot terrorism, när det är möjligt och lämpligt, även uppmärksamma relevanta samhällsaktörer på individer som kan behöva stöd och hjälp med att lämna våldsbejakande extremistiska rörelser. I Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism anges att polisen ska delta i avhopparverksamhet genom att förmedla information om individer som vill hoppa av till rätt aktörer. Oftast är den aktören socialtjänsten i den kommun där individen är folkbokförd (se PM 2016:52 s. 27). Sådan informationsdelning sker också under förutsättning att avhopparverksamhet förekommer inom kommunen.

Polismyndigheten har angett att utlämnande av sekretessbelagd information om individer med anknytning till våldsbejakande extremism aktualiseras i olika sammanhang och att det inte sällan är med anledning av att det kommer förfrågningar från olika kommunala verksamheter om sådan information. Det är alltså inte regelmässigt så att Polismyndigheten på eget initiativ tar upp frågan.

7.2.3 Lokala aktörer som mottagare av information från Polismyndigheten

Allmänt om lokala aktörers behov av information

Som framgått ovan följer det av regeringens strategi att många av de åtgärder som är verkningsfulla för att bekämpa terrorismens orsaker faller inom ramen för olika lokala aktörers ansvar och att frågan om förebyggande av terrorism alltså inte endast är en fråga för Polismyndigheten. Socialtjänst och skola nämns bl.a. i våra utredningsdirektiv som exempel på verksamheter där det kan finnas behov av att kunna få sekretessbelagd information från Polismyndigheten i förebyggande syfte inom ramen för samverkan mot terrorism. Nedan redogör vi för de eventuellt mottagande aktörernas behov av att få sådan sekretessbelagd information från Polismyndigheten. Behoven redovisas såsom vi uppfattat dem efter vårt kartläggningsarbete. Som angetts redan i avsnitt 6.3. och 6.4 är det dock av flera skäl inte en enkel sak att ringa in behoven då det bl.a. finns osäkerhet om vilket uppdrag och mandat olika verksamheter har när det gäller att arbeta förebyggande mot terrorism och då främst genom att motverka radikalisering in i våldsbejakande extremism.

Det har emellertid i vårt kartläggningsarbete framkommit att det finns en stor vilja på lokal nivå att samverka med Polismyndigheten i dessa frågor. Enligt den bild vi har fått finns det också ett starkt önskemål från kommunala myndigheter om att få ta del av generell och övergripande information från Polismyndigheten. Sådan information kan, som ovan framgått, vara kopplad främst till lokala lägesbilder avseende utbredningen av våldsbejakande extremism i kommunen. Informationen kan t.ex. avse vilka platser i kommunen som det kan finnas anledning att vara vaksam kring eftersom det där kan finnas kopplingar till våldsbejakande extremism samt uppgifter om hur omfattande problematiken är. De generella lägesbilderna bidrar till att skapa en så heltäckande och aktuell bild som möjligt och medför att de lokala aktörerna får kunskap om och förståelse för vilka problem och utmaningar som finns på den lokala nivån och kan utforma sitt arbete därefter.

När det gäller synen på behovet av individrelaterad information skiljer sig bilden åt mellan olika myndigheter i kommunerna.

Socialtjänsten

Den tidigare nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism har framhållit att kommunens socialtjänst har stora förutsättningar att verka mot våldsbejakande extremism och terrorism (se SOU 2016:92 s. 18). Hur stora socialtjänstens förutsättningar är kan förstås diskuteras. Vi instämmer dock i att socialtjänsten är den lokala aktör som utifrån sitt uppdrag har de tydligaste förutsättningarna i detta avseende. Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.

Flera verksamheter inom socialtjänsten kan komma i kontakt med problematiken, t.ex. individ- och familjeomsorgen, vård och omsorg om personer med funktionsnedsättning och verksamheter med ansvar för integration. Även en kommunal arbetsmarknadsenhet knuten till socialtjänsten kan beröras eftersom det i sådan verksamhet kan vara det enda tillfället där myndigheten möter vuxna som är involverade i våldsbejakande extremism. Socialtjänsten kan genom olika insatser försöka förebygga att individer dras in i våldsbejakande extremism, stödja dem som är involverade att lämna miljön samt ge stöd åt dem som lämnat dessa sammanhang så att de

inte åter riskerar att involveras. Det är dock inte en persons åsikter som kan leda till insatser från socialtjänstens sida utan den enskildes behov av skydd och stöd. Vilka insatser som kan ges till den enskilde beror bl.a. på individens ålder. Insatser till vuxna bygger på frivillighet. I avsnitt 8.2 finns en längre redogörelse för socialtjänstens erfarenheter av och arbete med aktuella frågor.

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag tagit fram stödmaterial för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna som riskerar att involveras i eller redan är involverade i våldsbejakande extremism.² Socialstyrelsen har även tagit fram ett stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer.³ Det senare materialet innehåller exempel på hur kommuner och socialtjänst kan arbeta och hur samverkan kan bedrivas. I materialet påpekas att det ännu inte finns tillräckligt med studier och utvärderingar för att Socialstyrelsen ska kunna ge några rekommendationer om specifika metoder.

För att stöd ska kunna ges eller i vart fall erbjudas krävs dock att problematiken kommer till socialtjänstens kännedom. Under vårt kartläggningsarbete har det från myndigheterna inom socialtjänsten framkommit en samstämmig bild av att man vill få del av mer information från Polismyndigheten när det gäller unga personer, som de sociala myndigheterna har ett uttalat uppdrag att arbeta med. Personalen vid samtliga myndigheter inom socialtjänsten som vi har tillfrågat uppger att de vill att fler verksamheter utnyttjar möjligheten eller skyldigheten att vid misstanke om att ett barn far illa anmäla det till socialtjänsten. Det gäller således inte bara för Polismyndigheten. Den bild vi har fått är alltså att socialtjänsten i sitt arbete med barn och unga gärna tar del av sådan individinformation som Polismyndigheten har tillgång till.

När det gäller vuxna personer har vi fått en mindre enhetlig bild i våra kontakter med företrädare för olika myndigheter inom socialtjänsten. Vissa anger att de är tveksamma till att få del av uppgifter om vuxna personer som de ändå inte har möjlighet att arbeta med eftersom dessa personer troligen inte är intresserade av hjälp och stöd från socialtjänstens sida. Andra uppger att de vill få tillgång till

² Våldsbejakande extremism, Stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna, 2016, och Våldsbejakande extremism, Ett utbildningsmaterial för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna, 2017.

³ Våldsbejakande extremism, Stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer, 2018.

information även i dessa fall för att i vart fall kunna möjliggöra ett erbjudande om hjälp och stöd till personen i fråga som kan vara en s.k. återvändare eller en person som eventuellt kan påverkas att hoppa av från en våldsbejakande extremistisk miljö. I dessa sammanhang har påpekats att socialtjänsten också har ett uppsökande ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453). Omfattningen av det uppsökande arbetet och hur det bedrivs verkar dock variera mellan olika kommuner. Vad beträffar vuxna har vi också fått höra att det kan vara viktigt att få kännedom om sådana individer eftersom det kan finnas barn och unga i familjen eller annars i omgivningen som socialtjänsten kan behöva överväga åtgärder för i syfte att motverka risken för negativ påverkan.

Vidare har vi ett flertal gånger fått höra att man inom socialtjänsten vill kunna få information från Polismyndigheten om att personer kan utgöra en säkerhetsrisk för personalen i socialtjänstens arbete. Vi har dock inte kunnat se att det önskemålet är specifikt kopplat till återvändare eller våldsbejakande extremister.

Skolan

I skolan möter personal elever som kan ha starka och ibland extrema åsikter. Bland dessa kan enstaka elever befinna sig i riskgruppen för våldsbejakande extremism. Skolan anges av många ha en viktig roll i arbetet mot våldsbejakande extremism och pekas i regeringens strategi ut som en av nyckelaktörerna.

Skolan har ett viktigt demokratiskt uppdrag, vilket regleras såväl i skollagen (2010:800) som i läroplanen för respektive skolförhållande. Olika aspekter av demokrati och mänskliga rättigheter ingår också i kurs- och ämnesplaner, se avsnitt 5.4.1. Ett sätt att beskriva skolans demokratiska uppdrag är att använda orden *om*, *genom* och *för*. Barn och elever ska lära *om* demokrati och mänskliga rättigheter. De ska också lära sig *genom* att grundläggande demokratiska värderingar och respekten för mänskliga rättigheter genomsyrar skolan. Målet är att de ska utveckla förmågor *för* att som samhällsmedborgare kunna verka aktivt i demokratin (se prop. 2017/18:17 s. 6). Eftersom skolan möter alla barn och unga är den viktig i det generella förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Genom ett brett arbete med skolans demokratiuppdrag i och utanför undervisningen

kan skolan förebygga att elever dras till våldsbejakande extremism. Enligt Skolverket kan ett sådant arbete exempelvis avse att stärka elever i kritiskt tänkande och källkritik för att de ska kunna stå emot våldsbejakande budskap, konspirationsteorier och propaganda. Enligt Skolverket kan en skola där barn och elever får en bra utbildning i en trygg miljö som präglas av inkludering och tillitsfulla relationer motverka att unga involveras i våldsbejakande extremism.

Skolans demokratiuppdrag är således brett och riktat till alla barn och elever. Vilket behov skolan har av att få sekretessbelagd information om enskilda elever från Polismyndigheten för att utföra sitt uppdrag har under vårt kartläggningsarbete visat sig vara svårt att utröna. Hur skolan ska agera utifrån sådan individinformation går inte att utläsa ur regeringens strategi eller andra policydokument. En uppfattning, som ibland framförts, är att skolan kan ha behov av individinformationen för att kunna stödja den enskilde eleven och utföra generella stödjande insatser för denne. Vad för sorts stöttande arbete som bör utföras har dock inte blivit närmare konkretiserat. Skolverket har angett att det ingår i skolans uppdrag att stödja barn och elever på olika sätt i skolsituationen. Stöd till barnet eller eleven utanför skolsituationen ska dock enligt Skolverket ges av andra aktörer, till exempel socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Att ett barn eller en elev har behov av stöd i skolsituationen bör, enligt Skolverket, personalen i skolan i de flesta fall redan känna till. Skolverket ser således inte att skolan har något generellt behov av att få information från polisen om enskilda barn och elever.

Under vårt kartläggningsarbete har inte framkommit att verksamma inom skolan generellt anser sig ha behov av att få tillgång till fler uppgifter från Polismyndigheten om enskilda elever som är involverade eller riskerar att involveras i våldsbejakande extremism. Det har inte heller förmedlats till oss från verksamma inom skolan att det finns någon särskild sekretessproblematik i denna fråga. Enligt vad vi har fått höra känner personalen i skolan oftast redan till vilka elever som befinner sig i riskzonen för att dras till olika riskmiljöer och ger dessa stöd utifrån sitt uppdrag. Det arbete och den samverkan som sker kring elever som riskerar att involveras i våldsbejakande extremism skiljer sig inte från det arbete och den samverkan med andra myndigheter som sker kring elever som det av andra anledningar finns anledning att vara vaksam kring eftersom de riskerar att fara illa genom att dras till destruktiva miljöer. Vidare har

vi fått erfara att det finns en tveksamhet inför att motta individinformation utan att det är tydligt uttalat vad för slags arbete skolan kan och ska utföra på grund av informationen. Det står dock klart att det inom skolan finns många engagerade medarbetare som kan sägas ge sådant stöd som ibland verkar efterfrågas i debatten, möjligen utanför sitt uppdrag.

Det bör påpekas att vi har upplysts om att det förekommer att skolpersonal kontaktar kommunpolis och efterfrågar information om enskilda elevers kopplingar till våldsbejakande extremism. Huruvida sådan information också lämnas och i sådant fall på vilket sätt informationen används har dock inte gått att klarlägga. Det ska också tilläggas att intresset av information från polisen inte bara behöver handla om sekretessbelagda uppgifter om elever. Det kan också handla om uppgifter om lärare eller annan skolpersonal som man befärar har ett samröre med våldsbejakande extremism och som riskerar att påverka skolverksamheten negativt.

Skolverket har i regleringsbrevet för budgetåret 2018 fått i uppdrag av regeringen att utreda vilken roll utbildningen inom skolväsendet har enligt gällande regelverk i arbetet mot våldsbejakande extremism. Utgångspunkten för utredningen ska vara utbildningens syfte men även ansvar och skyldigheter för skolhuvudmannen gällande enskilda barn och elever samt hur skolväsendet ska samverka med aktörer som socialtjänst och polisen i dessa frågor. Uppdraget ska i denna del redovisas senast den 15 oktober 2018. Skolverket har också fått i uppdrag att förstärka de insatser som genomförs i syfte att stödja lärare att bemöta olika former av intolerans och extremism. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2018.

Lokala samordnare mot våldsbejakande extremism

Som tidigare framgått har de flesta kommuner i dag en lokal samordnare eller kontaktperson som samordnar det lokala arbetet kring våldsbejakande extremism. Funktionen har tillskapats på uppmaning av den tidigare nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. Vissa kommuner har en gemensam samordningsfunktion. Den lokala samordningsfunktionen utgör ingen egen myndighet och har i kommunerna lagts under olika sorters förvaltningar. I en del kommuner är den lokala samordnaren anställd inom socialtjänsten, i

andra kommuner har rollen tilldelats en säkerhetssamordnare som har sin anställning i någon myndighet utanför socialtjänsten. De lokala samordnarna verkar således under olika delar av kommunerna och är föremål för olika sekretesskydd.

Enligt den tidigare nationella samordnaren ska lokala samordnare ha till uppgift att vara kommunens kontaktyta mot statliga myndigheter, kommunala myndigheter, lokala organisationer och olika privata aktörer. De lokala samordnarna har vidare enligt den tidigare nationella samordnaren i uppgift att koordinera arbetet mot våldsbejakande extremism, ta initiativ till utbildning om våldsbejakande extremism och hur den kan motverkas och sammankalla nyckelpersoner. Bland arbetsuppgifterna ingår enligt den tidigare samordnaren också att medverka till att ta fram lägesbilder och handlingsplaner samt att utbilda och informera. Vidare har den tidigare nationella samordnaren angett att vissa lokala samordnare ger stöd till anhöriga, till individer som är på väg in i våldsbejakande extremism eller som vill lämna sådana rörelser och att andra samordnare lotsar sådana uppgifter vidare till rätt befattningshavare. (Se SOU 2016:92 s. 133.)

Det har under vårt kartläggningsarbete framkommit att vissa lokala samordnare tar del av såväl generell information som individinformation i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism. I vissa kommuner är det dock uttalat att den lokala samordnaren inte ska ta del av någon individinformation utan ska lotsa den som vill lämna sådan information vidare till en annan mottagare, oftast inom socialtjänsten.

De lokala samordnarna utgör alltså ingen egen myndighet utan verkar under myndigheter med olika uppdrag. För det fall en lokal samordnare arbetar inom en av socialtjänstens myndigheter kan det förutsättas att denne har samma behov av tillgång till såväl generell information som individrelaterad sådan från Polismyndigheten som socialtjänsten i övrigt har. En sådan samordnare kan mycket väl fungera som en sluss för att se till att informationen hamnar rätt inom förvaltningen. I de fall de lokala samordnarna utför sitt arbete inom ramen för någon annan kommunal förvaltning, t.ex. kommunstyrelsens säkerhetsenhet, står det dock inte klart att denna förvaltning egentligen har något behov av att få tillgång till sekretesskyddad

individinformation från Polismyndigheten inom ramen för det förebyggande arbetet mot terrorism. Vi kan dock inte utesluta att dessa i enstaka fall kan ha sådana skäl.

Lokala samordnare mot våldsbejakande extremism som har någon form av säkerhetsuppgift i kommunerna har angett att de är intresserade av att få information från Polismyndigheten om enskilda individer som kan antas utgöra ett hot mot tryggheten och säkerheten i kommunen. I det förebyggande arbetet synes dock den vanligaste uppfattningen vara att individrelaterad information bör lämnas till de myndigheter, främst inom socialtjänsten, som har till uppgift att stödja individen. Vi har likväl sett exempel på att lokala samordnare används som en sorts kanal för individrelaterad information från och till Polismyndigheten, även i de fall där dessa samordnare inte kan anses ha något eget behov av informationen.

Andra lokala aktörer

Även om det inte finns författningsreglerade uppgifter med anknytning till brottsförebyggande arbete kan även andra lokala myndigheter i vissa situationer tänkas vara i behov av individinformation från Polismyndigheten inom ramen för det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism. Exempelvis kan en fritidsförvaltning vara representerad inom en sådan lokal samverkansform såsom SSPF (där F står för fritids). Även andra kommunala aktörer kan ingå i ett sådant forum. För att arbetet i en sådan samverkansgrupp ska kunna fungera smidigt kan det tänkas underlätta om samtliga deltagande myndigheter får del av samma information från Polismyndigheten, även för det fall individärenden diskuteras. Enligt Polismyndigheten ser den dock främst ett behov av att lämna individinformation till skola och socialtjänst. Som tidigare påpekats kan polisen via lokala lägesbilder eller i övrigt i generella ordalag lämna information om att våldsbejakande extremism kan förekomma på exempelvis en fritidsgård, utan att för den sakens skull lämna ut sekretessbelagd information om enskilda individer.

I övrigt har vi inte kunnat få en samlad bild av att andra slags kommunala myndigheter eller aktörer regelmässigt eller med viss frekvens skulle ha ett verksamhetsmässigt behov av uppgifter om in-

dividers koppling till våldsbejakande extremism. Kommunala bostadsbolag uppges ibland vara en bra samarbetspartner för Polismyndigheten. Bostadsbolagen finns nära de enskilda och kan t.ex. via hembesök få god kunskap om de boende. Det synes dock främst vara så att Polismyndigheten har ett behov av att få information från bostadsbolagen, men inte av att dela med sig av information om enskilda till dessa aktörer i ett förebyggande arbete mot terrorism. På samma sätt synes det förhålla sig med den kommunala räddningstjänsten.

Barn- och ungdomspsykiatri, vuxenpsykiatri och övriga delar av hälso- och sjukvården, exempelvis mödravården och barnavårdscentraler, nämns ibland som önskvärda samverkansaktörer. Vad vi vet finns dock ingen organiserad brottsförebyggande samverkan – generell eller med inriktning mot förebyggande av terrorism – mellan Polismyndigheten och hälso- och sjukvården som regelmässigt aktualiserar frågor om möjligheten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter om individer till hälso- och sjukvården. Mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården förekommer dock individorienterad samverkan genom bl.a. upprättande av individuella planer (se t.ex. 2 kap. 7 § SoL och 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]). Sådan samverkan bygger på den enskildes samtycke.

7.3 Möjligheter och begränsningar enligt den gällande sekretesslagstiftningen

7.3.1 Sekretess hos Polismyndigheten

Det förhållandet att Polismyndigheten enligt regeringens strategi mot terrorism ska bidra till det förebyggande arbetet genom att förmedla information till lokala aktörer innebär inte att myndigheten per automatik kan dela med sig av information. Det finns som redan nämnts sekretess- och integritetsaspekter att förhålla sig till. Den information som lämnas från Polismyndigheten kan omfattas av den sekretess till skydd för verksamheten som följer av 18 kap. 1 och 2 §§ OSL. Sekretessen enligt de bestämmelserna följer visserligen med och gäller som primära sekretessbestämmelser när uppgifter lämnas vidare till en annan myndighet. Detta gäller oavsett om uppgifterna lämnas till en annan brottsbekämpande myndighet eller till en icke-brottsbekämpande sådan såsom t.ex. en social myndighet.

Enligt vad vi inhämtat är större delen av sådana generella uppgifter om lägesbilder m.m. som lämnas ut inom ramen för lokal samverkan för att förebygga våldsbejakande extremism och terrorism inte sådana att skaderekvisiten i 18 kap. 1 eller 2 § OSL uppfylls, utan uppgifterna lämnas ut först efter att det bedömts att utlämnandet inte skadar den egna brottsbekämpande verksamheten. Något sekretessbrytande undantag som möjliggör utlämnandet behöver alltså inte tillämpas. Även när det handlar om att lämna ut uppgifter om individer har vi fått uppfattningen att 18 kap. 1 eller 2 § OSL inte leder till några upplevda hinder för samverkan.

Uppgifterna som lämnas av Polismyndigheten kan dock även omfattas av sekretess till skydd för den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden enligt 35 kap. 1 § OSL. Den bestämmelsen gäller inte hos kommunala myndigheter eller andra icke brottsbekämpande myndigheter. Någon bestämmelse om överföring av sekretess finns inte. Sekretessen följer alltså inte med uppgifter som lämnas till en annan slags myndighet. Huruvida en från Polismyndigheten utlämnad uppgift efter mottagandet omfattas av sekretesskydd eller inte beror i stället på de bestämmelser om sekretess eller, i fråga om privat verksamhet, reglerad tystnadsplikt som gäller i mottagarens verksamhet.

För att Polismyndigheten ska kunna lämna ut information som är sekretessbelagd enligt 35 kap. 1 § OSL krävs att det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen eller i annan lagstiftning. I det följande redovisas relevanta sådana bestämmelser och hur de kan eller inte kan tillämpas i sådan lokal samverkan som här är aktuell.

7.3.2 Tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser

Nödvändigt utlämnande

I 10 kap. 2 § OSL anges att sekretessbelagda uppgifter får lämnas från en myndighet till en enskild eller till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen, som är avsedd att tillämpas restriktivt, ska användas enbart i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra en uppgift som myndigheten har.

Syftet med bestämmelsen är alltså att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som åvilar myndigheten. Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får dock inte leda till att sekretessen åsidosätts (se prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494). Bestämmelsen medger inte heller sekretessgenombrott på den grunden att uppgiften är nödvändig för mottagarens verksamhet.

Vid samverkan mot terrorism och anknytande brottslighet i allmän mening kan det förstås ibland vara en nödvändig del i polisens arbete att lämna ut annars sekretesskyddad information. Exempelvis kan det vara en nödvändighet i polisens verksamhet med att förebygga och förhindra brott att informera och varna en rektor för en skola om ett hot mot skolan från någon politiskt motiverad extremistmiljö som polisen fått kännedom om. I den tidigt förebyggande lokala samverkan som syftar till att motverka våldsbejakande extremism och som vårt arbete närmast handlar om torde däremot ett utlämnande av uppgifter från Polismyndigheten till andra aktörer inom ramen för samverkan mot terrorism sällan kunna ses som nödvändigt för att Polismyndigheten ska kunna fullgöra sin egen verksamhet. Ett utlämnande av sekretessbelagd information från Polismyndigheten inom ramen för här aktuellt förebyggande arbete mot terrorism kan därmed inte bygga på en tillämpning av 10 kap. 2 § OSL enligt vår uppfattning och det är en uppfattning som Polismyndigheten delar.

Uppgiftsskyldighet till en annan myndighet

Enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL hindrar inte sekretess att uppgifter lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Som framgått i avsnitt 5.2.2. följer av 6 § andra stycket polislagen (1984:387) att Polismyndigheten fortlopande ska samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Det har i de äldre motiven till bestämmelsen angetts att den utgör en sådan generell uppgiftsskyldighet gentemot socialtjänstens myndigheter som i och för sig medför att uppgifter ska lämnas dit utan hinder av eventuell sekretess (se prop. 1983/84:111

s. 57.). Även JO har tidigare ansett att bestämmelsen innebär en uppgiftsskyldighet (se JO 1990/91 s. 369 som gällde polisens uppgiftslämnande till en lokal samverkansgrupp inom missbruksvården). I senare förarbeten har dock anförts att bestämmelsen inte är tillräckligt preciserad för att kunna hänföras till en uppgiftsskyldighet (se t.ex. SOU 2003:99 s. 338 och prop. 2011/12:171 s. 19 f.). Bestämmelsen har inte heller i tillämpningen kommit att användas som en uppgiftsskyldighet. Lagrummet tillämpas således inte av Polismyndigheten som en sekretessbrytande bestämmelse.

Vi delar uppfattningen att den angivna bestämmelsen i polislagen är för generell för att utgöra en sådan uppgiftsskyldighet för Polismyndigheten som enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL bryter sekretessen i förhållande till socialtjänsten. Således kan den inte tillämpas för att motivera ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter från Polismyndigheten. Dock utgör skyldigheten att göra orosanmälningar till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § SoL gällande barn som far illa en sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen. Polismyndigheten och dess anställda ska alltså, om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa, lämna de uppgifter som föranleder den bedömningen till socialtjänsten, även om uppgifterna är sekretessbelagda.

Det framgår av Polismyndighetens riktlinjer för lokalt brottsförebyggande arbete avseende våldsbejakande extremism att de fall där barn eller ungdomar befinner sig i eller riskerar att hamna i en våldsbejakande extremistmiljö genast ska anmälas till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § SoL (se PM 2016:52 s. 19). Vidare anger Socialstyrelsen i sitt stödmaterial för socialtjänsten (Våldsbejakande extremism – stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna) att våldsbejakande extremism bland barn och ungdomar är en riskfaktor och utgör skäl för en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § SoL. Baserat på denna tolkning av socialtjänstlagen, vilken vi inte ifrågasätter, har Polismyndigheten enligt den gällande lagstiftningen således en skyldighet att lämna ut uppgifter till socialtjänsten angående barn i sådana situationer som kan bli aktuella även inom det förebyggande arbetet mot terrorism. För det fall barnet kan knytas till våldsbejakande extremism synes den slutsatsen enkel. För det fall det är fråga om mer lösa uppgifter om att ett barn misstänks ha vissa kopplingar till våldsbejakande extremistmiljöer och det i övrigt inte finns några andra riskfaktorer är saken inte lika klar.

Detsamma torde kunna sägas om det är ett äldre syskon till barnet som är på väg att radikaliseras in i våldsbejakande extremism och inte barnet självt. Av förarbetena till bestämmelsen framgår dock att även svårbedömda eller obestyrkta andrahandsuppgifter ska anmälas om de tyder på att ett barn kan behöva stöd eller hjälp från socialtjänsten. Det är sedan socialtjänstens ansvar att utreda ärendet och ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas. När det ändå råder osäkerhet om förhållandena kring barn är sådana att en anmälan ska göras, kan den aktuella situationen diskuteras med socialtjänsten utan att barnets identitet avslöjas (se prop. 1996/97:124 s. 106 och prop. 2002/03:53 s. 65). I Socialstyrelsens stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer anges att om Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten får kännedom om barn som berörs av våldsbejakande extremism och man misstänker att barnet far illa är myndigheterna skyldiga att göra en anmälan om oro till socialtjänsten.

Det har framkommit att det i lokal samverkan mot terrorism finns en risk för att information lämnas via alternativa kommunikationsvägar. Det kan i sammanhanget påpekas att 14 kap. 1 § SoL och 10 kap. 28 § OSL inte kan åberopas till stöd för att slussa information, som rätteligen borde adresseras till socialtjänsten som orosanmälningar, genom samverkansorgan eller lokala samordnare mot våldsbejakande extremism utanför socialtjänsten.

Samtycke

Sekretesshinder för samverkan i enskilda ärenden kan lösas genom inhämtande av den enskildes samtycke till att information lämnas till andra myndigheter eller enskilda. För det fall den enskilde har gett sitt samtycke till utbyte av uppgifter om denne över en myndighetsgräns medför således inte sekretessen till skydd för den enskilde något hinder mot att information om personen delas (se 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL). Så kan vara fallet t.ex. om Polismyndigheten vill överföra uppgifter till socialtjänsten om en person som önskar socialtjänstens stöd och hjälp med att lämna en våldsbejakande extremistisk rörelse. Sekretessen till skydd för den enskilde hindrar i ett sådant fall inte att uppgifterna lämnas ut, men sekretessbestämmelser till skydd för den brottsbekämpande verksamheten kan dock

göra det, förutsatt att ett aktuellt skaderekvisit är uppfyllt i det enskilda fallet.

För det fall den individ som uppgifterna avser är underårig krävs som regel vårdnadshavarnas samtycke till ett utlämnande med stöd av samtycke som sekretessgenombrott. Vårdnadshavarnas samtycke är i ett sådant fall också tillräckligt (jfr 6 kap. 11 § FB). I takt med ökande ålder och mognad får den enskilde unge större rätt att själv bestämma över sig själv och då kan samtycke behövas från både den unge och vårdnadshavaren. Någon bestämd åldersgräns finns inte, men vid en viss tidpunkt och beroende på omständigheterna kan det vara tillräckligt att den unge själv lämnar samtycke (se prop. 1979/80:2 Del A s. 330).

Samtycke kan alltså normalt inhämtas när det gäller att tillhandahålla avhoppare stöd och hjälp. Sekretessbrytande samtycke är också det normala när informationen gäller yngre barn som föräldrar är oroliga för och därför har lämnat samtycke för. Ett samtycke kan dock knappast inhämtas när föräldrarna tillhör samma sfär som den unge. Det kan inte heller användas om det kan tänkas att ett försök till inhämtande av samtycket medför risk för att personen drivs på i en radikalisering till våldsbejakande extremism. Vidare kan det finnas en risk för att den enskildes intresse av att lämna samtycke minskar om frågan om att hoppa av från en våldsbejakande extremismmiljö kommer från Polismyndigheten i stället för exempelvis socialtjänsten. Det kan även finnas situationer där Polismyndigheten inte finner det lämpligt att den enskilde i ett tidigt läge får reda på att polisen har uppgifter om den denne. Så kan t.ex. vara fallet om uppgifterna lämnats till polisen av en anhörig. Ett samtycke kan således inte alltid hämtas in och att göra det kan inte heller i alla situationer anses lämpligt vid ett utlämnande av information från Polismyndigheten.

Generalklausulen

Den enda sekretessbrytande bestämmelse som i övriga fall kan bli tillämplig vid utlämnande av information från Polismyndigheten till lokala aktörer inom ramen för samverkan mot terrorism är den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. För att en uppgift ska kunna

lämnas ut med stöd av generalklausulen krävs att det vid en intresseavvägning är uppenbart att intresset av ett utlämnande har företräde framför skyddsintresset. Bestämmelsen kan användas av Polismyndigheten på eget initiativ. Det krävs således inte någon uttrycklig begäran från en annan myndighet för att generalklausulen ska kunna användas.

Generalklausulen är endast tillämplig vid utlämnande av uppgifter till en myndighet och inte till enskilda. Den kan således inte användas för att lämna uppgifter till exempelvis fristående skolor eller hem för vård eller boende (HVB) i privat regi. Regeringen har dock föreslagit att huvudmännen för fristående skolor vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen ska jämföras med myndigheter (se lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor, den 15 februari 2018). Förslaget innebär bl.a. att skolverksamheten i fristående skolor kommer att omfattas av samma sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som kommunala skolor samt att generalklausulen blir tillämplig vid ett utlämnande av uppgifter till en fristående skola. Vidare har Utredningen om ökad insyn i välfärden föreslagit att enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad, privat utförd välfärd med vissa undantag ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (se SOU 2016:62) Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.⁴

7.3.3 Närmare om generalklausulens tillämpning på området

Förutsättningar för tillämpningen

Polismyndighetens möjlighet att lämna ut sekretessbelagd information till andra myndigheter inom ramen för det förebyggande arbetet mot terrorism, utan den enskildes samtycke, regleras således

⁴ Sedan Lagrådet framfört att det krävs en analys av om förslagen beträffande insyn i fristående skolor är förenliga med bl.a. regler om informationsgivning från börsnoterade bolag i EU:s marknadsmissbruksförordning m.fl. regelverk, har Regeringskansliet beslutat att en utredare ska biträda Utbildningsdepartementet med att utarbeta förslag till hur offentlighetsprincipen kan införas i fristående skolor vars huvudman är börsnoterad eller om ägarbolaget till huvudmannen är börsnoterad (U2018/02739/GV). Utredaren ska utifrån bl.a. EU-rätten analysera om lagförslagen i lagrådsremissen behöver kompletteras och i så fall lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 december 2018. Regeringen bedömer därför att en proposition om införande av offentlighetsprincipen i privat anordnad skollagsreglerad verksamhet inte kan överlämnas förrän under senare delen av riksmötet 2018/19. (Se prop. 2017/18:281 s. 10.)

i stor utsträckning av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Enligt bestämmelsen får en sekretessbelagd uppgift lämnas ut till en annan myndighet endast om det är *uppenbart* att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Vid denna intresseavvägning ska den mottagande myndighetens behov av uppgifterna vägas mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser. Generalklausulens syfte är att underlätta samverkan mellan myndigheter genom att utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och lagstiftaren inte har förutsett situationen. Bestämmelsen har emellertid i ett flertal lagstiftningsärenden som gäller just samverkan mellan myndigheter ersatts av särskilda sekretessbrytande bestämmelser som ansetts bättre motsvara behoven av informationsutbyte.

Generalklausulen är tillämplig både på uppgiftsutbyten mellan myndigheter med samma eller närliggande verksamheter och på uppgiftsutbyten mellan myndigheter med olika verksamhetsinriktningar. Det är givet att generalklausulen särskilt ger utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna. (Se prop. 1979/80:2 Del A s. 326 f.)

I praxis har vid intresseavvägningen hänsyn tagits till – förutom den mottagande myndighetens behov av uppgifterna – vilket sekretesskydd uppgifterna får hos myndigheten som tar emot uppgifterna, uppgifternas art och i vilket syfte de ska användas.

Uppenbarhetsrekvisitetet medför inte helt enkla intresseavvägningar i det enskilda fallet och bidrar till att bestämmelsen ofta anses vara svår-tillämpad. Det ställs nämligen höga krav på den enskilda handläggaren att bedöma om uppgifter kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Svårigheterna kan medföra såväl att alltför lite information delas med andra aktörer som att alltför mycket information sprids. Det finns också en risk för olikheter i tillämpningen av bestämmelsen i olika delar av landet och därmed en risk för att uppgifter inte alltid förs vidare till de myndigheter som behöver uppgifterna. Även en extensiv tolkning av generalklausulen innebär risker. Det kan leda till att intresseavvägningen riskerar att bli slentrianmässig och att kraven på att det ska vara uppenbart att utlämnandet är viktigare är sekretessintresset tunnas ut. (Jfr prop. 2015/16:167 s. 21.)

Tillämpning i det förebyggande arbetet mot terrorism

Motverkan av terrorism är utan tvivel ett tungt vägande intresse. Vid ett enkelt påseende förefaller därför utfallet av en intresseavvägning mot andra skyddsvärda intressen i många fall kunna leda till att det kan anses vara uppenbart att intresset av att lämna ut uppgifter i det förebyggande arbetet mot terrorism har företräde framför skyddsintresset. Polismyndigheten har emellertid i sin hemställan om lagändringar föranledda av den svenska strategin mot terrorism angett att även om arbetet med att förebygga, förhindra och försvåra terroristbrott är ett tungt vägande intresse, är det inte alltid uppenbart att intresset av ett utlämnande har företräde framför skyddsintresset i det enskilda fallet. Kravet på uppenbarhet innebär att det för polisen på lokal nivå kan vara problematiskt att lämna över information till andra myndigheter, främst beträffande individer som är tidigt i en radikaliseringsprocess och där risken för brottslighet ännu kan antas vara begränsad (se Ju2017/02146/L4). Polismyndigheten har till oss förtydligat att det är intresseavvägningen avseende sekretessen till skydd för enskilda enligt 35 kap. 1 § OSL som upplevs som problematisk.

Sekretessen till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden enligt 35 kap. 1 § OSL gäller med ett omvänt skaderekvisit. Sekretess gäller således om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Paragrafen skyddar uppgifter om enskilda från att spridas när det kan innebära nackdelar för den enskilde eller närstående till denne. Presumtionen är således att sekretess gäller, vilket talar för att de skäl som bär upp den sekretess som gäller till skydd för den enskilde väger tungt.

Det förhållandet att en stor del av de uppgifter som Polismyndigheten kan ha anledning att lämna ut till kommunala aktörer har kommit myndigheten till del via Säkerhetspolisen innebär inte att det i sig kan anses vara uppenbart att uppgifterna bör lämnas vidare. Säkerhetspolisen lämnar uppgifter till Polismyndigheten inom ramen för dessa myndigheters nära brottsbekämpande samarbete. Utlämnandet sker med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 35 kap. 10 a § OSL. Någon prövning enligt generalklausulen inför det utlämnandet har alltså inte skett. Vidare är det endast en liten mängd av alla uppgifter Polismyndigheten får från Säkerhetspolisen

som eventuellt lämnas ut från Polismyndigheten till kommunala myndigheter. Prövningen av om så bör och kan ske görs endast av Polismyndighetens personal, oftast av poliser ute i lokalpolisområdena, de som inom Polismyndigheten kan beskrivas som "första linjens" befattningshavare.

Polismyndighetens tillämpning av generalklausulen i lokal samverkan mot terrorism kompliceras i dagsläget av att det för den enskilde polisen kan vara svårbedömt vad den tilltänkta mottagande myndigheten kan komma att utföra för arbete på grund av den mottagna informationen och därmed hur starkt den mottagande myndighetens behov av informationen egentligen är. Exempelvis råder det delade uppfattningar om vad skolan har för behov av information om enskilda elevers kopplingar till extremism. Vidare finns det olika uppfattningar om vad kommunens sociala myndigheter kan och bör göra i förhållande till vuxna individer. De personer som informationen avser är inte alltid i den unga ålder som skulle möjliggöra tvångsåtgärder från kommunerna, t.ex. genom lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Som tidigare berörts finns det, när det gäller vuxna personer, begränsade möjligheter för den kommunala socialtjänsten att vidta åtgärder mot den enskildes vilja och något särskilt utpekat ansvar för vuxna som är eller riskerar att radikaliserats till att bli våldsbejakande extremister finns inte hos någon av samverkansaktörerna. Osäkerheten kring vad de eventuellt utlämnade uppgifterna kan och kommer att användas till av den mottagande myndigheten gör det svårt för den enskilde beslutsfattaren inom Polismyndigheten att avgöra om det är uppenbart att intresset av att lämna ut uppgifterna har företräde framför skyddsintresset.

Vidare innebär det förhållandet att det är fråga om samverkan till *förebyggande* av brott vissa svårigheter i förhållande till generalklausulen. Aktuellt informationsutbyte ska ske på ett tidigt stadium och de uppgifter som eventuellt ska överlämnas avser individer som är tidigt i en möjlig radikaliseringsprocess och där risken för brottslighet ännu kan antas vara begränsad. Utbytet kan vidare avse uppgifter som var för sig får anses vara svaga, men som tillsammans med andra skulle kunna utgöra en stark indikation på att en enskild är i behov av samhällets hjälp och stöd. Samverkan mellan myndigheter i förebyggande syfte kretsar ofta kring unga personer som inte sällan är verksamma inom en rad olika riskområden, såsom exempelvis narkotikabrottslighet och gängkriminalitet. Det kan i dessa sammanhang

hända att det framkommer indikationer på att en person också har en dragning till våldsbejakande extremism. Dessa indikationer kan dock vara så pass svaga att det vid en intresseavvägning enligt generalklausulen är tveksamt om uppgifterna bör delas med andra myndigheter. Samtidigt upplever man inom Polismyndigheten att det finns ett tryck på myndigheten och dess anställda att lämna ut information om enskilda med stöd av generalklausulen mot bakgrund av det starka samhällseliga intresset av att bekämpa terrorismens orsaker. Det finns därför en frustration i lokalpolisområdena där man vill kunna lämna ut mer information till kommunala myndigheter utan att riskera ett lagbrott.

Ett ytterligare problem vid intresseavvägningen är att de mottagande myndigheterna har att tillämpa olika sekretessbestämmelser. Sekretessen till skydd för enskilda skiftar mellan de olika möjliga mottagande myndigheterna och förekommer exempelvis i stort sett inte alls hos de lokala samordnare som har sin tjänst inom stadsledningskontoret. Som angetts ovan är det givet att generalklausulen särskilt ger utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner. Möjligheten att lämna ut uppgifter mellan myndigheter bör dock utnyttjas mer sparsamt och med större försiktighet om informationen inte är sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten. Detta gäller särskilt i fråga om uppgifter som är hemliga med hänsyn till enskildas intressen. Om en uppgift inte skyddas av sekretess hos den mottagande myndigheten kan således, vid en intresseavvägning enligt generalklausulen, risken för att skada ska uppkomma anses vara så stor att uppgiften inte bör lämnas ut. Det förhållandet att sekretessen hos den utlämnande myndigheten är något svagare än hos den mottagande myndigheten anses dock inte spela så stor roll i praktiken. (Se prop. 1979/80:2 Del A s. 76 f.)

7.4 Överväganden och förslag

7.4.1 Behövs någon ändrad reglering?

Bedömning: Generalklausulen och övriga befintliga sekretessbrytande undantag är inte tillräckliga för att möjliggöra sådan informationsdelning från Polismyndigheten till *kommunala myndigheter inom socialtjänsten* som behövs och är befogad i det förebyggande arbetet mot terrorism. Ett sekretessbrytande undantag bör därför införas för sådant utlämnande som inom ramen för det förebyggande arbetet mot terrorism sker till en kommunal myndighet inom socialtjänsten.

Även om sekretessregleringen medför vissa svårigheter vid samverkan med *andra myndigheter och aktörer än socialtjänsten*, har det för närvarande inte framkommit tillräckliga skäl att införa lättnader som skulle innebära att fler uppgifter kan lämnas till dessa än vad som är möjligt i dag.

Mottagarnas behov och sekretesskydd har betydelse

Det är ett ytterst angeläget samhällsintresse att motarbeta och förebygga terrorism. En framgångsrik samverkan mellan myndigheter i det förebyggande arbetet förutsätter att myndigheter kan utbyta information på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Vi har ovan behandlat de olika sekretessbrytande undantagen och identifierat vissa begränsningar i hur de kan tillämpas av Polismyndigheten för att lämna ut uppgifter om enskilda till lokala aktörer inom ramen för arbetet med att förebygga terrorism. Detta gäller särskilt tillämpningen av generalklausulen. Att enbart utifrån generalklausulen, och med beaktande av de krav som kan ställas på rättssäkerhet och effektivitet, ta ställning till om sekretessbelagda uppgifter bör föras vidare till en annan myndighet ställer höga krav på enskilda handläggare, som i det aktuella fallet ofta är poliser i yttre tjänst. Det kan konstateras att generalklausulen kan vara svårtillämpad på ett så pass komplext område som samverkan till förebyggande av terrorism faktiskt utgör. Möjligheten att inhämta samtycke till informationsutlämnande kan troligen finnas i många fall, men täcker inte helt in

behoven för att få till stånd ett effektivt utlämnande av information i förebyggande syfte.

Enbart det förhållandet att generalklausulen är svår att använda utgör dock inte ensamt skäl nog att införa en förändrad sekretessreglering. Som vi redovisat i avsnitt 6.4 finns det ett antal faktorer som bör vara utgångspunkter i våra överväganden. En sådan är att en författningsändring som luckrar upp sekretessskyddet för enskilda endast bör ske i en verksamhet och för ett syfte som kan återföras till något tydligt författningsstöd. Sekretess mellan myndigheter syftar bl.a. till att värna om enskildas integritet. En utgångspunkt är därför att sekretessbelagd information inte ska spridas utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Utbyte av sådan information utan en persons samtycke utgör avsteg från det integritetsskydd som annars tillkommer enskilda i samhället och myndigheter bör därför endast få del av sekretessbelagd information för det fall de har ett tydligt behov av uppgifterna. För att uppnå ett rättssäkert informationsutbyte fordras således att de mottagande myndigheterna har ett behov av informationen som är knutet till den ordinarie verksamheten hos mottagaren.

Vidare bör, menar vi, ett sekretessbrytande undantag endast gälla gentemot en mottagare som kan ge ett tillfredsställande skydd för uppgifterna för att värna den enskildes integritet. Uppgifter om enskilda individer som lämnas till lokala aktörer från Polismyndigheten i syfte att förebygga terrorism kan nämligen vara mycket känsliga eftersom de röjer individers religiösa eller politiska åskådningar.

Socialtjänsten uppfyller både behovs- och skyddsprövningen

Vår kartläggning har lett till slutsatsen att det är i fråga om socialtjänstens ordinarie verksamhet enligt socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga med att kunna ingripa eller erbjuda stöd och hjälp som det framträder ett generellt behov av uppgifter om individer och som inte alltid kan lämnas ut från Polismyndigheten med stöd av generalklausulen eller någon annan sekretessbrytande bestämmelse.

Som tidigare angetts kan det vara svårt att vid en intresseavvägning enligt generalklausulen alltid finna att det är uppenbart att vissa uppgifter ska lämnas från Polismyndigheten till socialtjänsten och

ett samtycke kan inte alltid hämtas in. När det gäller barn och unga under 18 år står det klart att socialtjänsten har ett behov av uppgifter om dessa för det fall de riskerar att fara illa på grund av kopplingar till våldsbejakande extremism. Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att barn som far illa får den hjälp och det skydd som de behöver och har även ansvar för att samverkan kommer till stånd med andra myndigheter i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa (se t.ex. prop. 2002/03:53 s. 61). För dessa situationer kan Polismyndigheten visserligen som utgångspunkt använda sig av sin sekretessbrytande skyldighet att göra en orosanmälan till socialtjänsten. När det gäller unga vuxna i åldern 18–20 år har lagstiftaren bl.a. genom bestämmelsen om tvångsvård i 3 § LVU och genom möjligheten till insats i form av särskilt kvalificerad kontaktperson enligt 3 kap. 6 b § SoL pekat ut vissa situationer där dessa vuxna kan omfattas av vård riktad till barn och unga. Således kan det sägas att socialtjänsten även när det gäller personer i denna ålderskategori har ett behov av uppgifter om enskilda för att kunna utföra sitt uppdrag. Vidare föreligger ett starkt skydd för uppgifter om den enskildes förhållanden hos socialtjänsten. Dessa omständigheter bör enligt vår mening innebära att det finns ett utrymme för att vid en intresseavvägning enligt generalklausulen finna att uppgifter bör kunna lämnas till socialtjänsten även angående en person i denna ålderskategori, när det t.ex. är fråga om klara kopplingar till extrema miljöer som är destruktiva för den unge. I de fall det är fråga om mindre klarlagda kopplingar eller bara misstankar om radikalisering in i våldsbejakande extremism är det dock inte lika enkelt att finna att intresset av ett utlämnande uppenbart har företräde framför skyddsintresset och att ett utlämnande av uppgifter som bör kunna ske i arbetet med att förebygga terrorism också kan ske med stöd av den nuvarande regleringen. När det gäller vuxna individer är det, som tidigare anförts, svårt att på förhand närmare avgöra hur stort behov socialtjänsten har av uppgifterna och att därmed vid en intresseavvägning finna att det är uppenbart att uppgifterna ska lämnas dit med stöd av generalklausulen. Även när det gäller vuxna individer kan vi dock se att socialtjänsten har ett behov av att få uppgifter från Polismyndigheten för att i vart fall kunna erbjuda hjälp och stöd samt utföra ett uppsökande arbetet. Socialtjänsten har också, som tidigare angetts, ett gott sekretesskydd för uppgifter om enskilda.

Andra samverkansaktörer har inte ett tillräckligt tydligt behov av fler uppgifter

Vad gäller andra samverkansparter såsom skola, lokala samordnare utanför socialtjänsten, fritidsförvaltningar m.fl. har vi inte kunnat se att behoven av individrelaterad information sedda från verksamheternas uppdrag är så stora att de motiverar en förändrad reglering genom något sekretessgenombrott utöver de bestämmelser som kan tillämpas i dag, främst samtycke och generalklausulen. Frågan är nämligen om den begränsning som ligger i generalklausulens konstruktion i alla lägen är att se som ett *onödigt* rättsligt hinder. Den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ger nämligen, rätt tillämpad, ett gott skydd för sekretessintresset i det att den tydliggör att känslig information som Polismyndigheten har tillgång till inte får delas med olika myndigheter som generellt anses ingå i det lokala samarbetet mot terrorism och som inte har något påtagligt behov av uppgiften i den egna verksamheten. Samtidigt ger generalklausulen möjligheter till ett utlämnande i sådana särskilda fall då det framträder ett konkret behov av uppgiften för syftet att den mottagande myndigheten ska kunna vidta en åtgärd som är legitim och inom ramen för mottagarens verksamhet. Vi menar att med de oklarheter i ansvars- och rollfördelningen som ännu finns i den lokala förebyggande samverkan mot våldsbejakande extremism och terrorism får den nuvarande regleringen anses tillräcklig.

Dessa slutsatser gäller även i förhållande till skolan. Vårt kartläggningsarbete har inte utvisat något klart och konkretiserat behov för skolan av att i dagsläget få tillgång till mer information från Polismyndigheten när det gäller enskilda elevers kopplingar till våldsbejakande extremism än vad man kan få enligt gällande lagstiftning. Skolverket har dock, som tidigare framgått, fått i uppdrag av regeringen att utreda vilken roll utbildningen inom skolväsendet har enligt gällande regelverk i arbetet mot våldsbejakande extremism. Uppdraget i denna del ska redovisas senast den 15 oktober 2018. Till dess skolans roll i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism har klarlagts kan vi inte se att skolan har ett tillräckligt framträdande konkret behov av att få tillgång till mer information om enskilda elevers kopplingar till våldsbejakande extremism för att utföra sitt uppdrag. Därmed finns, som vi ser det, inte skäl att införa en

ändrad sekretessreglering som underlättar ett informationsutlämnande av individrelaterade uppgifter från Polismyndigheten till skolan. Det är en annan sak att skolan, på samma sätt som andra lokala aktörer, kan ha ett verksamhetsbaserat behov av att få del av generell information från polisen om att det förekommer radikalisering och aktiviteter kopplade till våldsbejakande extremism bland dess elever eller i dess närhet, för att skolan ska kunna inrikta sitt demokratiarbete på den aktuella frågan. I den delen finns dock, som framgått, ingen sekretessproblematik.

Som tidigare konstaterats kan generalklausulen i nuläget inte användas för att lämna ut uppgifter till en fristående skola. Förslag till en annan ordning i bl.a. denna fråga bereds dock för närvarande inom Regeringskansliet, se avsnitt 7.3.2.

Behovet av sekretessgenombrott gäller endast i förhållande till den kommunala socialtjänsten

Vi har alltså identifierat att socialtjänsten har ett generellt behov av uppgifter om enskilda individer som inte alltid kan lämnas ut från Polismyndigheten enligt dagens lagstiftning i det förebyggande arbetet mot terrorism. Det kan därför finnas anledning att införa en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör sådan informationsdelning. Enligt vår uppfattning är det när det gäller Polismyndighetens utlämnande av sekretessbelagd information till den *kommunala* socialtjänsten som det finns anledning att införa en sådan sekretessbrytande bestämmelse. Något generellt behov för Polismyndigheten att i det förebyggande arbetet kunna lämna ut mer information än i dag till privata aktörer inom socialtjänsten, t.ex. ett HVB-hem i privat regi, har dock inte framträtt i vårt arbete. Det utlämnande som sker från Polismyndigheten i syfte att förebygga terrorism har nämligen till avsikt att föranleda tidiga insatser från den kommunala socialtjänstens sida där dessa andra aktörer inte har ett drivande ansvar eller utför ett uppsökande arbete. Det är därför vår bedömning att det inte finns anledning att i förhållande till gällande rätt lämna förslag som inkluderar privata HVB-hem m.fl. privata aktörer. Inte heller om offentlighetsprincipen införs på detta område, ser vi därför skäl till att inkludera dessa aktörer i en eventuell sekretessbrytande bestämmelse. I övrigt kan nämnas att vi inte heller identifierat att Statens institutionsstyrelse (SiS), som bedriver viss verksamhet

inom socialtjänstens område, har något påtagligt behov av att kunna få fler uppgifter direkt från Polismyndigheten med beröring på förebyggande av terrorism än vad myndigheten kan få enligt gällande rätt. Vid överlämning av ett ärende från socialtjänsten till SiS kan nödvändiga uppgifter tillhandahållas från socialtjänsten. Vid våra kontakter med SiS har framförts att man kommer att undersöka om motsvarande nödvändiga uppgifter inför en placering hos SiS i andra situationer, exempelvis när en ungdom dömts till sluten ungdomsvård av domstol, kan lämnas ut direkt från Polismyndigheten med stöd av den gällande lagstiftningen.

En ny sekretessbrytande bestämmelse som gäller i förhållande till den kommunala socialtjänsten kommer att vara tillämplig både för sådant utlämnande från Polismyndigheten som i dag skulle vara möjligt enligt främst generalklausulen och sådant som i dag inte är möjligt exempelvis på grund av att den utlämnande polisen inte kan konstatera att uppenbarhetsrekvisitet i generalklausulen är uppfyllt i varje enskilt fall och där ett samtycke till uppgiftslämnandet inte finns. Enligt vår mening utgör det dock inte något bekymmer att en ny sekretessbrytande bestämmelse i viss mån kommer att överlappa den befintliga regleringen. Det finns således ingen anledning att göra en sekretessbrytande bestämmelse så snäv att den bara skulle täcka in det glapp som i dag finns mellan behovet av informationslämnande och utrymmet för användning av generalklausulen.

Ett godtagbart intrång i den personliga integriteten

Införandet av en reglering som kan medföra risk för intrång i den personliga integriteten får endast ske för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Som anförts tidigare finns ett starkt samhälleligt intresse av att förebygga och bekämpa terrorism, vilket i den här aktuella samverkan handlar om att motverka radikaliserings och rekrytering till extremist- och terroristgrupper samt att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet. Det är vidare av regeringen uttalat att ett sådant arbete förutsätter en samverkan mellan olika myndigheter och ett väl fungerande informationsflöde mellan aktuella aktörer.

Det utlämnande av information som här är aktuellt avser uppgifter som Polismyndigheten redan har tillgång till. Det är således inte

fråga om inhämtande av ytterligare uppgifter om enskilda som ingen myndighet annars haft tillgång till. Även om det blir fråga om en ökad spridning av information, sker detta till myndigheter som är föremål för en minst lika stark sekretess till skydd för den enskilde som Polismyndigheten och där personalen är van att hantera känsliga uppgifter om enskilda. Det kan således sägas vara fråga om en mindre öppning i sekretesskyddet inom ett annars slutet system. Det övergripande syftet med utlämnandet är vidare att socialtjänsten ska kunna använda informationen i sin verksamhet med att ge enskilda stöd och hjälp.

Någon annan möjlighet att få till stånd ett bättre informationsutlämnande från Polismyndigheten till socialtjänsten än en ändrad reglering tycks inte finnas. Med hänsyn till de vinster för det förebyggande arbetet mot terrorism som detta skulle innebära bör den ökade risken för integritetsintrång kunna godtas. Visserligen skulle ett sekretessbrytande undantag kunna leda till att viss överskottsinformation kommer socialtjänsten till del, främst gällande vuxna individer som visar sig inte vara intresserade av socialtjänstens insatser. Enligt vår mening är dock ett informationsutlämnande även i en sådan situation nödvändigt eftersom det medför att socialtjänsten i vart fall kan utföra ett uppsökande arbete och erbjuda stöd och hjälp. Att motivera den enskilde till att ta emot stöd är också en del i socialtjänstarbetet.

Förekomsten av våldsbejakande extremism är främst koncentrerad till vissa delar av landet och det finns ett antal kommuner som inte har några problem kopplade till våldsbejakande extremism i dag. Det utlämnande av uppgifter om enskilda som får ske enligt den av oss föreslagna regleringen uppskattas därför inte uppgå till några stora volymer. Vi bedömer dock att en särskild sekretessbrytande bestämmelse skulle skapa ökad rättssäkerhet och förutsebarhet. Det finns således enligt vår mening anledning att införa en bestämmelse som både förenklar och utvidgar Polismyndighetens möjligheter att lämna ut information till kommunala myndigheter inom socialtjänsten inom ramen för arbetet med att förebygga terrorism.

7.4.2 Hur kan en sekretessbrytande bestämmelse konstrueras?

Förslag: Det förs i 35 kap. OSL in en sekretessbrytande bestämmelse som anger att sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL inte hindrar att Polismyndigheten i syfte att förebygga terrorism lämnar uppgift om en enskild till en kommunal myndighet inom socialtjänsten som kan antas behöva uppgiften i sin verksamhet, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Det har tidigare konstaterats att det är sekretessen till skydd för en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden enligt 35 kap. 1 § OSL som anses som svår vid Polismyndighetens utlämnande av uppgifter till lokala aktörer i det förebyggande arbetet mot terrorism. I de fall där utlämnandet av en uppgift skulle innebära att Polismyndighetens egen verksamhet riskerar att skadas, bör ett utlämnande inte komma i fråga annat än i enlighet med den sekretessbrytande reglering som finns i dag. Det finns därför inte skäl att bryta den sekretess som kan gälla enligt 18 kap. En sekretessbrytande bestämmelse borde därför lämpligen kunna gälla enbart i förhållande till sekretessen enligt 35 kap. 1 §, som reglerar sekretessen bl.a. i förundersökningar och andra liknande utredningar, i underrättelseverksamhet, i misstankeregistret och i flertalet andra register i den brottsbekämpande verksamheten. Det har inte framkommit skäl att låta sekretessgenombrottet omfatta några andra bestämmelser i 35 kap.

Vi har också tidigare konstaterat att det är i socialtjänstens ordinarie verksamhet med att kunna ingripa eller erbjuda stöd och hjälp som det finns ett generellt behov av att uppgifter lämnas från Polismyndigheten inom ramen för arbetet mot terrorism. En sekretessbrytande bestämmelse skulle därför lämpligen kunna gälla enbart i förhållande till kommunala myndigheter inom socialtjänsten. SiS och privata aktörer inom socialtjänsten, såsom ett HVB-hem i privat regi, kommer därmed inte att omfattas av bestämmelsen. Inte heller privata aktörer som i en eventuell framtid kan komma att tillämpa offentlighetsprincipen omfattas av förslaget.

Våldsbejakande extremism och terrorism är inte endast ett ungdomsproblem utan finns representerat även bland vuxna personer.

En förenklad möjlighet till uppgiftslämnande från Polismyndigheten i det förebyggande arbetet bör därför vara åldersneutral. För barn och unga under 18 år kommer bestämmelsen dock troligen inte att få så stor betydelse då orosanmälan enligt den sekretessbrytande bestämmelsen i 14 kap. 1 § SoL kommer att fortsätta vara den centrala bestämmelsen för utlämnande av uppgifter om underåriga.

Ett uppgiftslämnande från Polismyndigheten till socialtjänsten avseende en enskild inom ramen för ett förebyggande arbete mot terrorism bör ha till syfte att möjliggöra socialtjänstens arbete med att lämna den enskilde stöd och hjälp. På så sätt kan terrorism förebyggas inom ramarna för socialtjänstens författningsreglerade uppdrag. För att den sekretessbrytande bestämmelsen ska kunna underlätta detta informationsflöde bör den avgränsas till sådant uppgiftslämnande från Polismyndigheten som har till syfte att förebygga terrorism. Avsikten med utlämnandet är därmed att socialtjänsten ska använda uppgiften i sin ordinarie verksamhet med att ge enskilda stöd och hjälp.

Uppgifter om enskilda kan vara mycket integritetskänsliga. Även om effektivitetsaspekterna väger tungt bör därför någon form av begränsning i den sekretessbrytande bestämmelsen göras. Ett uppgiftslämnande från Polismyndigheten till socialtjänsten i syfte att förebygga terrorism bör således kunna ske först efter en prövning av något slag. En möjlighet vore att begränsa utlämnandet till situationer där det ”står klart” att socialtjänsten har ett behov av uppgifterna. Med hänsyn till de svårigheter som i en utlämnandesituation föreligger kring att avgöra vad den sociala myndigheten i det enskilda fallet kan utföra för arbete i anledning av uppgifterna, anser vi dock att det är lämpligare att använda ett lägre krav för utlämnandet. Kravet ”kan antas” är visserligen lågt ställt men medför att det görs en prövning såväl i fråga om huruvida mottagaren alls kan antas ha behov av information som, i så fall, vilka uppgifter behovet kan omfatta. Uttrycket ”kan antas” är vidare vanligt förekommande i offentlighets- och sekretesslagens sekretessbrytande bestämmelser. Vid lämplighetsprövningen kan hänsyn tas till flera olika förhållanden men främst sådana som handlar om den enskildes eller dennes närståendes behov i det konkreta fallet. Prövningen av om den mottagande sociala myndigheten har ett behov av uppgiften för sin verksamhet bör göras av Polismyndigheten.

Den sekretessbrytande bestämmelsen bör inte innebära någon regelrätt uppgiftsskyldighet utan snarare utformas som en möjlighet för Polismyndigheten att lämna uppgifter till socialtjänsten utan hinder av sekretess. Enligt vår mening bör det därför av bestämmelsen uttryckligen framgå att för det fall ett utlämnande får anses vara olämpligt, bör utlämnandet inte få ske. Så skulle kunna vara fallet om ett utlämnande bedöms äventyra ett förtroende som byggts upp mellan Polismyndigheten och en enskild och därmed skulle vara kontraproduktivt. Ett utlämnande skulle även kunna bedömas vara olämpligt i det fall aktuella uppgifter lämnats till Polismyndigheten av exempelvis en anhörig och ett utlämnande skulle kunna utsätta denne för risker.

Den föreslagna sekretessbestämmelsen bör användas med försiktighet och urskillning. Ett uppgiftslämnande av uppgifter som skyddas av sekretess till skydd för den enskilde bör alltid i första hand lämnas ut med stöd av den enskildes samtycke. Respekten för enskildas integritet och det därmed förknippade önskemålet om självbestämmande över hur känsliga uppgifter ska föras vidare över myndighetsgränser talar för en sådan ordning. För det fall det framstår som möjligt att ett utlämnande från Polismyndigheten till socialtjänsten kan ske med stöd av den enskildes samtycke skulle ett utlämnande enligt den här föreslagna bestämmelsen kunna anses som olämpligt.

De uppgifter som kommer att lämnas ut med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen kommer troligen inte endast att utgöras av sådana personuppgifter som har behandlats automatiserat. En sekretessbrytande bestämmelse bör dock omfatta alla typer av personuppgifter som förekommer i den brottsbekämpande verksamheten oavsett om de behandlas automatiserat eller inte.

Vi föreslår att den sekretessbrytande bestämmelsen förs in som en ny paragraf i 35 kap. OSL i anslutning till andra sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till 35 kap. 1 §.

7.4.3 Förhållandet till dataskyddsregleringen

Bedömning: Befintlig och kommande dataskyddsreglering utgör inte hinder mot Polismyndighetens lokala samverkan med icke brottsbekämpande aktörer för att förebygga terrorism. Inte heller utgör den kommunala socialtjänstens dataskyddsreglering något hinder mot den föreslagna bestämmelsen.

Det övergripande syftet med det utlämnande av personuppgifter som sker inom ramen för samverkan mot terrorism är att förebygga terroristbrottslighet och är därmed väl förenligt med de centrala ändamålsbestämmelserna som gäller för Polismyndigheten enligt bl.a. polisdatalagen (2010:361). Enligt vår mening är därmed den behandling av personuppgifter som ett sådant tillhandahållande innebär förenlig med befintlig och även kommande dataskyddsreglering och några författningsändringar bedöms inte vara nödvändiga. Detta gäller oavsett om uppgifterna avser känsliga personuppgifter eller inte. Detsamma gäller för den dataskyddsreglering som är tillämplig för den kommunala socialtjänsten, bl.a. EU:s dataskyddsförordning och de kompletterande bestämmelserna i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Inte heller här bedömer vi att författningsändringar behövs.

8 Utlämnande av sekretessbelagd information från socialtjänsten

8.1 Vårt uppdrag

Enligt kommittédirektiven ska utredningen i denna del

- kartlägga behovet av att information som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt inom socialtjänsten kan lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inom ramen för arbetet med att motverka terrorism,
- undersöka och redogöra för vilka fördelar och nackdelar den nuvarande regleringen har,
- ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra för berörda aktörer att på ett mer effektivt och rättssäkert sätt lämna ut information, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

8.2 Socialtjänstens arbete med aktuella frågor

Myndigheter inom socialtjänsten kan komma i kontakt med problematiken kring våldsbejakande extremism och terrorism i flera olika situationer. Exempelvis kan socialtjänsten få kännedom om en enskild som riskerar att involveras i eller som är involverad i våldsbejakande extremism efter en anmälan om oro. Det kan vara föräldrar som hör av sig med oro för sitt barn eller myndighetspersoner, såsom skolpersonal eller polis, som på andra sätt uppmärksammat riskfaktorer för enskilda individer. Uppgifterna kan även komma socialtjänsten till del genom socialtjänstens egna kontakter med den enskilde. Det kan exempelvis förekomma att socialtjänsten kommer

i kontakt med familjer som befunnit sig i terrorist- och krigsmiljöer och kommit tillbaka till Sverige, eller att någon vill lämna en våldsbejakande miljö och behöver stöd. Flera olika verksamheter inom socialtjänsten kan således komma i kontakt med problematiken. Som exempel på sådana verksamheter kan nämnas individ- och familjeomsorgen, ekonomiskt bistånd och verksamheter med ansvar för integration.

I mars 2017 genomförde Socialstyrelsen en enkätundersökning avseende landets socialtjänstverksamheters erfarenheter av kontakter med barn och unga vuxna som var eller misstänktes vara involverade i våldsbejakande extremism under år 2016.¹ En webbenkät sändes till socialtjänsten i alla Sveriges kommuner samt till stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö, totalt till 316 enheter. 224 enheter svarade på enkäten. Resultatet av undersökningen visade att 52 socialtjänstverksamheter i landets kommuner eller stadsdelar hade kännedom om barn (personer under 18 år) eller unga vuxna (18–25 år) som varit involverade i eller riskerat att involveras i våldsbejakande extremism under 2016. 45 av dessa verksamheter hade även haft kontakt med målgruppen. Undersökningen besvarar dock inte frågan hur många personer som verksamheterna kommit i kontakt med.

De verksamheter som hade haft aktuell kännedom fanns representerade i alla landets län utom tre. Majoriteten av verksamheterna var dock belägna i större städer eller storstadsnära kommuner.

Enligt enkäten var det något vanligare att verksamheterna kom i kontakt med barn än med unga vuxna som var eller riskerade att bli involverade i våldsbejakande extremism. Majoriteten, 37 verksamheter, uppgav att de aktuella kontakterna handlade om våldsbejakande religiös extremism. 15 verksamheter hade stött på politisk våldsbejakande extremism, 10 hade erfarenheter av båda miljöerna och 2 uppgav att de kommit i kontakt med annan typ av våldsbejakande extremism.

Enligt undersökningen var det främst verksamheter inom den sociala barn- och ungdomsvården och ekonomiskt bistånd som kommit i kontakt med gruppen. Andra områden där kontakter tagits var exempelvis missbruks- och beroendevården, våld i nära relationer

¹ Socialtjänstens erfarenheter av våldsbejakande extremism, resultat av 2016-års kartläggning, Socialstyrelsen, 2017.

och stöd till personer med funktionsnedsättning. Även verksamheter som arbetar med uppsök, ensamkommande barn, sociala insatsgrupper och hem för vård eller boende (HVB) hade haft kontakter med personer som var eller riskerade att bli involverade i våldsbejakande extremism. Socialtjänsten fick oftast kännedom om att personer var eller riskerade att bli involverade i våldsbejakande extremism via orosanmälan från skola, fritidsverksamhet eller polis. Information kom även från den egna verksamheten eller från anhöriga. Vid ett tillfälle fick socialtjänsten kännedom via hälso- och sjukvården. Orosanmälningar från skolan hade ökat sedan den förra kartläggningen gjordes 2014/2015 och information från polisen hade också blivit vanligare.

Enligt undersökningen hade socialtjänsten i ett stort antal fall gett insatser till barn och unga vuxna som var eller riskerade att bli involverade i våldsbejakande grupper eller miljöer. 21 verksamheter hade gett insatser med anledning av religiös extremism och 13 med anledning av politisk sådan. Några kommuner hade gett insatser till båda grupperna. Det var ovanligt att socialtjänsten gav insatser till personer som velat lämna våldsbejakande extremism. Likaså var det ovanligt att socialtjänsten gett insatser till personer som återvänt till Sverige efter väpnade konflikter utomlands. Den vanligaste insatsen som socialtjänsten erbjöd var samtalsstöd. Även placering på HVB-hem förekom samt stöd i form av kontaktperson. Verksamheterna uppgav att de i stödet till barn och unga vuxna hade varit i kontakt med skolan, polisen och hälso- och sjukvården. Insatser hade även getts till anhöriga till personer som var eller riskerade att bli involverade i våldsbejakande extremism.

25 procent av verksamheterna som hade varit i kontakt med barn eller unga vuxna som var eller riskerade att bli involverade i våldsbejakande extremism uppgav att de hade ett särskilt arbetssätt som stöd i arbetet. Exempel på särskilda arbetssätt som gavs var samarbete med andra aktörer, stödgrupp för unga eller för anhöriga, sociala insatsgrupper eller mentorskap.

Det finns ett antal avgöranden om beredande av vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) där kopplingar till våldsbejakande extremism har varit en av flera faktorer som varit uppe till bedömning. Se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom 2017-04-12 i mål 368-17 med underinstans eller Förvaltningsrätten i Umeås dom 2016-01-15 i mål 2076-15.

Socialstyrelsen har utarbetat stödmaterial för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna som riskerar att involveras i eller redan är involverade i våldsbejakande extremism och för socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer.²

8.3 Möjligheter och begränsningar enligt den gällande sekretesslagstiftningen

I den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146) betonas att samverkan bör ske mellan myndigheter i arbetet mot terrorism. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan nämligen inte på egen hand bekämpa brottslighetens orsaker eller förhindra terroristbrottslighet. Tillgång till information och kunskap som kan finnas lokalt får i många fall anses vara en förutsättning för att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna utföra sitt arbete mot terrorism på ett effektivt sätt.

Det finns således ett ständigt behov hos de polisiära myndigheterna av att få tillgång till information från andra aktörer i arbetet mot terrorism. Eftersom kommunernas socialtjänst kan ha tillgång till information om enskilda som kan vara intressanta i det förebyggande arbetet mot terrorism är det naturligt att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i många fall är intresserade av att få tillgång till den informationen.

Uppgifter om enskilda är dock inom socialtjänsten föremål för sekretess. I detta avsnitt redogörs för socialtjänstsekretessen och de möjligheter och begränsningar i att lämna ut uppgifter från socialtjänsten till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som föreligger enligt den gällande lagstiftningen.

² Se Våldsbejakande extremism, Stöd för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna, 2016, Våldsbejakande extremism, Ett utbildningsmaterial för socialtjänstens arbete med barn och unga vuxna, 2017, samt Våldsbejakande extremism, Stöd till socialtjänstens arbete med återvändare och andra personer involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer, 2018.

8.3.1 Socialtjänstsekretessen

Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit som innebär att uppgifter om enskilda endast får lämnas ut från socialtjänsten om det står klart att en enskild eller dennes närstående inte lider men av uppgiftslämnandet. Begreppet ”men” har en vidsträckt innebörd. I första hand syftar det på att någon blir utsatt för andras missaktning om hans eller hennes personliga förhållanden blir kända. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger är den berörda personens egen upplevelse (se prop. 1979/80:2 Del A s. 83).

I praktiken innebär den aktuella sekretessbestämmelsen att den som ska bedöma om en uppgift kan lämnas ut, inte kan lämna ut den sekretessreglerade uppgiften utan att veta vem mottagaren är och vad han eller hon har för avsikt med uppgifterna. Eftersom sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit leder en skadeprövning normalt till att utomstående inte kan ta del av uppgifterna.

Socialtjänstsekretessen är tillämplig inom sådana kommunala förvaltningar som faller under socialtjänstlagen (2001:453). Till socialtjänsten räknas enligt offentlighets- och sekretesslagen även verksamhet enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Till socialtjänst ska i lagens mening också hänföras arbetsuppgifter som i övrigt enligt lag åligger en kommunal nämnd på området, såsom ärenden rörande fastställande av faderskap och underhåll, vårdnad, förmynderskap, namnbyte, påföljd för brott och verkställighet enligt 21 kap. FB samt verksamheten vid en kommunal invandrarbyrå. Med socialtjänst jämföras också ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar samt verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Sekretessen gäller även för den verksamhet som sker vid Statens institutionsstyrelse (SiS). Inom den kommunala familjerådgivningen gäller däremot absolut sekretess enligt 26 kap. 3 § OSL. Socialtjänstsekretessen gäller enligt 26 kap. 7 § inte för vissa beslut, såsom beslut om omhändertagande av en enskild och beslut om slutna ungdomsvård.

Offentlighets- och sekretesslagen gäller inte utanför den offentliga verksamheten. I sådan enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen gäller i stället tystnadsplikt enligt 15 kap. 1 § SoL. Tystnadsplikten är konstruerad så att en anställd inte obehörigen får röja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om en enskild persons personliga förhållanden. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet har det ansetts naturligt att söka ledning i offentlighets- och sekretesslagens skaderekvisit. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Tystnadsplikten inom enskild verksamhet anses inte heller hindra att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen. (Se t.ex. prop. 1981/82:186 s. 26 och prop. 2011/12:171 s. 20.)

Utredningen om ökad insyn i välfärden har föreslagit att privata verksamheter inom socialtjänsten, såsom exempelvis privata HVB-hem, med vissa undantag ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen (se SOU 2016:62). Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

8.3.2 Tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser

En av de viktigaste utgångspunkterna för socialtjänsten är enligt 1 kap. 1 § tredje stycket SoL att verksamheten ska bygga på respekt för individens självbestämmande och integritet. Denna grundläggande förutsättning för verksamheten har haft en avgörande betydelse för utformningen av sekretessregleringen. Den sekretess till skydd för enskilda som gäller inom socialtjänsten syftar till att medföra att den enskilde kan känna ett förtroende för socialtjänsten och att det ska vara en låg tröskel för enskilda till att vända sig dit. Av denna anledning innehåller lagen stränga krav på i vilka situationer det är möjligt att lämna ut sekretessbelagd information från socialtjänsten till andra myndigheter och till enskilda. Socialtjänsten har bl.a. mer begränsade möjligheter än vad de flesta andra myndigheter har att lämna ut uppgifter som angår misstankar om brott till Polismyndigheten eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet. Således kan exempelvis inte den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL tillämpas vid ett utlämnande av sekretessbelagd information från socialtjänsten. Under årens lopp har det dock successivt

införts vissa lättnader i sekretessregleringen till följd av samhällets behov och politiska viljeyttringar.

Nedan följer en genomgång av de bestämmelser som kan bli tillämpliga vid ett utlämnande av sekretessbelagd information från socialtjänsten till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen enligt rådande sekretesslagstiftning. Bestämmelserna möjliggör att sekretessbelagd information avseende enskildas personliga förhållanden lämnas ut från socialtjänsten under de förutsättningar som framkommer nedan.

Förutsättningarna för utlämnande enligt offentlighets- och sekretesslagen gäller även om informationen skulle gå via en lokal samordnare mot våldsbejakande extremism som är anställd i en myndighet utanför socialtjänsten. Det kan således inte komma i fråga att lämna ut information från socialtjänsten till en lokal samordnare anställd i en annan myndighet inom kommunen utan att det sker med stöd av en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse.

Sekretesslagstiftningen till skydd för enskild hindrar dock inte att myndigheter utbyter avidentifierade uppgifter mellan varandra. Det finns således inte något sekretessrättsligt hinder mot att myndigheter utbyter information, diskuterar ärenden och rådgör med varandra så länge det inte går att identifiera vem uppgifterna avser. Det är därmed möjligt att inledningsvis i allmänna ordalag diskutera en situation med en företrädare för Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, innan en företrädare för socialtjänsten beslutar sig för om aktuella sekretessbelagda uppgifter ska lämnas ut. För det fall den aktuella informationen har kommit socialtjänsten till del från någon utanför socialtjänsten är det också möjligt att, med denna persons godkännande, förmedla kontaktuppgifterna till personen vidare till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Därefter kan denne lämna uppgifterna till polisen på egen hand utan att socialtjänstsekretessen bryts.

Samtycke

Den enskilde kan själv förfoga över sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i offentlighets- och sekretesslagen, se 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL. Detta innebär att sekretessbelagda uppgifter, som annars inte skulle få lämnas ut, kan

överlämnas till en enskild eller till en myndighet om den enskilde samtycker till uppgiftslämnandet.

Vid samarbete i sociala insatsgrupper löses sekretessfrågan normalt genom att den enskildes samtycke till informationsutbyte mellan aktuella myndigheter inhämtas. Det förekommer också att socialtjänsten erhåller den enskildes samtycke till att t.ex. viss information lämnas ut till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen eller till att en polis närvarar vid ett möte med klienten.

Sekretesshinder för samverkan i enskilda ärenden kan således lösas genom den enskildes samtycke till att information lämnas. Om en uppgift rör ett barn måste barnets vårdnadshavare samtycka till att uppgiften lämnas ut, om barnet inte har nått en sådan ålder och mognad att det själv förfogar över sekretessen (jfr 6 kap. 11 § FB). Handlar det om ungdomar som kommit upp i lite äldre tonåren kan vederbörandes eget samtycke många gånger vara tillräckligt.

Ett samtycke behöver inte vara uttryckligt. Det behöver inte heller vara skriftligt. Även om ett underförstått eller muntligt samtycke i många fall kan godtas, anser dock JO att man i de fall samtycke behövs inom socialtjänsten bör införskaffa ett uttryckligt och skriftligt samtycke, eftersom det ofta kan bli fråga om att lämna ut uppgifter av mer känslig natur (se JO 1990/91 s. 366). Ett muntligt samtycke bör dokumenteras. Enligt JO:s praxis är det vidare viktigt att det blir klarlagt i förhållande till vem och i vilken utsträckning eftergiften gäller (se t.ex. JO 2011/12 s. 557).

Vi har från flera håll fått höra att det går att komma väldigt långt genom att inhämta den enskildes samtycke till informationsutbyte mellan myndigheter. Ett utlämnande av uppgifter från socialtjänsten till polisen med den enskildes samtycke talar för att utlämnandet också sker i den enskildes intresse och torde innebära mindre risk för att dennes förtroende för socialtjänsten försvagas.

Nödvärdigt utlämnande

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska enligt de ursprungliga förarbetena till sekretesslagen (1980:100) tillämpas restriktivt. Sekretessen får bara

efterges om det är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett åliggande. Det är inte tillräckligt att myndighetens arbete skulle bli mer effektivt. Bestämmelsen medger inte heller sekretessgenombrott på den grunden att uppgiften är nödvändig för mottagarens verksamhet.

Bestämmelsen kan användas av socialtjänsten om det är nödvändigt, för att socialtjänsten ska kunna fungera, att lämna uppgifter även utanför den egna myndigheten. Bestämmelsen gör det möjligt för socialtjänsten att i samband med en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL lämna ut de uppgifter som behöver lämnas för att den som tillfrågas i utredningsarbetet ska kunna lämna nöjaktiga svar. Sekretesskyddade uppgifter kan enligt bestämmelsen även lämnas till enskild, t.ex. för att en vårdnadsutredning ska kunna genomföras. Det är således möjligt att med stöd av bestämmelsen lämna ut uppgifter som annars är sekretesskyddade vid konsultationer och kontakter som är nödvändiga för att genomföra en utredning.

När det gäller uppgifter om brott har det i förarbetena uttalats att det många gånger ligger inom en myndighets verksamhet att se till att en misstanke om brott blir utredd. Som ett exempel anges att ett fall av barnmisshandel kommer till en socialnämnds kännedom. Enligt förarbetena ligger det i denna myndighets intresse att få utrett huruvida misshandel verkligen förekommit och i vissa fall måste nämnden se till att brottet beivras. Vidare ligger det inom en myndighets verksamhet att se till att misstanke om förmögenhetsbrott som riktar sig mot den del av den offentliga verksamheten som företräds av myndigheten blir utredd. Exempel härpå är försök att genom vilseledande uppgifter få ekonomiskt bistånd som rätteligen inte skulle utgå. Om den som vänder sig till socialnämnden däremot avslöjar att han eller hon har gjort sig skyldig till t.ex. snatteri får denna uppgift inte i strid mot socialtjänstsekretessen vidarebefordras till polis eller åklagare (se prop. 1979/80:2 Del A s. 123).

I 12 kap. 10 § SoL är intaget en erinran om socialnämndens möjlighet att lämna ut uppgifter enligt 10 kap. 2 § OSL om det gäller att polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. I kommentaren till bestämmelsen anges som exempel misshandel av socialarbetare, förstörelse av socialnämndens egendom och ”i allmänhet även brott som är av sådan karaktär att en polisanmälan framstår som nödvändig för att socialnämnden ska kunna fullgöra sin verksamhet”

(Se Lundgren m.fl., Nya sociallagarna, Zeteo i januari 2018, kommentaren till 12 kap. 10 § SoL). Enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) har vidare bl.a. kommuner skyldighet att anmäla misstänkta brott mot lagen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

JO har instämt i att 10 kap. 2 § OSL ger möjlighet att polisanmäla brott mot den egna verksamheten genom t.ex. stöld eller bedrägeri (se JO 1993/94 s. 461). Bestämmelsen ansågs dock i det aktuella fallet, som avsåg ett allvarligt hot mot en polis, inte medföra att ett behandlingshem hade rätt att efterge sekretessen. Den enda tillämpliga bestämmelse som kunde bryta sekretessen var enligt JO brottsbalkens bestämmelse om nöd, se vidare nedan.

Det anses vara oklart hur långt möjligheten att lämna ut uppgifter med stöd av 10 kap. 2 § OSL sträcker sig med tanke på konflikten mellan det nödvändiga uppgiftslämnandet och förtroendesekretessen (jfr SOU 2003:99 s. 371). SKL synes emellertid vara av uppfattningen att bestämmelsen kan tillämpas av socialtjänsten för att lämna ut uppgifter om en enskild ungdom till Polismyndigheten i de fall socialtjänsten anser att den unge är i behov av Polismyndighetens hjälp.

Vid behov kan socialtjänsten enligt 10 kap. 2 § OSL meddela uppgifter till Polismyndigheten om en socialtjänst får kännedom om att en ungdom befinner sig i riskzonen för våldsbejakande extremism och behöver Polismyndighetens hjälp. I det fallet sker socialtjänstens utlämnande för att socialtjänsten själv ska kunna bedriva sitt arbete med den unge. Ett sådant utlämnande kan dock inte ske inom ramen för ett samverkansarbete mellan olika myndigheter, utan kan bara ske till Polismyndigheten i ett särskilt fall.³

Det är enligt vår mening oklart huruvida bestämmelsen alls kan användas av socialtjänsten för att lämna ut uppgifter om enskilda till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att tillse att den enskilde inte kommer att begå brott med kopplingar till våldsbejakande extremism och terrorism. I normalfallet torde det inte vara möjligt men vi kan inte utesluta att det skulle kunna uppstå undantagssituationer där så kan vara fallet.

³ Juridiska förutsättningar för kommunens uppdrag vad gäller våldsbejakande politisk extremism, SKL, 2016, s. 11.

Uppgiftsskyldighet till en annan myndighet

Sekretess hindrar inte att uppgifter lämnas till en annan myndighet om det följer av en lagstadgad uppgiftsskyldighet att uppgifterna ska lämnas ut (10 kap. 28 § första stycket OSL). För det fall det i lag eller förordning anges att en uppgift ska lämnas till en annan myndighet ska således detta ske utan hinder av sekretess. En sådan bestämmelse måste dock vara tillräckligt konkret för att anses utgöra en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet. Det kan vara fråga om utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, av viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller en myndighets skyldighet att lämna ut information till andra myndigheter (se prop. 1979/80:2 Del A s. 322).

En sådan sekretessbrytande uppgiftsskyldighet finns intagen i 12 kap. 10 § tredje stycket SoL. Där föreskrivs att socialtjänsten utan hinder av sekretess bl.a. ska lämna ut uppgift om huruvida någon vistas i ett HVB-hem, stödboende eller familjehem om uppgiften för särskilt fall begärs av t.ex. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. När någon av dessa myndigheter begär ut en sådan uppgift ska den alltså lämnas av socialtjänsten trots att sekretess föreligger för uppgiften.

En sekretessbrytande uppgiftsskyldighet finns även intagen i 28 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Enligt bestämmelsen ska en socialnämnd på begäran av bl.a. Säkerhetspolisen lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap.

Vidare anses bestämmelsen i 23 kap. 6 § första stycket BrB angående underlåtenhet att avslöja ett förestående eller pågående brott vara sekretessbrytande. Se mer om denna bestämmelse nedan. Även vittnesplikten enligt 36 kap. 1 § RB är en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet. Vittnesplikten kan under vissa förutsättningar aktualiseras under pågående brottsutredningar, se 23 kap. 13 § RB. Det ska observeras att befattningshavare inom socialtjänsten generellt sett inte omfattas av de begränsningar i vittnesplikten som gäller enligt det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 § RB.

Bestämmelsen i 10 kap. 28 § första stycket OSL kan inte tillämpas av en myndighet på eget initiativ, om det i den relevanta författningsbestämmelsen står att uppgiften ska lämnas ut på begäran. En annan myndighet måste alltså då begära att uppgifterna ska lämnas

ut för att bestämmelsen ska få användas (se JO 1999/2000 s. 374). Många bestämmelser med uppgiftsskyldighet är dock inte konstruerade på det sättet, t.ex. sådana som anger att en myndighet på eget initiativ har att anmäla vissa förhållanden.

Förebyggande av brott

I januari 2013 infördes en sekretessbrytande bestämmelse, 10 kap. 18 a § OSL, som innebar att personal inom socialtjänsten under vissa förutsättningar fick lämna uppgifter som rör en enskild som inte har fyllt 21 år till en polismyndighet i brottsförebyggande syfte. I samband med polisens omorganisation ändrades bestämmelsen så att ett uppgiftslämnande numera endast får ske till Polismyndigheten och alltså inte längre till Säkerhetspolisen (se prop. 2013/14:110). Denna ändring kommer vi att behandla nedan i avsnitt 8.5.4.

Ett uppgiftslämnande får enligt 10 kap. 18 a § OSL ske både på eget initiativ och på begäran av Polismyndigheten. För att ett utlämnande ska få ske krävs att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Vidare krävs att uppgiften kan antas bidra till att förhindra detta och att det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Bestämmelsen infördes för att ge socialtjänsten en möjlighet att lämna ut uppgifter i brottsförebyggande syfte till en polismyndighet om unga som befinner sig i riskzonen till kriminalitet. Det är alltid socialtjänsten som i sista hand avgör om uppgifter om den unge ska lämnas ut. Bestämmelsen är tänkt att underlätta det samverkande arbetet i lokala samarbetsforum, såsom brottsförebyggande råd och SSP.

En förutsättning för att utlämnande ska kunna ske är att det är fråga om en uppgift som rör en enskild person som inte har fyllt 21 år. Även uppgifter som avser andra personer än den unge kan lämnas ut om uppgifterna rör den unge, exempelvis uppgifter om vilka som tillhör den unges familj eller vänskapskrets. Inför varje utlämnande ska en bedömning göras av huruvida det finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Det måste finnas konkreta omständigheter som motiverar bedömningen. Det behöver

dock inte röra sig om misstankar om en viss närmare angiven brottslighet. Det räcker att det med hänsyn till omständigheterna bedöms finnas en risk, som varken är obetydlig eller avlägsen, att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Av särskild betydelse är om den unge tidigare har begått brott, om han eller hon umgås med kriminellt belastade personer eller vistas i en sådan miljö att det finns risk för att han eller hon hemfaller åt kriminalitet. För att utlämnande av en uppgift ska kunna ske krävs att uppgiften kan antas bidra till att förhindra att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Det fordras inte att uppgiften isolerat kan antas leda till att förebygga att den unge begår brott, utan det är tillräckligt att den tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till önskad effekt. Uppgifter som kan lämnas är t.ex. sådana som hjälper Polismyndigheten att komma i kontakt med den unge eller att närvara vid tillfällen som den unge upplever som olämpliga. Uppgifterna kan t.ex. avse adresser, arbetsplatser, skolor eller vilka personer den unge umgås med. Vid bedömningen av huruvida det är olämpligt att lämna ut uppgiften ska ställning tas till om ett utlämnande skulle försvåra socialtjänstens arbete med den unge. Det kan t.ex. bedömas olämpligt att vidarebefordra en uppgift som den unge har lämnat i förtroende eller att lämna uppgifter med hänsyn till någon annan persons intressen. (Se prop. 2011/12:171 s. 46 f.)

Bestämmelsen är inte tillämplig vid misstanke om att den unge har begått ett visst konkret brott. I sådant fall ska andra sekretessbrytande bestämmelser tillämpas. Uppgifter om brottsmisstankar i mer allmänna ordalag får dock lämnas ut med stöd av bestämmelsen, så länge de inte kan hänföras till en specifik situation (se a. prop. s. 47).

Bestämmelsen i 10 kap. 18 a § kan användas av socialtjänsten för att lämna uppgifter till Polismyndigheten i brottsförebyggande syfte även avseende unga som befinner sig i riskzonen för kriminalitet kopplad till våldsbejakande extremism och terrorism. Exempelvis skulle bestämmelsen kunna tillämpas för att lämna information om en enskild under 21 år som har manifesterat en vilja att företa en resa i terrorismsyfte eller att utföra något annat brott med kopplingar till terrorism. Bestämmelsen skulle även kunna användas för att lämna information till Polismyndigheten om en ungdom om det av särskilda omständigheter, såsom dennes umgänge i högerextrema kretsar, bedöms finnas risk för att den unge kommer att begå brott

såsom hets mot folkgrupp eller andra brott med rasistiska eller högerextrema motiv. För det fall Polismyndigheten anser att det behövs lämnar myndigheten informationen vidare till Säkerhetspolisen. Som framkommit ovan kan dock bestämmelsen inte användas för att lämna uppgifter om ett särskilt begånget brott, t.ex. en resa i terrorismsyfte.

Förhindrande eller avbrytande av vissa brott

Enligt 10 kap. 19 § OSL hindrar inte socialtjänstsekretessen att en uppgift lämnas till Polismyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brott, om uppgiften behövs för att förhindra vissa förestående eller avbryta vissa pågående brott. Den sekretessbrytande bestämmelsen tar sikte på rattfylleri- och sjöfylleribrott och andra bestämmelser om trafiknykterhet. Personal inom socialtjänsten kan alltså meddela en myndighet som får ingripa mot brott att en alkohol- eller drogpåverkad person är på väg att göra sig skyldig till ett trafiknykterhetsbrott eller redan har påbörjat ett sådant brott. Bestämmelsen gäller dock inte vid avslutade brott.

Bestämmelsen syftar i första hand till att öka trafiksäkerheten. I lagens förarbeten anges att trafiknykterhetsbrott är av den karaktären att såväl gärningsmannen som andra personer utsätts för påtagliga risker (se prop. 2007/08:53 s. 70). Sekretessgenombrottet kan således sägas ha införts av hänsyn till såväl allmänhetens som den enskildes intressen.

Misstankar om vissa begångna brott mot unga

Enligt 10 kap. 21 § OSL hindrar socialtjänstsekretessen inte att uppgifter som angår misstankar om vissa brott mot barn lämnas till Polismyndigheten. De brott som avses är brott mot liv och hälsa i 3 kap. BrB, brott mot frihet och frid enligt 4 kap. BrB, sexualbrott enligt 6 kap. BrB samt brott som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. I 10 kap. 22 § OSL anges vidare att socialtjänstsekretessen inte hindrar att en uppgift lämnas till Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som innefattar överlåtelse eller anskaffning till någon som inte har fyllt arton år av bl.a. narkotika.

Misstankar om begångna brott i övrigt

I 10 kap. 23 § OSL finns en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör för socialtjänsten att lämna uppgifter som angår misstankar om vissa begångna allvarliga brott eller försök till sådana brott till bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. En misstanke ska angå brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år eller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168) är det tillräckligt att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år.

Bestämmelsen om utlämnande av uppgifter om begångna brott innebär att socialtjänsten har möjlighet att lämna uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som angår misstankar om

- terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), oavsett om aktuellt brott är att bedöma som mindre grovt.
- försök till terroristbrott.

Som tidigare framgått kan exempelvis mord, människorov, sabotage, kapning, spridande av gift eller smitta och olovlig befattningsmed kemiska vapen anses utgöra terroristbrott om de särskilda förutsättningar som anges i terroristbrottslagen är uppfyllda.

Bestämmelsen om utlämnande av uppgifter avseende begångna brott kan dock *inte* användas för att lämna uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som avser misstankar om

- brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen), oavsett om aktuellt brott är att bedöma som grovt eller inte.
- fullbordade brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen), oavsett om aktuellt brott är att bedöma som grovt eller inte.
- förberedelse eller stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott.
- försök till brott enligt 3 § finansieringslagen.

Straffskalorna för brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen innebär således att socialtjänsten inte får lämna ut sekretessbelagda uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om att en viss person exempelvis har sökt förmå annan att begå eller medverka till terroristbrott (4 § rekryteringslagen). Det är inte heller möjligt att lämna ut uppgifter om att en viss person har meddelat eller sökt meddela annan utbildning i terrorismsyfte (5 §) eller om att en viss person har mottagit sådan utbildning (5 a §). Vidare saknas möjlighet att lämna uppgifter om att en enskild har rest eller påbörjat en resa i terrorismsyfte (5 b §). Bestämmelsen medger exempelvis inte heller att socialtjänsten lämnar ut uppgifter om personer som misstänks för att genom pengar eller annan egendom finansiera terroristbrottslighet (3 § finansieringslagen). Det ovan sagda gäller såväl om misstankarna avser vuxna personer som personer under 21 år. Det är nämligen inte möjligt att lämna uppgifter om begångna brott med stöd av 10 kap. 18 a § OSL.

Bestämmelsen i 10 kap. 23 § innebär inte någon anmälningskyldighet för socialtjänsten, utan medför endast att det är möjligt för en myndighet inom socialtjänsten att lämna uppgifter i vissa fall om det med hänsyn till samtliga omständigheter framstår som lämpligt. Härvid bör bl.a. den enskildes inställning beaktas (se prop. 2005/06:161 s. 79). Det är respektive myndighet som avgör om en uppgift har sådan karaktär att den bör lämnas. Det finns således inget krav på någon viss grad av misstanke. Vid bedömningen bör vägas in sådana omständigheter som hur svårt brottet är och misstankarnas styrka (se Ds 2014:30 s. 63).

Om Polismyndigheten inkommer med en begäran om utlämnande av uppgifter som får lämnas ut enligt 10 kap. 23 §, är den myndighet som förfogar över uppgifterna också skyldig att lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 §. Det är dock den sistnämnda myndigheten som ska avgöra om förutsättningar föreligger för att tillämpa den sekretessbrytande bestämmelsen. Polismyndigheten måste således lämna tillräckligt mycket information för att en sådan prövning ska kunna göras. (Se prop. 2005/06:161 s. 104.)

Prövningen av om uppgifter bör eller ska lämnas ut till en annan myndighet ankommer på den enskilde befattningshavaren. Det har i lagens förarbeten angetts att det kan vara lämpligt att rådgöra med en överordnad inför ett utlämnande samt att i tveksamma fall lämna över frågan till myndighetens avgörande. Det har också påpekats att

det inte finns några hinder mot att en myndighet i sin arbetsordning närmare reglerar i vilken utsträckning enskilda tjänstemän ska kunna lämna uppgifter till andra myndigheter och i vad mån uppgiftslämnandet ska ankomma på myndighetens ledning (se prop. 1983/84:142 s. 41 och prop. 2005/06:161 s. 104). Det är också möjligt för den som ska fatta beslut om utlämnande av uppgifter avseende exempelvis något slags terroristbrottslighet att först rådgöra med Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i avidentifierad form avseende hur en misstänkt gärning ska rubriceras, innan ställning tas till om förutsättningar för ett sekretessgenombrott föreligger eller inte.

Återkoppling på orosanmälan

Sedan januari 2013 finns det en särskild sekretessbrytande bestämmelse i 26 kap. 9 a § OSL som gör det möjligt för socialtjänsten att ge återkoppling till den som gjort en anmälan till socialnämnden om att barn far eller misstänks fara illa. Enligt bestämmelsen hindrar inte socialtjänstsekretessen att uppgift lämnas om att beslut har fattats om att inleda eller inte inleda en utredning enligt 11 kap. 1 a § SoL eller uppgift om att en sådan utredning redan pågår till den som har gjort en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § SoL, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut. Bestämmelsen kan användas för att ge återkoppling till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i de fall dessa myndigheter har gjort en orosanmälan till socialtjänsten. Det är endast uppgiften om att beslut har fattats om att inleda eller inte inleda sådan utredning eller uppgiften om att sådan utredning redan pågår som får lämnas ut. Innehållet i beslutsunderlaget eller annat underlag om vad som utreds får däremot inte lämnas ut med stöd av bestämmelsen.

Underlåtenhet att avslöja ett förestående eller pågående brott

I 23 kap. 6 § första stycket BrB föreskrivs att den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att avslöja brottet. Underlåtenhet att avslöja brott är alltså straffbelagt endast i de fall där detta särskilt föreskrivits. Straffansvar för underlåtenhet att avslöja brott har bl.a. föreskrivits vid terroristbrott och

vid en rad brott som kan utgöra terroristbrott om vissa förutsättningar är uppfyllda, t.ex. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse och mordbrand. Ansvar för underlåtenhet att avslöja brott är dock inte föreskrivet i rekryteringslagen eller finansieringslagen.

Att anmäla brottet till Polismyndigheten är den åtgärd som i första hand bör komma i fråga. Avslöjande på annat sätt, t.ex. genom meddelande till den som hotas av brottet, är dock tillräckligt för att någon ska vara fri från ansvar (Se Bäcklund m.fl., Brottsbalken, Zeteeo i januari 2018, kommentaren till 23 kap. 6 § BrB).

Vad som ska anmälas eller avslöjas är ett förestående eller pågående brott. Ett brott som har fullbordats är som regel inte längre förestående eller pågående. Om gärningsmannen gjort vad som krävs för ett fullbordat brott men effekten ännu inte inträffat, anses brottet fortfarande vara pågående.

Med brott förstås i bestämmelsen, liksom i övrigt i brottsbalken, en gärning som uppfyller de objektiva och subjektiva rekvisiten för straffbarhet. Ansvar för underlåtenhet att avslöja brott förutsätter alltså att gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar som fullbordat brott, straffbart försök eller straffbar förberedelse eller stämpling, samt att brottet kan avslöjas utan fara för den handlande eller för någon annan.

Straffet för den som underlåter att anmäla eller annars avslöja brott är vad som är stadgat för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott. Dock får inte i något fall högre straff än fängelse två år dömas ut.

Bestämmelserna om underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja brott innebär att en tjänsteman för att undgå straffansvar i en viss situation kan bli tvungen att göra en polisanmälan. Vid bedömningen av hur detta stadgande förhåller sig till sekretesslagstiftningen har det ansetts att 23 kap. 6 § BrB har företräde. Straffbestämmelsen bör nämligen ses som en sådan uppgiftsskyldighet som medför undantag från sekretess enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL (jfr prop. 1981/82:186 s. 92 och SOU 2003:99 s. 305). Skyldigheten att anmäla brott gäller således även för socialtjänstens personal och denna skyldighet bryter sekretessen.

Nöd

Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt är straffsanktionerade enligt 20 kap. 3 § BrB som brott mot tystnadsplikt. Brottsbalkens bestämmelser om nöd ger myndigheterna en viss möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i syfte att avvärja brott. Enligt 24 kap. 4 § BrB utgör nämligen en gärning som någon begår i nöd ett brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse. Nödrätt kan föreligga exempelvis för att avvärja en fara för allmänna intressen. Det krävs inte att det föreligger ett påbörjat eller överhängande angrepp utan det är tillräckligt att en fara är nära förestående eller tämligen nära förestående (se NJA 2017 s. 872). Bestämmelsen innebär att en i nöd företagen gärning utgör brott endast om den som handlat i nöd gått för långt och överskridit gränsen för nödrätten. I formell mening innebär dock en användning av nödbestämmelsen att socialtjänsten först har begått en brottslig handling i form av brott mot tystnadsplikt, som dock i det enskilda fallet bedöms inte utgöra ett brott om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt bedöms vara oförsvarlig.

JO har uttalat att möjligheterna att tillämpa bestämmelserna om nöd torde vad gäller brytande av sekretess vara begränsade. Endast i vissa fall torde det kunna komma i fråga att godta en sådan åtgärd under hänvisning till att nöd förelegat (se JO 1993/94 s. 461). I det aktuella fallet rörde det sig om att avslöja ett allvarligt hot om att en namngiven polis skulle dödas som framställdes i ett brev. JO fann att omständigheterna varit sådana att en nödsituation förelegat och att det funnits fog att bryta sekretessen angående brevvets innehåll och överlämna det till Polismyndigheten. För att illustrera frågan kan vidare nämnas att JO funnit att en nödsituation förelegat när en rektor informerat andra elevers föräldrar om att en elev medfört ett skarp-laddat skjutvapen till skolan och i samband med att denne avväpnades av skolans personal hotade med att hämta ett nytt vapen (se JO 2001/02 s. 451).

8.4 Behövs en ändrad reglering för att förebygga terrorism?

8.4.1 Av Säkerhetspolisen och Polismyndigheten framförda behov

Säkerhetspolisen har i uppdrag att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och beivra all terroristbrottslighet oavsett ideologisk motivering. Myndighetens huvuduppgift är i denna del att förhindra att terroristattentat inträffar i Sverige. Säkerhetspolisen har också till uppgift att försvåra och reducera verksamheter som stödjer terrorism. Det kan röra sig om finansiering, logistiskt stöd, utbildning, rekrytering eller radikaliseringsarbete. Målet är att förhindra terroristbrottslighet i ett tidigt stadium. Arbetet med att förhindra terroristbrottslighet är i hög grad underrättelsestyrt. Säkerhetspolisens arbetsmetod går ut på att skapa ett informationsövertag. En förutsättning för underrättelsearbetet är inhämtning och bearbetning av relevant information. Inhämtningen sker bl.a. genom spaning, personkällor, öppna källor, förhørsinformation, tvångsmedel samt kontakter och samverkan både nationellt och internationellt.

Säkerhetspolisen är således i sitt arbete beroende av information från olika källor. Företrädare för myndigheten har angett att de har intresse av att få tillgång till uppgifter från socialtjänsten i arbetet mot terrorism. Sådant uppgiftsutbyte sker i stort sett inte i dagsläget. Enligt Säkerhetspolisen begär myndigheten inte på egen hand ut uppgifter från socialtjänsten i detta arbete. Det har dock framförts att det skulle vara önskvärt med upplysningar från socialtjänsten i situationer då det vid socialtjänstens insatser eller kontakter med enskilda finns tecken på att en individ (barn eller vuxen) är på väg att radikaliseras in i våldsbejakande extremism eller vistas i en radikaliseringssmiljö. Som exempel har nämnts att en enskild använder sig av IS-flaggor eller andra symboler eller i hög utsträckning tar del av videor med våldsbejakande extremistiska budskap. Säkerhetspolisen är även intresserad av att ta del av information som gör gällande att en person kan misstänkas att med radikala budskap (fysiskt, via internet eller genom andra kommunikationsmedel) försöker att ideologiskt övertyga andra till en våldsbejakande radikal inställning, utan att åtgärden utgör brott. Uppgifterna kan avse unga individer som är så pass tidigt i en radikaliseringsprocess att 10 kap. 18 a § OSL ännu inte är tillämplig eftersom det inte finns risk för att den unge

kommer att utöva brottslig verksamhet, eller gälla personer över 20 år, där ett utlämnande i förebyggande syfte inte är möjligt i dag. Uppgifter om unga personer som är tidigt i en radikaliseringsprocess kan exempelvis handla om att de tar del av våldsbejakande information på internet. Säkerhetspolisen har framhållit att det för myndigheten är intressant att få tillgång till uppgifter om olika tendenser i ett så tidigt skede som möjligt.

För det fall Säkerhetspolisen får kännedom om personer som socialtjänsten känner oro för på grund av dennes kopplingar till våldsbejakande extremism och terrorism skulle myndigheten kunna initiera ett samtal med den enskilde och eventuellt dennes anhöriga. Sådana samtal är frivilliga. Det är möjligt att hålla källan till uppgifterna hemlig i ett sådant samtal.

Säkerhetspolisen har också angett att det finns ett intresse av att få del av kompletterande information från socialtjänsten i de fall Säkerhetspolisen lämnat uppgifter dit. Sådana uppgifter kan exempelvis avse telefonnummer eller andra kontaktuppgifter till den enskilde. Uppgifterna kan även avse vad den enskilde lever av, familjekonstellationer och andra personer i den enskildes närhet.

Säkerhetspolisen har vidare angett att det finns anledning att fylla i den lucka i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att socialtjänsten inte kan lämna ut uppgifter om misstänkta begångna brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen. Vidare har Säkerhetspolisen framfört att det vore lämpligt att återinföra den möjlighet till utlämnande av uppgifter om enskilda som inte har fyllt 21 år från socialtjänsten direkt till Säkerhetspolisen i förebyggande syfte med stöd av 10 kap. 18 a § OSL, som fanns före polisens omorganisation.

Säkerhetspolisens informationskanal till verksamheter på lokal nivå går oftast genom Polismyndigheten. Polismyndigheten bedriver dessutom ett eget arbete mot inhemsk extremism och kan i detta arbete vara i behov av uppgifter från socialtjänsten. För det fall information lämnas till Polismyndigheten som kan tänkas vara av intresse för Säkerhetspolisen kommer Polismyndigheten att sända denna information vidare dit och vice versa.

Polismyndigheten har framhållit att myndighetens förebyggande arbete försvåras av att socialtjänsten inte har möjlighet att dela information i brottsförebyggande syfte när det gäller individer över 20 år. Polismyndigheten har påpekat att våldsbejakande extremism

och terrorism normalt inte är att se som ett ungdomsproblem och att flertalet av de individer som rest för att ansluta sig till terroristorganisationer i Syrien och Irak har varit över 20 år. Enligt Polismyndigheten hämmas informationsutbytet i det förebyggande arbetet mot terrorism av att socialtjänstens möjligheter till informationsutbyte ser olika ut beroende på den enskildes ålder. (Se Ju2017/02146/L4 och Ju2017/08798/PO.)

Polismyndigheten har vidare angett att de uppgifter som myndigheten önskar få del av från socialtjänsten exempelvis avser om en person är på väg att bli radikaliserad in i våldsbejakande extremism. Lämnade uppgifter skulle användas för att skapa sig en helhetsbild av en person och i förlängningen för att förhindra eller lagföra brott. Polismyndigheten är även intresserad av att få kännedom om att vissa enskilda personer kommer att vara närvarande vid tillfällen där det kan befaras en ordningsstörning. I dessa fall vill myndigheten få tillgång till uppgifterna för att kunna upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Från Polismyndighetens sida har också framhållits att det finns en önskan om att få bättre återkoppling från socialtjänsten i de fall där Polismyndigheten har gjort en orosanmälan avseende en ung person. Det har angetts att man vill veta hur det går för den unge efter att uppgifter om denne har lämnats vidare till socialtjänsten. Ofta har anmälaren en fortsatt kontakt med barnet och osäkerhet kan bl.a. uppkomma om en ny anmälan bör göras då oron för barnet kvarstår eller om myndigheten bör vidta någon egen åtgärd.

8.4.2 Synpunkter från socialtjänsten

Myndigheterna inom socialtjänsten har i uppdrag att stödja individen utifrån dennes särskilda behov och att arbeta för den enskildes bästa. Detta samhällsuppdrag skiljer sig från Polismyndighetens och Säkerhetspolisens uppdrag som går ut på att skydda samhället i stort och delvis har en repressiv karaktär. De aktuella myndigheternas olika uppdrag visar sig i synen på behovet av utlämnande av uppgifter från socialtjänsten i arbetet mot terrorism och i synen på behovet av en ändrad sekretessreglering.

Att förebygga och förhindra terrorism är av fundamental vikt för alla inblandade. Vi har i vårt kartläggningsarbete inte fått höra att

någon företrädare för socialtjänsten ställer sig direkt negativ till att det införs sekretesslättnader som kan bidra till ökad säkerhet och skydd för allmänheten. Dock har vi från en lång rad företrädare för socialtjänsten fått höra att sekretesslagstiftningen inte är i behov av några större förändringar. En återkommande synpunkt är att det är viktigt att tilltron till socialtjänsten som en trygg och säker stöd- och vårdgivande myndighet bibehålls. Vidare framhålls att det alltså bör vara en låg tröskel till att kontakta socialtjänsten och att man inte vill hamna i en situation där socialtjänsten riskerar att uppfattas som angivare åt Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Det finns även en ovilja till att medverka till någon form av åsiktsregistrering. Från flera håll har det framförts att införandet av en skyldighet för anställda inom socialtjänsten att lämna uppgifter till de polisiära myndigheterna skulle leda till att färre enskilda vände sig till socialtjänsten och till att färre förtroendefulla samtal skulle kunna hållas.

Det bör i sammanhanget påpekas att det vid våra kontakter med företrädare för socialtjänsten har framkommit att det är tämligen sällan som man anser sig ha kännedom om uppgifter som skulle kunna vara av intresse för Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i arbetet med att förebygga terrorism. I de fall man har tillgång till sådana uppgifter har de i många fall kommit myndigheten till del genom Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens försorg. Det anses generellt finnas en övertro på att socialtjänsten sitter inne med information som man inte delar med sig av, när det i själva verket är så att inte heller socialtjänsten har någon information. När det gäller vuxna individer som misstänks vara involverade i våldsbejakande extremism uppges att dessa oftast inte är intresserade av socialtjänstens insatser, varför socialtjänsten inte har möjlighet att arbeta med dem och följaktligen inte heller har tillgång till någon ytterligare information. Vi har också fått höra att i de fall där socialtjänsten har varit i kontakt med s.k. återvändare har dessa i samtal med socialtjänsten uppgett att de redan har en kontaktperson vid Säkerhetspolisen.

En fråga som återkommit några gånger är dock om det skulle kunna införas en sorts sekretessbrytande ventil i offentlighets- och sekretesslagen för de fall där en anställd inom socialtjänsten har fått kännedom om att något slags terrorhandling planeras eller om man av särskild anledning känner kraftig oro för att en sådan kan komma

att ske. Det synes råda en osäkerhet kring om en sådan ventil föreligger i dag. Det har framförts att det skulle kunna vara av godo för anställda inom socialtjänsten att ha en sådan möjlighet att bryta sekretessen för det fall man får del av information som man inte gärna ”vill ha på sitt samvete” för det fall något skulle hända. Vidare har det påpekats att det inte är en lämplig lösning att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut med stöd av bestämmelser i brottsbalken i stället för med stöd av en särskild reglering i offentlighets- och sekretesslagen.

När det gäller frågan om att lämna återkoppling på en orosanmälan har vi fått höra att sådan återkoppling sker i dag med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen i 26 kap. 9 a § OSL, men att det säkert går att bli bättre på att lämna sådan information. Det har inte till oss framförts att det från socialtjänstens sida finns behov av större möjligheter till att lämna återkoppling till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen än de som följer av 26 kap. 9 a § och 10 kap. 18 a §.

8.4.3 Vilka frågor behöver övervägas?

Flera av de problem kopplade till informationsutbyte mellan myndigheter som har framförts under vårt kartläggningsarbete berör brottsförebyggande samverkan i stort. Flera av dessa frågor är också sådana som är återkommande i olika sammanhang där möjligheter till bättre samverkan mellan myndigheter diskuteras. Exempelvis har frågan om anmälade myndigheters behov av återkoppling på en orosanmälan diskuterats under många år (se t.ex. prop. 2012/13:10 s. 52). Frågan har också lett till att en sekretessbrytande bestämmelse har förts in i 26 kap. 9 a § OSL, som ger socialtjänsten möjlighet att ge viss återkoppling till den som gjort en anmälan till socialtjänsten om att barn far eller misstänks fara illa. Enligt bestämmelsen får dock endast uppgiften om att beslut har fattats om att inleda eller inte inleda en utredning eller uppgiften om att en utredning redan pågår lämnas ut. Vi har förståelse för att anmälade myndigheter kan ha önskemål och även, för planeringen av eventuella egna insatser, behov av att få kännedom om ytterligare uppgifter, såsom vad en inledd utredning har resulterat i. Detta är dock en stor fråga som inte endast gäller det förebyggande arbetet mot terrorism. Det har inte

framkommit att det skulle vara mer påkallat att få återkoppling i de fall orosanmälan gäller kopplingar till våldsbejakande extremism eller terrorism än när det gäller oro för exempelvis gängkriminalitet, hedersproblematik eller missbruk. Det har således i vårt arbete inte framkommit skäl att utvidga återkopplingsmöjligheten.

Det står klart att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har behov av att få tillgång till uppgifter om enskilda som kan användas i ett förebyggande arbete mot terroristbrottslighet och att sådana uppgifter ibland kan finnas hos socialtjänsten. Ett uppgiftslämnande från socialtjänsten i detta syfte kan inte fullt ut ske enligt gällande rätt, i vart fall inte när det gäller vuxna individer. Det kan därmed finnas skäl att diskutera införandet av en bestämmelse som ger socialtjänsten möjlighet att lämna ut uppgifter i detta syfte.

Vidare ser vi behov av att överväga om det finns anledning att införa en möjlighet till sekretessgenombrott för begångna brott enligt samtliga terroristlagar. Detsamma gäller i fråga om en möjlighet bör införas för socialtjänsten att lämna ut uppgifter till Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten när ett terroristbrott är förestående eller nära förestående. En sådan bestämmelse skulle kunna innebära att ett utlämnande inte behöver ske med stöd av brottsbalkens bestämmelser. Vi kan även se att det finns anledning att överväga ett återinförande av den möjlighet till utlämnande av uppgifter om enskilda som inte har fyllt 21 år från socialtjänsten direkt till Säkerhetspolisen i förebyggande syfte med stöd av 10 kap. 18 a § OSL, som fanns före polisens omorganisation.

Mot de nämnda behoven står dock de intressen som bär upp den stränga socialtjänstsekretessen. Den innebär en särställning och särreglering för socialtjänsten tillsammans med hälso- och sjukvården när det gäller möjligheterna att lämna sekretesskyddade uppgifter till polisen i brottsbekämpande syfte. I nästa avsnitt kommer vi att gå igenom dessa frågor och intressekonflikter närmare och lämna förslag till författningsändringar.

8.5 Överväganden och förslag

8.5.1 Bör det införas en bestämmelse om utlämnande av uppgifter i syfte att förebygga terrorism?

Bedömning: Det bör inte införas en bestämmelse som ger socialtjänsten utökade möjligheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter om enskilda som inte avser misstankar om brottsliga handlingar till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i syfte att förebygga terrorism.

Allmänna utgångspunkter

Socialtjänstlagens grundläggande principer om frivillighet och självbestämmande har haft en avgörande betydelse för utformningen av sekretessregleringen på socialtjänstens område. I detta ligger att det är av central betydelse för socialtjänstens myndigheter att den enskilde kan känna sig förvissad om att de uppgifter han eller hon lämnar inte blir kända för andra än dem som handlägger dennes ärende. Utan ett sådant förtroende från den enskildes sida skulle det många gånger vara svårt för socialtjänsten att bedriva framgångsrik verksamhet.

Mot dessa intressen ska ställas intresset av en effektiv brottsbekämpning. Den stränga sekretess som råder inom socialtjänsten medför vissa svårigheter för myndigheterna inom socialtjänsten att samarbeta med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i den utsträckning som möjligen förväntas inom ramen för arbetet med att förebygga terrorism.

Det har framkommit att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten ser ett behov av att öppna upp en möjlighet för socialtjänsten att lämna ut fler uppgifter om enskilda för att terrorism ska kunna förebyggas. Som framgått ovan i avsnitt 8.3.2 har socialtjänsten en möjlighet att utan den enskildes samtycke lämna ut uppgifter om dennes involvering i våldsbejakande extremism till Polismyndigheten med stöd av regleringen i 10 kap. 18 a § OSL, om uppgifterna rör en enskild som inte har fyllt 21 år och det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Rör uppgifterna en enskild som är 21 år eller äldre

finns dock inte denna möjlighet enligt den gällande lagstiftningen. Detta kan uppfattas som en brist. En ny sekretessbrytande bestämmelse som ger socialtjänsten möjlighet att lämna fler uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen angående enskilda som är involverade i våldsbejakande extremism skulle därför kunna övervägas.

En skissad möjlig sekretessbrytande bestämmelse i förebyggande syfte

En eventuell öppning i socialtjänstsekretessen bör enligt vår mening begränsas i så stor utsträckning som möjligt och innehålla en möjlighet att vid prövningen av ett utlämnande ta hänsyn till den enskildes integritet. En möjlig sekretessbrytande bestämmelse bör således inte innebära någon skyldighet för socialtjänsten att informera polisiära myndigheter i situationer där det från socialtjänstens sida inte anses lämpligt. Vidare bör en eventuell sekretessbrytande bestämmelse ges ett så pass begränsat användningsområde att den enskildes förtroende för socialtjänsten även fortsättningsvis kan upprätthållas (jfr prop. 2011/12:171 s. 25).

En möjlig väg för att öppna upp sekretessen skulle kunna vara att höja åldersgränsen i 10 kap. 18 a § OSL från nuvarande 21 år till en högre sådan. En sådan lagändring skulle medföra utökade möjligheter för socialtjänsten att lämna uppgifter till Polismyndigheten i förebyggande syfte. Uppgifter som av Polismyndigheten bedömts nödvändiga för Säkerhetspolisens verksamhet skulle därefter kunna lämnas vidare till den myndigheten. Inom vissa kommuner sker socialt arbete även med äldre individer upp till 24 år och i vissa fall även upp till 29 år. Det har under utredningsarbetet också framförts önskemål om att åldersgränsen enligt bestämmelsen skulle slopas helt. Eftersom vårt uppdrag är begränsat till att föreslå sekretesslättnader avseende förebyggande arbete mot terrorism ser vi dock inte att vi har möjlighet att föreslå sådana generella ändringar i 10 kap. 18 a §, som gäller för utlämnande av uppgifter till förebyggande av all sorts brottslighet. Vi har därför inte övervägt den vägen närmare.

En ny bestämmelse som ger myndigheter inom socialtjänsten en särskild möjlighet till utlämnande av uppgifter som kan användas för att förebygga terrorism skulle dock kunna ha vissa likheter med den bestämmelse om utlämnande av uppgifter om enskilda under 21 år

som finns intagen i 10 kap. 18 a §. En sådan bestämmelse skulle därför kunna utformas enligt följande:

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

- 1. det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att utöva terroristbrottslighet,*
- 2. uppgiften kan antas bidra till att förhindra det, och*
- 3. det med hänsyn till planerade eller pågående insatser eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.*

En sådan sekretessbrytande bestämmelse skulle ge socialtjänsten en möjlighet att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om personer som befinner sig i riskzonen för att utöva terroristbrottslighet i syfte att förebygga att sådan brottslighet begås. Med terroristbrottslighet skulle avses brott enligt terroristbrottslagen, finansieringslagen eller rekryteringslagen.

För- och nackdelar med den skissade bestämmelsen

En fördel med en bestämmelse som tillåter uppgiftslämnande i förebyggande syfte skulle vara att den medför en möjlighet till utlämnande av uppgifter från socialtjänsten i ett tidigt skede, innan någon brottslig handling har begåtts och oberoende av den enskildes ålder. Tillgång till information är en grundläggande förutsättning för myndigheternas möjligheter att förhindra terroristbrottslighet. De brottsbekämpande myndigheterna behöver således få tillgång till information i rätt tid. Införandet av en bestämmelse om uppgiftslämnande i förebyggande syfte skulle medföra att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen skulle kunna få tillgång till fler uppgifter om enskilda individer som kan vara intressanta i det förebyggande arbetet mot terrorism och skulle gagna dessa myndigheters underrättelsearbete. Ändamålet skulle vara att fler brott med anknytning till terrorism skulle kunna förhindras, vilket vore en vinst för samhället och framtida potentiella brottsoffers liv och hälsa i stort. Bestämmelsen skulle kunna leda till en förbättrad samverkan mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och socialtjänsten i arbetet med att

förebygga terrorism. Det kan argumenteras för att en sådan bestämmelse även skulle vara till gagn för den enskilde. Att involveras i terroristbrottslighet torde kunna beskrivas som en klart destruktiv utveckling av personens situation.

Arbetet med att förebygga terrorism är ett tungt vägande intresse. Fördelen med ett utökat informationsutbyte måste dock vägas mot de intressen som sekretessregleringen är avsedd att skydda. Jämförelser kan här göras med den nuvarande sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 a § som ger socialtjänsten möjlighet att lämna ut uppgifter om ungdomar i förebyggande syfte. Bestämmelsen tar sikte på situationer där en ung person kan vara i behov av stöd och hjälp för att en negativ utveckling ska kunna stoppas i tid. Ett informationsutbyte med stöd av bestämmelsen handlar således om att avvärja en fara för att en ung person ska hamna i kriminalitet. Vid införandet av bestämmelsen ansågs detta ligga i linje med socialtjänstens uppgift att verka för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det stöd och den hjälp som de behöver (jfr 5 kap. 1 § SoL). Att snabbt kunna förhindra en negativ utveckling ansågs gagna främst den unge själv (se prop. 2011/12:171 s. 24). En bestämmelse som ger möjlighet till utlämnande av uppgifter från socialtjänsten i syfte att förebygga terrorism skulle dock medföra att även uppgifter om vuxna personer – som inte är misstänkta för brottslighet av det slag som ska förebyggas – skulle kunna lämnas ut från socialtjänsten. För vuxna individer har socialtjänsten inte samma uttalade ansvar att tillse att de inte utvecklas i någon särskild riktning. Socialtjänstens insatser till vuxna bygger på frivillighet och förutsätter i princip att eventuella åtgärder genomförs i samråd med den enskilde. Visserligen skulle det vara till gagn även för en enskild vuxen person att inte utvecklas till terrorist. Det går dock inte att komma från att ett uppgiftsutlämnande om vuxna personer till förebyggande av terrorism skulle ha som främsta syfte att skydda samhället. Detta skulle utgöra ett avsteg från socialtjänstens uppdrag och normala arbete.

De uppgifter som skulle lämnas från socialtjänsten till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen med stöd av en ny sekretessbrytande bestämmelse skulle inte få ett fullt så starkt sekretesskydd hos de mottagande myndigheterna som inom socialtjänsten. Detta efter-

som generalklausulen är tillämplig hos dessa. Däremot gäller ett omvänt skaderekvisit enligt såväl 26 kap. 1 § som enligt 35 kap. § 1 OSL. I det avseendet är sekretessen lika stark.

Särskilt om förtroendet för socialtjänsten

För förtroendet för socialtjänstens verksamhet är det av största vikt att de som vänder sig till socialtjänsten kan vara trygga med att de uppgifter som de lämnar eller som annars kommer fram i ett ärende vid förvaltningen inte används till men för dem. En inskränkning i den enskildes självbestämmanderätt i denna fråga kan uppfattas som mycket kränkande. Det har tidigare ifrågasatts om det skulle gå att skapa något verkligt förtroende för socialtjänsten om denna fungerar eller befaras fungera som en informationscentral för andra myndigheter i deras verksamhet (se t.ex. prop. 1979/80:2 Del A s. 182). Ett alltför stort uppgiftslämnande till polisen riskerar att få till följd att socialtjänsten uppfattas som polisens förlängda arm. Detta är något som kan skada socialtjänstens egen verksamhet. Det finns visserligen i offentlighets- och sekretesslagen flera undantag där ett brytande av sekretessen har ansetts godtagbart. I dessa fall handlar det dock om vissa begångna brott, en överhängande risk för vissa brott eller om vissa grupper som kan vara utsatta på ett eller annat sätt och har ett särskilt behov av samhällets stöd och hjälp. Det är då viktigt att samhället kan erbjuda detta.

Införandet av en bestämmelse som ger socialtjänsten möjlighet att lämna uppgifter till polisen om enskildas involvering i våldsbejakande extremism i förebyggande syfte kan få till följd att enskilda inte känner förtroende för företrädare för socialtjänsten, eftersom de kan avslöja sådant som personen vill hålla hemligt. Det skulle också kunna innebära att personer som är i behov av socialtjänstens insatser avstår från att söka hjälp. Ett uppgiftslämnande som sker mot en persons vilja eller till och med utan dennes kännedom skulle vidare kunna upplevas som en kränkning av dennes person. För en person i en utsatt situation kan socialtjänsten vara den enda instans man kan vända sig till. Om utsatta personer vet med sig att socialtjänstens personal mot deras vilja kan kontakta polisen, finns det en uppenbar risk för att personernas benägenhet att söka socialtjänstens hjälp minskar. I förlängningen kan detta leda till att risken

för ett utagerande beteende ökar. Det kan därför argumenteras för att de personer vars professionella hjälp en person är beroende av endast i klara undantagsfall ska få lämna uppgifter om personen vidare till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Man kan fundera på om det går att skilja på utlämnande av sådana uppgifter som lämnats till socialtjänsten i förtroende av den enskilde själv och av sådana uppgifter som kommit till myndighetens kännedom på annat sätt. Den åtskillnaden har dock avfärdats tidigare gällande hälso- och sjukvården och socialtjänsten bl.a. beroende på avgränsningsproblem (se prop. 1979/80:2 Del A s. 162.). Vi har inte sett anledning att göra någon annan bedömning i den frågan på området som specifikt rör förebyggande arbete mot terrorism.

Uppgifter som skulle kunna lämnas med stöd av den skissade bestämmelsen

En fråga som uppkommer i sammanhanget är vilket slags uppgifter om enskilda som skulle kunna lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med stöd av den skissade bestämmelsen. Det har framgått att dessa myndigheter är intresserade av att få tillgång till uppgifter om en enskild exempelvis när det finns tecken på att denne har radikaliserats in i våldsbejakande extremism. Ett uppgiftslämnande enligt bestämmelsen skulle exempelvis kunna avse uppgifter om enskilda som visar intresse för våldsbejakande extremistiska rörelser genom att använda sig av deras symboler eller flaggor. Bestämmelsen skulle även kunna användas för att lämna uppgifter om en enskild som uttrycker våldsbejakande extremistiska idéer eller tar del av videor med våldsbejakande extremistiska budskap.

Som konstaterats i avsnitt 6.4.2 är terrorismområdet ännu inte fullt utforskat. Det saknas i dagsläget tillräckligt vetenskapligt stöd för att avgöra vilka s.k. riskfaktorer som kan leda till att en enskild individ begår ett terroristbrott. Det finns inte standardiserade verktyg för att peka ut vilka dessa personer är. Utlämnande av uppgifter om olika möjliga tecken på exempelvis radikalisering in i våldsbejakande extremism skulle därför kunna riskera att få till följd att enskilda på felaktiga grunder pekas ut som blivande terrorister utifrån t.ex. sin trosuppfattning. Vidare finns det en överhängande risk för att ett utlämnande av sådana uppgifter skulle uppfattas som diskri-

minerande eller t.o.m. som i strid med grundläggande fri- och rättigheter. Religionsfriheten och yttrandefriheten innebär att varje person har rätt att tycka och uttrycka vad den vill så länge det inte går över gränsen till brottslig verksamhet. Radikala och till och med icke-demokratiska åsikter och attityder ryms inom ramen för yttrandefriheten. Aktuell brottslighet är visserligen åsiktsdriven varför det är svårt att i ett förebyggande arbete undvika att behandla uppgifter om politiska och religiösa åsikter. Säkerhetspolisen är också van att hantera balansgången mellan när det är legitimt att arbeta med vissa uppgifter och när det skulle vara fråga om en förbjuden åsiktsregistrering. Det ingår i Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet att värdera och bekräfta inkommen information. I arbetet inhämtas uppgifter från flera olika håll för att få en verifierad helhetsbild. Säkerhetspolisen skulle således sannolikt inte agera enbart utifrån information från socialtjänsten. Enligt vår mening är det dock av stor vikt att inte spä på en misstro mot samhället genom att införa bestämmelser som kan uppfattas kränka grundläggande fri- och rättigheter. Vi kan också se en risk för att det uppgiftslämnande avseende tidiga riskfaktorer, som de brottsbekämpande myndigheterna ser ett behov av, kan innebära att uppgifter som i själv verket är harmlösa lämnas ut från socialtjänsten till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Det bör exempelvis inte kunna komma i fråga att en enskild blir rapporterad till Säkerhetspolisen för att vid något tillfälle ha tagit del av ett videoklipp med olämpligt innehåll.

Om socialtjänsten anser att det finns risk för att en person under 21 år kommer att utöva brottslig verksamhet kopplad till terrorism kan ett utlämnande ske till Polismyndigheten med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 18 a §. När det gäller utlämnande av uppgifter avseende vuxna individer bör det tas in i beräkningen att socialtjänsten troligen inte har så mycket information att lämna i ett förebyggande arbete mot terrorism. Terroristbrottslighet är trots allt sällsynta handlingar som begås av ett fåtal individer. När det gäller s.k. återvändare har Säkerhetspolisen troligtvis redan kännedom om dessa. Enligt våra kontakter med socialtjänsten saknar vidare flertalet individer inom aktuell sfär intresse av att ta del av stöd och hjälp från socialtjänsten. En bestämmelse som innebär en möjlighet för socialtjänsten att lämna uppgifter i förebyggande syfte när det gäller terroristbrottslighet skulle därmed bli tämligen snäv.

Slutsats

Frågan om det bör införas en lättnad i socialtjänstsekretessen i syfte att förebygga terrorism innehåller känsliga och svåra avvägningar mellan viktiga intressen som står mot varandra. Den restriktiva regleringen om uppgiftslämnande från en socialtjänstmyndighet till andra myndigheter speglar de värderingar som ligger bakom socialtjänstlagen. Regleringen utgör ett viktigt skydd för den enskildes integritet. Det måste därför finnas starka skäl för att utvidga det område där personal inom socialtjänsten får vidarebefordra uppgifter om enskilda som de får tillgång till i sitt arbete till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Det kan konstateras att det finns en klar risk för att utlämnanden av uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen avseende icke-brottsliga gärningar eller beteenden urholkar tilltron till nödvändiga relationer mellan socialtjänsten och dess klienter. Dessa relationer är grunden till tidiga och främjande insatser, vilka kan vara avgörande för att motverka anslutning till våldsbejakande extremism och terrorism. Om man ändrar regleringen och öppnar upp för ett ökat uppgiftslämnande i ett förebyggande syfte skulle kanske kortsiktigt vissa fördelar kunna uppnås genom att polisens kunskaper om vissa på terrorismområdet riskabla miljöer och eventuellt farliga individer ökar. I det långa loppet kan man emellertid befara att det försämrade integritetsskyddet leder till mindre förtroendefulla kontakter mellan den enskilde och socialtjänsten. En minskad benägenhet att ta kontakt med socialtjänsten kan då bli följden, vilket skulle vara till nackdel för arbetet inom denna (jfr prop. 1981/82:186 s. 15). Detta skulle i sig bli kontraproduktivt för det tidiga förebyggande arbetet på lokal nivå.

Mot denna bakgrund anser vi att man bör undvika att införa en möjlighet att bryta socialtjänstsekretessen när det gäller tidiga, icke-brottsliga gärningar eller beteenden i syfte att förebygga terrorism. En sådan möjlighet skulle innebära ett väsentligt avsteg från socialtjänstens principer. Det kan inte anses rimligt att göra ett sådant avsteg innan man har vunnit närmare erfarenheter av hur det förebyggande arbetet mot terrorism ska bedrivas.

Utredningen om återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld har i betänkandet Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter när-

stående för våld (SOU 2018:37) lämnat förslag till en bred sekretessbrytande bestämmelse för såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården till förebyggande av brott enligt 3, 4 och 6 kap. BrB för vilka det inte är förskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år.

Lagstiftningen på terrorismområdet har genomgått stora förändringar under senare år. En rad förberedande handlingar med anknytning till terrorism har straffbelagts i syfte att förhindra förekomsten av terroristattentat. Exempelvis är det numera straffbart att söka förmå någon att begå terroristbrott, att ge eller ta emot utbildning i terrorismsyfte, att resa till ett annat land i avsikt att begå eller förbereda terroristbrott liksom att resa för terrorismutbildning. Det straffbara området när det gäller terroristbrott är således numera vidsträckt. Det omfattar dels alla osjälvständiga brottsformer i förhållande till terroristbrott, dels gärningar som på ett eller annat sätt utgör förberedande led i förhållande till terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Vidare är det straffbart att finansiera eller försöka finansiera en terrorist eller en terroristorganisation, och det oavsett syftet med finansieringen. (Jfr Ds 2017:62 s. 56.)

För att genomföra det nya terrorismdirektivet krävs att ytterligare handlingar straffbeläggs. Den 1 september 2018 träder därför lagändringar i kraft som innebär dels att straffbestämmelsen om terroristbrott utvidgas, dels att straffbestämmelserna om rekrytering, utbildning, resa och finansiering utvidgas. Det kommer bl.a. att bli straffbart med självstudier avseende vapen- och sprängämnestekniker (se vidare i avsnitt 3.1).

Även deltagande i och samröre med en terroristorganisation kan komma att straffbeläggas genom ändringar i rekryteringslagen (se Ds 2017:62). I den promemorian föreslås vidare att det ska bli straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till att delta i en terroristorganisations verksamhet, att resa i syfte att delta i en terroristorganisations verksamhet, att finansiera deltagande i en terroristorganisations verksamhet samt att finansiera en resa i syfte att delta i en sådan organisations verksamhet. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Den utvidgade kriminaliseringen som skett, är på gång och som eventuellt kommer att ske av ageranden med koppling till terrorism gör det enklare för myndigheter att samverka i ett förebyggande arbete, eftersom ett uppgiftslämnande kan knytas till ett brottsligt agerande. Enligt vår mening har därför de akuta behoven av ändringar

i sekretesslagstiftningen till förebyggande av terrorism klingat av såvitt avser informationsutbyte om enskilda utan koppling till misstankar om brott. Den ökande kriminaliseringen av förberedande handlingar på terrorismområdet medför också att det kan finnas anledning att inrikta möjligheterna till utlämnande av uppgifter från socialtjänsten till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen på de situationer som har nått så pass långt att de är straffbelagda.

8.5.2 Bör utlämnande kunna ske vid misstankar om fler begångna brott med anknytning till terrorism?

Förslag: En ny sekretessbrytande bestämmelse förs in i 10 kap. OSL som ger myndigheterna inom socialtjänsten möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter som angår misstankar om fler begångna brott med anknytning till terrorism till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Utlämnande vid brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen

Den nuvarande svenska straffrättsliga regleringen av terrorismområdet är i huvudsak intagen i tre olika lagar; terroristbrottslagen, rekryteringslagen och finansieringslagen. Bestämmelserna i rekryteringslagen och finansieringslagen syftar ytterst till att förhindra att terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet begås.

Som framgått i avsnitt 8.3.2 är det enligt de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 23 § OSL möjligt för socialtjänsten att lämna ut uppgifter till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om ett misstänkt begånget terroristbrott enligt terroristbrottslagen och försök till sådant brott. Det är däremot inte möjligt för socialtjänsten att lämna ut uppgifter om ett misstänkt begånget brott enligt rekryteringslagen eller finansieringslagen, eftersom minimistraffen för brott enligt de lagarna i dagsläget inte når upp till fordrade ett års fängelse.

Det är viktigt att all verksamhet med anknytning till terrorism kan förebyggas och förhindras i ett så tidigt skede som möjligt. Det har i andra sammanhang konstaterats att ett sätt att förebygga och

förhindra fullbordade terroristattentat är att ingripa tidigt mot dem som på något sätt deltar i terrorismrelaterad verksamhet genom t.ex. utbildning, resor och finansiering (se t.ex. prop. 2015/16:78 s. 60 och prop. 2017/18:174 s. 92).

Under vårt kartläggningsarbete har framkommit att det på lokal nivå finns en stor vilja att få bukt med de krafter som söker rekrytera ungdomar och andra till att begå terroristbrott eller annan allvarlig brottslighet. Att få bort eventuella rekryterare från lokala miljöer skulle kunna innebära att färre personer involveras i terrorism och att terroristattentat kan undvikas. Den som söker förmå någon annan att begå eller annars medverka till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet döms till ansvar enligt 4 § rekryteringslagen. För det fall personal inom socialtjänsten får information om att sådan rekryteringsverksamhet pågår bör det enligt vår mening finnas en möjlighet för dem att vända sig till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen med dessa uppgifter. Det är dock inte möjligt enligt dagens lagstiftning. Det är i dagsläget inte heller möjligt för personalen inom socialtjänsten att lämna uppgifter om att en person exempelvis finansierat terrorism eller en resa i terrorismsyfte, har sökt meddela instruktioner i terrorismsyfte eller har rest eller påbörjat en resa i terrorismsyfte. Detta gäller såväl om uppgifterna avser en vuxen som en person under 21 år.

Enligt den nuvarande regleringen medför brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen fängelse i högst två år. Om brottet är grovt följer fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det kan konstateras att även om brott enligt de aktuella lagarna i dagsläget har förhållandevis låga straffvärden kan de leda till allvarliga terroristattentat som drabbar enskilda hårt i Sverige och inte minst utomlands. Samtliga brott enligt terroristbrottslagarna utgör således i förlängningen allvarliga hot mot samhället och enskilda individer. Det finns mot denna bakgrund ett välgrundat behov av utökade möjligheter för socialtjänsten att lämna uppgifter till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om terrorismrelaterad brottslighet även i dessa fall.

Det kan i sammanhanget nämnas att hemliga tvångsmedel kan användas vid förundersökning gällande brott enligt finansieringslagen och rekryteringslagen (se 27 kap. 2 § andra stycket 7 som 27 kap. 18, 19 och 20 a §§ RB hänvisar till). Brottstyperna har valts ut bl.a. eftersom de har ansetts som särskilt samhällsfarliga på så sätt att de direkt

eller indirekt hotar vitala samhällsintressen (se t.ex. prop. 2013/14:237 s. 81). Urvalet har inte begränsats till endast grova brott enligt finansieringslagen eller rekryteringslagen. Vi ser inte heller skäl att föreslå en begränsning till endast grova brott. För anställda inom socialtjänsten torde det vara närmast omöjligt att avgöra huruvida ett misstänkt brott mot rekryteringslagen eller finansieringslagen är att bedöma som grovt. Möjligheterna att lämna information till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen bör därför enligt vår mening vara desamma oavsett det aktuella brottets svårighetsgrad.

När det gäller de osjälvständiga brottsformerna i förhållande rekryteringslagen och finansieringslagen är endast försök till brott enligt 3 § finansieringslagen kriminaliserat. Enligt vår bedömning bör även ett sådant försöksbrott omfattas av en sekretessbrytande bestämmelse.

Utlämnande vid förberedelse eller stämpling till terroristbrott

Som tidigare framkommit kan uppgifter om misstänkta begångna terroristbrott eller försök till sådana brott lämnas ut från socialtjänsten med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 23 § OSL. Vid misstankar om förberedelse eller stämpling till terroristbrott kan dock ett utlämnande inte ske enligt den regleringen. Det kan konstateras att möjligheten att lämna ut uppgifter från socialtjänsten vid misstankar om ett begånget terroristbrott eller ett begånget försök till terroristbrott inte fullt ut tillgodoser arbetet med att förebygga eller förhindra terrorism. Vid ett fullbordat terroristattentat har skadan redan skett och brottet har med all sannolikhet redan kommit till polisens kännedom. På liknande sätt kan det förhålla sig vid ett fullbordat försök till terroristbrott. Visserligen kan polisen även i dessa fall ha intresse av att få information från socialtjänsten för att exempelvis kunna finna en gärningsperson och eventuellt förhindra ytterligare brottslighet. För att förebygga och förhindra att terroristattentat begås är det dock angeläget att uppgifter kan lämnas ut från socialtjänsten även i ett tidigare skede.

Förberedelse och stämpling till terroristbrott är kriminaliserade i 4 § terroristbrottslagen. Med förberedelse avses att någon antingen – med uppsåt att utföra eller främja brott – tar emot eller lämnar

pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, eller skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. Med stämpling förstås att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den (23 kap. 2 § BrB). Ansvar för förberedelse eller stämpling till brott ska dock inte ådömas den som frivilligt föranlett att brottet inte fullbordats (23 kap. 3 § BrB).

Förberedelse och stämpling kännetecknas av att gärningsmannen befinner sig på ett första stadium på vägen fram mot fullbordat brott. Nästa stadium, försöksstadiet, innebär att gärningsmannen lämnar planeringsstadiet och övergår till att börja verkställa brottet. Som sista stadium tjänstgör det fullbordade brottet. Att öppna upp sekretessen även för de osjälvständiga brottsformerna förberedelse och stämpling till terroristbrott innebär således att uppgifter kan lämnas ut på ett tidigt stadium i ett förebyggande syfte. Samtidigt kan förberedelsebrotten, om de kommer till fullbordan, leda till mycket allvarlig brottslighet.

Ett flertal förberedande handlingar i förhållande till terroristbrott täcks visserligen av regleringen i rekryteringslagen och finansieringslagen eftersom den lagstiftningen i viss mån överlappar förberedelsebestämmelserna (se prop. 2009/10:78 s. 50 och prop. 2015/16:78 s. 44 och 53). Som exempel kan nämnas att bestämmelsen om rekrytering i 4 § rekryteringslagen i stor utsträckning motsvaras av stämplingsbestämmelsen i 23 kap. 2 § BrB i den form som avser att ”söka anstifta annan” att begå brott. Om en gärning som faller in under rekryteringslagen eller finansieringslagen även skulle kunna bedömas som brott enligt terroristbrottslagen ska dock ansvar enligt de förra lagarna inte dömas ut (se 8 § rekryteringslagen och 5 § finansieringslagen). Gärningar som utgör förberedelse eller stämpling till terroristbrott är nämligen att se som allvarigare än fullbordade brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen. För att illustrera brottens allvar kan nämnas att påföljden för förberedelse till terroristbrott i ett av domstol prövat fall, trots viss ålderreduktion, har bedömts uppgå till fem års fängelse (se Attunda tingsrätts dom 2016-06-02 i mål B 546-16). De aktuella brottens allvar kan också illustreras av att hemliga tvångsmedel kan användas redan vid förundersökning gällande förberedelse och stämpling till terroristbrott

(se 27 kap. 2 § andra stycket 8 som 27 kap. 18, 19 och 20 a §§ RB hänvisar till).

Redan förberedelse och anstiftan till terroristbrott är således så allvarliga brott att de i sig bör kunna motivera ett särskilt sekretessgenombrott. Vidare kan det på ett tidigt stadium vara svårt att avgöra huruvida misstankar om ett begånget brott avser t.ex. brott enligt rekryteringslagen eller förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Möjligheterna till utlämnande av uppgifter från socialtjänsten för dessa brott bör därför så långt som möjligt vara desamma.

Utlämnande från socialtjänsten av uppgifter som avser misstankar om förberedelse eller stämpling till terroristbrott skulle visserligen i viss mån kunna ske redan i dag med stöd av bestämmelser i brottsbalken som bryter sekretessen. Som tidigare framgått har socialtjänsten vid ett förestående terroristbrott såväl en skyldighet att avslöja brottet enligt 23 kap. 6 § första stycket BrB som en möjlighet till detta via bestämmelsen om nöd i 24 kap. 4 § BrB (se avsnitt 8.3.2 ovan). Således har socialtjänstens personal redan i dag en skyldighet att anmäla eller på annat sätt avslöja straffbar förberedelse eller stämpling till terroristbrott och har därmed en sekretessbrytande möjlighet att lämna uppgifter om misstänkta sådana brott till polisen. Detta följer av bestämmelsen i 23 kap. 6 § första stycket BrB om ansvar för underlåtenhet att avslöja brott. En tänkbar situation skulle vara den att en anställd inom socialtjänsten får vetskap om att en enskild införskaffat material i syfte att framställa en bomb som ska användas för att begå ett terroristattentat. Ett utlämnande skulle i en sådan situation troligen även kunna ske med stöd av nödrätten.

De nyss nämnda bestämmelserna i brottsbalken täcker dock inte in alla tänkbara situationer som kan uppstå då socialtjänsten kan få kännedom om händelser som kan klassificeras som misstankar om straffbar förberedelse eller stämpling till terroristbrott. För det fall socialtjänsten får kännedom om en tidigare begången förberedelse till terroristbrott där det inte längre finns någon fara för ett förestående terroristbrott kan nämligen ett utlämnande inte ske med stöd av den angivna bestämmelsen i 23 kap. 6 § BrB. Situationen faller troligen inte heller inom nödrätten. Som exempel kan nämnas den situation som förelåg i det tidigare nämnda tingsrättsfallet (Attunda tingsrätts dom i mål B 546-16). I det målet ansågs det av tingsrätten vara ställt utom rimligt tvivel att den tilltalade skaffat, förvarat, transporterat och sammanställt föremål för att tillverka en bomb och

för att utföra ett bombattentat. Sedan den tilltalades föräldrar fått kännedom om detta hade den tilltalade, tillsammans med sin far, slängt vissa av föremålen. Tingsrätten fann att det inte varit fråga om något frivilligt tillbakaträdande utan om ett fullbordat förberedelsebrott. För det fall socialtjänsten hade fått kännedom om det inträffade efter att vissa av föremålen hade slängts hade det troligen inte varit möjligt för socialtjänsten att lämna uppgifter om brottet till polis med stöd av brottsbalkens bestämmelser eller regleringen i offentlighets- och sekretesslagen. Samtidigt kan man utgå från att en sådan situation hade varit av stort intresse för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, inte minst för att förhindra ytterligare brottsliga gärningar. En annan möjlig situation där man skulle kunna tänka sig att ett utlämnande inte skulle var möjligt enligt den gällande lagstiftningen är en begången stämplingssituation där det inte längre föreligger fara för att ett fullbordat terroristbrott ska begås. Dock är de begångna förberedelsebrotten, som tidigare angetts, av sådant allvar att en möjlighet till sekretessbrytande genombrott bör finnas för att information om brotten ska kunna lämnas ut från socialtjänsten till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. För att det inte ska uppstå någon lucka i lagstiftningen finns det således anledning att införa en möjlighet till sekretessgenombrott för socialtjänsten även vid misstänkta fall av förberedelse eller stämpling till terroristbrott.

Som tidigare framkommit är även underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott straffbelagt enligt 4 § terroristbrottslagen. Enligt vår mening finns det dock inte något behov av sekretessgenombrott vid misstanke om ett begånget underlåtenhetsbrott.

Ett godtagbart intrång i den personliga integriteten

Vi har tidigare konstaterat att det är ett ytterst angeläget samhällsintresse att motarbeta och förebygga terrorismen. Det är vidare av regeringen uttalat att ett sådant arbete förutsätter en samverkan mellan olika myndigheter och ett visst informationsflöde mellan aktuella aktörer. Intresset av en möjlighet till utlämnande från socialtjänsten till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen av uppgifter om misstänkta begångna brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen samt om misstänkt begången förberedelse eller stämpling till terroristbrott enligt terroristbrottslagen får enligt vår mening

anses vara större än intresset av att skydda en person som misstänks ha begått aktuell brottslighet. Det är också vår bedömning att intresset av att polisen kan ingripa mot den aktuella brottsligheten uppväger den risk för förtroendeskada som ett utlämnande kan medföra för socialtjänstens verksamhet. Mot denna bakgrund bedömer vi att förslagen inte begränsar regeringsformens skydd för den personliga integriteten på ett sätt som går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och att förslagen även i övrigt är förenliga med regeringsformens krav. Vi finner vidare att den sekretess- och dataskyddsreglering som gäller hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen säkerställer att det finns ett fullgott integritetsskydd för uppgifterna hos de mottagande myndigheterna. Vi anser därför att det, även med beaktande av integritetsintrånget, är nödvändigt att det finns en möjlighet för socialtjänsten att kunna lämna ut uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid misstankar om begångna brott enligt rekryteringslagen och finansieringslagen samt vid misstankar om begången förberedelse eller stämpling till terroristbrott enligt terroristbrottslagen. Vi föreslår därför detta.

En ny sekretessbrytande bestämmelse för terroristbrottslighet

De föreslagna sekretessbrytande möjligheterna bör enligt vår mening gälla i förhållande till socialtjänstsekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL. Vi ser inte skäl att inskränka tillämpningsområdet till att omfatta endast kommunala myndigheter inom socialtjänsten. De föreslagna sekretessbrytande möjligheterna kommer således att vara tillämpliga även för exempelvis verksamheten vid SiS.

Bestämmelser som bryter sekretessen enligt offentlighets- och sekretesslagen bör i den mån det är möjligt vara enkla att tillämpa. Av detta skäl bör en ny sekretessbrytande reglering för socialtjänsten som gäller brott enligt terroristbrottslagarna omfatta även utlämnande av uppgifter som i dag kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 23 §. Således bör även uppgifter om ett misstänkt fullbordat terroristbrott och försök till sådant brott kunna lämnas ut med stöd av den nya regleringen. Enligt vår mening väger de fördelar som en sådan heltäckande reglering skulle innebära för rättstillämpningen

över de nackdelar som en viss överlappning mellan de sekretessbrytande bestämmelserna skulle kunna medföra.

På samma sätt som de gällande sekretessbrytande bestämmelserna för socialtjänsten i 10 kap. OSL bör de här föreslagna sekretessbrytande bestämmelserna innebära en möjlighet för myndigheterna eller personalen inom socialtjänsten att på eget initiativ anmäla misstankar om brott till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och således ingen skyldighet att göra detta. Om polisen skulle inkomma med en begäran om utlämnande av uppgifter, som enligt de föreslagna bestämmelserna får lämnas ut, är dock den myndighet som förfogar över uppgifterna också skyldig att lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 §.

Vi föreslår att de sekretessbrytande bestämmelserna förs in som en ny paragraf i 10 kap. OSL i anslutning till andra sekretessbrytande bestämmelser angående misstankar om begångna brott. Eftersom bestämmelsen endast bryter socialtjänstsekretessen hade det i och för sig varit möjligt att i stället föra in bestämmelsen i 26 kap. Med hänsyn till att 10 kap. innehåller flera sekretessbrytande bestämmelser i förhållande till endast socialtjänstsekretessen (18 a, 20 och 22 §§) finner vi dock att det är konsekvent att införa även den nya sekretessbrytande bestämmelsen i det kapitlet.

Offentlighets- och sekretesslagen gäller inte utanför den offentliga verksamheten. I 15 kap. 1 § SoL föreskrivs tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen. Tystnadsplikten innebär att den anställda inte obehörigen får röja vad han eller hon i verksamheten fått veta om enskildas personliga förhållanden. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet har det ansetts naturligt att söka ledning i offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. En eventuell lättnad i sekretessen får anses medföra motsvarande lättnad i tystnadsplikten för anställda inom enskild verksamhet.

Förhållandet till frågeförbudet

En fråga som uppkommer i samband med införandet av sekretesslättnader avseende uppgifter om brott är förhållandet till det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 § RB, som för speciella fall begränsar möjligheten att höra ett vittne i domstol. I bestämmelsens fjärde

stycke finns intaget undantag från detta förbud, bl.a. för brott som avses i 10 kap. 23 § OSL. Med hänsyn till att den av oss föreslagna regleringen placeras i en egen bestämmelse och inte i 10 kap. 23 §, omfattas den inte automatiskt av undantaget från frågeförbudet. Detta synes inte heller nödvändigt då socialtjänsten inte generellt omfattas av frågeförbudet utan endast familjerådgivare enligt socialtjänstlagen som tillämpar 26 kap. 3 §, dvs. en annan bestämmelse än den som vi föreslår ett sekretessgenombrott i förhållande till. Vi har således inte funnit skäl att föreslå något undantag från frågeförbudet gällande här aktuell brottslighet.

Tillägg i socialtjänstlagen

I socialtjänstlagen anges genom hänvisningar till offentlighets- och sekretesslagen vissa undantag från socialtjänstsekretessen. Den föreslagna bestämmelsen utgör ytterligare en sådan undantagsbestämmelse. Ett tillägg som hänvisar till den nya bestämmelsen bör därför göras i nuvarande 12 kap. 10 § SoL.

Eventuellt kommande reglering

Terroristbrottsutredningen (Ju 2017:03) har i uppdrag att göra en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism (se dir. 2017:14). Utredningen ska göra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet och föreslå en ny reglering som bör samlas i ett regelverk. I uppdraget ingår bl.a. att analysera och ta ställning till behovet av förändringar i straffskalorna för aktuell brottslighet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019. För det fall straffskalorna för brott enligt nuvarande rekryteringslagen och finansieringslagen skulle komma att höjas som en följd av den pågående översynen, är det möjligt att de här föreslagna lagändringarna inte kommer att vara fullt ut nödvändiga.

I Ds 2017:62 har lämnats förslag om kriminalisering av delta-gande i och samröre med en terroristorganisation genom ändringar i rekryteringslagen. För det fall förslagen i promemorian genomförs kommer de att omfattas av vårt förslag som möjliggör utlämnande från socialtjänsten av sekretessbelagda uppgifter som angår misstankar om begångna brott enligt rekryteringslagen.

8.5.3 En ventilbestämmelse bör inte införas

Vid överhängande faror för bl.a. allmänna intressen finns det, som framgått ovan, vissa möjligheter till utlämnande av uppgifter om enskilda från socialtjänsten via bestämmelser i brottsbalken (se avsnitt 8.3.2). Det har till oss framförts att det hade varit lämpligt om de möjligheter socialtjänsten har att lämna ut sekretessbelagda uppgifter om enskilda med stöd av dessa bestämmelser i stället hade framgått av offentlighets- och sekretesslagen. En anledning till det är att det hade varit mer överskådligt om samtliga sekretessbrytande möjligheter hade samlats på ett ställe. Vidare har det framförts att det är olämpligt att behöva gå via brottsbalkens bestämmelser och, vad gäller bestämmelsen om nöd, i formell mening begå en brottslig handling i form av brott mot tystnadsplikt, som dock i det enskilda fallet inte bedöms utgöra ett brott eftersom den begåtts i nöd och inte är oförsvarlig.

Vi har förståelse för att myndigheterna gärna ser att den tillämpliga sekretessbrytande regleringen samlas i offentlighets- och sekretesslagen. Vidare instämmer vi i att det inte kan anses vara en i alla delar ändamålsenlig lösning att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut med stöd av bestämmelser i brottsbalken i stället för med stöd av en särskild reglering i offentlighets- och sekretesslagen. JO uttalade redan i det tidigare nämnda beslutet JO 1993/94 s. 461 att det fanns anledning att fästa Justitiedepartementets uppmärksamhet på de problem som sekretesslagen i detta hänseende ger upphov till för de tillämpande myndigheterna. Den aktuella regleringen i brottsbalken avser dock extrema situationer där alla människor förutsätts vidta motåtgärder. Regleringen är således inte tänkt att i första hand användas som sekretessbrytande bestämmelser utan sätter de yttersta ramarna för vad som kan eller får göras. Bestämmelserna är centrala för straffrätten och kan inte ersättas av en reglering i offentlighets- och sekretesslagen. Ett sådant försök skulle främst innebära en sorts dubbelreglering inom en snäv sektor av den offentliga förvaltningen. Vi kan inte förorda en sådan modell, inte minst på grund av den osäkerhet om vad som kan och får göras som riskerar att uppstå inom andra delar av den offentliga sektorn som saknar sådan dubbelreglering. För övrigt är det vår uppfattning att våra förslag under alla förhållanden starkt minskar det till oss framförda behovet av en ventilbestämmelse.

För att uppmärksamma socialtjänsten på möjligheterna till utlämnande av sekretessbelagd information med stöd av brottsbalkens bestämmelser hade det varit möjligt att i 12 kap. 10 § SoL föra in en hänvisning till aktuella bestämmelser i brottsbalken. En sådan generell lösning kan dock inte föreslås inom ramen för vårt uppdrag. En hänvisning som endast skulle avse terroristbrottslighet skulle främst leda till osäkerhet kring vad som gäller i övrigt och bör därför inte införas.

8.5.4 Bör utlämnande av uppgifter om ungdomar i brottsförebyggande syfte kunna ske även till Säkerhetspolisen?

Förslag: 10 kap. 18 a § OSL utvidgas så att en uppgift om en enskild som inte fyllt 21 år kan lämnas ut från en myndighet inom socialtjänsten till Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte.

När 10 kap. 18 a § OSL infördes 2013 blev det möjligt för myndigheterna inom socialtjänsten att i brottsförebyggande syfte lämna ut uppgift om en enskild som inte har fyllt 21 år till *en polismyndighet*. I detta begrepp innefattades även Säkerhetspolisen. I samband med polisens omorganisation 2015 ändrades bestämmelsen på så sätt att ett uppgiftslämnande enligt bestämmelsen numera endast får ske till Polismyndigheten och inte till Säkerhetspolisen (se prop. 2013/14:110). I 12 kap. 10 SoL finns intaget hänvisningar till olika sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga för socialtjänsten, bl.a. 10 kap. 18 a § OSL. I samband med den ovan nämnda omorganisationen av polisen ändrades den aktuella hänvisningen till att ange att det av bestämmelsen i 10 kap. 18 a § framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt 21 år lämnas till Polismyndigheten *eller Säkerhetspolisen*. Denna inkonsekvens i regleringen synes vara ett misstag men någon närmare ledning i förarbetena till polisens omorganisation i fråga om vilken ändring som avspeglar lagstiftarens korrekta avsikt finns inte.

Fokus i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet ligger på att förebygga och förhindra brott. Myndighetens arbete i detta avseende sker på många olika sätt. En metod är att hålla samtal med de individer som är aktuella i den operativa verksamheten. Genom

denna kontakt kan den enskilde uppmärksammas på att hans eller hennes förehavanden fångat Säkerhetspolisens intresse. Vidare kan Säkerhetspolisen vid samtalen bedöma om tillgänglig information verkar vara riktig samt skapa förutsättningar för ytterligare riktade åtgärder som på kort och lång sikt kan förebygga och förhindra brott. Samtalen har erfarenhetsmässigt också visat sig ha en viss individualpreventiv effekt, samtidigt som de utgör en utgångspunkt för fortsatt dialog.

Uppgifter hos socialtjänsten om att en enskild som inte fyllt 21 år kan komma att utöva brottslig verksamhet som ligger inom Säkerhetspolisens ansvarsområde är relevanta i myndighetens arbete med att förebygga och förhindra brott. För det fall Säkerhetspolisen får kännedom om en ungdom som exempelvis har för avsikt att utföra en resa i terrorismsyfte kan myndigheten således initiera ett samtal med den unge och eventuellt dennes anhöriga. Sådana samtal är frivilliga och syftar till att avhålla den unge från att begå ett allvarligt brott. Ett utlämnande av uppgifter från socialtjänsten i detta syfte skulle således ligga i linje med socialtjänstens uppgift att verka för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får hjälp att bryta en negativ utveckling. De åtgärder Säkerhetspolisen kan vidta med anledning av socialtjänstens utlämnande av uppgifter skulle gagna såväl Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet som den enskilde individen, genom att denne i ett tidigt skede blir föremål för Säkerhetspolisens insatser för att förebygga och förhindra brott.

Det ligger egentligen inte inom vårt uppdrag att föreslå breda lösningar utan endast att föreslå sådana ändringar i sekretesslagstiftningen som har till syfte att förbättra det förebyggande arbetet mot terrorism. Ett utlämnande av uppgifter från socialtjänsten direkt till Säkerhetspolisen om en enskild som inte har fyllt 21 år synes dock i praktiken, förutom i sällsynta undantagsfall, kunna komma i fråga endast i syfte att förebygga att den unge dras in i brottslighet med anknytning till terrorism. Vidare framgår det redan i dag av socialtjänstlagen att ett sådant utlämnande får ske även till Säkerhetspolisen. Enligt vår mening handlar det i realiteten således endast om att korrigera vad som förefaller ha blivit en oavsiktlig lagändring i sak i samband med polisens omorganisation. Med hänsyn härtill föreslår vi att 10 kap. 18 a § OSL utvidgas så att en uppgift om en enskild

som inte fyllt 21 år kan lämnas ut från en myndighet inom socialtjänsten även till Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte.

8.5.5 Förhållandet till dataskyddsregleringen

Bedömning: De föreslagna bestämmelserna är förenliga med gällande och kommande dataskyddsreglering.

Sådant utlämnande som kommer att ske från socialtjänsten till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med stöd av de föreslagna bestämmelserna sker till viss del redan i dag. Behandlingen är förenlig med gällande dataskyddslagstiftning (jfr 6 § andra stycket lagen [2001:454] om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten). Några ytterligare författningsändringar är därför inte nödvändiga för att möjliggöra utlämnandet.

De uppgifterna som lämnas ut från socialtjänsten får hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behandlas i enlighet med befintlig eller kommande dataskyddsreglering. Inte heller här bedömer vi att författningsändringar behövs.

9 Andra aktörers möjligheter att utbyta information

9.1 Vårt uppdrag

I kommittédirektiven anges att det finns fler myndigheter och aktörer, än de som omfattas av övriga deluppdrag, som har en del i arbetet med att förebygga terrorism. Som exempel nämns att andra verksamheter inom kommunerna har en central roll i detta förebyggande arbete. Det anges vara av stor vikt att dessa verksamheter inom kommunerna får del av den information som krävs för att de ska kunna bidra på ett framgångsrikt sätt i arbetet mot terrorism. Enligt kommittédirektiven ska utredningen i denna del därför

- utreda om det finns fler myndigheter och andra aktörer än de som omfattas av övriga deluppdrag som deltar i arbetet med att motverka terrorism men som saknar möjlighet att lämna ut eller få del av relevant information,
- ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra ett mer effektivt och rättssäkert informationsutbyte för dessa myndigheter och aktörer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vi har uppfattat uppdraget i denna del som att det handlar om att utreda om andra myndigheter och aktörer på *lokal nivå* är i behov av en förändrad sekretessreglering.

I direktiven anges vidare att utredningen får ta upp andra närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas om det bedöms nödvändigt.

9.2 Andra lokala aktörers behov av ändrad reglering

Bedömning: Ytterligare ändringar i sekretessregleringen är inte nödvändiga för att åstadkomma ett mer effektivt informationsutbyte på lokal nivå till förebyggande av terrorism.

Vi har i avsnitt 7 redogjort för den informationsdelning som sker från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen till lokala aktörer inom ramen för arbetet med att förebygga terrorism. Som angivits där sker sådan informationsdelning till stor del på en generell och övergripande nivå. Informationsdelningen handlar i mångt och mycket om framtagande och delgivning av lokala lägesbilder. De lokala lägesbilderna används för att sprida kunskap om vilka problem med våldsbejakande extremism som finns i en kommun. Lägesbilderna beskriver t.ex. hur omfattande problematiken är och var problemen är lokaliserade. Informationen blir en gemensam utgångspunkt för de lokala aktörernas beslut och åtgärder.

Sådan generell och övergripande information som bl.a. finns i de lokala lägesbilderna innehåller som utgångspunkt inte uppgifter som är sekretessbelagda till skydd för allmännas eller enskildas intressen. Det finns således inte någon särskild sekretessproblematik som aktualiseras vid utbyte av sådan generell information. Det är alltså inte nödvändigtvis så att sekretessregleringen utgör ett hinder för det informationsutbyte som behöver ske på lokal nivå i syfte att förebygga terrorism. Sekretessregleringen aktualiseras nämligen som utgångspunkt först vid utbyte av information avseende enskilda individer.

Beträffande individinformation har vi i avsnitt 7 redogjort för de lokala aktörer inom kommunerna som kan anses ha en roll i det förebyggande arbetet mot terrorism och som eventuellt kan vara i behov av att få del av sådan sekretessbelagd individinformation som polisen har tillgång till. Vi har där funnit att det endast är i förhållande till kommunala myndigheter inom socialtjänsten som det finns ett konkret behov av en ändrad sekretessreglering för att möjliggöra sådan informationsdelning från Polismyndigheten som avser uppgifter om individer och som behövs och är befogad i det förebyggande arbetet mot terrorism.

I sammanhanget kan påpekas att *hälso- och sjukvården*, inom vilken det råder en stark sekretess till skydd för den enskilde enligt 25 kap. 1 § OSL, ibland anges ha en roll i det förebyggande arbetet

mot terrorism. Det gäller särskilt psykiatrin som sägs ha erfarenheter av eller möjligheter att agera förebyggande mot exempelvis s.k. ensamagerande med psykisk ohälsa. Frågan om psykiatrins roll och möjligheter när det gäller våldsbejakande extremism har också diskuterats inom den medicinska professionen, se exempelvis artiklar av dels Marianne Kristiansson, dels Per Köhler m.fl.; båda i *Läkartidningen* 2017, volym 114. Hälso- och sjukvården är emellertid ett komplext och ytterst mångfacetterat område som vi inte har haft möjlighet att närmare beröra inom ramen för delfrågan om andra aktörers möjligheter att utbyta information. Hälso- och sjukvården är inte särskilt utpekad som förebyggande aktör i regeringens strategi mot terrorism. I dagsläget deltar hälso- och sjukvården som utgångspunkt inte heller i samverkan med andra myndigheter inom ramen för det lokala förebyggande arbetet mot terrorism. Enligt en kartläggning som gjordes av Socialstyrelsen 2017 har hälso- och sjukvården överlag begränsad erfarenhet av våldsbejakande extremism (se bilaga 2 till Socialstyrelsens redovisning av regeringsuppdraget att fortsatt stödja socialtjänsten i deras arbete mot våldsbejakande extremism, dnr: 28339/2016). Vi har därför inte kartlagt huruvida hälso- och sjukvården, generellt eller inom vissa områden, har behov av att kunna få eller lämna ut uppgifter i det förebyggande arbetet mot terrorism på ett enklare sätt än enligt de möjligheter som följer av den gällande sekretesslagstiftningen.

När det gäller informationsdelning från lokala aktörer till polisen, kan inledningsvis konstateras att det för verksamheten inom *skolan* i viss utsträckning råder sekretess till skydd för den enskilde enligt främst bestämmelserna i 23 kap. OSL eller, för de fristående skolornas del, enligt bestämmelser om tystnadsplikt i skollagen (2010:800). För de *kommunala bostadsbolagens* verksamhet föreligger sekretess till skydd för den enskilde enligt regleringen i 26 kap. 11 § andra stycket OSL. För den *lokala räddningstjänsten* finns en tillämplig sekretessbestämmelse till skydd för den enskilde i 32 kap. 8 §. De här angivna kommunala verksamheterna har, till skillnad från socialtjänsten och hälso- och sjukvården, möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till polisen eller andra myndigheter med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 §. En sekretessbelagd uppgift får således lämnas ut till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Vidare kan de angivna verksamheterna, till skillnad från socialtjänsten

och hälso- och sjukvården, lämna ut sekretessbelagda uppgifter med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 24 §, som anger att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott får lämnas till en annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas leda till någon annan påföljd än böter. Ett utlämnande kan även ske med stöd av andra sekretessbrytande bestämmelser, t.ex. brottsbalkens bestämmelser om nöd och underlåtenhet att avslöja ett förestående eller pågående brott. För en beskrivning av dessa bestämmelser hänvisas till avsnitt 8.3.2.

Det har under vårt kartläggningsarbete framkommit att det på lokal nivå kan finnas ett intresse av att information angående enskilda individer lämnas från olika kommunala aktörer till polisen i ett förebyggande syfte. Vi vill i det sammanhanget erinra om att de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna som gäller gentemot det allmänna bl.a. innebär att varje person har rätt att tycka och uttrycka vad den vill så länge det inte går över gränsen till brottslig verksamhet. Radikala och till och med icke-demokratiska åsikter och attityder ryms exempelvis inom ramen för yttrandefriheten. Varje meningsyttring som tyder på att en person sympatiserar med våldsbejakande extremism kan således inte anmälas till polisen. Det är en annan sak att sådant beteende hos ungdomar kan göra det motiverat att överväga en orosanmälan till socialtjänsten. Utöver vad som framgår i avsnitt 8 föreslår vi inte några förenklade möjligheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till polisen i det förebyggande arbetet mot terrorism. Inte heller har vi sett anledning att införa sekretesslättnader visavi andra aktörer än polisen för här nämnda myndigheter eller kommunala bolag.

I sammanhanget bör de *lokala samordnarna* mot våldsbejakande extremism nämnas. Som det tidigare redogjorts för utgör den lokala samordningsfunktionen ingen egen myndighet och har i kommunerna lagts under olika sorters förvaltningar. I en del kommuner är den lokala samordnaren anställd inom socialtjänsten; i andra kommuner har rollen tilldelats en säkerhetssamordnare eller annan som har sin anställning i någon myndighet utanför socialtjänsten. De lokala samordnarna verkar således under olika delar av kommunerna och är föremål för olika sekretesskydd. I den mån de lokala samordnarna har sin anställning inom socialtjänsten är vår bedömning att de har samma behov av en ändrad sekretessreglering som andra som

arbetar i en myndighet inom socialtjänsten. Den frågan har vi behandlat i avsnitt 7 och 8. När det gäller lokala samordnare som har sin anställning i andra lokala myndigheter kan vi inte se att sekretessregleringen utgör något generellt hinder för deras eventuella utbyte av individinformation med andra aktörer. Snarare kan det vara så att avsaknaden av sekretessreglering i vissa fall kan vara bekymmersam för det fall individinformation behandlas. Vi har dock inte sett det som nödvändigt för en effektiv samverkan att lokala samordnare – oberoende av vad för slags myndighet de verkar inom – ska ha tillgång till känsliga uppgifter om individer.

Sammanfattningsvis kan vi alltså inte se att det för närvarande finns behov av ytterligare ändringar i sekretessregleringen för att åstadkomma ett mer effektivt informationsutbyte på lokal nivå till förebyggande av terrorism än de vi har föreslagit i avsnitt 7 och 8 eller som kommer att beröras senare i detta kapitel. Vi har inte heller i vårt arbete uppmärksammat på att det skulle finnas ytterligare sekretessproblem i det förebyggande arbetet mot terrorism som vi inte berör i betänkandet.

Det bör i sammanhanget påpekas att det i den dataskyddsreglering som styr myndigheternas behandling av personuppgifter finns regler som sätter gränser för vilka uppgifter som får samlas in och hur de får behandlas. Behandling av uppgifter om enskilda måste alltid ske i enlighet med den dataskyddsreglering som är tillämplig för de aktuella aktörerna. I all synnerhet måste myndigheterna vara uppmärksamma på att många uppgifter om individer kan vara känsliga i dataskyddsrättslig mening vilket sätter gränser för om och i så fall hur de får behandlas.

9.3 Informationsutbyte mellan kommunala socialtjänstmyndigheter

Bedömning: Vi ansluter oss till Socialtjänstdatautredningens förslag om att inga sekretessgränser bör gälla mellan olika nämnder för socialtjänst i samma kommun vid tillämpningen av 26 kap. 1 § OSL.

Som tidigare framgått är det den kommunala socialtjänsten som utifrån sitt uppdrag har de tydligaste förutsättningarna att verka

tidigt förebyggande mot terrorism på lokal nivå. För myndigheterna inom socialtjänsten råder sträng sekretess till skydd för uppgifter om enskilda enligt 26 kap. 1 § OSL och möjligheterna till utlämnande av sådana uppgifter är begränsade (se avsnitt 8.3). Sekretessregleringen gäller även mellan olika myndigheter inom socialtjänsten och mellan olika socialnämnder i samma kommun.

I 26 kap. 9 § finns en bestämmelse om undantag från socialtjänstsekretessen. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretessen enligt 26 kap. 1 § att uppgift om enskild eller närstående till denne lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till en annan sådan myndighet eller till en myndighet inom hälso- och sjukvården, om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Den sekretessbrytande bestämmelsen är dock endast tillämplig i fall som gäller barn som far illa, personer med missbruksproblem, patienter som vårdas enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård samt väntade barn som behöver skydd under graviditeten. Syftet med bestämmelsen är att vårdmyndigheterna inte ska vara förhindrade att samarbeta och utbyta uppgifter med varandra för att bistå en enskild som är i behov av vård, behandling eller annat stöd.

I de fall som inte faller under bestämmelsen i 26 kap. 9 § OSL blir ett utbyte av uppgifter mellan socialtjänstmyndigheter i princip beroende av den enskildes samtycke. Utgångspunkten för all samverkan inom socialtjänsten är att den enskilde samtycker härtill. Problem uppstår dock när det inte är lämpligt eller möjligt att fråga den enskilde om en viss uppgift får lämnas ut eller när den enskilde motsätter sig detta trots att den mottagande myndigheten har behov av uppgiften för att kunna ge nödvändig vård, behandling eller annat stöd.

Vi har i vårt arbete uppmärksammat på att den sekretess som gäller mellan socialtjänstmyndigheterna inom samma kommun kan göra det svårt för större kommuner som är indelade i stadsdelsnämnder att samverka. Stadsdelsnämnder är var och en självständiga förvaltningsmyndigheter mellan vilka gäller en sekretessgräns (8 kap. 2 §). Den nuvarande lagstiftningen anses därmed i viss utsträckning begränsa möjligheterna till samverkan inom en kommun även i det förebyggande arbetet mot terrorism.

Det har i tidigare lagstiftningsarbeten angetts att möjligheterna till utbyte av uppgifter om enskilda i vård- och omsorgssituationerna

är väl snäva. Redan Offentlighets- och sekretesskommittén lämnade förslag som syftar till att lösa de sekretessproblem som kan uppkomma till följd av den fria kommunala nämndorganisationen (se SOU 2003:99 s. 267). På hälso- och sjukvårdsområdet har det sedermera förts in sekretessbrytande bestämmelser som bl.a. innebär att den stränga sjukvårdssekretessen som gäller enligt 25 kap. 1 § OSL inte hindrar att en uppgift lämnas från en myndighet som bedriver hälso- och sjukvård eller annan medicinsk verksamhet i en kommun till en annan sådan myndighet i samma kommun (25 kap. 11 § 1). Bestämmelsen innebär att hälso- och sjukvårdssekretessen inte gäller som en sekretessgräns mellan hälso- och sjukvårdsmyndigheter i en och samma kommun oavsett hur kommunen valt att organisera denna verksamhet. Socialtjänstdatautredningen har föreslagit att en motsvarande bestämmelse ska införas på socialtjänstens område (se SOU 2009:32 s. 334 f.).

Vi ansluter oss till det förslag i frågan som lämnats av Socialtjänstdatautredningen. En utvidgad möjlighet att bryta socialtjänstsekretessen mellan kommunala socialtjänstmyndigheter i samma kommun skulle underlätta socialtjänstarbetet i stora kommuner som är indelade i stadsdelsnämnder, såsom Stockholm och Göteborg. En sådan sekretessbrytande möjlighet skulle därmed vara till gagn även för det förebyggande arbetet mot terrorism. En sådan reglering bör dock vara generell och inte utformas som en särlösning just för samverkan på det område som vårt uppdrag handlar om. Vi föreslår därför inte något sådant undantag.

Utredningen om framtidens socialtjänst (S 2017:03) har i uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen (2001:453) och vissa av socialtjänstens uppgifter. I uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag som möjliggör och underlättar för kommuner att samarbeta och samverka. Utredningens uppdrag ska slutredovisas senast den 1 december 2018. Den aktuella sekretessfrågan faller möjligen inom ramen för arbetet i den utredningen. Huruvida utredningen har möjlighet att ta hand om frågan kan vi dock inte uttala oss om.

9.4 Bidrag till föreningslivet m.m.

Säkerhetspolisen har framfört att den befintliga sekretessregleringen utgör ett hinder för myndighetens möjligheter att lämna ut uppgifter om enskilda som söker statliga bidrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Folkbildningsrådet. MUCF är en statlig myndighet som tar fram och sprider kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. Myndigheten ger bl.a. bidrag till föreningsliv. Folkbildningsrådet är en ideell förening med vissa myndighetsuppdrag givna av riksdagen och regeringen. Rådet har till uppgift att fördela och följa upp statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund. Enligt Säkerhetspolisen initieras en fråga om utlämnande av uppgifter från myndigheten i aktuella fall genom att MUCF eller Folkbildningsrådet efterfrågar Säkerhetspolisens syn på lämpligheten i att någon av de föreningar som sökt bidrag beviljas det. Enligt Säkerhetspolisen är det främst sekretessen till skydd för den enskilde enligt 35 kap. 1 § OSL som anses utgöra hinder för ett sådant uppgiftslämnande. Samtidigt anser företrädare för myndigheten att det kan finnas anledning för myndigheten att lämna ut information i dessa fall, för att statligt stöd verkligen ska gå till det som det är avsett för.

Demokrativillkorsutredningen (Ku 2018:01) har i uppdrag att se över demokrativillkoren i statsbidragsförordningar och tillämpningen av dessa villkor (se dir. 2018:19). Syftet med översynen är att säkerställa att allmänna medel går till verksamheter som är förenliga med samhällets grundläggande värderingar såsom de formuleras i regeringsformen och i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Uppdraget omfattar bidragsgivning från bl.a. MUCF och Folkbildningsrådet. Utredningen ska bl.a. analysera vilka delar av en bidragssökande organisations uppbyggnad och verksamhet som ska granskas i förhållande till demokrativillkoret och hur denna granskning bör genomföras samt föreslå nödvändiga författningsändringar. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 20 juni 2019.

Frågan om i vilken mån uppgifter som har betydelse för bidragsgivning bör kunna lämnas från Säkerhetspolisen till utbetalande organ är bred och har flera beröringspunkter med det arbete som utförs av Demokrativillkorsutredningen. Enligt vår mening vore det lämpligt att den aktuella sekretessfrågan utreds i samband med den utredningens arbete eller efter att det arbetet avslutats.

En närliggande fråga som väckts av Säkerhetspolisen rör kommunala aktörers intresse av att få information från Säkerhetspolisen om huruvida myndigheten anser det vara lämpligt att kommunen samarbetar med en viss förening och exempelvis informerar om det samarbetet i öppna kanaler, såsom på sin hemsida. Enligt Säkerhetspolisen kan det även i sådana fall finnas ett intresse från myndighetens sida av att lämna ut viss information. Sekretessen till skydd för den enskilde hindrar dock i många fall ett sådant uppgiftslämnande.

Frågan huruvida Säkerhetspolisen bör vara en sorts remissinstans när det gäller bedömningen av vilka föreningar som en kommun bör samarbeta med har lyfts sent i vårt arbete. Den väcker frågor om vilken roll Säkerhetspolisen bör ha i lokalsamhället och om inte en roll som informationsförsörjare inför kommunala beslut m.m. i sådana fall bör regleras i särskild ordning. En parallell kan dras till säkerhetsskyddslagen (1996:627)¹ där det anges i vilka situationer det behövs ett säkerhetsskydd för att bl.a. förebygga terrorism. I lagen regleras i vilka fall Säkerhetspolisen kan tillhandahålla information vid säkerhetsprövning genom registerkontroll, exempelvis inför anlitande av enskilda för uppgifter som är viktiga för skyddet mot terrorism. Säkerhetspolisens funktion som remissinstans i utlänningsärenden kan också nämnas här. Även den är noga reglerad i utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Frågan huruvida Säkerhetspolisen därutöver bör lämna information om enskilda föreningar till myndigheter och på så sätt bli involverade i vilka som får kommunala bidrag eller andra insatser är alltså komplex och bör inte enbart ses som en sekretessfråga.

¹ En ny säkerhetsskyddslag (2018:585) träder i kraft den 1 april 2019.

10 Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillgång till uppgifter om trängselskatt

10.1 Vårt uppdrag

Vid ett inträffat terroristattentat är de inledande skydds- och spaningsåtgärderna avgörande för utredningen av brottet och för att förhindra att ytterligare attentat inträffar. I Polismyndighetens hemställan om lagändringar föranledda av regeringens strategi mot terrorism anges därför att myndigheten i realtid behöver få tillgång till uppgifter som kan bidra till att misstänkta gärningspersoner lokaliseras. Uppgifter som Transportstyrelsen lägger till grund för beslut om trängselskatt behandlas i vägtrafikregistret. Enligt hemställan är det, för ett framgångsrikt resultat av skydds- och spaningsåtgärderna, avgörande att Transportstyrelsen på begäran snabbt kan lämna ut uppgifter som ligger till grund för beslut om trängselskatt till Polismyndigheten. Myndigheten ser därför att ett sådant utlämnande bör ske med elektronisk överföring. Enligt hemställan ser Polismyndigheten även behov av sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör en effektiv lösning. (Se Ju2017/02146/L4.)

I en överenskommelse den 7 juni 2017 mellan regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna om åtgärder mot terrorism anges att Polismyndigheten har efterfrågat att vid terroristattentat kunna få snabbare tillgång till information från de kameror som används vid betalstationer där trängselskatt tas ut. Det anges vidare att vår utredning ska komma med förslag i denna fråga.

Enligt kommittédirektiven kan det vara av stor betydelse att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får del av trängselskatteuppgifter avseende passager utan fördröjning. I direktiven anges att

en särskild sekretessbrytande bestämmelse och en möjlighet att utbyta information elektroniskt genom t.ex. direktåtkomst skulle kunna förbättra Polismyndighetens och Säkerhetspolisens insatser i anslutning till ett terroristattentat. Utredningen ska därför

- kartlägga Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behov av att få tillgång till sekretessbelagda uppgifter i vägtrafikregistret genom elektronisk överföring inom ramen för arbetet med att motverka terrorism och hantera konsekvenserna av ett terroristattentat,
- ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra för Transportstyrelsen att på ett mer effektivt och rätts-säkert sätt lämna ut informationen,
- ta ställning till vilken form av elektroniskt utlämnande som är bäst lämpad för ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

10.2 Uppgifter om trängselskatt

10.2.1 Allmänt om trängselskatt

Trängselskatt är en punktskatt som i Sverige tas ut när en skattepliktig bil vid en viss tidpunkt brukas för passage av en betalstation. Syftet med trängselskatten är att öka framkomligheten för vägtrafiken, förbättra miljön och bidra till att finansiera infrastruktursatsningar (se t.ex. prop. 2017/18:74 s. 10 f.). Systemet med trängselskatt permanentades i Sverige 2007. I dagsläget tas trängselskatt ut vid passage av betalstationer i Stockholm och Göteborg. I Stockholm tas trängselskatt ut vid passager under vardagar mellan kl. 06.30 och 18.29 och i Göteborg under vardagar mellan kl. 06.00 och 18.29, dock inte dag före helgdag eller under juli månad.

Betalningsskyldigheten regleras i lagen (2004:629) om trängselskatt. Det är den som äger bilen vid tillfället då den passerar en betalstation som ska betala skatt. Skatteverket är beskattningsmyndighet. Det är dock Transportstyrelsen som beslutar om trängselskatt (se 2 §). Trafikverket ansvarar för placering, drift och underhåll av betalstationerna (jfr 1 och 2 §§ i förordningen [2010:185] med instruktion för Trafikverket).

10.2.2 Tekniken vid insamling och bearbetning av uppgifter om passager

Insamling av uppgifter som ligger till grund för beslut om trängselskatt sker med hjälp av kameraövervakning. Bevakningen bedrivs av Trafikverket. Övervakningskamerorna aktiveras av förbipasserande bilar. När en bil passerar genom en betalstation känner kamerasystemet av det och fotograferar bilens registreringsskyltar två gånger, en framifrån och en bakifrån. I normalfallet är det således stillbilder som tas av kamerorna. Någon kamera är konstruerad så att den tar en kort filmsnutt när det passerar en bil. Ur den korta filmen väljs sedan, med automatik, de två bästa stillbilderna ut. Resultatet från kamerorna är alltså alltid stillbilder. Bilderna är svartvita.

Kamerorna är på grund av rättsliga krav inställda och vinklade så att de endast tar bilder på bilens registreringsskyltar (jfr 3 kap. 6 a § förordningen [2001:650] om vägtrafikregister). Det händer att viss överskottsinformation fastnar på bilderna, såsom en större del av den aktuella bilen. Det kan hända om kameran har tagit fotot för tidigt eller för sent, eller har varit felkalibrerad så att den inte fotograferar rakt i körfältet. I normalfallet är det dock endast bilens registreringsskylt och en liten bit runt omkring skylten som framgår av en bild. Oftast går det inte ens av en bild att utröna vilket märke det är på en bil som passerat. Under tid som trängselskatt inte tas ut är kamerorna inte heller aktiva och samlar inte in några bilder.

Vid kamerorna finns ett slags databox där bilderna lagras inom några minuter. Med jämna mellanrum skickas från boxarna ”paket” med bilder och metadata (med uppgifter om tidpunkten för passage m.m.) till Transportstyrelsen. Sådana paket skickas var femte minut, eller vid 5 000 passager. Passagebilderna gallras automatiskt hos Trafikverket efter sju dagar.

När paketen med bilder och metadata kommer till Transportstyrelsen bearbetas dessa automatiskt av en programvara. Registreringsnumren på bilderna läses av och fordons- och fordonsägaruppgifter hämtas från vägtrafikregistret. Med ledning av tidpunkten för passagen beräknas skatten och skattskyldigheten fastställs. Denna bearbetning kan ta olika lång tid, från ca 15 minuter upp till flera timmar. Om paketen innehåller få passager går det naturligtvis fortare än om det rör sig om ett stort antal passager. Även andra omständigheter

kan påverka hur lång tid det tar för systemet att tolka bilderna som kommit in från kamerorna.

I vissa bilder klarar det automatiska systemet över huvud taget inte av att identifiera ett registreringsnummer. Dessa bilder sorteras då ut och hamnar i en kö för manuell bildgranskning av Transportstyrelsens handläggare. Från det att en bild tas av en kamera till dess att den har hanterats och ett registreringsnummer har identifierats i den manuella granskningen kan det gå flera dagar, beroende på hur många bilder som ligger i kö för granskning.

Under normala förhållanden är andelen bilder som behöver granskas manuellt ca fem procent. Om exempelvis ett snöoväder gör att många skyltar är svårästa kan så mycket som 40 procent av det inkomna bildmaterialet behöva granskas manuellt.

Hela systemet gällande trängselskatt kallas hos Transportstyrelsen för NAT (nationell trängselskatt). Inom det systemet sker alltså bildinsamlingen och bearbetningen av bildmaterialet. Uppgifter hämtas från vägtrafikregistret till systemet för att kunna matcha fordonsägare med de registreringsnummer som har identifierats. Från systemet skickas sedan de bearbetade uppgifter som ska föras in i vägtrafikregistret (se nästa avsnitt). Det gränssnitt av systemet för trängselskatt som handläggarna arbetar i kallas för HSA-webben, där HSA är en förkortning för ”hantera skatter och avgifter”. I HSA-webben är det möjligt att se passagebilderna.

10.2.3 Uppgifter om trängselskatt i vägtrafikregistret

De uppgifter som behövs för att Transportstyrelsen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om trängselskatt ska registreras i vägtrafikregistret (6 § andra stycket lagen [2001:558] om vägtrafikregister). Transportstyrelsen för registret med hjälp av automatiserad behandling och myndigheten är personuppgiftsansvarig. Vilka uppgifter som ska föras in i vägtrafikregistret i fråga om trängselskatt framgår av bilaga 5 till förordningen om vägtrafikregister. Bl.a. registreras uppgifter om tidpunkt för passagen, betalstation, registreringsnummer eller beteckning på skylt samt uppgifter om fordon och fordonsägare. Uppgifterna om fordon och fordonsägare har alltså hämtats från andra delar av vägtrafikregistret. I den angivna bilagan anges inte att ett fotografi av en registreringsskylt ska föras

in i vägtrafikregistret. Däremot ska, som tidigare framgått, uppgift om registreringsnumret registreras. Man skulle därmed kunna ifrågasätta om passagebilderna i sig utgör en del av vägtrafikregistret. Förekomsten av en särskild gallringsbestämmelse för överskottsinformation i en passagebild, se nedan, blir dock svårförklarlig om bilderna inte anses ingå i vägtrafikregistret.

Bestämmelser om när uppgifterna om trängselskatt ska gallras ur vägtrafikregistret finns i 3 kap. 6 § i den angivna förordningen. Som utgångspunkt gäller att uppgifterna ska gallras om skatten har betalats och omprövning inte har begärts. Samma gallringsfrister tillämpas för passagebilderna i NAT. Uppgifter som behandlas i samband med passage av en betalstation och som inte behövs för att ett beslut om trängselskatt ska kunna fattas ska dock gallras omedelbart (3 kap. 6 a §). Om det vid kamerabevakningen på grund av felkalibrering har tagits ett fotografi som visar såväl en registreringsskylt som en person, ska därför uppgifterna utöver vad registreringsskylten utvisar gallras omedelbart (se prop. 2003/04:145 s. 101).

Vid sökning i vägtrafikregistret får som sökbegrepp, när det gäller registreringen av trängselskatt, användas registreringsnummer, landskod i kombination med registreringsnummer, personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer samt datum för uppgifter om trängselskatt (4 kap. 1 § första stycket 5).

Se mer om lagen om vägtrafikregister och kommande reglering nedan i avsnitt 10.3.3.

10.2.4 Sekretess för uppgifter om trängselskatt

För uppgifter om trängselskatt gäller s.k. skattesekretess enligt 27 kap. OSL. Enligt 27 kap. 1 § föreligger absolut sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Skattesekretessen omfattar samtliga uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som hanteras av Transportstyrelsen i ärenden om trängselskatt, således även de uppgifter som hämtats in genom kamerabevakning (se prop. 2003/04:145 s. 102). Det innebär att i stort sett samtliga registrerade uppgifter är föremål för sekretess. Härifrån görs i 27 kap. 6 § första stycket undantag i fråga om beslut varigenom skatt eller underlag för bestämmande av

skatt fastställs. När det gäller trängselskatt finns dock en särskild reglering i andra stycket med innebörden att sekretess gäller i ett sådant beslut för uppgift om vilken betalstation bilen har passerat och tidpunkten för denna passage. Med tidpunkt avses såväl datum som klockslag (se Kammarrätten i Jönköpings dom 2016-08-04 i mål 2181-16).

Vidare gäller enligt 32 kap. 3 § sekretess för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kamera-bevakning som avses i kamerabevakningslagen (2018:1200), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen är, utöver 27 kap. 1 och 6 §§ OSL, tillämplig hos Transportstyrelsen. I 32 kap. 3 a § finns en sekretessbrytande bestämmelse som anger att sekretessen enligt 3 § inte hindrar att uppgift om en enskilds personliga förhållanden lämnas till bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen om uppgiften behövs för att utreda ett begånget brott för vilket fängelse är föreskrivet eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket fängelse är föreskrivet. Bestämmelsen möjliggör dock inte genombrott av den absoluta sekretess som gäller enligt 27 kap. 1 § för bilder som tagits med trängselskattkameror.

Därutöver gäller i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen, sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon denne närstående lider med om uppgiften röjs (22 kap. 1 §). Regeringen har i 6 § OSF föreskrivit att sådan sekretess ska gälla för verksamhet som avser Transportstyrelsens vägtrafikregister.

När flera sekretessbestämmelser är tillämpliga samtidigt har den bestämmelse som ger den enskilde det starkaste sekretesskyddet företräde. Det innebär att det i första hand är bestämmelserna om den absoluta skattesekretessen som tillämpas på uppgifterna om trängselskatt i vägtrafikregistret.

Under den tid passagebilderna finns lagrade hos Trafikverket skyddas uppgifterna av den sekretess som gäller enligt 32 kap. 3 § OSL till skydd för enskilds personliga förhållanden för uppgifter som har inhämtats genom kamerabevakning.

10.2.5 Dagens utlämnande från Transportstyrelsen till polisen

Transportstyrelsen kan redan i dag lämna ut uppgifter som ligger till grund för beslut om trängselskatt till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med stöd av sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Sådant utlämnande sker också, dock i liten skala. Det är i regel Polismyndigheten som begär ut uppgifter, oftast i samband med en förundersökning rörande ett begånget allvarigare brott. Antalet förfrågningar varierar men kan uppgå till drygt tio per månad.

Om begäran om utlämnande har sin grund i misstanke om ett visst begånget brott kan Transportstyrelsen tillämpa 10 kap. 24 § OSL. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. För att ett utlämnande ska få ske med stöd av bestämmelsen krävs således att fängelse ingår i straffskalan för det angivna brottet och att påföljden inte kan antas stanna vid böter. Detta medför att uppgifter inte kan lämnas ut för brott av mindre allvarlig karaktär, som exempelvis olovlig körning. Bestämmelsen kan bli tillämplig när det handlar om att lämna ut uppgifter avseende en viss bil som använts av någon som misstänks för brott. Uppgifterna i vägtrafikregistret kan då användas för att utröna om bilen har passerat en betalstation för trängselskatt. Paragrafen kan dock inte tillämpas för att lämna ut uppgifter om personer som inte med fog kan misstänkas för brott. Den kan alltså inte användas för att lämna ut uppgifter om samtliga bilar som passerat en viss betalstation under ett visst tidsintervall, även om utlämnande ska ske för utredning av ett konkret begånget brott (se regeringsbeslut 2011-07-28 i N2011/4356/TE).

När 10 kap. 24 § inte är möjlig att använda kan den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § bli tillämplig. Enligt bestämmelsen får en sekretessbelagd uppgift lämnas ut till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen kan exempelvis användas vid utlämnande till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen av uppgifter kopplade till förestående brottslighet. Den kan också användas för att lämna ut uppgifter om samtliga bilar som passerat en viss betalstation vid en viss tidpunkt då det ännu saknas

någon misstänkt för ett begånget brott (se det tidigare anförda regeringsbeslutet).

Utlämnandefrågorna hanteras under normal kontorstid. Vid behov rådgör en handläggare med juridisk kompetens inom myndigheten inför ett utlämnande och det kan medföra en viss fördröjning. Om utlämnande bedöms kunna ske så sker det normalt under samma dag eller senast nästkommande dag.

Vanligtvis lämnas de efterfrågade uppgifterna ut som s.k. passagerapporter med uppgifter om bilar och tidpunkter då dessa passerat en betalstation. Uppgifterna skickas till polisen i en lösenordskyddad excelfil via okrypterad e-post. Om passagebilder lämnas ut skickas dessa inte via e-post utan skrivs ut och skickas med vanlig post. I något fall har bilder lagts på en CD-skiva som hämtats av polis.

10.3 En effektivare tillgång till uppgifter om trängselskatt

10.3.1 Tolkning av vårt uppdrag

Vårt uppdrag är att utreda möjligheterna för Polismyndigheten och Säkerhetspolisens att på ett enklare sätt än i dag få tillgång till uppgifter som hämtats in med hjälp av trängselskattekameror. Så som uppdraget är utformat avgränsas det dock till fall där ett terroristattentat är nära förestående, pågående eller nyligen begånget och det finns anledning att snabbt finna gärningspersonen för att förhindra ett attentat eller ytterligare attentat. I dessa fall innebär nämligen tidsaspekten att det är av stor vikt att ett utlämnande kan ske på ett mer effektivt sätt än i dag. Som exempel kan nämnas situationen att polisen får trovärdiga tips om att en bilbomb kommer att sprängas i Stockholm under dagen och att den aktuella bilen har ett visst registreringsnummer. Det kan då finnas anledning för Polismyndigheten eller Säkerhetspolisens att så snabbt som möjligt få veta om, när och i vilken riktning denna bil har passerat någon av betalstationerna för trängselskatt i Stockholm för att kunna inrikta sina resurser på bästa sätt. I händelse av ett inträffat terroristattentat kan polisen vidare ha behov av att så snabbt som möjligt få tillgång till uppgifter om huruvida en specifik bil som kan vara involverad i attentatet har passerat en betalstation för trängselskatt och i vilken riktning detta skett. För det fall det saknas information om bilens

fullständiga registreringsnummer kan det i stället finnas behov av uppgifter om samtliga bilar som har passerat en viss betalstation vid en viss tidpunkt, för att kunna jämföra dessa uppgifter med annan information. I händelse av ett terroristattentat kan det vidare finnas intresse av att ta del av historiska uppgifter om passager för att utreda hur en viss inblandad bil har rört sig i tiden före attentatet. Sådan information kan behövas för att snabbt finna eventuella medgärningsmän och för att förhindra eventuella nya attentat. Dessa situationer omfattas enligt vår mening av vårt uppdrag.

Enligt utredningsdirektiven ingår i vårt uppdrag att förbättra möjligheterna för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att hantera konsekvenserna av ett terroristattentat. Även den situationen att ett terroristattentat har inträffat omfattas alltså av vårt uppdrag. Som vi uppfattat detta handlar uppdraget i den delen inte om att underlätta informationsutbytet när sedvanlig förundersökning enligt 23 kap. RB bedrivs utan om mer akuta insatser i nära anslutning till ett inträffat terroristattentat där en *snabb tillgång* till uppgifter från trängselskattkameror kan behövas. Inte heller omfattar uppdraget sådana fall av underrättelseinhämtning där det inte finns anledning att befara att ett terroristattentat är nära förestående. Den situationen att det kan finnas intresse av att få veta hur potentiella våldsbekämpande extremister rör sig i landet, utan att det finns konkret anledning att befara att de i närtid kommer att begå ett terroristattentat, faller således inte inom ramen för vårt uppdrag.

Det kan påpekas att de situationer som kan träffas av vårt uppdrag är ytterst ovanliga. Om ett eventuellt terroristattentat skulle inträffa eller är nära förestående, står det enligt vår bedömning klart att intresset av att finna gärningspersonen och skydda allmänheten väger väsentligen tyngre än den enskildes intresse av att kunna passera en trängselskattkamera utan att det ska komma till brottsbekämpande myndigheters kännedom. I ett sådant läge är det därmed, menar vi, närmast självklart att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen så snabbt som möjligt ska få tillgång till uppgifter om passage av trängselskattkamerorna, om uppgifterna kan antas främja polisens arbete. Vi har således stor förståelse för Polismyndighetens och Säkerhetspolisens önskemål om att i händelse av ett terroristattentat få tillgång till dessa uppgifter. Frågan vi ställer oss är hur en effektiv och rättssäker tillgång till uppgifterna kan åstadkommas på bästa sätt.

10.3.2 Möjliga vägar att gå

En effektivare tillgång till uppgifter som hämtas in med hjälp av trängselskattekamerorna kan åstadkommas på olika sätt. En sådan möjlighet vore att låta Polismyndigheten och Säkerhetspolisen få s.k. direktåtkomst till de uppgifter som Transportstyrelsen lägger till grund för beslut om trängselskatt. Med direktåtkomst menas vanligtvis att någon har direkt tillgång till någons databas eller register och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i databasen eller registret. I begreppet direktåtkomst ligger också att den som är ansvarig för databasen eller registret inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av (se t.ex. SOU 2015:39 s. 121). Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar således inte något beslut om utlämnande av de uppgifter som den som har direktåtkomst tar del av i varje enskilt fall. I stället måste en förhandsprövning göras av allt utlämnande som kan komma att ske genom direktåtkomst, t.ex. i fråga om utlämnandets förenlighet med offentlighets- och sekretesslagen. Handlingar som blir tillgängliga genom direktåtkomst blir allmänna även hos den mottagande myndigheten.

En bestämmelse om att en myndighet har rätt att få direktåtkomst till en annan myndighets databaser eller register har inte en sekretessbrytande effekt. Regler om direktåtkomst brukar därför ofta kompletteras med sekretessbrytande bestämmelser som avser hela den mängd uppgifter som direktåtkomsten omfattar. Dessa formuleras ofta som en rätt för mottagande myndighet att ta del av uppgifter. Den faktiska begränsningen av direktåtkomsten görs sedan med hjälp av olika tekniska lösningar beroende på hur omfattningen av direktåtkomsten har begränsats i det enskilda fallet. Begränsningar kan exempelvis göras genom olika behörighetsnivåer eller tillgång endast till vissa bestämda uppgifter, såsom uppgifter i en viss databas eller i vissa dokument.

En annan möjlighet till att åstadkomma en effektivare tillgång för polisen till uppgifter som hämtats in med hjälp av trängselskattekamerorna skulle kunna vara att införa en särskild uppgiftsskyldighet för Transportstyrelsen i vissa situationer, kanske eventuellt i kombination med att uppgifterna ska överföras i elektronisk form.

Vi kommer nedan att diskutera dessa olika möjligheter. Först kommer vi dock att redogöra för den reglering som kan komma att beröras av våra förslag.

10.3.3 Reglering som kan beröras av våra förslag

Kamerabevakningslagen

Vid införandet av systemet med trängselskatt beslutades att kameraövervakning skulle få användas vid de betalstationer där trängselskatt tas ut utan krav på tillstånd eller anmälan enligt den då gällande lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Det angavs vidare att kameraövervakningen endast får avse sådana uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalats (se prop. 2003/04:145 s. 91).

Den 1 augusti 2018 trädde den nya kamerabevakningslagen (2018:1200) i kraft. Lagen är tillämplig vid kamerabevakning, vilket bl.a. innebär att en tv-kamera eller annan jämförbar utrustning, utan att manövreras på platsen, används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning (jfr 3 §). Kamerabevakningslagen är också tillämplig för sådan behandling av inhämtat bildmaterial som utförs av den som bedriver bevakningen eller för hans eller hennes räkning (se 4 §). Det är Trafikverket som bedriver kamerabevakningen vid betalstationerna för trängselskatt (jfr 9 § 4 c). Lagen är således tillämplig för den kamerabevakning och den personuppgiftsbehandling som utförs av Trafikverket. Av anförd bestämmelse framgår dock att tillstånd till kamerabevakning inte krävs vid bevakning som bedrivs av Trafikverket vid betalstationerna för trängselskatt och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas.

När Trafikverket lämnar över insamlat material till Transportstyrelsen, som därigenom blir ansvarig för den fortsatta behandlingen av detta, upphör kamerabevakningslagen att vara tillämplig såvitt avser det materialet. Kamerabevakningslagen är således inte tillämplig för den personuppgiftsbehandling som utförs av Transportstyrelsen i anledning av uppgifterna om trängselskatt.

Kamerabevakningsutredningen (Ju 2017:14) har i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder som kan underlätta kamerabevakning som sker

i brottsbekämpande syfte. Utredningen ska föreslå förenklingar i systemet med kamerabevakning, med utgångspunkten att tillståndsplikten för kamerabevakning ska tas bort och i första hand ersättas med en anmälningssplikt. Utredningen ska även analysera förutsättningarna för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer. Uppdraget att föreslå åtgärder som kan underlätta kamerabevakning i brottsbekämpande syfte ska redovisas senast den 15 augusti 2018. Uppdraget ska i övrigt redovisas den 15 februari 2019.

Det som ovan anförts om kamerabevakningslagens tillämpningsområde innebär att lagen inte kommer att beröras av de förändringar gällande utlämnande av uppgifter om trängselskatt från Transportstyrelsen till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som vi kan komma att föreslå.

Lagen om vägtrafikregister

Vägtrafikregistret förs av Transportstyrelsen och innehåller information om alla civila, svenskregistrerade fordon. I registret finns, förutom uppgifter om trängselskatt, även uppgifter om bl.a. körkortshavare, felparkeringsavgifter och eventuella restförda fordringar för ett fordon. I den tidigare nämnda lagen om vägtrafikregister och den tillhörande förordningen finns – utöver verksamhetsreglering – bestämmelser om behandlingen av personuppgifterna i registret. Av lagens 2 § följer att i den mån det inte finns några avvikande bestämmelser i lagen om vägtrafikregister eller i en förordning som beslutats med stöd av lagen ska personuppgiftslagen (1998:204) tillämpas på personuppgifter i vägtrafikregistret. Om ett fordon ägs av en person är fordonets registreringsnummer att anse som en personuppgift (jfr prop. 2003/04:145 s. 98). Vid bearbetningen av registreringsnumret hos Transportstyrelsen kan fler typer av personuppgifter tillkomma, såsom fordonsägarens namn, personnummer och adress.

I 5 § lagen om vägtrafikregister anges ändamålen för behandlingen av personuppgifter i registret. Enligt bestämmelsen har registret till ändamål att bl.a. tillhandahålla uppgifter för verksamhet, för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning i fråga om fordonsägare (punkten 1 a). I samband med in-

förandet av trängselskattesystemet angavs att den behandling av personuppgifter som sker när Vägverket (numera Transportstyrelsen) fattar beslut om trängselskatt omfattas av ändamålet för vägtrafikregistret så som det beskrivs i 5 § 1 a (se a. prop. s. 99).

I 5 a § har intagits en kompletterande bestämmelse som bl.a. anger att personuppgifter som avses i 5 § får behandlas för att fullgöra uppgiftsutlämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

När det gäller direktåtkomst anges i 8 § första stycket att sådan åtkomst till uppgifter i vägtrafikregistret endast får medges för sådana ändamål som anges i 5 § 1–3 och 7 i enlighet med föreskrifter som meddelats av regeringen. I 4 kap. 4 § i den till lagen hörande förordningen anges att direktåtkomst till uppgifter i vägtrafikregistret endast får medges om den utgör en tillåten behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen. Vidare anges att direktåtkomst inte får medges innan Transportstyrelsen försäkrat sig om att behörighets- och säkerhetsfrågorna är lösta på ett sätt som är tillfredsställande ur integritetssynpunkt. Ett medgivande får återtas om förutsättningarna för det inte längre finns eller om det finns någon annan särskild anledning att återta det. Enligt 4 kap. 5 § andra stycket får Transportstyrelsen för en användare som medges direktåtkomst bestämma de begränsningar av användningen av sökbegrepp och de övriga villkor som anses nödvändiga ur integritetssynpunkt.

En lång rad företag, organisationer och myndigheter har i dag direktåtkomst till vissa uppgifter som finns registrerade i vägtrafikregistret. Utöver att enskilda kan ha direktåtkomst till egna uppgifter (jfr 8 § andra stycket lagen om vägtrafikregister) så är det endast Skatteverket som har direktåtkomst till uppgifterna i registret om trängselskatt. Skatteverket har även direktåtkomst till den s.k. HSA-webben där passagebilderna visas. Direktåtkomsten för Skatteverket är dock inte särskilt författningsreglerad. Transportstyrelsen har inte heller fattat något särskilt beslut om att medge Skatteverket direktåtkomst. I 4 kap. 10 a § förordningen om vägtrafikregister finns intaget en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som anger att uppgifter i vägtrafikregistret som avser trängselskatt på begäran ska lämnas ut till Skatteverket när det behövs för verkets handläggning av ärende om trängselskatt (jfr a. prop. s. 103 f.).

Lagen och förordningen om vägtrafikregister innehåller inte några generella regler om annat elektroniskt utlämnande av uppgifter än direktåtkomst. Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst sker dock i många olika situationer inom Transportstyrelsens verksamhet på vägtrafikområdet. Uppgifter lämnas t.ex. ut genom e-post, sms-tjänster, filöverföring och tonvalssignalering per telefon. Utbyte av information med andra myndigheter, t.ex. Skatteverket och Polismyndigheten, sker ofta genom en direkt dataförbindelse mellan aktörernas olika system i form av t.ex. filöverföring eller samkörning av register.

Det är vår uppfattning att en eventuell direktåtkomst för Polismyndigheten och/eller Säkerhetspolisen till uppgifter som Transportstyrelsen lägger till grund för beslut om trängselskatt inte skulle medföra att en ändring behöver göras i lagen om vägtrafikregisters ändamålsbestämmelser för det fall en sådan direktåtkomst regleras särskilt i lag eller förordning (jfr 5 a § första meningen). Däremot skulle krävas en ändring i 8 § eftersom de ändamål för vilka direktåtkomst får medges enligt bestämmelsen inte omfattar Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens behov av uppgifter vid ett terroristattentat. För det fall en direktåtkomst skulle införas krävs vidare att en sekretessbrytande bestämmelse införs som ger Polismyndigheten och Säkerhetspolisen rätt att ta del av aktuella uppgifter. En sådan bestämmelse skulle kunna föras in i anslutning till den sekretessbrytande bestämmelse i förordningen som gäller för utlämnande till Skatteverket (4 kap. 10 a §). Dock talar den omständigheten att brottsbekämpande myndigheter medges direktåtkomst till sekretessreglerade uppgifter hos en myndighet som inte ägnar sig åt brottsbekämpning för att det är fråga om ett sådant ingrepp i enskilds personliga förhållanden som kräver stöd i lag. Som tidigare framgått innebär en direktåtkomst att alla uppgifter är utlämnade redan när direktåtkomsten etableras tekniskt. Uppgiftsutbytet kan därför knappast anses vara av ringa omfattning (jfr SOU 2015:39 s. 420).

Enligt vår uppfattning skulle någon annan form av elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst inte behöva regleras i lagen eller förordningen.

Ny dataskyddsreglering

Dataskyddsförordningen tillämpas från och med den 25 maj 2018. Förordningen medför bl.a. att anpassningar behöver göras i befintliga särskilda registerförfattningar. Förordningen är dock i sig direkt tillämplig. Den kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Personuppgiftslagen gäller dock fortfarande i den utsträckning som det i en annan lag eller en förordning finns bestämmelser som innehåller hänvisningar till den lagen, såsom alltså är fallet med lagen om vägtrafikregister.

Vägfrikregisterutredningen har föreslagit att lagen om vägfrikregister ska upphävas och ersättas av en lag med bestämmelser om behandling av personuppgifter, vägfrikdatalag, och en lag med materiella bestämmelser avseende fordonens brukande m.m. (se SOU 2010:76). Förslaget har beretts inom Regeringskansliet. I ett utkast till lagrådsremiss, Vägfrikdatalag, har Näringsdepartementet bl.a. utgått från förslaget till vägfrikdatalag och anpassat det till dataskyddsförordningen. Vägfrikdatalagen föreslås i utkastet träda i kraft den 1 januari 2019. Regeringen har för avsikt att besluta en proposition under hösten 2018.

Reglering hos de mottagande myndigheterna

Uppgifter som ligger till grund för beslut om trängselskatt och som lämnas från Transportstyrelsen till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen omfattas hos mottagaren normalt av sekretess såväl till skydd för det allmänna enligt bestämmelserna i 18 kap. OSL, som till skydd för den enskilde enligt 35 kap. 1 §. Sekretessen till skydd för den enskilde enligt den sistnämnda bestämmelsen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Vidare kan uppgifterna skyddas av sekretess till skydd för den enskilde enligt 32 kap. 3 §, som gäller för uppgifter som inhämtats genom kamerabevakning. Sekretess för personuppgifter som inhämtats genom kamerabevakning gäller nämligen oavsett hos vilken myndighet de finns. Även bestämmelsen i 32 kap. 3 § gäller med ett omvänt skaderekvisit.

För det fall uppgifter skulle lämnas ut genom direktåtkomst ska vidare nämnas att det av 11 kap. 4 § följer att sekretess som gäller hos den utlämnande myndigheten vid direktåtkomst överförs till den mottagande myndigheten och således blir tillämplig även där. Detta gäller dock inte för uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten. Sekretess som är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten, s.k. primär sekretess, har vidare företräde framför den överförda sekretessen, och det oavsett om den primära sekretessen är starkare eller svagare än den överförda sekretessen (11 kap. 8 §). Nyss nämnda sekretessbestämmelser utgör just sådan primär sekretess som torde gälla före överförd sekretess från Transportstyrelsen.

Trots att bestämmelserna i 35 kap. 1 § och 32 kap. 3 § innebär ett något lägre sekretesskydd till skydd för uppgift om enskilda förhållanden än vad som följer av den absoluta skattesekretess som gäller hos Transportstyrelsen får, enligt vår mening, den tillämpliga sekretessregleringen hos de mottagande myndigheterna bedömas ge ett tillräckligt skydd för uppgifterna. Något skäl att införa en ändrad sekretessreglering hos de mottagande myndigheterna kan vi således inte se, oavsett om en direktåtkomst till uppgifterna om trängselskatt i vägtrafikregistret införs eller inte.

Uppgifterna som lämnas från Transportstyrelsen till polisen kommer hos de mottagande myndigheterna att behandlas med stöd av den nu gällande dataskyddsregleringen i polisdatalagen (2010:361) eller den dataskyddsreglering som ersätter denna. Vi kan inte se att det behöver införas någon generell ändrad reglering gällande behandlingen av de aktuella personuppgifterna hos de mottagande myndigheterna, oavsett om behandlingen sker enligt den i dag gällande dataskyddsregleringen eller den kommande. För det fall en direktåtkomst införs skulle det dock behöva övervägas om det i de mottagande myndigheternas dataskyddsregleringar behöver införas regler som begränsar användningen av trängselskatteuppgifterna, så att de inte används för andra ändamål än att förhindra eller på annat sätt ingripa mot terroristattentat.

10.4 Överväganden och förslag

10.4.1 Bör direktåtkomst införas?

Bedömning: Direktåtkomst är inte en lämplig väg att gå för att åstadkomma ett effektivt utlämnande av uppgifter om trängselskatt till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inom ramen för de myndigheternas arbete med att förhindra eller på annat sätt ingripa mot terroristattentat.

För- och nackdelar med direktåtkomst

Direktåtkomst innebär regelmässigt effektivitetsvinster för den mottagande myndigheten, eftersom handläggande tjänstemän inte behöver begära ut de uppgifter som behövs för bedömningen av ett enskilt fall utan själva kan söka fram denna information. En direktåtkomst innebär också fördelar för den utlämnande myndigheten, eftersom resurser inte behöver avsättas för att hantera de förfrågningar om utlämnande som kommer in från andra myndigheter. Direktåtkomst kan även innebära fördelar ur informationssäkerhetssynpunkt, eftersom överföring av information vid direktåtkomst kan ske på ett säkrare sätt än till exempel via e-post.

En direktåtkomst innebär dock generellt risker för intrång i den personliga integriteten, främst eftersom uppgifterna typiskt sett blir tillgängliga för fler personer. Vid en direktåtkomst får nämligen den mottagande myndigheten även tillgång till uppgifter om personer som visar sig aldrig bli aktuella i myndighetens verksamhet. Sådan s.k. överskottsinformation blir allmän handling hos den mottagande myndigheten redan då den tekniska möjligheten att ta del av informationen etableras. Som framgått ovan skulle nästan alla tekniskt åtkomliga uppgifter i det aktuella fallet utgöra överskottsinformation, i vart fall vid en direktåtkomst som etablerades innan det uppstått en sådan akut situation som avses i vårt uppdrag. Vidare innebär en direktåtkomst att den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera användningen av uppgifterna minskar, eftersom de handlingar som omfattas av åtkomsten redan har lämnats ut.

Tekniska förutsättningar för direktåtkomst

Vid ett eventuellt terroristattentat behöver insatser ske snabbt för att möta de direkta behov som finns. Ett akut skede måste avbrytas eller begränsas. När ett terroristattentat har hänt är vidare risken störst för ett nytt attentat. En viktig del i att kunna avbryta pågående attentat eller förhindra en sekundär attack är att kunna identifiera gärningsmän och lokalisera dessa. En direktåtkomst till de kameror som är placerade vid betalstationerna för trängselskatt hade naturligtvis varit den tidsmässigt mest effektiva lösningen för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att få tillgång till uppgifter om bilar som passerat betalstationerna. Enligt uppgift från Transportstyrelsen är dock en sådan uppkoppling direkt till kamerorna inte tekniskt möjlig att genomföra i dagsläget. Kamerorna registrerar svartvita stillbilder när bilar passerar och filmar således inte hela trafikflödet. Det bildmaterial som lagras tillfälligt i boxar vid kamerorna innan bilderna sänds vidare till Transportstyrelsen är inte sökbart eftersom registreringsnumren då ännu inte har tolkats fram ur bilderna. Möjlighet till direktåtkomst till bilderna uppkommer när paketen med bilder har ankommit till Transportstyrelsen. För att söka efter ett visst registreringsnummer behöver man dock vänta till dess bilderna bearbetats av systemet och registreringsnumret har identifierats i en bild.

Enligt Transportstyrelsens uppskattning skulle det, vid angivande av ett särskilt registreringsnummer, i allra bästa fall gå att söka fram bilder som är ca 30 minuter gamla. Att man inte kan få fram färskare material beror dels på att kamerorna inte levererar bilderna omedelbart när de har tagits (utan med vissa intervall, se avsnitt 10.2.2 ovan), dels på att bearbetningen av bildmaterialet hos Transportstyrelsen, då man bl.a. identifierar registreringsnumren, tar viss tid. Vid passager av betalstationerna i centrala Stockholm och Göteborg, där det är ett stort trafikflöde, bedömer Transportstyrelsen att det oftast tar längre tid. I normalfallet skulle därför de bilder som det skulle kunna vara möjligt för polisen att få direktåtkomst till vara flera timmar gamla. Vid stora mängder data som ska behandlas eller vid tillfälliga störningar i systemet kan behandlingen ta ännu längre tid. Som angetts ovan kan systemet inte heller läsa av alla registreringsskyltar utan en del av detta arbete sker manuellt, vilket också påverkar tidsaspekten negativt. Det bör i sammanhanget också

påpekas att kamerorna endast är påslagna under vissa tidpunkter på vardagarna, i Stockholm mellan kl. 06.30 och 18.29 och i Göteborg mellan kl. 06.00 och 18.29. Under kvällar och helger samlas således inte några bilder in och inte heller under dag före helgdag eller under juli månad.

Är direktåtkomst en lämplig väg att gå?

Direktåtkomst brukar typiskt sett användas vid utlämnande mellan myndigheter av uppgifter som den mottagande myndigheten behöver använda mer frekvent. Som vi tidigare konstaterat är terroristattentat något som inträffar mycket sällan. En möjlighet för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att i händelse av ett pågående, hotande eller nyligen inträffat terroristattentat få direkt tillgång till uppgifter som ligger till grund för beslut om trängselskatt skulle därför ytterst sällan komma till användning. Det tekniska inrättandet av en möjlighet till direktåtkomst skulle således visserligen ge potential till en snabb tillgång med samtidigt också medföra stora kostnader för något som skulle utnyttjas endast i en mycket liten utsträckning.

Med hänsyn till vad som ovan anförts om förutsättningarna kan ifrågasättas huruvida en direktåtkomst verkligen är en lämplig väg att gå för att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen på ett effektivare sätt ska kunna ta del av uppgifter som hämtas in för beslut om trängselskatt. Någon direktåtkomst till kamerorna i sig är alltså inte möjlig i dagsläget. Vidare innehåller passagebilderna som utgångspunkt endast ett registreringsnummer. Vem som kör bilen eller ens vilket märke det är på bilen framgår med största sannolikhet inte och för det fall sådana uppgifter framgår ska de omedelbart gallras av Transportstyrelsen.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har förklarat att de inte ser att direktåtkomst är en realistisk väg att gå för att få till stånd en mer effektiv tillgång till information om passage av trängselskattkamerorna. I händelse av ett terroristattentat är myndigheterna intresserade av att så snabbt som möjligt få veta om en viss bil har passerat en trängselskattkamera och i vilken riktning. För att få veta detta krävs att en analys görs av passagebilderna där det fastställs vilka registreringsnummer som framgår av bilderna. För att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen skulle ha möjlighet att på egen

hand göra den analys av passagebilderna som i dag görs av Transportstyrelsen skulle det krävas stora tekniska investeringar. Med hänsyn till att uppgifterna skulle komma att användas i en mycket begränsad omfattning har myndigheterna inte ansett det vara proportionerligt att göra en sådan programutveckling. Därtill kommer att det skulle krävas stora resurser för att underhålla ett sådant system samt att det skulle vara bekymmersamt att internt upprätthålla kompetensen gällande systemet för trängselskatt eftersom tekniken väldigt sällan skulle användas. Det synes således inte finnas övertygande skäl till att införa en direktåtkomst till passagebilderna innan de har bearbetats av Transportstyrelsen.

När bilderna väl är bearbetade har i flera fall ett antal timmar flutit sedan passagen. Även i dessa fall kan det därför ifrågasättas huruvida det finns några bärande skäl till att införa en direktåtkomst till uppgifterna hos Transportstyrelsen för de polisiära myndigheterna. En sammanställning av de uppgifter som i detta läge finns hos Transportstyrelsen skulle i stället, på begäran, kunna lämnas ut så snart uppgifterna är bearbetade.

10.4.2 Bör andra möjligheter till effektivare åtkomst införas?

Förslag: Det förs i förordningen om vägtrafikregister in en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som anger att Transportstyrelsen på begäran skyndsamt ska lämna trängselskatteuppgifter avseende passager till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen om uppgifterna i ett brådskande fall behövs där för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Bedömning: Det krävs i övrigt inte några författningsändringar för att få till stånd ett effektivare elektroniskt utlämnande.

En sekretessbrytande uppgiftsskyldighet

Ett utlämnande av sekretessbelagd information från Transportstyrelsen på begäran kräver att en sekretessprövning görs. Som framgått ovan kan ett utlämnande av uppgifter kopplade till en enstaka

bil ske med stöd av 10 kap. 24 § OSL när utlämnandet avser ett misstänkt begånget brott. Bestämmelsen innehåller inget krav på någon intresseavvägning, varför ett utlämnande med stöd av bestämmelsen inte torde innebära några bekymmer i sammanhanget. I andra fall kan ett utlämnande ske med stöd av generalklausulen, 10 kap. 27 §. Vid ett utlämnande enligt generalklausulen krävs att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företrädare framför det intresse som sekretessen ska skydda. Vid intresseavvägningen bör beaktas att det finns ett starkt samhälleligt intresse av att förhindra terroristattentat. Det intresset får som utgångspunkt anses väga klart tyngre än den enskildes intresse av att passera en trängselskattkamera utan att det ska komma till brottsbekämpande myndigheters kännedom. Vidare har polisen i händelse av ett nära förestående, pågående eller nyligen inträffat terroristattentat ett klart behov av uppgifter som hämtas in av trängselskattkamerorna för att utföra sitt myndighetsreglerade uppdrag att förhindra eller på annat sätt ingripa mot brott. De uppgifter som lämnas från Transportstyrelsen till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen kommer hos mottagaren att skyddas av sekretess såväl till skydd för det allmänna enligt bestämmelserna i 18 kap., som till skydd för den enskilde enligt 35 kap. 1 § och 32 kap. 3 §. Sekretess till skydd för den enskilde enligt sistnämnda bestämmelser gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Bestämmelserna innebär, som tidigare framgått, visserligen ett något lägre sekretesskydd till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden än vad som följer av den absoluta skatteseekretessen. Dock får den tillämpliga sekretesslagstiftningen hos de mottagande myndigheterna anses ge ett tillräckligt skydd för uppgifterna. Enligt vår mening är det således inte troligt att en intresseavvägning enligt generalklausulen skulle innebära att Transportstyrelsen inte lämnade ut aktuella uppgifter i de situationer som faller inom vårt uppdrag, i vart fall inte om begäran avser en särskild bil eller passager under en kortare tidsperiod.

Som konstaterats i avsnitt 7.3.3 är dock generalklausulen till sin utformning inte helt enkel att tillämpa, särskilt inte av personal i den s.k. första linjen. Sekretessprövningen kan därför ta viss tid. Detta kan medföra förseningar vid ett utlämnande. En möjlig väg att gå för att förenkla utlämnandet av uppgifterna från Transportstyrelsen till

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vore därför att införa en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för de slags situationer som faller inom vårt uppdrag. För det fall en sådan uppgiftsskyldighet infördes skulle det stå klart att aktuella uppgifter på begäran ska lämnas ut av Transportstyrelsen till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, utan att en sekretessprövning först behöver göras. Införandet av en sådan enkel sekretessbrytare skulle vidare innebära att handläggare vid Transportstyrelsen inte behöver stämma av med någon annan inom myndigheten inför ett utlämnande, vilket skulle medföra att uppgifterna skulle kunna lämnas ut på ett snabbare sätt än i dag.

En uppgiftsskyldighet bör enligt vår mening lämpligen utformas så att den omfattar utlämnande av såväl sådana uppgifter i vägtrafikregistret som hos Transportstyrelsen ligger till grund för beslut om trängselskatt, som de bilder från passager av trängselskattkamerorna som eventuellt lagras i annat system hos myndigheten. Bestämmelsen bör vidare utformas så att dessa uppgifter på begäran ska lämnas ut till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för det fall dessa myndigheter finner att uppgifterna i ett brådskande fall behövs där för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen). Vilka situationer som rättsligt kan utgöra terroristbrott kan dock vara svårt att avgöra på förhand. Rubriceringen avgörs dels av en bedömning av om aktuell gärning allvarligt kan skada staten eller en mellanstatlig organisation, dels av gärningspersonens avsikt med sitt handlande. Polismyndigheten väljer därför att behandla misstänkta terroristbrott som sådana till dess att det står klart att det inte är det. Vi ser inte skäl att göra någon annan bedömning. Enligt vårt förslag bör därför en sekretessbrytande bestämmelse avgränsas till fall som på förhand kan befaras utgöra terroristbrott, oavsett om den slutliga rubriceringen av den brottsliga gärningen kommer att bli just denna (jfr t.ex. prop. 2005/06:111 s. 44). Ett utlämnande skulle därmed kunna ske inte bara vid angrepp som kan konstateras utgöra terroristbrott utan också när det är oklart om den aktuella handlingen utförs med det särskilda uppsåt som krävs för att det ska röra sig om ett sådant brott. Utlämnande av uppgifter om trängselskatt enligt en sådan bestämmelse skulle kunna ske bl.a. om uppgifterna behövs för att

avvärja ett överhängande angrepp eller för att begränsa skadeverkingarna vid en pågående attack (jfr. prop. 2016/17:139 s. 97).

Enligt vår mening bör uppgiftsskyldigheten endast omfatta terroristbrott enligt terroristbrottslagen och alltså inte sådana förberedande handlingar med anknytning till terrorism som omfattas av kriminalisering i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) eller i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen).

En begränsning till att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt terroristbrottslagen innebär enligt vår mening att utlämnande inte kan begäras för ren underrättelseinhämtning utan anknytning till en konkret misstanke om ett förestående terroristbrott. Däremot kan utlämnande begäras då det finns konkret anledning att befara att det i närtid kommer att begås ett terroristattentat och att polisiära insatser brådskar. Detta bör i bestämmelsen framgå genom att även *förhindrande* av terroristbrott och rekvisitet *brådskande fall* anges. Det bör vara upp till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att avgöra huruvida en sådan situation som bestämmelsen omfattar är vid handen. För att framhålla vikten av att ett utlämnande i de aktuella situationerna sker så snart som möjligt bör det av bestämmelsen vidare framgå att ett utlämnande ska ske skyndsamt.

En uppgiftsskyldighet skulle lämpligen kunna regleras på förordningsnivå i den till lagen om vägtrafikregister hörande förordningen, på samma sätt som den uppgiftsskyldighet som gäller gentemot Skatteverket (4 kap. 10 a §).

Uppgiftslämnandet med stöd av den nya föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer troligen att avse avgränsade uppgiftsmängder och alltså inte omfatta några kontinuerliga massuttag. Uppgifterna får hos de mottagande myndigheterna behandlas i enlighet med tillämplig dataskyddsreglering och med övrig reglering av polisens informationshantering. Vi ser inte skäl att i övrigt begränsa hur uppgifterna får användas i den brottsbekämpande verksamheten.

Formen för ett elektroniskt utlämnande

För att få till stånd ett effektivt utlämnande av uppgifter som ligger till grund för beslut om trängselskatt bör vidare ett utlämnande från Transportstyrelsen till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ske elektroniskt. Hur detta kan ordnas rent praktiskt är dock en samverkansfråga mellan myndigheterna som inte kräver författningsändringar. För samtliga myndigheter gäller redan höga krav på datasäkerhet i befintlig och kommande dataskyddsreglering vilka givet måste följas när elektronisk överföring av dessa sekretesskyddade uppgifter kommer i fråga.

11 Konsekvenser

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

11.1 Konsekvenser för myndigheter

Syftet med de föreslagna ändringarna är att underlätta det förebyggande arbetet mot terrorism genom att dels se till att sådant uppgiftslämnande från Polismyndigheten till den kommunala socialtjänsten som bör ske i det förebyggande arbetet också kan ske, dels utvidga möjligheterna för socialtjänsten att lämna ut uppgifter som avser misstankar om begången terroristbrottslighet till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Även förslaget om att utvidga möjligheten för socialtjänsten att lämna ut uppgifter om en enskild som inte har fyllt 21 också till Säkerhetspolisen syftar till att underlätta det förebyggande arbetet mot terrorism. Vidare syftar förslaget om att Transportstyrelsen på begäran ska lämna ut trängselskatteuppgifter avseende passager till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen till att polisen snabbare ska kunna förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra ett terroristbrott. Samtidigt innebär de lämnade förslagen att rättssäkerheten bibehålls i det förebyggande arbetet mot terrorism. För en närmare redogörelse för de lämnade förslagen hänvisas till avsnitt 7, 8 och 10.

Polismyndigheten och myndigheterna inom socialtjänsten utbyter redan i dag vissa uppgifter inom ramen för det förebyggande arbetet mot terrorism. Det föreslagna sekretessbrytande undantaget för Polismyndigheten kommer sannolikt att innebära ett visst ökat uppgiftslämnande *från Polismyndigheten* till den kommunala socialtjänsten, vilket kan förväntas leda till ett mer effektivt förebyggande arbete mot terrorism. Även ett utlämnande *från socialtjänsten* till polisen med stöd av den föreslagna sekretessbrytande regleringen kan förväntas leda till att terroristbrott kan förebyggas och förhindras. En ökad medvetenhet hos socialtjänsten om den sekretessbrytande regleringen kan leda till fler överlämnanden. Med hänsyn till att antalet begångna brott enligt terroristlagarna, såvitt känt, är ovanliga kan dock antalet utlämnanden från socialtjänsten till polisen med stöd av den föreslagna regleringen antas bli tämligen begränsat.

Sådant uppgiftslämnande som kan komma att ske från Transportstyrelsen till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med stöd av den föreslagna sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten kan ske redan enligt dagens lagstiftning. Dock kommer ett utlämnande att kunna ske på ett mer effektivt sätt med stöd av den föreslagna regleringen, vilket kan förbättra polisens möjligheter att förhindra eller på annat sätt hantera konsekvenserna av ett terroristattentat.

Förslaget gällande utlämnande av trängselskatteuppgifter från Transportstyrelsen till polisen förväntas inte leda till ett utökat uppgiftslämnande. Däremot kan förslagen som avser uppgiftslämnande mellan polis och socialtjänst innebära att de mottagande myndigheterna får fler uppgifter om enskilda att arbeta vidare med. Således kan ett ökat uppgiftslämnande från Polismyndigheten till socialtjänsten innebära att de kommunala socialtjänstmyndigheterna får anledning att inleda fler ärenden om enskilda. Även för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten innebära att fler uppgifter om enskilda behöver kontrolleras. Som tidigare framkommit är dock förekomsten av våldsbejakande extremism och terrorism förhållandevis begränsad. Enligt vår bedömning kan därför de kostnadsökningar som lagändringarna kan komma att indirekt medföra bedömas vara marginella och kan främst begränsas till kostnader för olika mindre utbildningsinsatser och framtagande av riktlinjer för personalen inom aktuella myndigheter. Dessa kostnader bedöms rymmas inom respektive myndighets befintliga ekonomiska ramar. På samma sätt

finner vi att tillsynsmyndigheternas arbetsuppgifter till följd av våra förslag är så begränsade att de inte kommer att medföra merkostnader. När det gäller de kommunala socialtjänstmyndigheterna görs sammantaget bedömningen att eftersom det endast kan bli fråga om mindre kostnadsökningar för kommunerna behövs det inte någon ekonomisk kompensation i enlighet med finansieringsprincipen.

11.2 Konsekvenser för enskilda

De lämnade förslagen kan innebära en viss ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet genom att fler uppgifter om enskilda kan komma att lämnas mellan myndigheter. Förslagen har därför begränsats till sådant uppgiftslämnande som ansetts behövligt för att förebygga och förhindra terrorism. Vidare har förslagen begränsats till att omfatta utlämnanden endast till sådana myndigheter som har ett konkret behov av uppgifterna och ett starkt sekretesskydd till skydd för den enskildes integritet. De begränsningar som föreslås och de andra regler som styr myndigheternas uppdrag och verksamhet medför att konsekvenserna för enskilda är begränsade och får anses vara proportionerliga och acceptabla i förhållande till det samhällsintresse som bekämpning av terrorism utgör.

Förslagen bedöms inte medföra några kostnadsökningar eller administrativa bördor för enskilda.

11.3 Konsekvenser i övrigt

Författningsförslagen innebär inte att den kommunala självstyrelsen påverkas. Förslagen bedöms inte heller få några konsekvenser för jämställdheten eller miljön. Enligt utredningens bedömning medför förslagen i betänkandet inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) och som inte kommenteras på andra ställen i detta kapitel.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: Författningsförslagen bör träda i kraft den 1 november 2019. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

De föreslagna författningsändringarna medför inga systemändringar eller behov av större utbildningsinsatser hos de berörda myndigheterna. Ändringarna bör därför kunna träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av lagrådsyttrande och riksdagsbehandling bör lagändringarna tidigast kunna träda i kraft den 1 november 2019. Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

13 Författningskommentar

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

12 kap.

10 §

Genom en ny bestämmelse, 10 kap. 23 a § OSL, har föreslagits en möjlighet att utan hinder av socialtjänstsekretessen lämna uppgifter till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen vid misstanke om ett begånget terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). I förevarande paragrafs *första stycke* har lagts till en hänvisning till denna möjlighet.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

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

10 kap.

18 a §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 8.3.2 och 8.5.4, innebär att det under vissa förutsättningar är möjligt att lämna ut uppgifter som annars omfattas av socialtjänstsekretess till Polismyndigheten i syfte att förebygga att brott begås av unga personer.

I *första stycket* införs en möjlighet att lämna ut aktuella uppgifter även till Säkerhetspolisen. Tillägget innebär att myndigheterna inom socialtjänsten får möjlighet att till Säkerhetspolisen lämna ut uppgifter om en person under 21 år som riskerar att involveras i brottslighet med anknytning till terrorism och exempelvis har för avsikt att begå en resa i terrorismsyfte, om övriga rekvisit enligt bestämmelsen är uppfyllda. I övrigt hänvisas till författningskommentaren till bestämmelsen i dess ursprungliga lydelse (prop. 2011/12:171 s. 46 f.).

Andra stycket är oförändrat.

23 a §

Bestämmelsen, som är ny, bryter socialtjänstsekretessen i förhållande till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen för uppgifter som angår misstanke om begångna brott med anknytning till terrorism. När det gäller terroristbrott enligt terroristbrottslagen och försök sådant brott omfattas sådana brottsmisstankar redan av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL, men har av lagtekniska lämplighetsskäl införts även i den nya bestämmelsen. Frågan har behandlats i avsnitt 8.5.2.

Bestämmelserna i paragrafen innebär att misstankar om begångna brott enligt de angivna lagarna kan lämnas oavsett det aktuella brottets svårighetsgrad och oavsett om det är fråga om fullbordade brott eller straffbara osjälvständiga brottsformer. Utlämnande kan alltså ske vid misstankar om ett begånget terroristbrott samt försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott. Vidare kan utlämnande ske vid misstankar om samtliga brott enligt rekryteringslagen och

finansieringslagen, så även vid ett misstänkt begånget försök till brott enligt 3 § finansieringslagen. Socialtjänstsekretessen får brytas exempelvis för att lämna uppgift om att en viss person har sökt förmå annan att begå eller medverka till terroristbrott (4 § rekryteringslagen), om att en viss person har meddelat eller sökt meddela annan utbildning i terrorismsyfte (5 §) eller om att en viss person har mottagit sådan utbildning (5 a §). Det är vidare möjligt att lämna uppgifter om att en enskild har rest eller påbörjat en resa i terrorismsyfte (5 b §) eller genom pengar eller annan egendom finansierat terroristbrottslighet (3 § finansieringslagen).

Det ankommer på den enskilde befattningshavaren att pröva om uppgifter bör eller ska lämnas ut. På samma sätt som vid utlämnanden enligt 10 kap. 23 § OSL kan det vara lämpligt att rådgöra med en överordnad samt i tveksamma fall lämna över frågan till myndighetens avgörande (jfr prop. 2005/06:161 s. 104). Vid tvekan om hur en misstänkt gärning ska rubriceras, t.ex. om den utgör ett rekryteringsbrott, kan råd inhämtas av polis genom att omständigheterna presenteras i oidentifierad form innan ställning tas till om förutsättningar för ett sekretessgenombrott föreligger eller inte.

Bestämmelsen innebär en möjlighet för socialtjänsten att på eget initiativ anmäla misstankar om brott enligt aktuella lagar till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och således ingen skyldighet att göra detta. Om polisen skulle inkomma med en begäran om utlämnande av uppgifter, som enligt paragrafen får lämnas ut, är dock den myndighet som förfogar över uppgifterna också skyldig att lämna ut uppgifterna (6 kap. 5 §). Det är emellertid den sistnämnda myndigheten som ska avgöra om förutsättningar föreligger för att tillämpa den sekretessbrytande bestämmelsen. Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen måste således lämna tillräcklig information för att en sådan prövning ska kunna göras.

35 kap.

10 c §

Bestämmelsen, som är ny, bryter under vissa förutsättningar sekretessen mellan Polismyndigheten och kommunala myndigheter inom socialtjänsten. Frågan har behandlats i avsnitt 7.4.

I paragrafen föreskrivs att Polismyndigheten, trots angiven sekretess, får lämna ut uppgifter som anges i 1 § till kommunala myndigheter inom socialtjänsten om syftet med utlämnandet är att förebygga terrorism. Utlämnande med stöd av bestämmelsen kan således inte ske till Statens institutionsstyrelse eller till privata aktörer, såsom ett hem för vård eller boende i privat regi. En förutsättning för att en uppgift ska få lämnas ut är att den mottagande myndigheten kan antas behöva uppgiften i sin författningsreglerade verksamhet. Det är Polismyndigheten som ytterst avgör om den mottagande sociala myndigheten kan behöva uppgiften för att kunna utföra sitt normala arbete med att ge hjälp och stöd till enskilda. Det är dock inte fråga om en ovillkorlig skyldighet för Polismyndigheten att lämna ut en uppgift även om den kan antas behövas i socialtjänstens verksamhet. En lämplighetsbedömning ska först göras där hänsyn kan tas till flera omständigheter, främst sådana som handlar om den enskildes eller dennes närståendes behov i det konkreta fallet. Bestämmelsen ger inte stöd för att lämna ut mer information än vad mottagaren kan antas behöva för att t.ex. kunna erbjuda relevant stöd till personen i fråga. För det fall ett utlämnande får anses vara olämpligt bör ett utlämnande inte ske. Så kan vara fallet om ett utlämnande bedöms äventyra ett förtroende som byggts upp mellan Polismyndigheten och en enskild och därmed skulle vara kontraproduktivt. Ett utlämnande skulle även kunna bedömas vara olämpligt i det fall aktuella uppgifter lämnats till Polismyndigheten av någon utomstående, exempelvis en anhörig, och ett utlämnande skulle kunna utsätta denne för risker av inte obetydligt slag. Vidare skulle ett utlämnande kunna anses som olämpligt för det fall ett samtycke till utlämnandet från den enskilde framstår som ett möjligt handlingsalternativ. Polismyndighetens behov av skydd för den brottsbekämpande verksamheten avses dock inte med lämplighetsprövningen. Den föreslagna bestämmelsen är nämligen inte sekretessbrytande i förhållande till 18 kap. 1 eller 2 §, som alltså kan tillämpas på vanligt sätt parallellt med den föreslagna bestämmelsen. För det fall ett utlämnande bedöms kunna skada den brottsbekämpande verksamheten medför således inte den här aktuella bestämmelsen att ett utlämnande kan ske.

Bestämmelsen är åldersneutral. För utlämnande av uppgifter om barn och unga under 18 år utgör dock den sekretessbrytande skyldigheten att göra orosanmälan enligt 14 kap. 1 § SoL alltså den

centrala bestämmelsen vid utlämnande av uppgifter från Polismyndigheten till socialtjänsten.

Paragrafen reglerar i likhet med andra sekretessbrytande bestämmelser inte på vilket sätt ett utlämnande ska ske, genom utlämnande av en handling eller genom muntlig informationsöverföring. Nuvarande bestämmelser i 2 kap. 20 § PDL innebär inget hinder mot elektroniskt utlämnande eftersom den sekretessbrytande bestämmelsen tar sikte på enstaka utlämnanden i särskilda fall. På vilket sätt en uppgift ska lämnas ut får dock bedömas av Polismyndigheten från fall till fall utifrån allmänna överväganden med hänsyn till informationens känslighet.

Kommittédirektiv 2017:75

Ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte vid samverkan mot terrorism

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag till förändringar av de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller för bland andra Polismyndigheten, socialtjänsten och Transportstyrelsen i arbetet mot terrorism. Syftet är att säkerställa att det finns förutsättningar för ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte.

Utredaren ska bl.a.

- analysera de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller för myndigheter och andra aktörer vid samverkan mot terrorism,
- kartlägga myndigheternas och aktörernas behov av förbättrade möjligheter för att utbyta information och utreda hur behovet ska kunna tillgodoses på ett effektivt och rättssäkert sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2018.

Samverkan – nödvändigt för ett framgångsrikt arbete mot terrorism

Regeringen beslutade den 27 augusti 2015 en strategi mot terrorism, Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146). Strategin utgör utgångspunkten för Sveriges långsiktiga arbete mot terrorism.

Målet för all terrorismbekämpning är att undvika ett terroristattentat. Om ett terroristattentat ändå genomförs måste samhället också kunna hantera konsekvenserna av det. Samverkan är en förutsättning för att arbetet mot terrorism ska bli framgångsrikt.

Terrorism är en extrem form av våldsbejakande extremism. Det förebyggande området i strategin mot terrorism tar sikte på att motverka radikaliserings och rekrytering till extremist- och terroristgrupper och att påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristbrottslighet. På så sätt kan man minska basen för rekrytering till terrorism. Det är tydligt att myndigheter och andra aktörer som inte har uttalade uppdrag att arbeta mot terrorism, t.ex. socialtjänst och skola, har en central roll i arbetet med att motverka radikaliserings och därmed förebygga terrorism. Det finns även andra verksamheter inom kommunerna som har avgörande funktioner i det förebyggande arbetet. En förutsättning för att det förebyggande arbetet mot terrorism ska bli framgångsrikt är att dessa verksamheter samverkar och får del av den information som krävs för att de ska kunna bidra i arbetet.

Regeringen har redovisat de åtgärder som vidtagits för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism i skrivelsen Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (skr. 2014/15:144). Regeringen tillsatte den 26 juni 2014 en nationell samordnare med uppdraget att samordna arbetet med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism på nationell och lokal nivå. Uppdraget har förlängts och det ska slutredovisas den 12 januari 2018. I uppdraget ingår att vidareutveckla det förebyggande arbetet på nationell, regional och lokal nivå. För att stärka arbetet mot våldsbejakande extremism har regeringen vidare den 13 oktober 2016 gett Statens institutionsstyrelse, Kriminalvården, Barnombudsmannen och Socialstyrelsen i uppdrag att utveckla det förebyggande arbetet. Den 8 juni 2017 fick Socialstyrelsen också i uppdrag att ta fram en nationell vägledning för socialtjänstens arbete

med individer som är involverade i våldsbejakande extremistiska miljöer och dessa individers närstående.

Även med ett välfungerande förebyggande arbete kommer det inte att gå att fullt ut motverka att personer utvecklar en avsikt att begå terroristbrottslighet. I dessa fall måste brottsligheten förhindras genom att förmågan och möjligheterna att genomföra brottsplanerna begränsas. Tillgång till information är en grundläggande förutsättning för myndigheternas möjligheter att förhindra terroristbrottslighet. Även på detta område är därmed möjligheten till samverkan av stor betydelse.

Uppdraget

Genom uppföljning av arbetet mot terrorism och översyn av möjligheterna att samverka kan arbetet med att bekämpa terrorism utvecklas och förbättras. En välfungerande samverkan förutsätter att det finns ett regelverk som gör det möjligt att utbyta information på ett effektivt och rättssäkert sätt. Det kan röra sig om information om personer som bedöms utgöra ett säkerhetshot, bland annat personer som återvänder från strider för våldsbejakande extremistiska grupper i utlandet eller personer som är i behov av stödinsatser för avradikalisering. Informationsutbytet kräver dels att informationen inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt alternativt att sekretessen eller tystnadsplikten kan brytas, dels att det inte finns något som hindrar behandlingen av personuppgifterna.

Regeringen har uppdragit åt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att införliva strategin mot terrorism i sitt arbete mot terrorism. Polismyndigheten har i sin redovisning av uppdraget identifierat problem med gällande sekretessreglering (se Ju2016/07831/PO och Ju2017/02146/L4). Även den nationella samordnaren har, bl.a. i sin nationella strategi mot våldsbejakande extremism som offentliggjordes i juni 2016, uttryckt att sekretesslagstiftningen innebär begränsningar i informationsutbytet mellan bl.a. polis och socialtjänst.

Den 7 juni 2017 träffade regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna en överenskommelse om åtgärder mot terrorism. En del av överenskommelsen är att regeringen ska tillsätta en utredning för att utreda och lämna förslag till förändringar av de regler om sekretess och informationsutbyte som gäller

för bland andra Polismyndigheten, kommuner och Transportstyrelsen vid samverkan mot terrorism.

Medför en uppgiftsskyldighet eller en särskild sekretessbrytande bestämmelse för Polismyndighetens uppgifter ett förbättrat informationsutbyte?

Polismyndigheten kan inte på egen hand bekämpa terrorismens orsaker på ett effektivt sätt eftersom många av de åtgärder som är verkningsfulla faller inom ramen för andra myndigheters och aktörers ansvar. Det har framkommit att det finns ett behov av att information som är sekretessbelagd vid Polismyndigheten ska kunna lämnas ut till myndigheter och andra aktörer, t.ex. skola och socialtjänst, i brottsförebyggande syfte inom ramen för samverkan mot terrorism.

Polismyndigheten har möjlighet att lämna ut sekretessbelagd information inom ramen för samverkan mot terrorism med stöd av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. För att en uppgift ska kunna lämnas ut med stöd av generalklausulen krävs att det vid en intresseavvägning är uppenbart att intresset av ett utlämnande har företräde framför skyddsintresset.

Även om arbetet med att förebygga terrorism är ett tungt vägande intresse kan tillämpningen av generalklausulen för den enskilda tjänstemannen medföra svåra intresseavvägningar. Det finns en risk för såväl onödigt restriktiv som alltför extensiv tillämpning av bestämmelsen. En uppgiftsskyldighet som innebär att sekretessen bryts alternativt en särskild sekretessbrytande bestämmelse kan medföra ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte. Samtidigt kan en uppgiftsskyldighet eller en sekretessbrytande bestämmelse, beroende på utformning, medföra ett rutinmässigt utlämnande även i fall då det inte är befogat och att information av känslig natur lämnas ut i alltför stor utsträckning. Detta skulle innebära risk för dels försvårat informationsutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna, dels omotiverat intrång i den personliga integriteten. Sådana risker finns också om information lämnas till en myndighet eller en annan aktör som saknar den kunskap och erfarenhet som Polismyndigheten har när det gäller att hantera t.ex. underrättelseinformation, som har andra

krav på insyn i sin verksamhet eller som har andra sekretessbestämmelser att rätta sig efter än Polismyndigheten.

Utredaren ska därför

- kartlägga behovet av att information som är sekretessbelagd vid Polismyndigheten kan lämnas ut till myndigheter och andra aktörer inom ramen för arbetet med att motverka terrorism,
- undersöka och redogöra för vilka fördelar och nackdelar den nuvarande regleringen har,
- ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra för Polismyndigheten att på ett mer effektivt och rättssäkert sätt lämna ut informationen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör uppgifter inom socialtjänsten kunna lämnas ut i syfte att förebygga terrorism?

Sekretessen inom socialtjänsten regleras i 26 kap. OSL. I 15 kap. socialtjänstlagen (2001:453) finns vissa bestämmelser om tystnadsplikt.

I 10 kap. OSL fastslås att uppgifter som omfattas av sekretess inom socialtjänsten under vissa förutsättningar får lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Sekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL hindrar t.ex. inte att uppgift som rör en enskild som inte har fyllt 21 år lämnas till Polismyndigheten i brottsförebyggande syfte. Det finns emellertid inte någon möjlighet att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess inom socialtjänsten i brottsförebyggande syfte om uppgifterna rör en enskild som har fyllt 21 år.

Det har framkommit att det finns ett behov av att uppgifter som är belagda med sekretess inom socialtjänsten ska kunna lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att förebygga terrorism. Ett utökat informationsutbyte med stöd av en särskild sekretessbrytande bestämmelse eller uppgiftsskyldighet skulle kunna leda till en förbättrad samverkan mellan Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och socialtjänsten. En sådan samverkan kan, om den ges rätt förutsättningar, leda till att förebygga terrorism. Även om arbetet med att förebygga terrorism är ett tungt vägande intresse måste fördelen av ett utökat informationsutbyte vägas mot de intressen

som regleringen avser att skydda. Det är av stor betydelse att den enskildes förtroende för socialtjänsten inte urholkas. Det är också viktigt att en möjlighet till informationsutbyte inte innebär en minskad benägenhet för den enskilde att ta kontakt med socialtjänsten.

Utredaren ska därför

- kartlägga behovet av att information som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt inom socialtjänsten kan lämnas ut till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inom ramen för arbetet med att motverka terrorism,
- undersöka och redogöra för vilka fördelar och nackdelar den nuvarande regleringen har,
- ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra för berörda aktörer att på ett mer effektivt och rättssäkert sätt lämna ut informationen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör Polismyndigheten och Säkerhetspolisen få tillgång till sekretessbelagda uppgifter i vägtrafikregistret genom elektronisk överföring i anslutning till ett terroristattentat?

I vägtrafikregistret finns uppgifter som Transportstyrelsen lägger till grund för beslut om trängselskatt, bl.a. uppgifter om passage av fordon innefattande tidpunkten för passage, betalstation, registreringsnummer och fordonsägarens namn och adress. Transportstyrelsen för registret med hjälp av automatiserad behandling och myndigheten är också personuppgiftsansvarig. Vid införandet av systemet med trängselskatt beslutades att kameraövervakning skulle få användas vid de betalstationer där trängselskatt tas ut utan krav på tillstånd eller anmälan enligt då gällande lag (1998:150) om allmän kameraövervakning. Det angavs vidare att kameraövervakningen endast får avse sådana uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalats (prop. 2003/04:145 s. 91).

Enligt 27 kap. OSL gäller absolut sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av

skatt. För uppgift om vilken betalstation ett fordon har passerat och tidpunkten för passagen gäller sekretess även i beslut om trängsel-skatt. Den sekretessbrytande bestämmelse som finns i 32 kap. 3 a § OSL bryter inte den absoluta sekretess som gäller för bilder som tagits upp med trängselkattkameror.

Transportstyrelsen har möjlighet att lämna ut ovan angivna uppgifter med stöd av generalklausulen i OSL. Det kan dock vara av stor betydelse att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får del av uppgifterna utan fördröjning. En särskild sekretessbrytande bestämmelse och en möjlighet att utbyta informationen elektroniskt genom t.ex. direktåtkomst skulle kunna förbättra Polismyndighetens och Säkerhetspolisens insatser i anslutning till ett terroristattentat. Direktåtkomst ökar dock generellt riskerna för intrång i den personliga integriteten eftersom den typiskt sett innebär att uppgifter blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera användningen av uppgifterna minskar.

Utredaren ska därför

- kartlägga Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behov av att få tillgång till sekretessbelagda uppgifter i vägtrafikregistret genom elektronisk överföring inom ramen för arbetet med att motverka terrorism och hantera konsekvenserna av ett terroristattentat,
- ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra för Transportstyrelsen att på ett mer effektivt och rättssäkert sätt lämna ut informationen,
- ta ställning till vilken form av elektroniskt utlämnande som är bäst lämpad för ett effektivt och rätts säkert informationsutbyte, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns det fler myndigheter och andra aktörer vars möjligheter till ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte behöver förbättras?

Det finns fler myndigheter och aktörer än Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, socialtjänsten och Transportstyrelsen som har en del i arbetet med att förebygga terrorism. Det finns t.ex. andra verksamheter inom kommunerna som har en central roll i det förebyggande arbetet. Det är av stor vikt att dessa verksamheter inom kommunerna får del av den information som krävs för att de ska kunna bidra på ett framgångsrikt sätt i arbetet mot terrorism. Det är alltså viktigt att alla myndigheter och aktörer som kan nå ut på lokal nivå och därigenom bidra med åtgärder som är verkningsfulla vid bekämpningen av terrorismens orsaker har tillräckliga förutsättningar för ett välfungerande informationsutbyte. Fördelarna av ett utökat informationsutbyte måste dock vägas mot eventuella motstående intressen.

Utredaren ska därför

- utreda om det finns fler myndigheter och andra aktörer än de som omfattas av övriga deluppdrag som deltar i arbetet med att motverka terrorism men som saknar möjlighet att lämna ut eller få del av relevant information,
- ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra ett mer effektivt och rättssäkert informationsutbyte för dessa myndigheter och aktörer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Andra frågor

Utredaren får ta upp andra närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas om det bedöms nödvändigt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser lämnade förslag på författningsändringar innebär för rättssäkerheten och skyddet av den personliga integriteten.

Om förslagen har ekonomiska konsekvenser för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredaren föreslå en finansiering.

Samråd 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 myndigheter och organisationer som berörs av aktuella frågor.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2018.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamtt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillsatsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdammreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-
ningen – ett enklare förfarande. Ju.
63. Behandlingen av personuppgifter
vid Försvarmakten och Försvarets
radioanstalt. Fö.
64. Utökad tillsyn
över fastighetsmäklarbranschen. Ju.
65. Informationsutbyte vid samverkan
mot terrorism. Ju.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
- Flexibel rehabilitering. [21]
- Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
- Tid för utveckling. [24]
- Vissa fredspliktsfrågor. [40]
- Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
[45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn
i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning –
författningsändringar till följd av ny
landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
- Finansiering av infrastruktur
med skatt eller avgift? [13]
- Bidragsbrott och underrättelseskyldighet
vid felaktiga utbetalningar från
välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
- Gräsrotsfinansiering. [20]
- Juridik som stöd för förvaltningens
digitalisering. [25]
- Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. [38]
- Tryggad tillgång till kontanter. [42]
- Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. [43]
- Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. [47]
- En lärande tillsyn. Statlig granskning som
bidrar till verksamhetsutveckling i
vård, skola och omsorg. [48]
- F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. [49]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga
materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd
mellan Sverige och Finland. [31]
- Behandlingen av personuppgifter vid
Försvarsmakten och Försvarets
radioanstalt. [63]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra
samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och
grovt varumärkesbrott. [6]
- En nationell alarmeringstjänst
– för snabba, säkra och effektiva
hjälpinsatser. [28]
- Förenklat förfarande vid vissa beslut
om hemlig avlyssning. [30]
- Aggressionsbrottet och ändringar
i Romstadgan. [33]
- En effektivare kommunal räddningstjänst.
[54]
- Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]
- Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. [61]
- Kamerabevakning i brottsbekämpningen
– ett enklare förfarande. [62]

Utökad tillsyn över
fastighetsmäklarbranschen. [64]
Informationsutbyte vid samverkan mot
terrorism. [65]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett
mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]
Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar.
[50]
Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.
Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet
– genomgång av nuläget. [15]
Vägar till hållbara vattentjänster. [34]
Statens gruvliga risker. [59]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon –
introduktion. Del 1 + 2. [16]
Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.
[35]
En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. [46]
Resurseffektiv användning av
byggmaterial. [51]
Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. [58]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]
Vissa processuella frågor på social-
försäkringsområdet. [5]
Ju förr desto bättre – vägar till
en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende
– återfallsförebyggande insatser
för män som utsätter närstående
för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform.
[39]

Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. [52]

Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. [53]

Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning.
[55]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektors professionella
utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan
för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-
räknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av
forskningsdatabaser. [36]

Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
[41]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]

Bättre kommunikation för fler
investeringar. [56]