

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

(Ju2023/02434)

Riksdagens ombudsmän (JO) har bjudits in att lämna synpunkter på betänkandet. Utifrån de aspekter som JO i första hand har att beakta vill jag föra fram följande.

Inledning

I betänkandet lämnas förslag till en lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, vilka anges vara Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Det föreslås en skyldighet för ett stort antal statliga myndigheter, inklusive länsstyrelserna, samt för alla kommuner och regioner att utan föregående begäran lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift som behövs i den brottsbekämpande verksamheten ska också lämnas på begäran av en brottsbekämpande myndighet. En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. För skolan föreslås också en uppgiftsskyldighet, men med en annan utformning.

När det gäller socialtjänsten och hälso- och sjukvården är uppgiftsskyldigheten inte lika långtgående. Jag berör det området sist i remissvaret. Utöver det har jag inte sett skäl att lämna några myndighets- eller sektorspecifika synpunkter.

Övergripande synpunkter

Myndigheter och offentliga organ i Sverige har mycket skiftande uppdrag som syftar till att tillgodose skilda intressen hos människor och det allmänna. Den offentliga verksamheten är komplex och motstående intressen måste kunna balanseras på ett godtagbart sätt. Det är angeläget att lagstiftaren anger hur

intressekonflikter ska lösas. Exempel på när det har skett är de sekretessbrytande bestämmelser som finns i offentlighets- och sekretesslagen.

För närvarande finns ett stort fokus på bekämpning av allvarlig brottslighet. Från ett samhällsperspektiv är det naturligtvis mycket angeläget att brott klaras upp och att de brottsbekämpande myndigheterna har ändamålsenliga rättsliga verktyg. Samtidigt är det också ett långsiktigt mycket angeläget intresse att enskildas personliga integritet värnas och att graden av övervakning samt insamling och annan behandling av personuppgifter inte överskrider vad som är godtagbart i ett fritt och öppet samhälle.

Förslaget innebär att stora delar av det offentliga ska bidra till brottsbekämpning genom uppgiftslämnande. De myndigheter och andra offentliga organ som omfattas av skyldigheten behandlar uppgifter om i princip varje vuxen person i Sverige. En synnerligen stor mängd uppgifter om enskilda, inte sällan av känsligt slag, kan därför komma att föras över till de brottsbekämpande myndigheterna. Det är ofrånkomligt att det sker på bekostnad av andra tungt vägande intressen.

I motsats till vad utredningen uttalar anser jag att det handlar om en betydande omställning av myndigheternas uppdrag och måste anses utgöra en stor principiell nyhet för svensk förvaltningstradition. Jag frågar mig om en så genomgripande och långtgående förändring verkligen är önskvärd. Konsekvenserna av förslaget går inte att överblicka.

Den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår i 5–7 §§ i den nya lagen är enligt min mening inte ändamålsenlig i förhållande till ett konkret behov och går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranleder åtgärden.

Jag avstyrker därför den nu nämnda uppgiftsskyldigheten och kommer i det följande att ytterligare utveckla skälen för min ståndpunkt.

För tydlighets skull vill jag också säga att det naturligtvis kan finnas skäl att i vissa avseenden utvidga möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att få del av information från andra. Ett sådant informationsutbyte kan dock inte ha en sådan utformning som nu föreslås.

Jag har i huvudsak begränsat mitt yttrande till den särskilda lagen om en skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Närmare synpunkter på förslaget

Uppgiftsskyldigheten innebär att de berörda offentliga organen inte endast ska rapportera misstänkt brottslighet eller då det har inletts en förundersökning. Skyldigheten gäller i stället varje uppgift som på ett eller annat sätt kan antas behövas i den brottsutredande verksamheten. Uppgiftsskyldigheten gäller generellt och inte exempelvis inom ramen för en särskilt beslutad samverkan, som fallet är enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Förslaget är problematiskt ur flera aspekter. Till att börja med kan uppgiftsskyldigheten omfatta i princip vilken uppgift som helst. Det finns inget krav på att brottsligheten ska vara av ett visst allvar eller ens att uppgiften ska röra brottslighet. Skyldigheten omfattar vidare alla uppgifter hos en myndighet, och inte endast sådana som omfattas av sekretess.

Enligt utredningen kan uppgiftsskyldigheten vara värdefull för att uppmärksamma nya mönster eller trender som kan vara en indikation på ett brottsligt syfte eller upplägg. Jag instämmer i behovet av att sådan information kommer till de brottsutredande myndigheternas kännedom. Detta kan dock åstadkommas på ett mindre ingripande sätt, exempelvis genom att en berörd myndighet på ett generellt plan beskriver sina iakttagelser, utan att uppgifter om enskilda lämnas ut.

Rekvisitet ”kan antas” ger uttryck för ett mycket lågt ställt krav för att uppgiftsskyldigheten ska inträda. Utöver sådant som rör konkreta misstankar om brott torde det dock vara mycket svårt för en tjänsteman att avgöra om en uppgift kan antas behövas i den brottsutredande verksamheten. Det torde i vart fall vara svårt att konstatera att uppgiften inte har en sådan betydelse.

Bestämmelserna är avsedda att tillämpas av myndigheter vars huvudsakliga verksamhet är väsensskild från brottsbekämpande myndigheters och som kan förutsättas ha begränsad erfarenhet av att tillämpa rekvisit om brottsbekämpande ändamål. Utredningen för fram att tillämpningen av den nya lagen och övriga författningsförslag är beroende av flera faktorer som inte styrs av det föreslagna regelverket som sådant. Enligt utredningen kommer effekterna av lagstiftningen i hög grad att styras av vilka prioriteringar som görs av de berörda myndigheterna och påverkas av i vilken omfattning dessa tillämpar förslagen i sina verksamheter.

Utredningens resonemang väcker frågor. En i lag intagen skyldighet ska naturligtvis följas och kan inte prioriteras ned eller väljas bort av skäl som inte har stöd i lag. Tjänstefelsansvaret torde utgöra bedömningsutrymmets yttersta gräns. Det finns i sammanhanget anledning att erinra om bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen om att tjänstemän i offentlig verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Utredningen för fram att ambitionen med förslaget inte sträcker sig längre än att åstadkomma ett incitament och ett lagstöd att lämna uppgifter i de fall handläggare eller annan personal i det dagliga arbetet uppmärksammar någonting som kan utgöra brott eller brottsplaner eller andra indikationer på oegentligheter som tyder på brottslig verksamhet. Av skäl som jag nyss varit inne på är detta emellertid oförenligt med den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Om avsikten är ett skapa endast ett incitament och inte en lagstadgad skyldighet måste bestämmelserna formuleras helt annorlunda.

Vidare kan en uppgift som för tjänstemannen framstår som betydelselös vara av mycket stort intresse för brottsbekämpning, och vice versa. En enskild tjänsteman måste kunna göra en avvägning mellan motstående intressen för att kunna tillämpa

den ventil som ska ge möjlighet att avstå från att lämna ut en uppgift med hänvisning till tyngre vägande sekretesskäl. För att en sådan intresseavvägning ska få någon verklig effekt måste tjänstemannen kunna bilda sig en uppfattning om vilken betydelse uppgiften kan ha för brottsbekämpande verksamhet. Även om en myndighet kan samråda med den tänkta mottagaren av en uppgift ser jag stora svårigheter med det.

Det ovan sagda medför en risk inte bara för att uppgiftsskyldigheten blir ineffektiv, utan också att uppgifter lämnas för att tjänstemannen vill undvika att ifrågasättas för att inte ha fullgjort sin skyldighet. Det finns en risk för att de brottsbekämpande myndigheterna kan komma att översköljas av uppgifter som saknar värde för brottsbekämpning och som myndigheterna inte heller förmår att hantera på ett ändamålsenligt och strukturerat sätt.

Förslaget pekar ut ett antal brottsbekämpande myndigheter som mottagare av uppgifterna. Det framgår dock inte av lagen om en uppgift ska lämnas till samtliga eller om uppgiftsskyldigheten har fullgjorts genom att en av myndigheterna fått del av uppgiften. Jag ställer mig också frågan om avsikten är att de brottsbekämpande myndigheterna gemensamt ska ha åtkomst till de uppgifter som kommer in. I så fall kan förslaget leda till en samling personuppgifter av en närmast oöverskådlig omfattning, som många myndigheter har tillgång till.

Jag vill även lyfta fram att brottsbekämpande myndigheter kan ha en egen uppgiftsskyldighet baserad på internationella överenskommelser som kan leda till att uppgifter som brottsbekämpande myndigheter enligt förslaget ska få del av, förs vidare till andra länders myndigheter och till internationella samarbetspartners.

Därtill övertygar inte utredningens bedömning att det inte behövs någon ny sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter hos de mottagande myndigheterna. Det bör klargöras om samtliga uppgifter som kan komma att lämnas till brottsbekämpande myndigheter med stöd av den nya lagen ges ett ändamålsenligt sekretesskydd genom befintliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Uppgiftsskyldigheten gäller också på begäran av en brottsutredande myndighet. Jag ser en risk att det begärs ut uppgifter om ett stort antal personer som kan läggas till grund för en kartläggning eller övervakning på ett oförutsett sätt. Detta har inte behandlats av utredningen.

Förenligheten med regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten
Utredningen bedömer att den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer att medföra betydande intrång i den personliga integriteten, att det kommer att ske utan samtycke och innebära kartläggning av en skildas personliga förhållanden. Jag instämmer i det. Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen om skydd för den personliga integriteten är därmed tillämplig.

Utredningen bedömer vidare att personuppgiftsbehandlingen som blir en följd av förslagen kommer att vara omfattande och kommer att leda till en ökad behandling

av känsliga personuppgifter och uppgifter som rör särskilt skyddsvärda grupper så som barn. Jag instämmer även i detta.

En åtgärd som inkräktar på det grundlagsfästa skyddet för den personliga integriteten kräver stöd i lag. En begränsning av skyddet får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. (Se 2 kap. 21 § regeringsformen).

Förslaget öppnar för att synnerligen stora mängder information kommer att lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna. Det finns inte skäl att ifrågasätta att dessa myndigheter har behov av en del av dessa uppgifter. Det finns å andra sidan inte anledning att utgå från annat än att en betydande mängd av den överförda informationen inte kommer att motsvara ett konkret behov hos mottagaren. Integritetsintrånget går redan på grund av detta utöver vad som är nödvändigt för att tillgodose ändamålet med åtgärden.

För att begränsningen ska vara godtagbar krävs vidare att de mottagande myndigheterna kan ta emot, strukturera och i övrigt behandla den mängd uppgifter som kan bli aktuell på ett ändamålsenligt sätt. I frågan om huruvida myndigheterna har kapacitet och förmåga till det har utredningen inte fört någon argumentation och även i övrigt saknas ett tillräckligt underlag om saken i betänkandet. Svårigheter att sälla bland uppgifterna och behandla dem, kan motverka syftet med förslaget.

Konsekvenserna för enskilda och det allmänna är rent allmänt inte tillräckligt belysta.

Med utgångspunkt i den föreslagna lagtexten är uppgiftsskyldigheten sammanfattningsvis inte ändamålsenlig i förhållande till ett konkret behov och går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranleder åtgärden. Uppgiftsskyldigheten utgör därför enligt min uppfattning en inte tillåten begränsning av skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen.

Motsvarande krav på nödvändighet och proportionalitet för åtgärder som inkräktar på skyddet för privatlivet och den personliga integriteten följer också av artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga. Vidare måste beaktas det krav på proportionalitet som uppställs i EU:s dataskyddsförordning (artikel 6.3) och dataskyddsregleringen i övrigt. Det framstår som tveksamt om förslaget är förenligt med dessa krav.

Uppgiftslämnande från socialtjänsten och hälso- och sjukvården

När det gäller frågan om uppgiftslämnande från socialtjänsten och hälso- och sjukvården konstaterar jag att utredaren inte föreslår en generell skyldighet att lämna uppgifter till brottsbekämpningen. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården

omfattas dock av utredningens förslag om en avgränsad uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter.

På de konkreta förslag som utredaren lämnar i denna del har jag inga synpunkter i sak, men noterar att ”fängelse i” har fallit bort i den föreslagna lydelsen av 10 kap. 23 § 1 offentlighets- och sekretesslagen. Jag vill betona vikten av att socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens respektive roller och risken för ökade intrång i den personliga integriteten även framöver beaktas i lagstiftningsarbetet. Jag ser positivt på den avvägning som utredaren har gjort mellan å ena sidan dessa intressen och å den andra sidan behovet av fler uppgifter till brottsbekämpningen från socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Avslutningsvis välkomnar jag utredningens ansats att förenkla utformningen av ett antal bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen i syfte att underlätta tillämpningen.

Inför upprättandet av detta yttrande har jag samrått med chefsjustitieombudsmannen Erik Nymansson samt justitieombudsmännen Thomas Norling och Katarina Pahlsson, vars ansvarsområden berörs av förslagen i betänkandet.

Yttrandet har beslutats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Rebecka Rynning har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.