

Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer 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/remiss

Omslag: Regeringskansliets standard.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24163-9

ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll.....	9
2	Författningsförslag.....	11
2.1	Förslag till lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet	11
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	13
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	14
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.....	15
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.....	18
2.6	Förslag till förordning om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet.....	19
3	Bakgrund	21
4	Bekämpande av den grova organiserade brottsligheten ...	23
4.1	Vad är grov organiserad brottslighet?.....	23
4.1.1	Det finns ingen svensk legaldefinition	23
4.1.2	Internationella definitioner av begreppet organiserad brottslighet	24

4.1.3	Begreppet i den praktiska tillämpningen	27
4.2	Myndighetssamverkan.....	28
4.3	Den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten.....	29
4.3.1	Myndigheter som deltar i den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten	34
5	Rättsliga utgångspunkter	43
5.1	Inledning	43
5.2	Internationella överenskommelser	43
5.2.1	Europakonventionen.....	43
5.2.2	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna	44
5.2.3	Dataskyddskonventionen och EU:s rättsakter om dataskydd	45
5.3	Allmänt om grundlags- och sekretessregleringen	47
5.3.1	2 kap. 6 § regeringsformen.....	47
5.3.2	Offentlighetsprincipen	47
5.3.3	Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad.....	48
5.4	Sekretessens innebörd och konsekvenser	49
5.4.1	Sekretess mellan myndigheter och sekretessbrytande bestämmelser	49
5.4.2	Överföring av sekretess	50
5.4.3	Konsekvenser av att en uppgift lämnas över till en annan myndighet	50
5.4.4	Konkurrens mellan sekretessbestämmelser	51
5.5	Sekretess till skydd för enskilda hos berörda myndigheter	51
5.5.1	Ekobrottsmyndigheten.....	51
5.5.2	Försäkringskassan	52
5.5.3	Kriminalvården	52
5.5.4	Kronofogdemyndigheten.....	53
5.5.5	Kustbevakningen.....	54
5.5.6	Migrationsverket	54

5.5.7	Polisen	56
5.5.8	Skatteverket.....	57
5.5.9	Säkerhetspolisen	58
5.5.10	Tullverket	58
5.5.11	Åklagarmyndigheten	58
5.6	Sekretess till skydd för verksamheten och Sveriges intressen.....	59
5.6.1	18 kap. 1 § OSL – Förundersökningar m.m.....	59
5.6.2	18 kap. 2 § OSL – Underrättelseverksamhet m.m.....	60
5.6.3	18 kap. 3 § – Myndigheter som biträder brottsbekämpande myndigheter.....	60
5.6.4	15 kap. 1 och 2 §§ Utrikes- och försvarssekretess.....	61
5.6.5	17 kap. 1–2 §§ – Gransknings- och tillsynssekretess	61
5.7	Sekretessbrytande bestämmelser	62
5.7.1	10 kap. 23 § OSL.....	62
5.7.2	10 kap. 24 § OSL.....	63
5.7.3	10 kap. 27 § OSL – Generalklausulen.....	64
5.7.4	10 kap. 28 § OSL.....	67
5.7.5	6 kap. 5 § OSL.....	67
5.7.6	10 kap. 2 § OSL.....	68
5.7.7	Sekretessbrytande bestämmelser i registerförfattningar	69
5.8	Bestämmelser om behandling av personuppgifter	69
5.8.1	Ändamålsbestämmelser och den s.k. finalitetsprincipen	70
5.8.2	Närmare om berörda myndigheters registerförfattningar	72
6	Tidigare överväganden	85
6.1	Ekosekretessutredningen	85
6.2	Beredningen för rättsväsendets utveckling	87
6.3	Rikspolisstyrelsens slutredovisning av regeringens uppdrag.....	89

6.4	Utredningen om informationsutbyte vid brottsbekämpning m.m.	90
6.4.1	Förslag till en ny lag om informationsutbyte vid samarbete mot organiserad brottslighet.....	90
6.4.2	Experternas särskilda yttranden	91
6.5	Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet	92
7	En lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet	95
7.1	Det behövs en sekretesslättning för utbyte av information vid samverkan mot grov organiserad brottslighet.....	95
7.2	En särskild uppgiftsskyldighet införs.....	99
7.3	Lagens tillämpningsområde – en balans mellan effektivitet och integritet	101
7.4	Grov organiserad brottslighet enligt den nya lagen	104
7.5	Endast vissa myndigheter bör omfattas av den nya lagen...	105
7.6	Utformningen av uppgiftsskyldigheten.....	108
7.6.1	Uppgiftsskyldighet för icke brottsbekämpande myndigheter.....	108
7.6.2	Uppgiftsskyldighet för brottsbekämpande myndigheter.....	113
7.7	Behövs ytterligare sekretessbestämmelser som skyddar överlämnade uppgifter hos den mottagande myndigheten?	116
7.8	Hur förhåller sig den nya lagen till 10 kap. 27 § OSL?	122
7.9	Behov av ändringar i myndigheternas registerförfattningar	122
7.9.1	För vissa myndigheter införs ett nytt sekundärt ändamål för behandling av personuppgifter	124
8	Konsekvenser	129

9	Ikraftträdande	133
10	Författningskommentar	135
10.1	Förslaget till lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet	135
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	142
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	143
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.....	144
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet	148

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller förslag till en ny lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet och en förordning i samma ämne. Vidare föreslås ett nytt sekundärt ändamål i vissa myndigheters registerförfattningar.

Förslagen i promemorian syftar till att underlätta informationsutbytet vid myndighetssamverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet.

Den nya lagen innebär en sekretesslättning vid myndighetsöverskridande samverkan som är formaliserad eller närmare avgränsad och som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär och som bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. Vid annan samverkan mellan myndigheter får informationsutbytet ske med stöd av befintliga regler.

Genom lagen åläggs deltagande myndigheter en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet. En utgångspunkt är att en uppgift ska lämnas ut om den mottagande myndigheten behöver uppgiften inom ramen för samverkan. En intresseavvägning ska dock göras av den utlämnande myndigheten och en uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. För icke brottsbekämpande myndigheter gäller därutöver att en uppgift inte heller ska lämnas ut om det finns särskilda skäl med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet.

I förslag till förordning om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet anges vilka myndigheter eller del av myndighet som omfattas av lagens uppgiftsskyldighet. Dessa är Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kro-

nofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polisen, Säkerhetspolisen, Skatteverket och Tullverket. Därutöver anges att även en åklagarmyndighet kan vara mottagare av uppgifter som lämnas enligt lagen.

Genom ändringar i de registerförfattningar som reglerar Skatteverkets beskattnings- och folkbokföringsverksamhet, Kronofogdemyndighetens verksamhet och Tullverkets verksamhet föreslås nya sekundära ändamål för behandling av personuppgifter för tillhandahållande av information till andra. Ändringarna innebär att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information om det följer av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2016.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller vid formaliserad eller viss närmare avgränsad myndighetsöverskridande samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som

1. är av allvarlig eller omfattande karaktär, och
2. bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer.

2 § Den icke brottsbekämpande myndighet eller del av myndighet som regeringen bestämmer ska inom ramen för samverkan som avses i 1 § utan hinder av sekretess lämna uppgift till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet som avses i 1 § eller annars delta i samverkan.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

En uppgift ska inte heller lämnas om det finns särskilda skäl med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet.

3 § Den brottsbekämpande myndighet eller del av myndighet som regeringen bestämmer ska inom ramen för samverkan som avses i 1 § utan hinder av sekretess till skydd för enskild lämna uppgift till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka sådan

brottslig verksamhet som avses i 1 §, bidra med information, inrikta sin verksamhet eller annars delta i samverkan.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

4 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka som ska vara uppgiftsskyldiga eller kan vara mottagare enligt 2 eller 3 § denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 5 §¹

Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för

1. fastställande av underlag för samt redovisning, bestämmande, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter,
2. utsökning, indrivning och skuldsanering,
3. att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och andra stöd,
4. pensionsberäkning,
5. tillsyn och kontroll samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning, och
6. aktualisering och komplettering av uppgifter om fastigheter i andra myndigheters register.

Uppgifter får även behandlas för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

¹ Senaste lydelse 2011:531.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs för

1. samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter,
2. handläggning av folkbokföringsärenden,
3. fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning,
4. framställning av personbevis och andra registerutdrag,
5. aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter,
6. uttag av urval av personuppgifter, och
7. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten.

Uppgifter får även behandlas för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3, 9, 15 och 20 §§ lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §¹

Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten för

1. avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter,
2. kvittning vid utbetalning av bidrag,
3. planering, samordning och uppföljning av revision och annan kontrollverksamhet vid beskattning och tulltaxering,
4. utredningar vid bestämmande och betalning av skatter, tullar och avgifter,
5. ärenden om ansvar för någon annans skatter och avgifter, och
6. kontroll och tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

Uppgifter får även behandlas i databasen för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

9 §²

Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos

¹ Senaste lydelse 2011:532.

² Senaste lydelse 2006:733.

någon annan än Kronofogdemyndigheten för tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

Uppgifter får även behandlas i databasen för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

15 §³

Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten för tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

Uppgifter får även behandlas i databasen för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

20 §⁴

Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet för

1. handläggningen av konkurstillståndsärenden och mål enligt lönegarantilagen (1992:497),
2. förebyggande av överskuldssättning, och
3. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

Uppgifter får även behandlas i databasen för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

³ Senaste lydelse 2006:733.

⁴ Senaste lydelse 2011:532.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 § lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §

Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Tullverket för

1. fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter,
2. revision och annan analys- eller kontrollverksamhet,
3. tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning, och
4. utsökning och indrivning.

Uppgifter får även behandlas för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

2.6 Förslag till förordning om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser till lagen (xx:xx) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet.

2 § Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen i respektive myndighets verksamhet som inte är brottsbekämpande, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården, Försäkringskassan och Migrationsverket är uppgiftsskyldiga enligt 2 § lagen (xx:xx) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet.

3 § Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen i respektive myndighets brottsbekämpande verksamhet och Ekobrottsmyndigheten i dess polisiära verksamhet är uppgiftsskyldiga enligt 3 § lagen (xx:xx) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet.

4 § Utöver de som anges i 2 och 3 §§ kan en åklagarmyndighet vara mottagare av uppgifter som lämnas med stöd av 2 eller 3 § lagen (xx:xx) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

3 Bakgrund

Hösten 2007 tog regeringen initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. Ett antal experter gavs i uppdrag att lämna förslag till åtgärder som skulle lägga grunden till en effektivare och mer uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Experterna redovisade sina förslag i promemorian Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag (Ds 2008:38).

Med promemorian som underlag beslutade regeringen den 17 juli 2008 att ge Rikspolisstyrelsen tillsammans med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket i uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten (dnr Ju2008/5776/PO). I ett särskilt beslut fick Säkerhetspolisen samtidigt ett nationellt huvudansvar för att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på politiker, myndighetsföreträdare och journalister (dnr Ju2008/5775/PO).

Regeringsuppdraget slutredovisades till regeringen i juni 2009. Sedan dess har samverkansarbetet mellan de berörda myndigheterna fortsatt. I anslutning till slutredovisningen lyftes även frågan om behovet av författningsändringar. Framförallt ansågs det vara angeläget att de legala förutsättningarna för utbyte av information förbättrades. Detta kunde enligt Rikspolisstyrelsen åstadkommas genom dels en ändring i sekretesslagen, dels genom ändringar i myndigheternas registerförfattningar.

Mot bakgrund av de synpunkter som framfördes i slutredovisningen av regeringsuppdraget gav regeringen i oktober 2010 tilläggsdirektiv till Utredningen om informationsutbyte vid brottsbekämpning m.m. (dir. 2010:112). Utredaren fick i uppdrag att

kartlägga behovet av förbättrade möjligheter för myndigheterna att utbyta uppgifter, utreda hur detta behov, efter en avvägning mot integritetsintressena skulle kunna tillgodoses på ett effektivt och rättssäkert sätt och lämna fullständiga författningsförslag tillsammans med en redovisning av vilka effekter förslagen skulle kunna få för den personliga integriteten.

Utredningen lämnade i december 2011 slutbetänkandet Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet (SOU 2011:80). I betänkandet övervägdes två huvudspår, dels ett förslag till en ny särskild lag med bestämmelser om myndigheters samarbete mot grov organiserad brottslighet, dels ett förslag som innebar en omarbetning av eller komplettering till gällande sekretessbrytande bestämmelser, t.ex. 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Utredningen valde det förstnämnda spåret och föreslog bl.a. en särskild lag om informationsutbyte vid samarbete mot den grova organiserade brottsligheten, se vidare avsnitt 6.4.

Enligt flera berörda brottsbekämpande myndigheters experter skulle den föreslagna lagen endast delvis lösa de problem som myndigheterna har på detta område och förslaget kritiserar även som bl.a. alltför komplicerat. Detta framgår av de två särskilda yttranden som lämnats till slutbetänkandet. Genom bl.a. de särskilda yttrandena har det framkommit att utredningens förslag inte utan vidare kan läggas till grund för lagstiftning utan att ett nytt underlag för eventuella lagstiftningsåtgärder behöver tas fram. Mot den bakgrunden har betänkandet inte heller remitterats.

En kompletterande inventering av behovet av författningsändringar för att underlätta informationsutbytet vid myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet har nu gjorts bl.a. genom möten med berörda myndigheter. Vid denna inventering har det framkommit att det alljämt finns ett behov av tydligare sekretessbrytande regler för informationsutbyte mellan de myndigheter som samverkar mot grov organiserad brottslighet.

4 Bekämpande av den grova organiserade brottsligheten

4.1 Vad är grov organiserad brottslighet?

4.1.1 Det finns ingen svensk legaldefinition

Det finns i svensk rätt inte någon legaldefinition av begreppet grov organiserad brottslighet och inte heller i övrigt någon vedertagen definition av begreppet organiserad brottslighet. Brottsförebyggande rådet, Brå, har utifrån forskning om svenska förhållanden tagit fram en beskrivning av organiserad brottslighet (jfr Idéskrift nr 18 om lokalt brottsförebyggande arbete från Brottsförebyggande rådet, 2009, sid. 34) där tre punkter lyfts fram:

1. Det rör sig om nätverksbaserad vinstinriktad brottslig verksamhet i projektform där gärningspersonerna har vilja och förmåga att skydda och underlätta brottsligheten genom otillåten påverkan.
2. Inom ”projekten” som avlöser varandra, finns en arbetsordning och flexibilitet som innebär att medarbetare går in och ut ur projekten.
3. Verksamheten bedrivs som regel diskret, men kan ibland ta sig uttryck i synliga gäng med ett utmanande beteende, symboler och maktanspråk.

Det närmaste man kommer en definition i svensk rätt är 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. Där föreskrivs att omständigheten att ett brott utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt, eller om brottet föregåtts av särskild planering, är en sådan omständighet som, vid sidan av vad som gäller för varje sär-

skild brottstyp, särskilt ska beaktas som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet.

I förarbetena till bestämmelsen, propositionen Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. (prop. 2009/10:147 s. 43 f.), anförs bland annat följande. Med brottslighet som utövats i organiserad form avses brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Syftet att begå brott ska ha sträckt sig längre än till enbart det aktuella brottet. Att brottet ska ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form innebär att brottet ska ha haft ett naturligt samband med brottsligheten. Det är inte nödvändigt att brottet begåtts av den eller de som organiserat brottsligheten. Ett exempel på brottslighet som utövats i organiserad form kan vara fickstölder som begåtts av en grupp av personer. Ett annat exempel är illegal indrivningsverksamhet som en gruppering ägnat sig åt. Med brottslighet som utövats systematiskt avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd. Ett exempel är att någon vid upprepade tillfällen förmått annan till utbetalning av en förmån som han eller hon inte haft rätt till. Ett annat exempel är om flera personer rånat olika butiker eller banker och då gått till väga på ett likartat sätt vid varje tillfälle.

4.1.2 Internationella definitioner av begreppet organiserad brottslighet

Det finns flera olika definitioner av begreppet organiserad brottslighet internationellt. I propositionen Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet (prop. 2010/11:76 s. 14 f.) anges att begreppet organiserad brottslighet, enligt såväl EU:s som FN:s definitioner (se vidare nedan), kan sägas ta sikte på

- gärningar begångna inom en strukturerad sammanslutning,
- av mer än två personer, som handlar i samförstånd,
- i syfte att begå ett eller flera brott som kan föranleda fyra års fängelse eller mer,

- för att direkt eller indirekt uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning.

Vidare framhålls att en kriminell organisation kan anses föreligga redan vid ett begränsat antal medlemmar men att den ska vara strukturerad och bestående, vilket utesluter tillfälliga sammanslutningar. Med hänsyn till kravet på ett direkt eller indirekt vinnings- syfte faller organiserade våldsbrott, till exempel rasistiska angrepp mot personer och vissa brott med politiska motiv, utanför begreppet organiserad brottslighet. Begreppet omfattar i dessa sammanhang således brottslighet av utpräglat ekonomisk natur.

Europeiska unionen

Rådets beslut 98/733/RIF

Europeiska unionens råd beslutade 1998, på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen i dess dåvarande lydelse, att anta en gemensam åtgärd om att göra deltagande i en kriminell organisation i medlemsstaterna till ett brott (98/733/RIF).

I artikel 1 i den gemensamma åtgärden angavs bland annat att med en kriminell organisation avses en strukturerad sammanslutning inrättad för en begränsad tid av fler än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på upp till minst fyra år eller ett strängare straff oavsett om brotten är ett mål i sig självt eller ett medel för att få materiella fördelar och i förekommande fall ett sätt att otillbörligt påverka offentliga myndigheters verksamhet.

Kriminaliseringen av deltagande i en kriminell organisation ska, enligt artikel 2, ske genom att varje medlemsstat åtar sig att se till att de handlingar som beskrivs i artikeln bestraffas med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga sanktioner.

Sverige gjorde bedömningen att några lagstiftningsåtgärder inte var påkallade för att Sverige skulle anses leva upp till åtagandena (jfr bl.a. skr. 1998/99:60 s. 265).

Rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet

Rådet för rättsliga och inrikes frågor antog 2008 ett rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet (2008/841/RIF).

Rambeslutet inleds med definitioner av begreppen kriminell organisation och strukturerad sammanslutning. Enligt artikel 1.1 avses med kriminell organisation en strukturerad sammanslutning, som har inrättats under en tid, av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på maximalt minst fyra år eller en strängare sanktion, om syftet är att direkt eller indirekt få ekonomiska eller materiella fördelar. Med en strukturerad sammanslutning avses enligt artikel 1.2 en sammanslutning som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå ett brott eller som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en utarbetad struktur.

Utgångspunkt för EU-samarbetet mot organiserad brottslighet

Utgångspunkten för samarbetet inom EU mot organiserad brottslighet utgörs av dokumentet 6204/2/97 Enfopol 35 Rev 2. I dokumentet anges ett antal kriterier som används inom EU för att definiera organiserad brottslighet. Kravet är att minst sex av följande elva kriterier ska vara uppfyllda. Punkterna ett, tre, fem och elva är obligatoriska.

1. Samarbete mellan fler än två personer.
2. Egna tilldelade uppgifter åt var och en.
3. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden.
4. Någon form av disciplin och kontroll.
5. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar.
6. Verksamhet på internationell nivå.
7. Användning av våld eller andra metoder för hot.
8. Användning av kommersiella eller affärsmässiga strukturer.
9. Deltagande i penningtvätt.
10. Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomi.
11. Strävan efter vinning och/eller makt.

Förenta nationerna

Den 15 november 2000 antog Förenta nationernas (FN) generalförsamling en konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, den s.k. Palermokonventionen (United Nations Convention against Transnational Organized Crime).

Konventionen, som har stora likheter med EU:s gemensamma åtgärd, utgör ett led i det inom FN bedrivna arbetet att bekämpa den internationella brottsligheten.

I artikel 2 a i konventionen definieras ”organiserad brottslig sammanslutning” som en strukturerad sammanslutning som finns under en viss tid, bestående av tre eller flera personer och som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera grova brott eller överträdelser som är straffbelagda i enlighet med konventionen för att, direkt eller indirekt, uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning. Begreppet ”strukturerad sammanslutning” definieras enligt artikel 2 c i konventionen i sin tur som en sammanslutning som inte slumpvis har bildats för att omedelbart begå ett brott. Den behöver inte ha formellt definierade roller för sina medlemmar och inte heller kontinuitet i medlemskapet eller en utvecklad struktur.

Sverige tillträdde konventionen den 30 april 2004.

4.1.3 Begreppet i den praktiska tillämpningen

De brottsbekämpande myndigheterna utgår i dag främst från EU:s kriterier i sina bedömningar av vad som ska anses utgöra grov organiserad brottslighet. Det finns vidare en bred samsyn kring att fenomenet består av tre sammankopplade beståndsdelar. För det första syftar den organiserade brottsligheten ytterst till ekonomisk vinning. För det andra har den organiserade brottsligheten en större kapacitet eller förmåga att skada samhället än andra kriminella aktörer, just på grund av att den är organiserad. För det tredje ägnar sig aktörer inom den organiserade brottsligheten åt att skydda sin kriminella verksamhet och försöker ofta på ett otillåtet sätt påverka politiker, myndighetsföreträdare och journalister, dock utan någon överordnad politisk strategi.

Inom ramen för den myndighetssamverkan som sker i den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet utgör dessutom de myndighetsgemensamma inriktningsbeslut som fattas av

Samverkansrådet (se avsnitt 4.3) en central utgångspunkt vid bedömningen av vad som utgör grov organiserad brottslighet. Den gällande inriktningen innebär att fokus ska ligga på den brottslighet som bedrivs av strategiska personer och deras nätverk, med beaktande av deras kapacitet att agera inom de tre brottsområden som bedöms som särskilt samhällsfarliga, i kombination med varandra. Dessa är användandet av företag i brottslig verksamhet, otillåten påverkan samt våld och hot.

4.2 Myndighetssamverkan

Det är sedan länge en självklar princip att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning det kan ske. Principen kommer bl.a. till uttryck i 6 § förvaltningslagen (1986:223). Sådant samarbete kan ske mer eller mindre formaliserat. Det förekommer samarbeten i allt ifrån tydliga och långsiktiga samverkansstrukturer till tillfälliga bilaterala kontakter mellan olika myndigheter.

Det är naturligt och nödvändigt att de brottsbekämpande myndigheterna samarbetar på olika sätt för att bekämpa brottslighet. För att på ett effektivt sätt angripa och begränsa brottsligheten krävs dock ett utvecklat samarbete även med andra aktörer. Ett exempel på sådan myndighetssamverkan är det lokala brottsförebyggande arbete som polisen och kommunerna bedriver genom s.k. samverkansöverenskommelser. Exempel på samverkan som initieras av regeringen genom uppdrag till myndigheter är satsningen mot livsstilskriminellas brottslighet (dnr Ju2011/5006/PO) och pilotverksamheten med s.k. sociala insatsgrupper för att förebygga att unga fastnar i kriminalitet (dnr Ju2011/1906/KRIM). En av de mest strukturerade formerna av samverkan är den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten som regeringen tog initiativ till hösten 2007, se avsnitt 3. Denna samverkan kan i sin tur generera samverkansprojekt för samma ändamål som är fristående från den nationella satsningen mellan enbart några av de deltagande myndigheterna.

Det förekommer också mer tillfälliga samarbeten mellan två eller flera myndigheter i olika avseenden och även samarbeten av

mer informellt slag där tjänstemän på handläggarnivå samarbetar kring t.ex. en särskild händelse eller en viss individ.

Ett viktigt led i alla former av samverkan är möjligheten att kunna utbyta information.

4.3 Den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten

Regeringens beslut i juli 2008, se avsnitt 3, innebar bland annat att de tre regionala underrättelsecentren i storstadslänen, där verksamhet bedrivits sedan början av 2006, skulle behållas samt att ytterligare fem regionala underrättelsecenter (RUC) skulle inrättas. För att skapa förutsättningar för en effektiv underrättelseverksamhet på nationell nivå inrättades också ett myndighetsgemensamt nationellt underrättelsecenter (NUC) vid Rikskriminalpolisen. Vidare vidtogs åtgärder för att vidareutveckla Operativa rådet till ett nationellt myndighetsgemensamt beslutsorgan i operativa frågor.

För att skapa nödvändig effektivitet och uthållighet behövde myndigheterna också besluta om den gemensamma verksamhetens strategiska inriktning. Mot bakgrund av detta inrättades ett myndighetsgemensamt samverkansråd i september 2009. De myndigheter som i dag deltar i samverkan är polismyndigheterna, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Försäkringskassan och Migrationsverket.

Den nya formen för myndighetssamverkan inrättades formellt den 1 juli 2009 och det operativa arbetet startade den 1 september 2009.

Resultatet av den särskilda satsningen rapporteras årligen i samband med polisens årsredovisning. Den senaste redovisningen Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2013 publicerades i april 2014 (dnr Ju2014/3892/PO).

Samverkansrådet

Samverkansrådet mot grov organiserad brottslighet (Samverkansrådet) består av de samverkande myndigheternas chefer och träffas

två gånger per år. Rikspolischefen är ordförande och rikskriminalchefen föredragande.

En uppgift för Samverkansrådet är att ge det nationella underrättelsecentret (NUC) i uppdrag att ta fram en årlig myndighetsgemensam lägesbild av den grova organiserade brottsligheten. Utifrån denna lägesbild fattar Samverkansrådet sedan beslut om den strategiska inriktningen för den myndighetsgemensamma satsningen. Beslutet är styrande för verksamheten i Operativa rådet.

Inriktningen från Samverkansrådet innebär att samtliga deltagande myndigheter ska säkerställa att det finns resurser för åtgärder inom den gemensamma satsningen. De i underrättelsearbetet samverkande myndigheterna ska vidare ha en gemensam inriktning i det operativa arbetet.

Operativa rådet

Operativa rådet består av operativa chefer från de samverkande myndigheterna. Fyra av myndigheterna – Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Åklagarmyndigheten och polisen – har utökad representation, bland annat representeras Åklagarmyndigheten av kammarcheferna för de tre internationella åklagarkamrarna och polisen av företrädare för samtliga sju polisregioner och Rikskriminalpolisen. Representanterna i rådet har mandat att för sin myndighet eller polisregion fatta operativa beslut, vilket även innefattar att se till att det finns resurser att tillgå när det krävs en insats. Operativa rådet sammanträder en gång per månad med rikskriminalchefen som ordförande.

Operativa rådet har i uppgift att prioritera den myndighetsgemensamma inriktningen samt att resurssätta ärenden genom att besluta om användandet av de särskilda aktionsgrupperna och andra multidisciplinära resurser, där varje myndighet har sitt kompetensområde, i enskilda insatser.

Underlaget för Operativa rådets beslut är de samverkande myndigheternas underrättelseinformation, dvs. information om brottslig verksamhet, och alla förslag till insatser har därför först bearbetats av de regionala underrättelsecentren (RUC) eller det nationella underrättelsecentret (NUC). Ärenden kan initieras av samtliga myndigheter som deltar i samverkan.

Kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet

Till stöd för de båda råden finns ett kansli som utgör en myndighetsgemensam berednings-, uppföljnings- och redovisningsfunktion. Kansliets huvuduppgift är att planera, bereda, lämna förslag till beslut, protokollföra samt följa upp Samverkansrådets och Operativa rådets möten. Dessutom ansvarar kansliet för att årligen sammanställa en redovisning till regeringen rörande resultatet av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet.

De regionala underrättelsecentren (RUC) skickar underlag till kansliet för beredning innan ett ärende föredras i Operativa rådet.

Ett nationellt underrättelsecenter – NUC

Det nationella underrättelsecentret (NUC) finns hos Rikskriminalpolisen och består av personal från de samverkande myndigheterna. Centret består av en strategisk funktion för underrättelseanalys och en operativ funktion för underrättelsesamordning. NUC leds av en styrgrupp bestående av representanter från de samverkande myndigheterna. Styrgruppen sammanträder en gång per månad med chefen för Kansliet för Samverkansrådet och Operativa rådet som ordförande. En samordnare och en biträdande samordnare koordinerar NUC:s uppdrag.

I NUC:s uppdrag ingår att årligen producera den myndighetsgemensamma lägesbild som sedan ligger till grund för Samverkansrådets strategiska inriktningsbeslut. Inom den strategiska delen, som är den primära, fungerar NUC även som erfarenhetsbank och tar fram metoder för arbetet inom den myndighetsgemensamma satsningen. NUC har vidare huvudansvaret för resultatredovisningen och för att göra ett urval av strategiska personer som ligger till grund för den gemensamma inriktningen på arbetet.

Inom den operativa delen ansvarar NUC även för att följa upp ett antal av de strategiska personerna. I den delen liknar arbetet det som bedrivs i de regionala underrättelsecentren (RUC).

Åtta regionala underrättelsecenter – RUC

Organisation

I den nationella satsningen finns åtta regionala underrättelsecenter (RUC) belägna i Göteborg, Malmö, Norrköping, Stockholm, Sundsvall, Umeå, Uppsala och Örebro. Varje RUC är lokaliserad till en gemensam lokal hos polisen.

I RUC ingår i enlighet med regeringsuppdraget företrädare för polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket. Sedermera har även Försäkringskassan och Migrationsverket tillkommit. Säkerhetspolisen deltar i viss utsträckning. Även andra myndigheter kan delta vid behov och efter beslut i respektive RUC.

Samtliga RUC består av en styrgrupp och en handläggargrupp med handläggare från samverkansmyndigheterna. Åklagarmyndigheten är dock enbart representerad i styrgrupperna. Styrgruppen beslutar om inriktning, ger uppdrag och prioriterar handläggargruppens arbete.

Myndigheterna i handläggargruppen kan delas in i två olika grupper, brottsbekämpande och icke brottsbekämpande myndigheter. Kärnan består av brottsbekämpande myndigheter, dvs. myndigheter som får bedriva kriminalunderrättelseverksamhet eller förundersökning. Dessa utgörs i detta sammanhang av polisen, Tullverket och Kustbevakningen i dess respektive brottsbekämpande verksamhet, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverkets skattebrottsenheter (SBE). Alla myndigheter som deltar i RUC samverkar inom de områden som respektive myndighets uppdrag och regelverk medger.

Arbetet i RUC

Underrättelsecentren har funnits olika länge och eftersom det inte finns någon central styrning av verksamheten har centren utvecklats något olika. Arbetssätten är dock likartade och det hålls återkommande RUC-konferenser för att bl.a. utbyta erfarenheter.

Den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet tar sin utgångspunkt i underrättelsesamverkan. Arbetet är ärendebase-

rat och avser vanligen arbetet mot strategiska personer. De handläggare/analytiker som arbetar i RUC har ett löpande informationsutbyte. Det varierar dock från RUC till RUC i vilken omfattning uppgifter i huvudsak lämnas till samtliga deltagande myndigheter eller om de lämnas bilateralt till en annan samverkande myndighet. Det beror bl.a. på vilka myndigheter som bedömts beröras av ett visst ärende. En prövning av vilka myndigheter informationen kan lämnas till görs dock alltid innan utlämnandet. Vid utbyte av information mellan myndigheterna svarar respektive myndighets representant för att myndighetens regelverk följs, t.ex. bestämmelser om sekretess och utlämnande av uppgifter från myndighetens register.

Tyngdpunkten och det huvudsakliga informationsutbytet sker mellan de brottsbekämpande myndigheterna. När det gäller de icke brottsbekämpande myndigheternas delaktighet i samverkan och informationsutbytet kan man lite förenklat säga att dessa, genom att få del av information om olika företeelser och strategiska personer, på så sätt alerteras och ges möjlighet att inrikta sin verksamhet. Informationen kan föranleda myndigheten att göra undersökningar och kontroller samt vidta åtgärder inom ramen för sitt respektive uppdrag och regelverk. T.ex. kan Försäkringskassan initiera riktade kontroller för att säkerställa att ersättningar inte utbetalas på felaktiga grunder och Kronofogdemyndigheten kan planera och förbereda kommande beslut om olika verkställighetsåtgärder eller betalningssäkringar. Inom satsningen talar man om s.k. administrativa åtgärder. De icke brottsbekämpande myndigheterna kan även bidra med information från sina respektive verksamheter som behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Ofta rör det sig om uppgifter om vistelseadress, inkomstuppgifter etc., men även mer känslig information kan vara av betydelse.

När ett ärende har nått slutet av underrättelsestadiet och informationsinsamlingen och bearbetningen av råmaterialet är klar rapporteras ärendet till styrgruppen. RUC:s styrgrupp samlas vanligen en gång per månad. Vid dessa möten får styrgruppen bland annat en lägesrapport avseende de strategiska personer som det aktuella underrättelsecentret ansvarar för. I samband med styrgruppsmötena resurssätts även arbetet. Det sker genom att de deltagande myndigheterna ser till att det finns resurser för de ärenden som ska hanteras. Den primära prioriteringen av vilka ärenden man

ska arbeta med görs inom handläggargruppen och av RUC-samordnaren, men det är styrgruppen som slutligt avgör om ett ärende ska hanteras inom RUC. Det förekommer att ärenden som är mycket omfattande, lyfts till Operativa rådet.

Aktionsgrupper

Det finns åtta aktionsgrupper som är knutna till de insatser som Operativa rådet beslutar om. Aktionsgrupperna består av 200 polisanställda som är fördelade på sju regioner samt Rikskriminalpolisen. Grupperna består av chefer/ledare, spanare, utredare, analytiker, registratorer och administratörer. Aktionsgruppernas sammansättning och storlek varierar. Regionerna Stockholm, Väst, Syd och Rikskriminalpolisen har vardera 30 anställda medan regionerna Nord, Bergslagen, Mitt och Öst har vardera 20 anställda. Aktionsgrupperna ska verka nationellt och flexibelt. Grupperna ska i princip uteslutande arbeta i insatser beslutade av Operativa rådet.

4.3.1 Myndigheter som deltar i den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten

Det är elva myndigheter som deltar permanent i den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet. Sedan satsningen inleddes år 2009 har Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten deltagit. Därefter har även Försäkringskassan och Migrationsverket tillkommit.

Samtliga myndigheter deltar i Samverkansrådet och i Operativa rådet samt i styrgruppen i NUC. I det övriga arbetet, däribland arbetet i RUC, varierar graden av delaktighet mellan de olika myndigheterna beroende på vilka företeelser och personer arbetet är inriktat mot.

Tyngdpunkten i arbetet består i brottsbekämpande verksamhet och någon eller några av de brottsbekämpande myndigheterna är därför alltid delaktiga i det arbete som bedrivs i samverkan. Eftersom Åklagarmyndigheten och den del av Ekobrottsmyndighetens verksamhet som utgör åklagarverksamhet inte bedriver någon

underrättelseverksamhet blir de engagerade först i samband med förundersökning. Därutöver bistår de med juridiskt stöd och kvalitetssäkring i olika avseenden.

När det gäller de icke brottsbekämpande myndigheterna skiljer sig deras verksamheter åt och delaktigheten i samverkan varierar därför från ärende till ärende beroende på vilka frågor som berörs och utifrån respektive myndighets verksamhet och uppdrag.

Nedan redogörs kortfattat för de deltagande myndigheternas respektive uppdrag.

Ekobrottsmyndigheten

Enligt förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten är Ekobrottsmyndigheten en åklagarmyndighet som i viss angiven utsträckning ansvarar för bekämpning av ekonomisk brottslighet och som ansvarar för samordning och andra åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Myndigheten har sedan den 1 juli 2013 ett nationellt ansvar för de ärendetyper myndigheten handlägger enligt sin instruktion. Verksamheten omfattar hela kedjan från underrättelseverksamhet till processen i domstol. Möjligheten att bedriva underrättelseverksamhet fick myndigheten 2004. Den verksamheten är inriktad mot att förebygga, förhindra och upptäcka grov och organiserad ekonomisk brottslighet och brottslighet som har samband med annan organiserad och allvarlig brottslighet.

Vid myndigheten arbetar åklagare, polismän, civila utredare och administratörer. Utredningsarbetet bedrivs i åklagarledda utredningsgrupper. Polismännen vid myndigheten är inte anställda av Ekobrottsmyndigheten utan av polisen.

Försäkringskassan

Enligt förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan är Försäkringskassan förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av Försäkringskassan. Verksamheten består huvudsakligen i att besluta och betala ut sådana förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Myndigheten har, såvitt nu är av intresse, till uppgift att bl.a. säkerställa

att felaktiga utbetalningar inte görs och att motverka bidragsbrott. Det är framförallt uppdraget att säkerställa att det inte sker felaktiga utbetalningar från socialförsäkringssystemen och motverka bidragsbrott som motiverar att myndigheten arbetar förebyggande och deltar i myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet.

Försäkringskassan har vidare en skyldighet enligt 6 § bidragsbrottslagen (2007:612) att göra anmälan till en polismyndighet eller Åklagarmyndigheten om det finns misstanke om att brott enligt den lagen har begåtts.

Försäkringskassan utgör inte en brottsbekämpande myndighet. Försäkringskassan har dock särskilt utsedda handläggare som utreder misstanke om att en ersättning har betalats ut eller kan komma att betalas ut felaktigt. Dessa handläggare är placerade vid de enheter för kontroll och återkrav som finns på olika orter i Sverige (kontrollenheter). Den nationella kontrollenheten (NKE) har ett särskilt ansvar för hanteringen av ärenden där det finns koppling till grov organiserad brottslighet och därmed även ett särskilt ansvar för deltagandet i den aktuella myndighetssamverkan.

Kriminalvården

Kriminalvårdens uppgift är enligt förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården att ansvara för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra personutredningar i brottmål. I uppgiften ingår bl.a. att verka för att återfall i brott förebyggs och att lagföring kan ske på ett effektivt sätt. Enligt instruktionen ska Kriminalvården särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov. En viktig del i Kriminalvårdens arbete är placeringen av fängelsedömda klienter och kontrollen av deras kontakter med omvärlden. Som en del i det säkerhetsarbetet arbetar Kriminalvården bl.a. med underrättelseverksamhet. Arbetet mot den grova organiserade brottsligheten är framför allt prioriterat inom ramen för myndighetens uppdrag att förebygga återfall i brott och särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten ska enligt förordningen (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten ansvara för bl.a. frågor om verkställighet enligt utsökningsbalken och andra författningar, indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering och tillsyn i konkurs. Kronofogdemyndigheten har vidare till uppgift att verka för att betalningsförpliktelser och andra förpliktelser som kan bli föremål för verkställighet fullgörs i tid och på rätt sätt.

I Kronofogdemyndighetens uppdrag ingår, såvitt är av intresse i det här sammanhanget, även tillsyn enligt lagen (1986:436) om näringsförbud samt uppgifter enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) med tillhörande förordning (1979:197) liksom enligt lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen med tillhörande förordning (2009:1428).

Inom Kronofogdemyndigheten finns specialverkställighetsteam (S-team). S-teamens främsta uppgift är att åstadkomma verkningfulla verkställighetsåtgärder när det gäller galdenärer som misstänkts för eller är dömda för ekonomisk eller grov organiserad brottslighet.

Kustbevakningen

Enligt förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen har Kustbevakningen bl.a. i uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. I uppgiften att bedriva sjöövervakning ingår bl.a. att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning och brottsbekämpande verksamhet enligt vad som föreskrivs i förordningen. Genom sjöövervakningen ska Kustbevakningen förebygga och ingripa mot störningar av ordningen i sjötrafiken samt vidare i enlighet med särskilda föreskrifter förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott samt utreda och beivra brott eller bistå med utredningen av brott. Kustbevakningen bedriver underrättelseverksamhet. Verksamheten är dock avgränsad till det maritima området, kust och hamnar.

Migrationsverket

Migrationsverket är enligt förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket ska bl.a. fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverket ska utöver detta, såvitt är av intresse i det här sammanhanget, bl.a. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott och samverka med andra ansvariga myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer av de uppgifter som Migrationsverket har. Myndigheten ska även bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism.

Polisen

Till polisens uppgifter hör att förebygga brott och att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Polisen bedriver underrättelseverksamhet. Denna verksamhet är i huvudsak inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att begås. Ett övergripande mål för polisens underrättelseverksamhet är att den ska vara en del i strategisk och operativ verksamhetsplanering och utgöra ett direkt stöd för operativ polisverksamhet, ge underlag till ledningsverksamheten på olika nivåer inom polisen samt medverka när effekterna av genomförda insatser analyseras.

Skatteverket

Enligt förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket ansvarar myndigheten bl.a. för frågor om skatter, sociala avgifter, fastighetstaxering, folkbokföring och brottsutredningar enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Skatteverket är dessutom förvaltningsmyndighet för frågor

om pensionsgrundande inkomst. Skatteverket ansvarar även för det statliga personadressregistret (SPAR). I ansvaret för dessa frågor ligger bl.a. information, löpande ärendehantering och kontrollverksamhet i form av specialgranskningar för att upptäcka t.ex. ekonomisk brottslighet.

Av förordningen med instruktion för Skatteverket framgår att det vid verket ska finnas en eller flera särskilda enheter för uppgiften att medverka i brottsutredningar enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Dessa enheter, Skatteverkets skattebrottsenheter (SBE), är organisatoriskt skilda från Skatteverkets verksamhet i övrigt. Enheterna bedriver utredningsverksamhet i form av åklagarledda förundersökningar och s.k. förutredningar. Skatteverket utgör inom ramen för SBE i detta sammanhang en brottsbekämpande myndighet.

Verksamheten vid skattebrottsenheterna omfattar i första hand bl.a. brott mot skattebrottslagen (1971:69), vissa brott mot aktiebolagslagen (2005:551), bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken samt brott mot lagen (1986:436) om näringsförbud. Om åklagaren finner att det finns särskilda skäl får Skatteverket även medverka vid undersökning också i fråga om annat brott. I vissa föreskrivna fall får Skatteverket bedriva förenklad brottsutredning utan biträde av åklagare.

I fråga om de brott som i första hand ska handläggas vid skattebrottsenheterna får Skatteverket även bedriva underrättelseverksamhet. Denna verksamhet är till stor del inriktad mot att förhindra, upptäcka och avbryta grov och organiserad ekonomisk brottslighet inom främst skatteområdet.

Inom Skatteverkets fiskala verksamhet, beskattningsverksamheten, innefattar de huvudsakliga aktiviteterna löpande ärendehantering och kontroll, t.ex. i form av specialgranskningar och revisioner. Inom beskattningsverksamheten vidtas insatser mot ekonomisk brottslighet bl.a. vid misstanke om brottslighet på skatteområdet. Beskattningsverksamheten ska, enligt skattebrottslagen och taxeringsförordningen (1990:1236), göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt skattebrottslagen eller vissa andra lagar har begåtts. Anmälningsskyldigheten får i vissa fall fullgöras till SBE.

Säkerhetspolisen

Enligt förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen ska Säkerhetspolisen leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism samt fullgöra de uppgifter som Rikspolisstyrelsen har att utföra enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Säkerhetspolisen har enligt förordningen bl.a. också i uppdrag att leda och bedriva det bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen.

Säkerhetspolisen har av regeringen fått ett nationellt huvudansvar för att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Myndigheten ansvarar således för arbetet mot den del av den grova organiserade brottsligheten som riktas mot det demokratiska statskicket och därmed utgör ett hot mot rikets inre säkerhet. Otillåten påverkan är ett samlingsnamn för trakasserier, hot, våld, korruption och infiltration som syftar till att påverka förtroendevalda, myndighetsföreträdare eller journalisters myndighets- eller yrkesutövning. I begreppet otillåten påverkan ingår även fall där förtroendevalda eller myndighetsföreträdare missbrukar sin tjänsteställning genom att i samband med sin yrkesutövning begå brott för att vara den grova organiserade brottsligheten behjälplig.

Tullverket

Enligt förordningen (2007:782) med instruktion för Tullverket ska verket, förutom att fastställa och ta ut tullar, skatt och avgifter m.m., övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. Detta utgör Tullverkets s.k. fiskala verksamhet.

Enligt instruktionen ska Tullverket även bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor. Tullverket är i den delen av verksamheten en brottsbekämpande myndighet.

Inom Tullverket är det främst underrättelse- och tullkriminalverksamheten som arbetar med ärenden som rör grov organiserad brottslighet. Underrättelseverksamhetens ansvar är att genomföra åtgärder som ska leda till utredning av brott medan Tullkriminalens

ansvar är att genomföra åtgärder inom ramen för utredning av brott (förundersökning). Underrättelsearbetet mot grov organiserad brottslighet bedrivs både vid analysfunktionerna vid Tullverkets nationella enhet och inom Tullkriminalen.

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2013 ingår det i myndighetens uppdrag att begränsa den organiserade och storskaliga brottsligheten. Tullverket ska vidare bidra till att minska antalet kriminella nätverk som ägnar sig åt narkotika-, alkohol- eller tobaksmuggling eller ekonomisk brottslighet.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten ansvarar enligt förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten för åklagarverksamheten i landet med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva. Åklagarens huvuduppgifter är att leda utredningen av brott, att fatta beslut om åtal ska väckas eller inte, och att föra det allmännas talan i brottmålsprocessen. Åklagarmyndigheten bedriver inte någon underrättelseverksamhet.

5 Rättsliga utgångspunkter

5.1 Inledning

Utbyte av information är en av de grundläggande förutsättningarna för ett fungerande samarbete mellan myndigheter. Regler om utlämnande av uppgifter från en myndighet till en annan finns dels i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, dels i myndigheternas registerförfattningar. För att myndigheter ska kunna utbyta information krävs dels att informationen inte omfattas av sekretess eller att sekretessen kan brytas, dels att bestämmelser om behandling av personuppgifter i myndigheternas s.k. registerförfattningar ger stöd för att uppgifter lämnas ut.

Nedan redogörs för de bestämmelser om offentlighet och sekretess som främst kan bli aktuella vid samarbetet mot grov organiserad brottslighet. Vidare redogörs för bestämmelser om behandling av personuppgifter för de myndigheter som i dag samverkar inom ramen för den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet. Utöver beskrivningen av gällande rätt innehåller detta avsnitt en redogörelse för internationella överenskommelser med grundläggande bestämmelser om integritetsskydd och dataskydd.

5.2 Internationella överenskommelser

5.2.1 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 bl.a. för sitt privat- och familjeliv. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett

demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

I artikel 13 i Europakonventionen föreskrivs att var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Innebörden av artikeln är att den enskilde ska ha tillgång till en nationell instans för att kunna få saken prövad och kunna få upprättelse.

Europakonventionen utgör svensk lag (lagen [1994:1219] om den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) och är grundlagskyddad (2 kap. 19 § regeringsformen).

5.2.2 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) bekräftas de rättigheter som har sin grund i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Europakonventionens, unionens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Stadgans syfte är att kodifiera de grundläggande fri- och rättigheter som EU redan erkänner.

I artikel 7 i stadgan föreskrivs att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv och i artikel 8 föreskrivs bl.a. att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund.

I den mån rättigheterna i EU-stadgan motsvarar rättigheter som skyddas av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen.

5.2.3 Dataskyddskonventionen och EU:s rättsakter om dataskydd

Dataskyddskonventionen

Bestämmelser av betydelse för automatisk databehandling av personuppgifter finns i Europarådets konvention från år 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (dataskyddskonventionen). Dataskyddskonventionen trädde i kraft den 1 oktober 1985 och har ratificerats av samtliga medlemsstater i EU.

Dataskyddskonventionens innehåll kan ses som en precisering av artikel 8 i Europakonventionen för enskilda vid automatisk databehandling. Dataskyddskonventionen innehåller principer för dataskydd som de konventionsanslutna staterna måste iaktta i sin nationella lagstiftning.

Konventionens roll som grundläggande dokument för automatiserad behandling av personuppgifter inom EU har i princip övertagits av dataskyddsdirektivet. Direktivet omfattar dock inte behandling av personuppgifter inom områden som allmän säkerhet, försvar och statens säkerhet. På dessa områden är dataskyddskonventionen därför fortfarande av betydelse. När det gäller polissamarbete och straffrättsligt samarbete finns numera också dataskyddsrambeslutet.

Dataskyddsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31), nedan dataskyddsdirektivet, syftar till att garantera en hög och i alla medlemsstater likvärdig skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter och att främja ett fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsstaterna i EU. Direktivet innehåller generella krav och riktlinjer för all behandling av personuppgifter. Direktivet gäller inte för sådan behandling av personuppgifter som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens

verksamhet på straffrättens område. Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom personuppgiftslagen (1998:204), se avsnitt 5.8.1. Lagen har gjorts generell tillämplig och omfattar således även sådan verksamhet som faller utanför direktivets tillämpningsområde (prop. 1997/98:44).

Dataskyddsrambeslutet

Rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (EUT L 350, 30.12.2008, s. 60, Celex 32008F0977), nedan dataskyddsrambeslutet, ska skydda personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet är endast tillämpligt på uppgifter som överförs eller görs tillgängliga mellan medlemsstaterna. Dataskyddsrambeslutet förpliktar medlemsstaterna att behandla personuppgifter på ett sådant sätt att skyddet för den personliga integriteten värnas. Till stora delar motsvarar innehållet dataskyddsdirektivet.

Vid genomförandet av dataskyddsrambeslutet bedömdes merparten av rambeslutets artiklar motsvaras av bestämmelser i svensk rätt, dels i personuppgiftslagen, dels i berörda myndigheters registerförfattningar. De kompletterande bestämmelser som krävdes genomfördes i en särskild lag, lagen (2013:329) med vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen.

Översyn av EU:s dataskyddsreglering

Det pågår en översyn av EU:s dataskyddsreglering som omfattar både dataskyddsdirektivet och dataskyddsrambeslutet. Den 25 januari 2012 presenterade kommissionen sitt förslag till en genomgripande reform av regleringen. Reformen omfattar dels en förordning med en generell reglering som ska ersätta dataskyddsdirektivet, dels ett nytt direktiv med särregler för den brottsbekämpande sektorn som ska ersätta det gällande dataskyddsrambeslutet. Till skillnad från dataskyddsrambeslutet ska direktivet inte omfatta

endast utbyte av information över gränserna utan även nationell personuppgiftsbehandling inom den brottsbekämpande sektorn.

5.3 Allmänt om grundlags- och sekretessregleringen

5.3.1 2 kap. 6 § regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen ska var och en gentemot det allmänna vara skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet mot intrång får begränsas i lag och bara i den ordning som föreskrivs i 2 kap. regeringsformen. Bestämmelsen omfattar bara vissa kvalificerade intrång i den personliga integriteten. Vid bedömningen av vad som kan anses utgöra ett betydande intrång ska man enligt förarbetsuttalandena väga in bl.a. uppgifternas karaktär och omfattning samt ändamålet med behandlingen och omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra (prop. 2009/10:80 s. 178 ff.).

5.3.2 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen är en av de grundläggande principerna för vårt statsskick. Den innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas dock i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Denna princip infördes genom 1766 års tryckfrihetsförordning och regleras numera i 1949 års tryckfrihetsförordning, TF.

Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och anses inkommen till myndigheten eller upprättad där (2 kap. 3 § TF). Handlingsoffentlighet gäller framförallt i

det allmännas verksamhet, men även i vissa privaträttsliga organ som räknas upp i en bilaga till OSL.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden eller intresset att förebygga eller beivra brott. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag (OSL) eller, om det i visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar.

5.3.3 Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit, dvs. förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Dessa tre rekvisit 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 enskilds personliga förhållanden.

En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt 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. En uppgift kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer.

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 uppkommer 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, dvs. 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 skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

5.4 Sekretessens innebörd och konsekvenser

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretessen innebär således dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Till den del sekretessen innebär tystnadsplikt innebär sekretessen en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen.

5.4.1 Sekretess mellan myndigheter och sekretessbrytande bestämmelser

Sekretess gäller såväl mot enskilda som mot andra myndigheter. Sekretess kan gälla även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet om de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL).

Syftet med sekretess mellan myndigheter är i första hand att värna om den enskildes integritet. I förarbetena till sekretesslagen som föregick OSL 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. Det anges att uppgifter hos annan myndighet kan 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 av den som uppgiften rör. 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 (prop. 1979/80:2 Del A s. 90).

Samtidigt har myndigheter behov av att utbyta information med varandra. Sedan länge har det också ansetts vara en självklar princip att myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning som det kan ske. Principen kommer till uttryck i bl.a. 6 § förvaltningslagen (1986:223). Vidare föreskrivs i 6 kap. 5 § OSL att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgifter som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna bestämmelse kan ses som en precisering av 6 § förvaltningslagen.

I många fall måste myndigheter kunna utbyta information för att kunna utföra sina uppgifter. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda, se avsnitt 5.7.

5.4.2 Överföring av sekretess

En grundläggande princip i OSL är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Det beror bl.a. på att behovet av och styrkan i sekretessen inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndighetens verksamhet. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). Lagstiftaren har alltså tagit ställning mot en allmän bestämmelse om överföring av sekretess. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts.

Vid överföring av sekretess skiljer man mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser. Dessa begrepp och begreppet bestämmelse om överföring av sekretess definieras i 3 kap. 1 § OSL.

5.4.3 Konsekvenser av att en uppgift lämnas över till en annan myndighet

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 primär sekretessbestämmelse, som är tillämplig hos den myndigheten, eller om sekretess följer av en bestämmelse om överföring av sekretess. Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten. Motsvarande gäller om en myndighet har direktåtkomst till sekretessreglerade uppgifter hos en annan myndighet (7 kap. 2 § OSL). I det fallet gäller dock en generell bestämmelse om överföring av sekretess (11 kap. 4 § OSL).

5.4.4 Konkurrens mellan sekretessbestämmelser

Vid konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser i ett enskilt fall är huvudregeln att den eller de bestämmelser enligt vilka uppgiften är sekretessbelagd har företräde framför bestämmelser enligt vilka uppgiften ska lämnas ut (7 kap. 3 § OSL).

5.5 Sekretess till skydd för enskilda hos berörda myndigheter

I 21 kap. OSL finns generella regler om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Därutöver gäller olika regler för sekretess, dels till skydd för enskild, dels till skydd för verksamheten inom respektive myndighets ansvarsområde och verksamhet. Nedan redogörs för de mest centrala sekretessreglerna till skydd för enskild som aktualiseras hos de myndigheter som i nuläget deltar i den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten.

5.5.1 Ekobrottsmyndigheten

Den verksamhet Ekobrottsmyndigheten bedriver är antingen polisverksamhet eller åklagarverksamhet. Båda dessa verksamheter syftar till att förebygga, utreda eller beivra brott och de huvudsakliga sekretessreglerna till skydd för enskild i sådan verksamhet återfinns i 35 kap. 1 § OSL. I paragrafen finns bl.a. bestämmelser om sekretess för förundersökning, brottsförebyggande verksamhet och 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 bland annat verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av bland andra en polismyndighet eller åklagarmyndighet.

Uppgifter om personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer inom underrättelseverksamhet skyddas av denna bestämmelse. 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 här att sådana uppgifter ska hållas hemliga.

5.5.2 Försäkringskassan

Inom Försäkringskassans verksamhet finns i 28 kap. 1 § OSL bestämmelser om sekretess till skydd för enskild när det bl.a. gäller socialförsäkringsförmåner. Skyddet omfattar i huvudsak uppgifter om enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden som förekommer i ärenden om socialförsäkringsförmåner. Sekretessen avgränsas av ett rakt skaderekvisit och gäller således endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgifterna i ärendet röjs. En annan relevant sekretessbestämmelse är t.ex. 28 kap. 4 § OSL som reglerar sekretess i ärenden om arbetsskadeförsäkring eller delpensionsförsäkring. Sekretessskyddet tar här sikte på enskildas affärs- och driftförhållanden och avgränsas av ett rakt skaderekvisit.

5.5.3 Kriminalvården

Den primära sekretessbestämmelsen för Kriminalvården återfinns i 35 kap. 15 § OSL. Enligt bestämmelsen gäller sekretess med rakt skaderekvisit för uppgift om enskilds personliga förhållanden (kriminalvårdssekretess).

Kriminalvårdssekretessen omfattar såväl klienter som andra enskilda om vilka det finns uppgifter inom Kriminalvården, t.ex. besökare till intagna. Kriminalvårdssekretessen gäller enligt bestämmelsens andra stycke inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd. Uppgifter i beslut kan således lämnas ut, under förutsättning att någon uppgift i beslutet inte omfattas av annan sekretess till skydd för enskilda eller allmänna intressen.

Utöver kriminalvårdssekretessen kan t.ex. sekretess enligt 21 kap. 3 § (förföljda personer, m.m.), 25 kap. 1 § (hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet) samt 35 kap. 13 § (särskild personutredning, m.m.) gälla till skydd för enskilds personliga förhållanden inom Kriminalvården.

5.5.4 Kronofogdemyndigheten

Allmänt

Sekretessbestämmelserna till skydd för enskild i Kronofogdemyndighetens verksamhet finns i 34 kap. OSL. Där finns bl.a. bestämmelser om sekretess vid utsökning, indrivning, verksamhet enligt lagen om näringsförbud och tillsyn i konkurs. Nedan återges de viktigaste bestämmelserna i detta avseende.

Utsökning, indrivning och verksamhet enligt lagen om näringsförbud

Enligt 34 kap. 1 § OSL gäller sekretess hos Kronofogdemyndigheten i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (1986:436) om näringsförbud, för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Det omvända skaderekvisitet i bestämmelsen innebär att det är presumtion för sekretess. Sekretessen gäller inte beslut och under vissa förutsättningar inte heller uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten.

Under motsvarande förutsättningar som i 1 § gäller enligt 2 § sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Internationella avtal

Enligt 34 kap. 4 § OSL gäller sekretess, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, hos en myndighet i verksamhet som avses i bl.a. 34 kap. 1 och 2 §§ för sådan uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet. Om sekretess gäller av den orsaken, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas i strid med avtalet. Det handlar här om uppgifter som Kronofogdemyndigheten har fått med stöd av handräckningsklausuler i olika internationella avtal, t.ex. dubbel-

beskattningsavtal. Sådana avtal innehåller ofta en brukandeförbudsbestämmelse. Sekretessen är i dessa fall absolut. (Jfr 27 kap. 5 § OSL som tar sikte på Skatteverket).

Tillsyn i konkurs

Vid tillsyn i konkurs gäller enligt 34 kap. 7 § OSL sekretess hos tillsynsmyndigheten för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Som förutsättning för sekretess gäller ett rakt skaderekvisit, dvs. det är presumtion för offentlighet. Kronofogdemyndigheten är tillsynsmyndighet i konkurs. Sekretess gäller enligt 8 § också för uppgift som angår misstanke om brott och som rör 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. Här avgränsas sekretessen istället av ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det är presumtion för sekretess. Om sekretess gäller enligt 7 §, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas i strid med avtal som ingåtts med en utländsk myndighet eller ett utländskt organ (9 §).

5.5.5 Kustbevakningen

Liksom för övriga brottsbekämpande myndigheter återfinns Kustbevakningens sekretessbestämmelser till skydd för enskild framför allt i 35 kap. 1 § OSL, där skyddet för enskild som förekommer i brottsutredning eller brottsförebyggande verksamhet regleras. Därutöver finns vissa sekretessbestämmelser till skydd för enskild i t.ex. 29 kap. 13 a § OSL (samordning av civila behov av sjöövervakning) och 37 kap. 6 § OSL (Schengens informationssystem).

5.5.6 Migrationsverket

Utlänningssekretess

I 37 kap. OSL regleras den s.k. utlänningssekretessen med de mest centrala sekretessreglerna till skydd för enskild i Migrationsverkets verksamhet. Enligt 37 kap. 1 § första stycket gäller sekretess, utö-

ver vad som följer av 21 kap. 5 §, i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden. Skaderekvisitet i första stycket är omvänt och innebär presumtion för sekretess. Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar också för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild. Genom det raka skaderekvisit som är uppställt i andra stycket gäller sekretessen endast om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Av paragrafens tredje stycke framgår att sekretess inte gäller för en myndighets beslut i ärenden men att skälen dock kan hållas hemliga.

Sekretessbestämmelsen gäller dels i en myndighets verksamhet för kontroll över utlänningar, dels i ärenden om svenskt medborgarskap. Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses inte bara förvaltningsärenden om t.ex. visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning eller utvisning utan också kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn. Till verksamhet för kontroll över utlänningar räknas inte domstols handläggning i brottmål av frågor om utvisning på grund av brott.

Som framgår av första stycket finns det även andra bestämmelser som skyddar utlänningar, däribland den generella bestämmelsen i 21 kap. 5 § OSL. Denna bestämmelse gäller inom hela förvaltningen till skydd för en utlännings säkerhet i vissa fall. Sekretesskyddet är avgränsat av ett kvalificerat rakt skaderekvisit och gäller om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlännen och t.ex. en utländsk stat.

Internationella avtal

Sekretess gäller enligt 37 kap. 2 § OSL, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, för uppgifter som avses i 37 kap. 1 § och 21 kap. 5 § och som en myndighet fått enligt avtalet. De sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket får inte tillämpas i strid med avtalet.

I 37 kap 6 § OSL finns också vissa sekretessregler till skydd för enskilds personliga förhållanden inom informationssystemet för viseringar (VIS) samt Schengens informationssystem (SIS).

Migrationsverkets dagersättningshantering – socialtjänstsekretess

Den sekretess som gäller inom kommunens socialtjänst, socialtjänstsekretessen, innefattar enligt en uttrycklig bestämmelse i 26 kap. 1 § OSL även ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar. Till socialtjänst räknas också, enligt andra stycket 2 samma bestämmelse, verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Socialtjänstsekretessen avgränsas med ett omvänt skaderekvisit och kan inte brytas med hjälp av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Det finns även sekretessregler vad avser Migrationsverkets ersättningssystem till kommuner och landsting som har betydelse för flyktingmottagandet i kommunerna (37 kap. 3 § OSL).

5.5.7 Polisen

För polisverksamheten är främst sekretessbestämmelserna till skydd för enskild i 35 kap. 1, 3, 4, och 23 §§ OSL tillämpliga.

I 35 kap. 1 § första stycket 1–4, 6–7 och 11 regleras sekretessen för polisens förundersöknings- och underrättelseverksamhet, register m.m.

I 35 kap. 3 § OSL finns bestämmelser om sekretess avseende förande av eller uttag ur register enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. I 35 kap. 4 § finns bestämmelser om sekretess vid förande av eller uttag ur register som förs bl.a. över strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot och vissa andra uppgifter hos myndighet som rör brott. Sekretessskyddet i dessa bestämmelser är absolut. I 35 kap. 23 § finns bestämmelser om sekretess hos en polismyndighet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärende enligt vapenlagen (1996:67). Sekretessen i vapenärenden gäller med ett rakt skaderekvisit vilket innebär att det är presumption för offentlighet.

I 35 kap. 6–10 §§ finns också vissa bestämmelser om undantag från sekretess och sekretessbrytande bestämmelser som är hänförliga till sekretessbestämmelserna i detta kapitel.

I polisens verksamhet finns även sekretessregler om utlänningskontroll i 37 kap. 1 § OSL och sekretessregler om Schengens informationssystem i 37 kap. 6 § OSL.

5.5.8 Skatteverket

Verksamheten vid skattebrottsenheterna

För Skatteverkets verksamhet vid skattebrottsenheterna finns regler om sekretess till skydd för enskild i 35 kap. 1 § första stycket 4 och 8 OSL vad gäller brottsutredning, brottsförebyggande verksamhet, register m.m.

Härutöver finns sekretessbestämmelser i t.ex. 35 kap. 2, 6 och 10 §§ OSL.

Beskattningsverksamheten m.m.

Sekretess för den enskilde i beskattningsverksamheten regleras i 27 kap. 1–2 §§ OSL. Sekretessen är absolut. I fråga om borgenärsuppgifter är sekretesskyddet dock utformat på samma sätt som för uppgifter i verkställighetsarbetet hos Kronofogdemyndigheten.

I 27 kap. 6 § OSL anges undantag från sekretessen för bl.a. beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs.

Av 27 kap. 1 § OSL framgår vidare att absolut sekretess gäller verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen. Av 2 kap. 5 § den lagen framgår att möjlighet till utlämnade till enskild (rakt skaderekvisit) finns för ett antal i bestämmelsen uppräknade uppgifter (jfr 27 kap. 7 § OSL).

I 27 kap. 5 § OSL föreskrivs att sekretess gäller i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, i ärende om handräckning eller bistånd som en svensk myndighet lämnar åt en myndighet eller något annat organ i den staten eller inom den mellanfolkliga organisationen. Det kan t.ex. handla om sekretess för uppgifter som erhållits genom ett avtal om uppgiftsutbyte inom skatteområdet. De sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och

28 § första stycket OSL får inte tillämpas i strid med ett sådant avtal (jfr även 43 kap. 8 § OSL och hanteringen av dessa uppgifter i dom eller beslut från domstol). I t.ex. dubbelbeskattningsavtal kan det finnas brukandeförbudsbestämmelser som medför att erhållna uppgifter, om de omfattas av sekretess, endast kan användas inom skatteområdet.

I 22 kap. 1 § OSL regleras sekretessen för den enskilde inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Denna sekretess omfattas av ett kvalificerat rakt skaderekvisit.

5.5.9 Säkerhetspolisen

Flertalet av de bestämmelser som gäller övriga polisen – t.ex. 21 kap. 5 §, 35 kap. 1 § och 37 kap. 1 och 6 §§ OSL – är tillämpliga också i Säkerhetspolisens verksamhet.

5.5.10 Tullverket

Bestämmelserna i 35 kap. 1 § första stycket 1–4 och 6–10 OSL reglerar sekretessen till skydd för enskild i Tullverkets underrättelseverksamhet, förundersökningsverksamhet och register m.m. Av betydelse för Tullverkets verksamhet är även sekretessbestämmelserna i 37 kap. 6 § OSL avseende Schengens informationssystem.

Tullverkets fiskala verksamhet regleras i 27 kap. 3 § OSL, som innehåller ett omvänt skaderekvisit. I Tullverkets verksamhet gäller även 27 kap. 1–2 §§ OSL som reglerar sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser bestämmande av skatt och därmed sammanhängande frågor.

5.5.11 Åklagarmyndigheten

I Åklagarmyndighetens verksamhet är det framförallt bestämmelserna i 35 kap. 1 § första stycket 1, 2, 4 och 9 OSL som reglerar sekretess till skydd för enskild i förundersöknings- och underrättelseverksamhet m.m. som är av betydelse här. Därutöver kan nämnas sekretessbestämmelserna i 37 kap. 6 § avseende Schengens informationssystem.

5.6 Sekretess till skydd för verksamheten och Sveriges intressen

Vad gäller de myndigheter som i nuläget ingår i den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet aktualiseras också vissa generella sekretessbestämmelser till skydd för verksamheten. De mest centrala av dessa bestämmelser finns i 18 kap. 1–3 §§ OSL och avser sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott hänförligt till förundersökningar, underrättelseverksamhet m.m.

Härutöver aktualiseras exempelvis för vissa myndigheter utrikessekretess (15 kap. 1 § OSL) och försvarssekretess (15 kap. 2 § OSL) samt sekretess till skydd för verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (17 kap. 1–2 §§ OSL).

5.6.1 18 kap. 1 § OSL – Förundersökningar m.m.

Sekretess gäller enligt 18 kap. 1 § OSL bl.a. för uppgift som hänförs till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel eller i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Denna sekretessbestämmelse skyddar det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Med förundersökning menas förundersökning enligt rättegångsbalken.

Skaderekvisitet i paragrafen är rakt, vilket innebär att det föreligger en presumtion för offentlighet. Sekretess gäller alltså enbart om ett offentliggörande av uppgifterna kan antas leda till skada för den brottsbekämpande verksamheten eller att syftet med olika åtgärder motverkas om uppgifterna röjs.

Sekretessen kan innebära att en person som är misstänkt för att ha begått ett brott i ett inledande skede inte underrättas om detta förrän misstanken uppgår till misstankegraden ”skäligen misstänkt”. Vid den tidpunkten anses personen ha en begränsad partsställning i brottsutredningen och har då rätt att ta del av uppgifterna i utredningen. Rätten begränsas av att ett utlämnande av upp-

gifter endast kan ske om det inte medför men för utredningen. (jfr 23 kap. 18 § rättegångsbalken och 10 kap. 3 § OSL).

Bestämmelsen skyddar också de ovan nämnda myndigheternas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet som inte hänför sig till något konkret fall. Det kan gälla polisens spaningsmetoder eller myndigheternas arbetsmetoder i allmänhet.

5.6.2 18 kap. 2 § OSL – Underrättelseverksamhet m.m.

Bestämmelsen i 18 kap. 2 § OSL föreskriver att sekretess till skydd för det allmännas arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet gäller för uppgift som hänför sig till underrättelseverksamhet. Sekretessen 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. Underrättelseverksamhet innebär i detta sammanhang 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 gäller både i den öppna polisens, Säkerhetspolisens och Ekobrottsmyndighetens verksamhet men även i Skatteverkets, Tullverkets och Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet.

5.6.3 18 kap. 3 § – Myndigheter som biträder brottsbekämpande myndigheter

Sekretessbestämmelsen i 18 kap. 3 § OSL föreskriver att samma sekretess som i 18 kap. 1–2 §§ OSL även gäller hos en myndighet när den biträder de i paragrafen uppräknade myndigheterna; en åklagarmyndighet, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen i deras brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamhet. Sekretess kan härigenom upprätthållas för andra myndigheters utredningar som exempelvis föregår åtalsanmälan, liksom för utlåtanden och yttranden som gjorts på begäran av polisen eller åklagare eller som ännu inte har kommit dessa myndigheter till handa.

En myndighet som upprättar en brottsanmälan anses biträda polisen. Enligt nu aktuell bestämmelse skyddas då uppgifterna i den utredning som ligger till grund för en brottsanmälan av sekretess, även innan uppgifterna har kommit åklagare eller polis till del (prop. 1979/80:2 Del A s. 140).

Sekretessen kan således gälla hos annan myndighet för uppgift som angår misstanke om brott. Det innebär att sekretess även kan upprätthållas för sådana planeringsåtgärder som t.ex. Kronofogdemyndigheten vidtar inom ramen för myndighetsgemensamma aktioner tillsammans med bl.a. polisen och som utförs i brottsförebyggande syfte, se prop. 2001/02:191 s. 39 f.

Sekretessen gäller för uppgift som angår misstanke om brott, oavsett vilket brott det är fråga om och oavsett vem, t.ex. gäldenären själv eller anställda hos eller medhjälpare till gäldenären, som är misstänkt.

5.6.4 15 kap. 1 och 2 §§ Utrikes- och försvarssekretess

I 15 kap. 1 och 2 §§ OSL regleras utrikes- och försvarssekretessen. Där finns regler om sekretess till skydd för Sveriges säkerhet och Sveriges förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Paragraferna innehåller raka skaderekvisit och presumtionen är således offentlighet. Båda bestämmelserna gäller generellt i hela statsförvaltningen.

5.6.5 17 kap. 1–2 §§ – Gransknings- och tillsynssekretess

Bestämmelserna i 17 kap. 1–2 §§ OSL skyddar myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll och tillsyn. I 1 § är föremålet för sekretessen uppgifter om planläggning eller andra förberedelser för granskning av olika slag. Paragrafen är bl.a. tillämplig hos Skatteverket. Bestämmelsen gäller med ett rakt skaderekvisit och uppgifter ska inte lämnas ut om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. I 2 § är föremålet för sekretessen uppgifter som hänför sig till pågående granskningar. Granskningarna kan röra kontroll av skatt eller avgift till staten eller av bidrag eller annan förmån. Denna bestämmelse har ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Sekretess gäller således endast om det

med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs för den som kontrollen avser.

I 17 kap. 1 och 2 §§ OSL finns bestämmelser som kan utgöra hinder för en enskild att med hänsyn till ett allmänt intresse ha full insyn i ett planerat eller pågående ärende. I ärendet 2003/04 s. 389 behandlade JO en dåvarande försäkringskassas handläggning av en parts begäran att få ta del av handlingarna i sin akt. Av JO-uttalandet framgår bl.a. följande. Rätten för part att ta del av material i sitt ärende följer, såvitt gäller allmänna handlingar som inte ska hållas hemliga, redan av TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet. Reglerna om partsinsyn omfattar emellertid även handlingar som ännu inte nått det stadium i handläggningen då de blir att anse som allmänna handlingar. De omfattar enligt huvudregeln även hemliga handlingar. Dessutom avser de utredningsmaterial av annat slag än handlingar. Vilket regelsystem som ska tillämpas när en enskild begär tillgång till information i sitt ärende får avgöras utifrån den framställning som den enskilde har gjort.

5.7 Sekretessbrytande bestämmelser

För att tillgodose myndigheternas informationsbehov finns i OSL flera undantag från sekretessen mellan myndigheter. Sekretessbrytande bestämmelser finns även i andra författningar som OSL hänvisar till eller som en uppgiftsskyldighet varvid 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig. Nedan anges de huvudsakliga sekretessbrytande bestämmelser som aktualiseras vid myndigheters samverkan mot exempelvis grov organiserad brottslighet.

5.7.1 10 kap. 23 § OSL

Enligt 10 kap. 23 § OSL får enligt huvudregeln uppgifter som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Det misstänka brottet ska ha ett straffvärde på fängelse i minst ett år. I denna paragraf finns sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör för myndigheter, vilkas verksamhet omfattas av sekretess enligt vissa bestämmelser som är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde t.ex. inom sjukvård och

socialtjänst, att lämna uppgifter som angår misstankar om vissa allvarliga brott eller försök till sådana brott.

Det finns inga krav på någon viss grad av misstanke, utan det är respektive myndighet som avgör om en uppgift har sådan karaktär att den bör lämnas. Myndigheterna bör vid bedömningen väga in sådana omständigheter som hur svårt brottet är och misstankarnas styrka. Den aktuella sekretessbrytande bestämmelsen gäller inte uppgifter i underrättelseverksamhet.

En särreglering som angår misstanke om brott enligt 3 kap., 4 kap. eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt 18 år finns i 10 kap. 21 § 1. OSL.

Vid utformningen av motsvarande bestämmelse i sekretesslagen (1980:100) (14 kap. 2 §) anförde departementschefen bl.a. följande. Det är inte lämpligt att avgränsa uppgiftslämnandet till att avse en viss kategori av brott, t.ex. organiserad eller ekonomisk brottslighet. Dels kan det uppstå oklarhet om vilka brott som ska räknas till den ena eller andra gruppen, dels finns det brott inom varje kategori som är mer eller mindre angelägna att beivra. Bedömningen av om en uppgift om brottet ska få lämnas bör i stället grundas på hur svårt brottet som misstanken avser är (se prop. 1983/84:142 s. 29).

5.7.2 10 kap. 24 § OSL

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL föreskriver att sekretessen, med vissa särskilt angivna undantag, kan brytas vid misstanke om begånget brott. En förutsättning är att fängelse ingår i straffskalan för brottet. En annan förutsättning är att brottet i fråga kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Uppgifter får då lämnas till en åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet. Detta medför att uppgifter inte kan lämnas ut för brott av mindre allvarlig karaktär, som exempelvis snatteri eller olovlig körning, men däremot exempelvis vid narkotikabrott, människosmuggling, liksom vid – annat än ringa – brott mot liv och hälsa, frihet och frid, sexualbrott, rån och misshandel.

Bestämmelsen öppnar en möjlighet för myndigheterna att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar under ovan angivna förutsättningar. Det är alltså inte fråga om någon uppgiftsskyldighet. Den sekretessbrytande bestämmelsen omfattar inte socialtjänstsekre-

tessen (till skillnad från 10 kap. 23 § OSL) och den är inte heller tillämplig på underrättelsestadiet.

5.7.3 10 kap. 27 § OSL – Generalklausulen

Allmänt om generalklausulen

Den bestämmelse som framförallt har åberopats till stöd för informationsutbytet inom ramen för samverkan mot grov organiserad brottslighet är den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Bestämmelsen innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Detsamma gäller överlämnande av uppgifter mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet.

Generalklausulen var en del av sekretesslagen redan när lagen tillkom och innebar en kodifiering av vad som redan gällde i praktiken (prop. 1979/80:2 Del A s. 326 f.). I förarbetena framfördes att sekretesslagstiftningen inte bör hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Vissa sekretessbestämmelser har ansetts särskilt angelägna att upprätthålla gentemot andra myndigheter, t.ex. hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess. Dessa områden är undantagna från generalklausulens tillämpningsområde. Generalklausulen är inte heller tillämplig i fråga om uppgifter i belastningsregistret.

En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är att det inte strider mot en sådan specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga som finns i lag eller förordning. Har t.ex. i lag föreskrivits att en viss myndighet för sin verksamhet på angivna villkor kan få ta del av även hemliga uppgifter hos en annan myndighet, kommer det givetvis inte i fråga att, när de angivna villkoren inte är uppfyllda, lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen i stället. Anges i en lag eller förordning uttömmande i vilka fall uppgifter får lämnas mellan myndigheter eller verksamhetsgrenar inom en myndighet kan generalklausulen inte heller tillämpas.

Generalklausulen är subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska alltså inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas, t.ex.

bestämmelsen om att sekretess inte hindrar att uppgifter som angår misstankar om begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet eller polismyndighet om den troliga påföljden är fängelse.

Tillämpningen av generalklausulen

En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen. Det krävs således inte att det finns en uttrycklig begäran från en annan myndighet. Generalklausulen kan t.ex. åberopas som stöd för att lämna ut uppgifter om misstankar som angår förestående brott eller uppgifter angående misstankar om brott där den troliga påföljden är böter. Om det hos en myndighet uppkommer misstankar om att ett brott har begåtts som inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, kan myndigheten alltså ändå rapportera sina misstankar, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Frågan om uppgifterna ska lämnas ut blir då beroende av en avvägning mellan dessa båda intressen. I praktiken finns det t.ex. situationer där uppgifter kan lämnas ut därför att det finns ett intresse av att beivra även bötesbrottslighet samtidigt som sekretessintresset inte är särskilt framträdande.

Om en myndighet begär att få ut sekretessbelagda uppgifter från en annan myndighet med stöd av generalklausulen och det finns förutsättningar för ett sådant utlämnande, är den myndighet som förvarar uppgiften skyldig att lämna ut uppgiften. Det är den myndighet som förvarar uppgiften som ska göra prövningen av om sådana förutsättningar föreligger. En myndighet som får avslag på en begäran om utfående av uppgifter kan överklaga det beslutet.

Mer om intresseavvägningen

Möjligheterna att utväxla uppgifter mellan myndigheter får 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 enskilds intressen. Om en uppgift inte skyddas av sekretess hos den mottagande myndigheten kan vid en intresseavvägning enligt generalklausulen, risken för att skada ska uppkomma vara så stor

att uppgiften inte bör lämnas ut. Uppgifter som en enskild person har lämnat i förtroende kan det finnas särskild anledning att inte lämna ut. Däremot har det i förarbetena ansetts att det förhållandet att sekretessen hos den mottagande myndigheten är något svagare än hos den utlämnande myndigheten, inte spelar så stor roll i praktiken (prop. 1979/80:2 Del A s. 76 f. och s. 91).

Hur intresseavvägningen bör göras i ett enskilt fall har varit föremål för en del avgöranden av bl.a. Regeringsrätten, numera Högsta förvaltningsdomstolen. Praxis visar att generalklausulen har bedömts kunna tillämpas i en rad skiftande situationer (jfr t.ex. RÅ 2005 ref. 94, NJA 2003 s. 447, RK 1981 2:2 och Kammarrättens i Stockholm dom den 15 mars 2013 i mål nr 414-13).

Har det i en lag eller förordning föreskrivits att uppgifter ”bör” eller ”får” lämnas från en myndighet (verksamhetsgren) till en annan, finns det givetvis särskild anledning att anse att generalklausulen är tillämplig. Riksdagens eller regeringens föreskrifter bör vara grundade på den bedömningen att intresset av att uppgifter lämnas mellan myndigheterna har företräde framför sekretessintresset. Det finns därför knappast något utrymme för en motsatt bedömning i en konkret utlämnandesituation.

Generalklausulen hindrar inte att utbyte av uppgifter mellan myndigheter eller mellan verksamhetsgrenar inom en myndighet sker rutinmässigt även utan en särskild författningsreglering. Det framgår dock av förarbetena att rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel ska vara författningsreglerat. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning, som ska göras enligt generalklausulen, ske på förhand. I den situationen behöver det således inte vara en prövning av individuella fall (prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

Bedömningen kan enligt uttalanden i förarbetena därvid göras på ett sätt som liknar det som ska ske i fråga om massuttag. I situationer med massuttag kan den tjänsteman som ska lämna ut handlingarna av naturliga skäl inte bilda sig en uppfattning om den särskilda skaderisk som kan vara förbunden med en enskild uppgift. Å andra sidan har tjänstemannen alltid kännedom om beställarens identitet och oftast också om dennes avsikt med uppgifterna. Dessa kunskaper i förening med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen bör enligt förarbetsuttalanden i de allra flesta fall ge fullt tillräckligt underlag för bedömningen av om sekretessregle-

ringen ska anses hindra ett utlämnande eller inte (a. prop. s. 81). Man ska vid prövningen av en utlämnandefråga enligt generalklausulen väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser (a. prop. s. 327).

5.7.4 10 kap. 28 § OSL

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Paragrafen är tillämplig när det gäller att lämna uppgifter såväl mellan två myndigheter som mellan två olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet när de är att anse som självständiga i förhållande till varandra (jfr 8 kap. 2 § OSL). En verksamhetsgren inom en myndighet kan vara skyldig att lämna uppgifter till en annan.

Enligt paragrafen får uppgifter lämnas utan hinder av sekretess när det följer av annan lag än OSL eller av förordning att uppgiften ska lämnas till en annan myndighet (eller verksamhetsgren). Det är alltså fråga om en generell regel om att en bestämmelse i en lag eller förordning om uppgiftsskyldighet ska tillämpas också när det gäller sekretess för de uppgifter som omfattas av skyldigheten (se dock 27 kap. 5 §, 30 kap. 7 och 11 §§, 35 kap. 3 §, 37 kap. 2 § och 30 kap. 24 § OSL).

Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftslämnande har utformats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs för att bestämmelsen ska beaktas att den uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan a) ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, b) gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller c) avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (Lenberg m.fl. Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar).

5.7.5 6 kap. 5 § OSL

I detta sammanhang finns det skäl att även framhålla bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 6 kap. 5 § OSL. Enligt denna bestämmelse 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 behöriga gång. Denna föreskrift rörande informationsskyldigheten myndigheter emellan är tillämplig på såväl statliga som kommunala myndigheter samt på sådana med myndigheter jämställda organ som avses i 2 kap. 2–5 §§ OSL. Den kan ses som en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223). Informationskyldigheten mellan myndigheter regleras inte i 2 kap. TF utan bl.a. i denna bestämmelse. En längre gående uppgiftsskyldighet gentemot andra myndigheter kan förstås följa av särskilda föreskrifter.

Informationsskyldigheten enligt förevarande paragraf är inte undantagslös. Bestämmelserna i OSL reglerar i princip också sekretessen mellan myndigheter. Reservation har därför gjorts för vad som följer av en bestämmelse om sekretess eller arbetets behöriga gång.

Skyldigheten att lämna information till andra myndigheter är mera vidsträckt än skyldigheten gentemot allmänheten. Enligt denna paragraf omfattar skyldigheten varje uppgift som myndigheten förfogar över, alltså inte bara uppgifter ur allmänna handlingar. Anmärkas bör också att en ännu längre gående uppgiftsskyldighet gentemot andra myndigheter i vissa fall kan följa av särskilda föreskrifter (jfr 10 kap. 15 § och 28 § första stycket OSL).

Om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig på en uppgift, så innebär denna bestämmelse att en myndighet är skyldig att lämna uppgiften till den myndighet som begär det. Den sekretessbrytande bestämmelsen innebär att uppgiften i just den situationen inte är sekretessbelagd. Detta gäller inte bara de ovan uppräknade sekretessbrytande bestämmelserna utan även den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § (Lenberg m.fl. Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar).

5.7.6 10 kap. 2 § OSL

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. Denna bestämmelse om nödvändigt utlämnande anvisar en möjlighet för myndigheter att under särskilda förutsättningar lämna uppgifter till andra myndigheter utan hinder av sekretess. Den kan således vara tillämplig i fall där någon av de övriga undantagsreglerna inte gäller. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt (se

prop. 1979/80 Del A s. 465 och 494 och prop. 2008/09:150 s. 322ff och 366). Avsikten är inte att man av rena effektivitetsskäl ska tillämpa en sekretessbrytande bestämmelse (prop. 1979/80:2 del A s 465). Enbart i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra en viss skyldighet får sekretessen efterges. En bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande sätts ned genom en myndighets sekretess får inte leda till att sekretessen sätts åt sidan.

5.7.7 Sekretessbrytande bestämmelser i registerförfattningar

De författningar som reglerar behandling av personuppgifter i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet har under senare år reformerats och reformarbete pågår fortfarande. För att öka möjligheterna till informationsutbyte med andra brottsbekämpande myndigheter och för att skapa förutsättningar för att kunna medge direktåtkomst, har det införts sekretessbrytande bestämmelser i flera av myndigheternas registerförfattningar.

Sådana bestämmelser i form av uppgiftsskyldighet till förmån för andra brottsbekämpande myndigheter finns i 2 § förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, 2 kap. 16–18 §§ polisdatalagen (2010:361) och 3 kap. 7 § kustbevakningsdatalagen (2012:145). Inom Regeringskansliet bereds för närvarande förslag till nya regleringar av personuppgiftsbehandlingen i brottsbekämpande verksamhet vid Tullverket och Skatteverket samt behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet, se avsnitt 5.8.2. Förslagen innehåller motsvarande sekretessbrytande bestämmelser som bl.a. polisdatalagen.

5.8 Bestämmelser om behandling av personuppgifter

Behandling av personuppgifter regleras i svensk rätt i första hand genom personuppgiftslagen (1998:204), PUL, genom vilken Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) genomfördes i svensk rätt (prop.

1997/98:44, bet. 1997/98:KU18, rskr. 1997/98:180), se avsnitt 5.2.3. Lagen, som har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter, innehåller generella bestämmelser och anger den grundläggande ramen för behandling av personuppgifter. PUL gäller inte i den utsträckning det har meddelats avvikande bestämmelser i någon annan lag eller förordning (2 § PUL).

Utöver PUL har det utarbetats en stor mängd specialförfattningar, s.k. registerförfattningar, som reglerar framför allt myndigheters behandling av personuppgifter, t.ex. polisdatalagen (2010:361). Syftet med sådana specialförfattningar är att anpassa lagstiftningen till de behov som finns inom olika verksamhetsområden och samtidigt göra avvägningar mellan behovet av effektivitet i berörd verksamhet och behovet av skydd för enskildas integritet.

Det finns anledning att i det här sammanhanget övergripande redogöra för vilka författningar som reglerar behandlingen av personuppgifter för de myndigheter som deltar i den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten. Framförallt är det de s.k. ändamålsbestämmelserna som nu är av intresse. Nedan ges även en allmän bakgrund till personuppgiftslagens och de särskilda registerförfattningarnas ändamålsbestämmelser.

5.8.1 Ändamålsbestämmelser och den s.k. finalitetsprincipen

Bestämmelser om för vilka ändamål uppgifter får behandlas har en viktig roll i registerförfattningar. Genom ändamålen sätts ramen för vilken behandling som är tillåten. Det följer av centrala dataskyddsprinciper dels att uppgifter bara får samlas in för specifika och legitima ändamål, dels att de därefter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in; den senare benämnd finalitetsprincipen. Principerna kommer till uttryck bl.a. i artikel 6.1.a i dataskyddsdirektivet, som har genomförts i svensk rätt genom 9 § första stycket c och d PUL. Enligt artikel 13 i dataskyddsdirektivet finns möjlighet att genom lagstiftning göra undantag från t.ex. finalitetsprincipen om det är nödvändigt av hänsyn till bl.a. förebyggande, undersökning och avslöjande av brott.

I registerförfattningar delar man ofta upp ändamålen i primära och sekundära. De *primära ändamålen* tillgodoser den behandling som behövs i den berörda myndighetens egen verksamhet, medan

de sekundära ändamålen tillgodoser den behandling som behövs för att den berörda myndigheten ska kunna lämna information till andra som behöver informationen i sin verksamhet. De primära och sekundära ändamålen kompletteras som regel av en möjlighet att behandla uppgifter även för ändamål som inte är oförenliga med insamlingsändamålet, dvs. i enlighet med finalitetsprincipen. Detta kommer ofta till uttryck genom en särskild bestämmelse i de bestämmelser som reglerar ändamålen eller genom en hänvisning till personuppgiftslagens bestämmelser men det förekommer även att det endast går att utläsa i förarbetsuttalanden och utifrån praxis att så är fallet. I vissa registerförfattningar görs inte någon uppdelning mellan primära och sekundära ändamål. Som utgångspunkt gäller dock samma principer för behandlingen av personuppgifter, dvs. att de angivna ändamålen kompletteras av en möjlighet att behandla uppgifter för ändamål som inte är oförenliga med insamlingsändamålet.

Det förekommer även att samtliga ändamål för behandling av personuppgifter anges uttryckligen och att dessa uttömmande reglerar på vilket sätt den berörda myndigheten får behandla uppgifter. En sådan reglering har den fördelen att det är tydligt för såväl tillämpare som andra vilken personuppgiftsbehandling som får förekomma. I förarbetena till flera registerförfattningar har man emellertid gjort bedömningen att det inte är möjligt att i en lag om personuppgiftsbehandling på ett tillräckligt preciserat sätt ange alla de situationer där utlämnande av uppgifter till andra kan komma att aktualiseras, se t.ex. propositionen *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution* (prop. 2000/01:33) och propositionen *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet* (prop. 2009/10:85).

Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) behandlade i sitt slutbetänkande SOU 2003:99, finalitetsprincipens förhållande till sekretessregleringen, bl.a. 15 kap. 5 § dåvarande sekretesslagen (numera 6 kap. 5 § OSL). Enligt denna bestämmelse ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra ärendets behöriga gång. Bestämmelsen omfattar såväl uppgifter som inte är sekretessreglerade som uppgifter som kan lämnas ut med tillämpning av en sekretessbrytande bestämmelse. OSEK anförde att regering och riksdag redan vid personuppgiftslagens tillkomst tagit ställning för att bestämmelsen i 15 kap. 5 § sekretesslagen inte strider mot dataskyddsdirektivet. Enligt OSEK

ska således ett utlämnande av uppgifter till en annan myndighet, som är tillåtet enligt sekretessregleringen, anses vara förenligt med finalitetsprincipen (SOU 2003:99 s. 231 och prop. 1997/98:44 s. 116). OSEK anförde vidare att finalitetsprincipen har utformats i en politisk miljö där majoriteten av medlemsstaterna inte har någon offentlighetsprincip och därmed inte heller någon sekretessreglering. Kommittén ansåg att den svenska sekretessregleringen, vilken även gäller mellan myndigheter, fyller samma syfte som finalitetsprincipen eftersom den hindrar myndigheter från att lämna ut integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter för ändamål som av lagstiftaren bedömts vara oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in (a.a. s. 232). Det kan i sammanhanget noteras att regeringen i kommittédirektiven Integritet, effektivitet och öppenhet i en modern e-förvaltning (dir. 2011:86 s. 21 f.) har tagit ställning för att utgångspunkten bör vara att registerförfattningar som utesluter en tillämpning av finalitetsprincipen inte bör förekomma.

5.8.2 Närmare om berörda myndigheters registerförfattningar

Nedan redogörs kortfattat och översiktligt för de registerförfattningar som reglerar behandlingen av personuppgifter inom de myndigheter som i nuläget deltar i den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten. Redogörelsen syftar främst till att beskriva de aktuella registerförfattningarnas ändamålsregleringar. Samtliga registerförfattningar innehåller naturligtvis ett stort antal andra bestämmelser som sätter gränserna för myndigheternas personuppgiftsbehandling, t.ex. bestämmelser om gallring, sökbegränsningar, särskilda upplysningar, vilka personuppgifter som får behandlas etc.

Polisen

I polisdatalagen (2010:361), PDL, och polisdataförordningen (2010:1155) regleras behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. Författningarna gäller dock inte vid behandling av personuppgifter enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, lagen (2006:444)

om passagerarregister eller lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister.

PDL gäller i stället för PUL men hänvisar till vissa bestämmelser i den lagen som gäller även i polisens brottsbekämpande verksamhet, däribland 9 § första stycket c och d (2 kap. 2 §). I 2 kap. 7 § föreskrivs att uppgifter får behandlas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Uppgifter som behandlas för dessa primära ändamål får enligt 2 kap. 8 § även behandlas för vissa sekundära ändamål, däribland för tillhandahållande av information som behövs i övriga brottsbekämpande myndigheters verksamhet och i en myndighets verksamhet om informationen tillhandahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot brott. Uppgifter får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information till andra i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. I fråga om personuppgiftsbehandling för andra sekundära ändamål än de i lagen angivna gäller finalitetsprincipen i 9 § första stycket d PUL.

Några register särregleras i PDL, bl.a. DNA-register, fingeravtrycks- och signalementsregister och penningtvätsregister. Den personuppgiftsbehandling som behövs för dessa register ansågs inte lämplig att inordna i de mer generella reglerna i PDL och särskilda bestämmelser om bl.a. ändamål för behandlingen i dessa fall har därför införts i lagen.

I polisdataförordningen finns vissa kompletterande bestämmelser till PDL.

Säkerhetspolisen

I 5 kap. PDL finns särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet. I 5 kap. 1 § regleras de primära ändamålen för Säkerhetspolisen. Dessa innefattar den behandling som behövs för att Säkerhetspolisen ska kunna bedriva den brottsbekämpande verksamhet som ligger inom Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Uppgifter som behandlas för dessa ändamål får enligt 5 kap. 2 § även behandlas för vissa sekundära ändamål, däribland för tillhandahållande av information som behövs i övriga brottsbekämpande myndigheters verksamhet och i en myndighets verksamhet om informationen tillhand-

dahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot brott. Uppgifter får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information till andra i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. I fråga om personuppgiftsbehandling för andra sekundära ändamål än de i lagen angivna gäller finalitetsprincipen i 9 § första stycket d PUL.

Ekobrottsmyndigheten

Av 1 kap. 2 § PDL framgår att den personuppgiftsbehandling som utförs i den polisiära verksamheten vid Ekobrottsmyndigheten omfattas av polisdatalagens bestämmelser. I den delen gäller således samma regler som för polisen i övrigt. För annan verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten gäller samma regler som för Åklagarmyndigheten, se nedan.

Kustbevakningen

Kustbevakningsdatalagen (2012:145) och kustbevakningsdataförordningen (2012:146) gäller vid behandling av personuppgifter i Kustbevakningens operativa verksamhet som rör bl.a. brottsbekämpning. Lagen och förordningen är uppbyggda på liknande sätt som PDL och polisdataförordningen och i flera avseenden överensstämmer reglerna med varandra.

Kustbevakningsdatalagen gäller i stället för PUL men hänvisar till vissa bestämmelser i den lagen som gäller även i Kustbevakningens operativa verksamhet (2 kap. 2 §), däribland 9 § första stycket c och d PUL. I 3 kap. 2 § kustbevakningsdatalagen föreskrivs att uppgifter får behandlas i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Uppgifter som behandlas för dessa primära ändamål får enligt 3 kap. 3 § även behandlas för vissa sekundära ändamål, däribland för tillhandahållande av information som behövs i övriga brottsbekämpande myndigheters brottsbekämpande verksamhet och i en myndighets verksamhet om informationen tillhandahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot brott. Uppgifter får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information till andra i den ut-

sträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. I fråga om personuppgiftsbehandling för andra sekundära ändamål än de i lagen angivna gäller finalitetsprincipen i 9 § första stycket d PUL.

När det gäller behandling av personuppgifter i Kustbevakningens övriga operativa verksamhet regleras de primära och sekundära ändamålen i 5 kap. 1 och 2 §§. Av 5 kap. 1 § följer att personuppgifter får behandlas för att bl.a. bedriva sjöövervakning, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten till sjöss, bedriva räddningstjänst och samordna civila behov av sjöövervakning. Uppgifter som behandlas för något eller några av de primära ändamålen får enligt 5 kap. 2 § även behandlas för vissa sekundära ändamål, däribland för tillhandahållande av information som behövs i Kustbevakningens eller övriga brottsbekämpande myndigheters brottsbekämpande verksamhet och i en myndighets verksamhet om informationen tillhandahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan. I likhet med vad som gäller för Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet får uppgifter även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information till andra i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. I fråga om personuppgiftsbehandling för andra sekundära ändamål än de i lagen angivna gäller finalitetsprincipen i 9 § första stycket d PUL.

I kustbevakningsdataförordningen finns kompletterande föreskrifter om sådan behandling av personuppgifter som omfattas av lagen.

Tullverket

Nuvarande reglering

Behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet regleras i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och i förordningen (2005:791) i samma ämne. Lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet gäller i stället för PUL. I 6 § lagen hänvisas dock till vissa tillämpliga bestämmelser i PUL.

I 7 § föreskrivs att uppgifter får behandlas i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra visst

brott, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Uppgifter som behandlas för dessa primära ändamål får enligt 8 § även behandlas för vissa sekundära ändamål, däribland för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad brottsbekämpande verksamhet hos övriga brottsbekämpande myndigheter. Av 9 § framgår att uppgifter inte får behandlas för några andra ändamål än de som anges i 7 och 8 §§. Uppgifter får dock enligt bestämmelsen lämnas ut till riksdagen och regeringen samt, i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, till andra.

I förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet finns vissa till lagen kompletterande bestämmelser.

För Tullverkets fiskala verksamhet finns bestämmelser om behandling av personuppgifter i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet och i förordningen (2001:646) i samma ämne. Lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet gäller i stället för PUL men hänvisar till vissa bestämmelser i PUL som gäller även i Tullverkets verksamhet, däribland 9 § första stycket c och d (1 kap. 2 och 3 §§). I 1 kap. 4 § lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet föreskrivs att uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs hos Tullverket för

1. bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av tull, annan skatt och avgifter,

2. övervakning, revision och annan analys- eller kontrollverksamhet,

3. fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande, och

4. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

Uppgifter som behandlas för dessa primära ändamål får även behandlas för tillhandahållande av information som behövs i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Av 1 kap. 5 § framgår vidare att uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Tullverket för bl.a. fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter, revision och annan analys- eller kontrollverksamhet, tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning samt utsökning och indrivning.

I förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet finns vissa till lagen kompletterande bestämmelser.

Det finns även bestämmelser om Tullverkets hantering av personuppgifter i t.ex. lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete och i förordningen (2000:1222) i samma ämne, tullagen (2000:1281) och i EU-lagstiftning.

Pågående lagstiftningsarbete

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att se över regelverket avseende behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. En promemoria med förslag till ny tullbrottsdatalag har tagits fram. Promemorian har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Den föreslagna nya lagen är uppbyggd på liknande sätt som PDL, bl.a. föreslås att ändamålsbestämmelserna ska utformas utifrån samma principer som i PDL och kustbevakningsdatalagen.

Åklagarmyndigheten

Nuvarande reglering

I förordningen (2006:937) om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet regleras behandling av personuppgifter i Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens åklagarverksamhet. Förordningen omfattar dock inte sådan behandling av personuppgifter som sker med tillämpning av förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden.

Förordningen om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet, som gäller utöver PUL, innehåller bl.a. bestämmelser om tillåten behandling av personuppgifter (7–9 §§). Av 7 § framgår att uppgifter får behandlas när det behövs för att en åklagare ska kunna utföra de uppgifter som enligt bestämmelser i rättegångsbalken eller annan författning ska eller får utföras av åklagare vid Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten. Sådana uppgifter får enligt 8 § även behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos en myndighet som har till uppgift att förebygga, utreda eller i övrigt beivra brott. Enligt 9 § får personuppgifter inte behandlas för några andra ändamål än de som anges i 7 och 8 §§.

Uppgifter får dock lämnas ut till andra i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Pågående lagstiftningsarbete

I Åklagardatautredningens betänkande Åklagarväsendets brottsbekämpning Integritet – Effektivitet (SOU 2008:87) föreslås att den i dag gällande förordningen om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet ska upphöra att gälla och ersättas med en lag om behandling av personuppgifter i åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet. Den föreslagna lagen liknar i flera avseenden PDL. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

Skatteverket

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Behandling av personuppgifter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet regleras i lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och tillhörande förordning (1999:105). Enligt 1 § gäller lagen utöver PUL vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet för att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som avses i 1 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och för att förebygga sådana brott. I 5–7 §§ lagen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter.

I lagen finns särskilda bestämmelser om underrättelseregister (8–10 §§) och om underrättelseverksamhet (11–12 §§).

I förordningen om behandling av personuppgifter Skatteverkets medverkan i brottsutredningar finns vissa till lagen kompletterande bestämmelser, bl.a. bestämmelser om utlämnande av uppgifter.

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

I lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och förordningen (2001:589) i samma ämne finns bestämmelser om personuppgiftsbehandling i

Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Lagen gäller istället för PUL och hänvisar till de bestämmelser i PUL som gäller vid behandling av personuppgifter enligt lagen. Bl.a. hänvisas till 9 § första stycket d (3 §). I 4 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet anges att uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs för vissa specifika ändamål, däribland handläggning av folkbokföringsärenden eller fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning.

I förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns vissa till lagen kompletterande bestämmelser, bl.a. om utlämnande av uppgifter till myndighet och om formerna för utlämnande.

Skatteverkets beskattningsverksamhet

I lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet regleras den del av Skatteverkets personuppgiftsbehandling som rör beskattningsverksamheten. Lagen gäller istället för PUL och hänvisar till de bestämmelser i PUL som gäller vid behandling av personuppgifter enligt lagen. Bl.a. hänvisas till 9 § första stycket d (3 §).

I 4 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet föreskrivs att uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs hos Skatteverket för vissa särskilt angivna ändamål, däribland fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter, bestämmande av pensionsgrundande inkomst och fastighetstaxering. Uppgifter får enligt 5 § även behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för vissa särskilt angivna ändamål. I fråga om personuppgiftsbehandling för andra sekundära ändamål än de i lagen angivna gäller finalitetsprincipen i 9 § första stycket d PUL.

I förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns vissa kompletterande bestämmelser till lagen, bl.a. om utlämnande av uppgifter till vissa utpekade myndigheter och om formerna för utlämnande.

Pågående lagstiftningsarbete

I november 2012 fick Skatteverket av regeringen i uppdrag att utreda vissa frågor om behandling av uppgifter i Skatteverkets verksamhet. En promemoria med förslag till en ny lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har getts in. Promemorian har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Den föreslagna nya lagen är uppbyggd på liknande sätt som PDL, bl.a. föreslås att ändamålsbestämmelserna ska utformas utifrån samma principer som i PDL och kustbevakningsdatalagen.

Kronofogdemyndigheten

I lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och förordningen (2001:590) i samma ämne regleras behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Lagen gäller i stället för PUL men hänvisar till vissa bestämmelser i den lagen som gäller även Kronofogdemyndighetens verksamhet, däribland 9 § första stycket c och d (1 kap. 3 §). I 2 kap. lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet finns bestämmelser om de uppgiftssamlingar – databaser – som används för olika delar av verksamheten. Där regleras utsköknings- och indrivningsdatabasen, betalningsföreläggande- och handräkningsdatabasen, skuldsaneringsdatabasen och konkurstillsynsdatabasen. För var och en av databaserna regleras bl.a. för vilka ändamål uppgifter får behandlas, såväl primära som sekundära. När det gäller konkurstillsynsdatabasen anges dock inte några sekundära ändamål. I fråga om personuppgiftsbehandling för andra sekundära ändamål än de i lagen angivna gäller finalitetsprincipen i 9 § första stycket d PUL.

I förordningen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet finns vissa kompletterande bestämmelser till lagen, däribland bestämmelser om uppgiftsskyldighet i vissa fall.

Försäkringskassan

I 114 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110) och i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäk-

ringens administration regleras behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller förmåner enligt socialförsäkringsbalken, samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. I 114 kap. 7–9 §§ socialförsäkringsbalken regleras de primära och sekundära ändamålen för behandling av personuppgifter. Av 10 § samma kapitel följer vidare att för andra ändamål än de som anges i 7–9 §§ gäller 9 § första stycket d och andra stycket PUL.

I förordningen finns vissa kompletterande bestämmelser till lagen.

Kriminalvården

I lagen (2001:617) om behandling av uppgifter inom kriminalvården och förordningen (2001:682) i samma ämne regleras behandling av personuppgifter inom Kriminalvårdens verksamhet i fråga om personer som är föremål för personutredning, häktade, dömda till vissa påföljder eller är intagna i häkte eller kriminalvårdsanstalt eller som annars transporteras av kriminalvårdens transporttjänst. Lagen gäller utöver PUL. I 3 § första stycket i lagen regleras ändamålen för behandlingen. I bestämmelsen anges att Kriminalvården får behandla personuppgifter bara om det behövs för att

1. myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller förordning,

2. underlätta tillgången till sådana uppgifter om verkställighet av påföljd eller häktning som rättsväsendets myndigheter behöver, eller

3. upprätthålla säkerheten och förebygga brott under den tid som en åtgärd enligt 1 § första stycket 2–9 pågår.

Av andra stycket i samma paragraf framgår att personuppgifter som behandlas för något av dessa ändamål också får behandlas om det behövs för tillsyn, planering, uppföljning och kvalitetssäkring av verksamheten.

I förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården föreskrivs bl.a. att Kriminalvården ska föra ett centralt kriminalvårdsregister och ett säkerhetsregister. I förordningen finns särskilt angivna ändamål för dessa register samt bestämmelser om utlämnande av uppgifter från registren till vissa utpekade myn-

digheter. I förordningen regleras även en skyldighet för Kriminalvården att lämna underrättelser till myndigheter m.m. i vissa fall.

Migrationsverket

Nuvarande reglering

I förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen regleras behandling av personuppgifter i Migrationsverkets, Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas samt utlandsmyndigheternas verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Av förordningen, som gäller utöver PUL, följer att det får föras automatiserade register för olika syften; verksamhetsregister och fingeravtrycksregister. För de olika registren finns bestämmelser som anger för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i respektive register. Av 3 § följer att personuppgifter får behandlas i ett verksamhetsregister för

1. myndighetens handläggning av ärenden i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller författning,
2. fullgörande av underrättelseskyldighet som följer av lag eller annan författning,
3. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten samt framställning av statistik.

Migrationsverket får enligt 9 § föra ett register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716). Registret får endast användas vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skyddsskäl åberopas samt i ärenden om avvisning och utvisning.

Utöver den ovan nämnda förordningen bör i sammahanget nämnas Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen), som reglerar ett datasystem inom EU som förs för behandling av viseringsärenden. Migrationsverket har att tillämpa ändamålsbestämmelserna i VIS-förordningen.

Därutöver hanterar Migrationsverket även dels Eurodac, som är ett informationssystem som innehåller fingeravtryck på alla personer över 14 år som sökt asyl i bl.a. någon av EU:s medlemsstater,

dels Schengens informationssystem, SIS, som är ett gemensamt informationsutbytessystem för länderna i Schengenområdet.

Pågående lagstiftningsarbete

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att utarbeta förslag till en lag om behandlingen av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (Dir. 2014:76). Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2015.

6 Tidigare överväganden

Frågeställningar som berör sekretessregler mellan bl.a. olika brottsbekämpande myndigheter har övervägts under en längre tid och behandlats i ett flertal olika sammanhang. Nedan redogörs närmare för tre utredningar som bl.a. har behandlat frågor om sekretessbrytande regler vid uppgiftsutbyte vid samverkan mot brottslighet. Vidare redogörs för de förslag som lämnades av Rikspolisstyrelsen i samband med redovisningen av regeringsuppdraget att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten samt för regeringens ställningstaganden i samband med införandet av polisdatalagen (2010:361).

Även i andra sammanhang har det förts liknande resonemang som i nämnda utredningar. Bland annat har Tullbrottsdatautredningen i sitt betänkande Tullverkets brottsbekämpning, Integritet – Effektivitet (SOU 2002:113) anfört att det inte är rimligt att de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet försvåras av att statsmakterna valt att fördela verksamheten mellan olika myndigheter (s. 168).

6.1 Ekosekretessutredningen

Ekosekretessutredningen föreslog i sitt betänkande Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53) bl.a. att det skulle införas en ny sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter om planerade brott. Förslaget avsåg enbart uppgifter om planering av brott som ännu inte nått så långt att straffansvar inträtt. Enligt förslaget skulle sekretess inte hindra att uppgifter lämnades till polismyndighet, tullmyndighet eller polisman vid Ekobrottsmyndigheten om uppgiften rörde en konkret brottsplan och kunde antas ha betydelse för möjligheten att avvärja brottet. Samma krav som enligt

dåvarande 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen (1980:100), nuvarande 10 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ställde beträffande brottets svårhetsgrad och förväntad påföljd skulle gälla även beträffande den planerade brottslighetens förväntade straffvärde om den skulle fullbordas.

Förslaget tillstyrktes, lämnades utan erinran eller kommenterades endast på detaljnivå av majoriteten av remissinstanserna. Bland annat Datainspektionen anförde dock att förslaget borde analyseras närmare i förhållande till dataskyddsdirektivet, personuppgifts- och registerlagstiftningen samt Europarådets rekommendation om användning av polisuppgifter inom polissektorn.

Utredningens förslag behandlades i propositionen Sekretessfrågor – Ekonomisk brottslighet m.m. (prop. 2001/02:191). Den dåvarande regeringen ansåg att redan den gällande regleringen erbjöd myndigheterna relativt goda möjligheter att lämna uppgifter om misstänkt brottslighet när så ansågs befogat (a. prop. s. 51 f.). Regeringen ställde sig vidare tveksam till om en ökad detaljeringsnivå avseende de sekretessbrytande bestämmelserna skulle effektivisera informationsutbytet mellan myndigheterna när det gällde uppgifter om misstankar om brott. Sammantaget ansåg regeringen att det inte hade anförts tillräckligt starka skäl för att ändra befintlig reglering på det sätt som utredningen föreslog.

Ekosekretessutredningen föreslog också att sekretess inte skulle hindra att uppgifter som kunde antas ha betydelse för en särskild undersökning enligt bestämmelserna i den dåvarande polisdatalagen (1998:622) eller lagen (1997:1058) om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, lämnades till den myndighet som bedrev undersökningen. Förutsättningen för sekretessgenombrott skulle vara att undersökningen avsåg brottslighet som innefattade brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Förslaget tillstyrktes, lämnades utan erinran eller kommenterades endast på detaljnivå av en majoritet av de remissinstanser som yttrade sig i frågan. Några remissinstanser anförde dock argument med innebörd att förslaget var alltför långtgående med hänsyn till den personliga integriteten.

Den dåvarande regeringen fann sammantaget att den föreslagna bestämmelsen skulle kunna leda till ett informationsflöde mellan polismyndigheter, tullmyndigheter och andra myndigheter som inte var godtagbart från integritetssynpunkt. Regeringen ansåg att

det i sig vägde så tungt att förslaget inte borde genomföras, i vart fall inte i den föreslagna utformningen (a. prop. s. 53).

Regeringen diskuterade även förslaget utifrån principen om "fair trial" i Europakonventionen om de mänskilda rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Principen innebär bland annat att det inte är tillåtet att genom vitesföreläggande tvinga en person att medverka i en brottsutredning om sig själv. Utredningens förslag skulle enligt regeringen kunna innebära att den myndighet som bedriver undersökningen genom sin förfrågan om utfående av uppgifter avhänder den myndighet som förfogar över uppgifterna möjligheterna att använda sig av ett verktyg som sistnämnda myndighet kan behöva i sin primära verksamhet. Regeringen ifrågasatte om det var önskvärt, eftersom det här rörde sig om en undersökning där det ännu inte kunde antas att brott som hörde under allmänt åtal hade förövats. Det borde således krävas en avvägning mellan hänsynen till den enskildes integritet och myndigheternas behov av uppgifter för sin verksamhet, men även en avvägning mellan olika myndigheters intressen av att bedriva sin verksamhet effektivt. Mot bakgrund av detta ansåg regeringen att frågan behövde övervägas vidare.

6.2 Beredningen för rättsväsendets utveckling

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) föreslog i sitt slutbetänkande Ett effektivare brottsmålsförfarande – några ytterligare åtgärder (SOU 2005:117), vad gäller uppgiftsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna, en ändring i 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100), nuvarande 35 kap. OSL. Förslaget innebar att sekretess inte skulle hindra att en uppgift lämnas från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen till någon annan av dessa myndigheter i deras brottsbekämpande verksamhet. Beredningens bedömning var att en effektiv brottsbekämpning är beroende av att stora mängder information kan inhämtas och bearbetas på ett bra sätt hos alla brottsbekämpande myndigheter. Sekretesslagens sekretessbrytande bestämmelser kunde dock leda till osäkerhet kring vilket uppgiftsutbyte som är tillåtet. Beredningen ansåg därför att det fanns skäl att se över de sekretessbrytande bestämmelser som

tillämpas i den brottsbekämpande verksamheten. Vid en sådan översyn måste även skyddet för den personliga integriteten beaktas. Personuppgiftslagen (1998:204) och de registerförfattningar som gäller för de brottsbekämpande myndigheterna innebar enligt beredningen inget hinder för uppgiftsutbyte enligt den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen. När det gäller förhållandet mellan sekretesslagen och de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar borde utgångspunkten, enligt beredningen, vara att möjligheten att lämna uppgifter mellan myndigheterna uttömmande regleras i sekretesslagen. Skyddet för integriteten och effektiviteten i brottsbekämpningen främjas om behandlingen av personuppgifter regleras gemensamt för de brottsbekämpande myndigheterna eller i vart fall med likartade regler.

Förslaget innebar att en generell sekretessbrytande bestämmelse skulle införas för den brottsbekämpande verksamheten och utformades som en ovillkorlig rätt för i bestämmelsen nämnda myndigheter att ta del av uppgifter hos varandra. Förslaget innebar inte att det skulle saknas regler för hur uppgifter om enskilda skulle behandlas i den brottsbekämpande verksamheten. Dessa förhållanden föreslogs dock fortsättningsvis regleras enbart av myndigheternas respektive registerförfattningar, t.ex. polisdatalagen.

Förslaget har remissbehandlats och majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen eller hade ingen invändning mot förslaget. I anslutning till dessa yttranden underströks dock vikten av att prövningen hos de berörda myndigheterna beaktar även det motstående integritetsintresset. Kammarrätten i Stockholm hade inga invändningar i sak mot förslaget men ansåg att det inte borde genomföras förrän det fanns en tillfredsställande reglering i respektive registerförfattning för att förebygga otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Datainspektionen avstyrkte utredningens förslag med hänsyn till att en sådan reglering förutsätter en för de brottsbekämpande myndigheterna gemensam registerlagstiftning eller i vart fall likartade regler som preciserar hur uppgifterna ska få hanteras.

Förslaget kritiserades även av Integritetsskyddskommittén i delbetänkandet Skyddet för den personliga integriteten – Kartläggning och analys (SOU 2007:22). Kommittén konstaterade att det redovisade skälet för BRU:s mycket radikala förslag att slopa sekretessskyddet för enskilda inom hela den brottsbekämpande

verksamheten är att det finns en osäkerhet hos befattningshavare inom berörda myndigheter angående hur den s.k. generalklausulen ska tillämpas i enskilda fall när det gäller utlämnande av uppgifter i underrättelseverksamheten. Som beredningen själv påpekat kan en sådan osäkerhet åtgärdas genom utbildningsinsatser, vilket borde kunna resultera såväl i förbättrad effektivitet i uppgiftsutbytet som större enhetlighet när det gäller bedömningen av enskildas rätt till skydd för sina uppgifter. Från integritetsskyddssynpunkt ansåg kommittén att åtgärder av sådant slag självfallet är att föredra framför en så ingripande reform som en generellt sekretessbrytande regel.

Den s.k. generalklausulen hindrar enligt kommittén inte att utbyte av uppgifter mellan myndigheter eller mellan en myndighets olika verksamhetsgrenar sker rutinmässigt även utan en särskild författningsreglering. Den bygger emellertid på att rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel ska vara författningsreglerat (Regner m.fl., Sekretesslagen, En kommentar, s. 14:27). I de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar finns regler om när uppgifter får lämnas ut och till vilka myndigheter det får ske. I dessa fall är således ett rutinmässigt utlämnande tillåtet. Reglerna har tillkommit som ett resultat av en avvägning mellan å ena sidan effektiviteten och å andra sidan intresset av skydd för enskilda personer. Härvid har man tagit hänsyn till i vilket sammanhang uppgifter förekommer och vilken mottagande myndighet som det är frågan om.

Förslagen i aktuell del har inte föranlett några lagändringar.

6.3 Rikspolisstyrelsens slutredovisning av regeringens uppdrag

I juni 2009 inkom Rikspolisstyrelsen med sin slutredovisning av regeringens uppdrag till styrelsen och andra myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. I uppdraget ingick bl.a. att redovisa de eventuella hinder som kunde finnas för samverkan mellan myndigheterna. Rikspolisstyrelsen hade tillfrågat de myndigheter som främst deltar i samarbetet om vilka eventuella hinder för samverkan som de anser föreligger. Det hade därvid framkommit ett behov av rättsligt stöd för ett mer långsiktigt och rutin-

mässigt utbyte av uppgifter mellan bl.a. de brottsbekämpande myndigheterna.

Majoriteten av de tillfrågade myndigheterna ansåg att de i många fall kan använda sig av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL vid uppgiftsutlämnande. Det upplevdes emellertid finnas problem med detta bl.a. eftersom tillämpningen av generalklausulen innebär svåra avvägningar i det enskilda fallet vilket leder till stor osäkerhet och olikheter i tillämpningen.

Rikspolisstyrelsen ansåg att en tillämpning av generalklausulen inte är lämplig vid rutinmässigt uppgiftsutlämnande. Sådant borde i stället författningsregleras. Dessutom pekade styrelsen på att bestämmelser i en registerförfattning i vissa fall kan utgöra hinder mot att tillämpa generalklausulen. Ändringar borde därför enligt Rikspolisstyrelsen genomföras dels i OSL, dels i myndigheternas registerförfattningar.

6.4 Utredningen om informationsutbyte vid brottsbekämpning m.m.

6.4.1 Förslag till en ny lag om informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet

Utredningen föreslår i sitt slutbetänkande Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet (SOU 2011:80) att en ny lag om informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet ska införas. Lagen föreslås innehålla en definition av begreppet grov organiserad brottslighet samt en regel om vilka myndigheter som ska ha rätt att utbyta information med stöd av lagen. Förutsättningarna för att få byta information vid samarbete mot grov organiserad brottslighet med stöd av den föreslagna lagen är att var och en av myndigheterna i fråga ska fatta ett beslut om ett sådant informationsutbyte. Beslutet utgör ett ärende hos respektive myndighet. Beslutet om informationsutbyte ska bara gälla i högst ett år om inte myndigheterna fattar beslut om förlängning. Ett beslut om förlängning gäller i sin tur högst ett år. Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten föreslås vidare utöva viss tillsyn över informationsutbytet.

I lagen föreslås även sekretessbrytande bestämmelser, dels mellan de myndigheter som omfattas av lagen, dels i fråga om visst nödvändigt uppgiftsutlämnande utanför den kretsen till skydd för den som inte fyllt 18 år. Den primära sekretessbrytande bestämmelsen innebär att alla former av sekretess mellan myndigheterna som utbyter information enligt lagen bryts och att uppgiftsutbytet därmed blir helt fritt. Bestämmelsen medför dock ingen skyldighet för myndigheterna att på begäran lämna uppgifter.

Avslutningsvis innehåller förslaget användningsbegränsningar när det gäller uppgifter som avser annan än en enskild som är av intresse för myndigheternas samarbete mot grov organiserad brottslighet samt en gallringsbestämmelse.

Till betänkandet är bilagt två särskilda yttranden avgivna av de representanter för Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket som var förordnade som experter i utredningen.

Betänkandet har inte remitterats.

6.4.2 Experternas särskilda yttranden

Experterna från Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten och Kustbevakningen gör följande bedömning i sitt särskilda yttrande.

De förslag som utredningen nu lägger fram synes endast delvis lösa de problem som myndigheterna har på området, samtidigt som det finns en risk för att nya problem och oklarheter skapas. När det gäller den föreslagna lagen om informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet ifrågasätter experterna behovet av en sådan lag. De behov myndigheterna har av utbyte av uppgifter torde kunna lösas på ett enklare sätt.

Experterna anser att det behov som finns av att förenkla för myndigheterna att utbyta uppgifter i samband med bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten – vid sidan av ändringar i myndigheternas registerförfattningar – bör kunna tillgodoses genom införandet av en sekretessbestämmelse i kombination med en sekretessbrytande bestämmelse. En sådan lösning bör enligt experterna kunna utformas så att ett godtagbart skydd av enskildas integritet upprätthålls.

Syftet med en sådan sekretessbestämmelse bör enligt experterna vara att uppgifter som utbyts mellan myndigheter inom ramen för att bekämpa grov organiserad brottslighet får ett starkt sekretesskydd hos alla myndigheter där de förekommer. En sådan bestämmelse kan vara utformad på samma sätt som 18 kap. 2 § OSL, dvs. sekretessen följer med uppgiften, men i stället gälla för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Fördelen med en sådan bestämmelse är bl.a. – vid sidan av att sekretessen följer med uppgiften – att det inte behövs någon uppräkningslista av myndigheter. En sådan bestämmelse blir således mer flexibel.

För att myndigheter som samverkar för att bekämpa grov organiserad brottslighet ska kunna utbyta uppgifter på ett enklare sätt behövs det också en sekretessbrytande bestämmelse. Den bör avse utbyte av uppgifter som behövs för att bekämpa grov organiserad brottslighet.

Experten från Tullverket har i sitt särskilda yttrande anfört bl.a. följande. Det förslag till ny lag som lämnas är i vissa delar mer inskränkt än vad som är nödvändigt. Mot bakgrund av att lagen reglerar ett uppgiftsutbyte som redan förekommer framstår skyddsnivån mot integritetskränkningar som högre än nödvändigt. Förslaget framstår även som omständligt vad gäller det administrativa förfarande som den nya lagen kräver. Därtill lyfter experten fram frågor av betydelse för Tullverkets deltagande i samarbetet mot den grova organiserade brottsligheten och då särskilt utifrån vilket behov som kan finnas att göra ändringar i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

6.5 Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet

I propositionen Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet (prop. 2009/10:85 s. 166 ff.) betonas vikten av att uppgifter kan utbytas effektivt inom den brottsbekämpande verksamheten. Det konstateras att uppdelningen av den brottsbekämpande verksamheten på olika myndigheter i stor utsträckning har kommit att styra möjligheterna till informationsutbyte, eftersom sekretess gäller mellan myndigheter och att det är allmänt omvittnat att detta har lett till nackdelar när det gäller effektivite-

ten i brottsbekämpningen. Av samma skäl som det är viktigt att man inom polisen på ett effektivare sätt kan tillgodogöra sig den information som finns inom den egna organisationen, är det viktigt att nyttiggöra informationen i samarbetet med andra brottsbekämpande organ. I propositionen framhålls att ett förbättrat informationsutbyte gör det möjligt att utnyttja de samlade resurserna effektivare och ökar förutsättningarna för att brott i större utsträckning och snabbare kan klaras upp samt att felaktiga brottsmisstankar kan avföras från utredning. Vidare understryks att det växande behovet av informationsutbyte måste kunna tillgodoses genom ökad användning av elektronisk kommunikation. Bedömningen gjordes att övriga brottsbekämpande myndigheter bör kunna beviljas direktåtkomst till uppgifter hos polisen och att detta i princip förutsätter att det införs en sekretessbrytande bestämmelse (a. prop. s. 174 och 189 f.).

I propositionen hänvisas till tidigare utredningar som pekat på behovet av bättre förutsättningar för informationsutbyte och det konstateras att den gemensamma uppfattningen hos dessa utredningar har varit att en brottsbekämpande myndighet ska kunna lämna information till en annan sådan myndighet, om den senare myndigheten behöver informationen i sin brottsbekämpande verksamhet (a. prop. s. 167). Det hänvisas även till den sekretessbrytande bestämmelse till förmån för övriga brottsbekämpande myndigheter som finns i 2 § förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och till förslaget till motsvarande bestämmelse i betänkandet med förslag till ny Kustbevakningsdatalag (SOU 2006:18).

För att öka möjligheterna till informationsutbyte med andra brottsbekämpande myndigheter och för att skapa förutsättningar för att polisen ska kunna medge direktåtkomst till uppgifter som gjorts gemensamt tillgängliga i dess brottsbekämpande verksamhet föreslogs en generell sekretessbrytande bestämmelse i form av en uppgiftsskyldighet till förmån för övriga brottsbekämpande myndigheter, se 2 kap. 16 § polisdatalagen (2010:361). De uppräknade myndigheterna har enligt bestämmelsen rätt att trots viss sekretess till skydd för enskild ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga hos polisen om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna i sin brottsbekämpande verksamhet. Något behov av att bryta den sekretess som gäller till skydd för verksam-

heten ansågs inte föreligga, bl.a. mot bakgrund av att det i de allra flesta fallen inte skulle innebära någon skada för polisens verksamhet att lämna ut uppgifterna (a. prop. s 191 ff.).

Bestämmelserna om sekretessgenombrott i polisdatalagen reglerar inte uttömmande möjligheterna att lämna ut uppgifter mellan brottsbekämpande myndigheter. De syftar enbart till att underlätta frekvent uppgiftslämnande under de förutsättningar som anges i bestämmelserna.

I propositionen behandlades även frågan om andra myndigheter än de brottsbekämpande myndigheterna bör kunna medges direktåtkomst till uppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. Det konstateras att informationsutbyte är en viktig beståndsdel i all samverkan men att verksamhetsintressena för direktåtkomst till polisens uppgifter inte kan anses vara lika starka när det gäller icke brottsbekämpande myndigheter. Med hänsyn till att direktåtkomst innebär en ökad risk för integritetsintrång ansågs integritetsintressena i detta fall väga tyngre än önskemålen om utökad direktåtkomst (a. prop. s. 182). Rikspolisstyrelsen framhöll i sitt remissvar att man i det fortsatta arbetet bör överväga om inte även vissa andra myndigheter som deltar i samarbetet i regionala underrättelsecentrum bör omfattas av sekretessgenombrott. Denna fråga behandlades inte i propositionen.

7 En lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet

7.1 Det behövs en sekretesslättning för utbyte av information vid samverkan mot grov organiserad brottslighet

Bedömning: Det bör införas en sekretesslättning för utbyte av information mellan myndigheter vid samverkan mot grov organiserad brottslighet.

Skälen för promemorians bedömning

Att bekämpa grov organiserad brottslighet är ett angeläget samhällsintresse

Grov organiserad brottslighet är ett problem såväl i Sverige som internationellt. Brottsligheten består av komplexa strukturer och är i ständig förändring. Nya tillvägagångssätt inom befintlig brottslighet, nya typer av brott, nya kriminella nätverk och nya kriminella metoder upptäcks fortlöpande och kräver ständig uppmärksamhet för att kunna bekämpas. Det finns tecken på ökad professionalitet inom den grova organiserade brottsligheten i form av större flexibilitet och ökat användande av specialister. Brottsligheten är i princip inriktad på vinst och kan t.ex. bestå i handel med förbjudna eller obeskattade varor, människohandel eller människosmuggling. Det förekommer även s.k. parasitär brottslighet, t.ex. bedrägerier och utpressning, där förövaren kommer över pengarna direkt från brottsoffret. Ett särskilt oroande inslag är brott som begås för att

underlätta eller dölja den brottsliga kärnverksamheten. Det rör sig bl.a. om systemhotande brott som vissa typer av olaga hot och övergrepp i rättsak. Den grova organiserade brottslighetens utveckling är sådan att den får allt tydligare kopplingar till företag. Det handlar inte bara om brottslighet som drabbar företagare, utan även om att legal och illegal verksamhet blandas i företag som drivs av kriminella. Det är således fråga om särskilt allvarlig brottslighet som drabbar såväl privatpersoner som företag och samhällsinstitutioner.

Det är ett angeläget samhällsintresse att motarbeta och bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Ett viktigt led för att uppnå ett effektivt och framgångsrikt arbete på området är att myndigheter samverkar och kan utbyta information med varandra. Ett utvecklat samarbete bidrar till ökad förståelse och kunskap om myndigheternas olika uppdrag och ett ökat ömsesidigt förtroende. En väl fungerande samverkan ger även bättre beslutsunderlag för de deltagande myndigheterna och innebär en effektivare användning av resurser samt en större uthållighet. En gemensam problem- och målbild skapar dessutom en samsyn och tydligare signaler till övriga delar av samhället.

En viktig framgångsfaktor för att kunna bekämpa grov organiserad brottslighet är att riskfaktorer och brottsplaner kan identifieras så snabbt som möjligt. Samverkan bör därför ske i ett tidigt skede i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka sådan brottslighet. Att undvika skadeverkningarna av grov organiserad brottslighet besparar både myndigheter och enskilda såväl kostnader som lidande. Det är alltså inte tillräckligt att samverkan sker enbart på brottsutredningsstadiet.

Mot den här bakgrunden har det utvecklats olika former av myndighetssamverkan. Den mest utvecklade och formaliserade samverkan på detta område är den nationella satsningen för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten som initierades av regeringen 2007. Den nationella satsningen har pågått i sju år och har inneburit ett mer omfattande och uthålligt arbete än tidigare. Under den tid arbetet har pågått har nya arbetsformer utvecklats som har bidragit till snabbare kommunikationsvägar och ett utökat informationsutbyte mellan de deltagande myndigheterna. De nya arbetsformerna är en anpassning till de förändringar i samhället som även är av betydelse för den grova organiserade brottslighetens

framväxt. Den ökade rörligheten inom EU, den teknologiska utvecklingen (särskilt internet) och flexibla kriminella nätverk utgör stora utmaningar för de brottsbekämpande myndigheterna.

Samtliga deltagande myndigheter är mycket positiva till den samverkan som sker inom ramen för den nationella satsningen. Satsningen har också lett till goda resultat i flera avseenden. Under senare tid har olika former av bedrägeribrott, dels mot trygghetssystemen, dels genom falska fakturor, varit i fokus för samverkansarbetet. T.ex. har omfattande assistansbedrägerier kunnat uppdagas genom informationsutbyte på underrättelsestadiet. Även brottslig verksamhet som rör hantering av punktskattepliktiga varor såsom alkohol- och tobaksvaror har varit föremål för den senare tidens samverkansarbete.

Svårigheter vid tillämpningen av befintlig lagstiftning

Under den pågående samverkan mot grov organiserad brottslighet har myndigheterna påtalat olika problem som har försvårat arbetet. Flera av svårigheterna har övervunnits genom bl.a. anpassningar av arbetssätt och utbildningsinsatser. Vidare har ny lagstiftning införts i form av bl.a. en ny polisdatalag (2010:361) och en ny kustbevakningsdatalag (2012:145). I dessa registerförfattningar tydliggörs behovet av samverkan genom s.k. sekundära ändamål och genom sekretessbrytande bestämmelser som innebär ökade möjligheter för myndigheterna att tillhandahålla information till andra, t.ex. inom ramen för samverkan mot brott. Ytterligare nya registerförfattningar är på gång, bl.a. för Skatteverkets och Tullverkets verksamhetsområden. När dessa regleringar är på plats kommer de myndigheter som bedriver brottsbekämpande verksamhet att ha likartade registerförfattningar.

Vid underhandskontakter med myndigheterna framgår att det problem som framförallt kvarstår såväl när det gäller den nationella satsningen som andra mer formaliserade samverkansprojekt är frågan om i vilken utsträckning myndigheter får lämna ut sekretessbelagd information till andra myndigheter. Det är framförallt tolkningen och tillämpningen av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL) som bedöms skapa problem och hinder i samverkansarbetet.

Som tidigare redogjorts för i avsnitt 5.7.3 har generalklausulen länge betraktats som den viktigaste sekretessbrytande bestämmelsen när det gäller att ge myndigheterna möjligheter att utbyta sekretesskyddade uppgifter i kampen mot organiserad och ekonomisk brottslighet. Redan vid införandet av bestämmelsen (tidigare 14 kap. 3 § sekretesslagen [1980:100]) uttalades att bestämmelsen var avsedd att kodifiera den praxis som bildats i fråga om utlämnande av hemliga handlingar mellan myndigheter efter en intresseavvägning (se prop. 1979/80:2 del A s. 91 och s. 326). Generalklausulen är också den sekretessbrytande bestämmelse som generellt tillämpas vid uppgiftslämnande inom den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten.

Det finns ingenting som hindrar att en uppgift som omfattas av sekretess lämnas från en myndighet till en annan inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan med stöd av generalklausulen i de fall förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda. Tvärtom syftar generalklausulen till att underlätta samverkan mellan myndigheter. För att generalklausulen ska vara tillämplig krävs dock att det vid en intresseavvägning är uppenbart att intresset av att lämna ut uppgifter har företräde framför skyddsintresset. Uppenbarhetsrekvisitet medför inte helt enkla intresseavvägningar i det enskilda fallet och bidrar till att bestämmelsen ibland kan uppfattas som svårtillämpad. Detta riskerar att leda till en alltför restriktiv tillämpning av bestämmelsen. I själva verket är samverkan mot grov organiserad brottslighet en av flera liknande samarbetsformer där generalklausulen typiskt sett kan tillämpas. Bekämpandet av grov organiserad brottslighet är ett tungt vägande intresse och vid en intresseavvägning mot andra skyddsvärda intressen torde utfallet av prövningen ofta leda till att det kan anses uppenbart att intresset av att lämna ut uppgifter har företräde framför skyddsintresset.

Att enbart utifrån generalklausulen, och med beaktande av de krav som kan ställas på rättssäkerhet och effektivitet, ta ställning till om sekretessbelagda uppgifter ska föras vidare till en annan myndighet ställer emellertid krav på enskilda handläggare. Inom ramen för den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet och i annan samverkan där flera myndigheter medverkar uppkommer dessutom vissa särskilda utmaningar. Ofta kan det i det sammanhanget bli fråga om utlämnande till flera myndigheter samtidigt och de mottagande myndigheterna kan ha olika sekre-

tessbestämmelser såväl till skydd för den egna verksamheten som till skydd för enskild. Detta ställer särskilda krav på handläggningen.

Det finns också en risk för olikheter i tillämpningen mellan olika handläggare och myndigheter och därmed en risk för att uppgifter som behövs inom ramen för samverkan mot grov organiserad brottslighet inte alltid förs vidare till den eller de myndigheter som behöver uppgiften. En extensiv tolkning av generalklausulen innebär också risker. Det kan leda till att intresseavvägningen riskerar att bli slentrianmässig och att tunna ut kraven på att det ska vara uppenbart att utlämnandet är viktigare än sekretessintresset.

Myndigheter måste ges goda förutsättningar att motverka och bekämpa grov organiserad brottslighet

En framgångsrik samverkan mellan myndigheter är nödvändig för att kunna bemöta och bekämpa den grova organiserade brottsligheten. En sådan samverkan förutsätter att myndigheter kan utbyta information på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Sekretesslagstiftningen får inte utgöra onödigt hinder för detta. Mot denna bakgrund bör det införas ett tydligare stöd i form av en sekretesslättnad vid informationsutbyte inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot grov organiserad brottslighet.

Som vi utvecklar närmare i avsnitt 7.3 måste dock utformningen av en sådan reglering föregås av en noggrann avvägning mellan behovet av att utbyta uppgifter och skyddet för den personliga integriteten.

7.2 En särskild uppgiftsskyldighet införs

Förslag: Det införs en lag om uppgiftsskyldighet vid myndighetsöverskridande samverkan mot grov organiserad brottslighet.

Skälen för promemorians förslag

En sekretesslättnad vid utbyte av information mellan samverkande myndigheter eller mellan olika verksamhetsgrenar inom en myn-

dighet kan utformas på lite olika sätt. Ett alternativ är att göra ändringar i generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Det skulle i bestämmelsen kunna förtydligas att det vid uppgiftsutbyte inom myndighetsöverskridande samverkan mot grov organiserad brottslighet typiskt sett är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. En sådan ändring skulle kunna innebära en ökad tydlighet i frågan om vad lagstiftaren tänker sig i en viss situation.

Nackdelen med att ange att bestämmelsen är tillämplig på samverkan av just det nu aktuella slaget är att det skulle kunna få effekter som inte kan förutses och inte heller eftersträvas. Generalklausulen tillämpas i dag på en rad skilda områden och i många olika situationer där myndigheter utbyter uppgifter med varandra. Det skulle vara olyckligt om ett tydliggörande i fråga om uppgiftsutbytet inom ramen för det nu aktuella slaget av samverkan skulle påverka praxis och tillämpning inom helt andra områden. Att i bestämmelsen tydliggöra och precisera bara en av alla de situationer där generalklausulen tillämpas riskerar att leda till en förändrad tillämpning och en otydlighet i andra situationer. Det kan drabba samverkan inte bara inom helt andra sektorer av samhället utan även t.ex. samverkan mot annan brottslighet där generalklausulen tillämpas och även fortsättningsvis bör tillämpas. En förändrad tillämpning och otydlighet för andra situationer där informationsutbyte förekommer är inte önskvärd.

Mot denna bakgrund är det mer ändamålsenligt att införa en specifik reglering som tar sikte på uppgiftsutbytet vid myndighetsöverskridande samverkan mot grov organiserad brottslighet. Detta kan göras antingen genom att införa en ny sekretessbrytande bestämmelse i OSL eller genom att införa en uppgiftsskyldighet som i sig innebär att sekretessen bryts enligt 10 kap. 28 § OSL. En fördel med att införa en sekretessbrytande bestämmelse i en särskild lag som tar sikte på just samverkan mot grov organiserad brottslighet är att vikten av myndighetssamverkan i detta syfte betonas. En annan fördel med en sådan lösning är att det i en särskild lag på ett tydligare sätt kan regleras under vilka förutsättningar uppgiftsskyldigheten ska gälla och vilka myndigheter som ska träffas av den. Eftersom det av integritetsskäl inte bör komma i fråga att möjliggöra ett helt fritt informationsutbyte mellan myndigheter så krävs

att uppgiftsskyldigheten begränsas i vissa avseenden. Sådana begränsningar är mindre lämpliga att reglera i OSL.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bör det införas en särskild lag om uppgiftsskyldighet vid myndighetsöverskridande samverkan mot grov organiserad brottslighet.

7.3 Lagens tillämpningsområde – en balans mellan effektivitet och integritet

Vid övervägande av om en uppgiftsskyldighet bör införas och hur en sådan bestämmelse i så fall bör utformas måste de skäl som talar för en uppgiftsskyldighet vägas mot de integritetsskäl som talar däremot.

Som närmare redogörs för i avsnitt 5.4.1 syftar sekretess mellan myndigheter i första hand till att värna om enskildas integritet. En utgångspunkt är därför att sekretessbelagd information inte ska vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Ett ökat flöde av uppgifter mellan myndigheter skapar större risker för intrång i den personliga integriteten. Även utbyte av förhållandevis harmlösa uppgifter kan, om de skapar en totalbild av en enskilds personliga förhållanden, riskera att leda till integritetsintrång.

Mot detta ska ställas att myndigheter i många fall förväntas samarbeta och att uppdelningen av uppgifter och ansvarsområden mellan olika myndigheter i vissa fall har lett till begränsningar i möjligheten att samverka bl.a. inom brottsbekämpningen. När det gäller bekämpandet av den grova organiserade brottsligheten initierades den nationella satsningen mot sådan brottslighet av regeringen genom att Rikspolisstyrelsen fick i uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av grov organiserad brottslighet (se avsnitt 3). I uppdraget låg bl.a. att etablera ett fungerande samarbete mellan olika myndigheter, bl.a. i syfte att utbyta underrättelseinformation.

Även inom EU finns en strävan efter att öka informationsutbytet mellan myndigheter. Ett exempel på detta är den s.k. tillgänglighetsprincipen som slogs fast i Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen som antogs av Europeiska rådet 2004. Tillgänglighetsprincipen innebär att en brottsbe-

kämpande myndighet i en medlemsstat ska göra befintlig information tillgänglig för en motsvarande myndighet i en annan medlemsstat som behöver informationen för att utföra sina uppgifter.

Om man ska införa en reglering som kan medföra risk för ökat intrång i den personliga integriteten, måste det göras för att tillgoda ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Som anförts i avsnitt 7.1 finns ett starkt samhälleligt intresse av att bekämpa grov organiserad brottslighet och ett sådant arbete förutsätter en samverkan mellan olika myndigheter och ett väl fungerande informationsflöde mellan dessa.

Såsom flera av myndigheterna betonat i de särskilda yttrandena som lämnades i betänkandet Informationsutbyte vid samarbete mot grov organiserad brottslighet (SOU 2011:80) är det fråga om utbyte av information som redan finns tillgänglig hos en eller flera myndigheter och som många gånger är av mindre känslig natur. Det är således inte fråga om inhämtning av ytterligare uppgifter om enskilda som ingen myndighet annars haft tillgång till. Detta gör att risken för integritetsintrång typiskt sett är mindre än när det är fråga om t.ex. tvångsmedelsanvändning och tvångsmedelsliknande åtgärder. Samtidigt är det fråga om en ökad spridning av information, vilket i sig skapar större risker för intrång i den personliga integriteten. I viss utsträckning måste dock sådana intrång tillåtas. Det kan emellertid bara göras om intrånget står i proportion till nyttan med informationsutbytet.

För att uppnå detta bör en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet utformas på ett sådant sätt att den omfattar endast sådana fall där behovet av ett effektivt informationsutbyte är extra starkt och därmed särskilt motiverat.

I linje med detta bör för det första den föreslagna uppgiftsskyldigheten begränsas till att gälla endast inom ramen för en formaliserad eller på visst sätt närmare avgränsad myndighetssamverkan. Ett exempel på sådan samverkan är den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten. Även andra organiserade samverkansprojekt mellan myndigheter bör kunna träffas av lagen. En begränsning av uppgiftsskyldigheten till formaliserad eller på visst sätt närmare avgränsad samverkan innebär typiskt sett att det är särskilt utpekad personal med särskild erfarenhet eller utbildning som kommer att ta del av den information som utbyts. Det kommer också innebära att det i regel är ett begränsat antal personer

som får del av informationen. Vidare innebär en sådan avgränsning att respektive myndighet måste överväga om och i vilken utsträckning myndigheten bör vara delaktig i samverkan och vilken roll myndigheten i så fall ska ha.

Som en ytterligare begränsning bör bestämmelsen endast avse samverkan för att motverka grov organiserad brottslighet. Det bör således vara fråga om myndighetssamverkan mot allvarlig brottslighet som det finns starka samhällliga intressen av att stävja och bekämpa. Vidare bör uppgiftsskyldigheten endast avse sådana uppgifter som behövs i samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslighet. Det ska med andra ord vara fråga om uppgiftsutbyte på underrättelsestadiet, d.v.s. när det ännu inte finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts och innan förundersökning kan inledas. Vad det mer konkret handlar om är att samla in, bearbeta och analysera information för att klarlägga om viss brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas. Verksamheten syftar främst till att ge underlag för beslut om förundersökning. Det är i sammanhanget viktigt att framhålla att det typiskt sett innebär en risk att sprida uppgifter av underrättelsekaraktär till en vidare krets och att de brottsbekämpande myndigheterna för att värna sin egen verksamhet därför utbyter sådan information endast efter noggranna överväganden och när det finns särskilt starka skäl för det.

Syftet med uppgiftsskyldigheten är inte att möjliggöra ett fritt uppgiftsutbyte utan att åstadkomma en sekretesslättning i förhållande till kravet i generalklausulen på att det ska vara uppenbart att intresset av att en uppgift lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Den utlämnande myndigheten bör därför även fortsättningsvis göra en intresseavvägning som innebär att en uppgift inte ska lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. En uppgift ska heller inte lämnas ut om det finns särskilda skäl med hänsyn till den utlämnande myndighetens uppdrag eller verksamhet.

Utöver dessa begränsningar bör uppgiftsskyldigheten dessutom endast gälla vissa särskilt utpekade myndigheter eller delar av myndigheter som deltar i samverkan på det sätt som nu är aktuellt.

Genom att i lag begränsa uppgiftsskyldigheten till att gälla endast under vissa särskilda förutsättningar där intresset av inform-

ationsutbyte är särskilt starkt skapas ett skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Den eventuella risk för ökat integritetsintrång som därmed uppstår får anses godtagbar i förhållande till intresset av att bekämpa grov organiserad brottslighet.

I de följande avsnitten redogörs närmare för under vilka förutsättningar den föreslagna uppgiftsskyldigheten ska gälla.

7.4 Grov organiserad brottslighet enligt den nya lagen

Förslag: Samverkan enligt lagen ska avse brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär och som bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer.

Skälen för promemorians förslag

Begreppet grov organiserad brottslighet definieras i dag inte i lag. De brottsbekämpande myndigheterna har alla gjort egna bedömningar av begreppets innebörd och har då tagit sin utgångspunkt i bl.a. EU:s kriterier för vad som ska anses utgöra organiserad brottslighet (se avsnitt 4.1.2). Inom den nationella satsningen sätter Samverkansrådets inriktningsbeslut ramarna för vad som ska anses utgöra grov organiserad brottslighet i det sammanhanget.

Argument kan anföras mot lämpligheten av att i denna typ av lagstiftning införa en definition av begreppet grov organiserad brottslighet. En sådan definition riskerar att påverka annan lagstiftning och få smittoeffekter i andra sammanhang som rör arbete mot allvarlig brottslighet. Samtidigt är det angeläget att begränsa lagens tillämpningsområde till att omfatta sådan kvalificerad brottslighet där det är av särskild vikt för myndigheterna att kunna utbyta information i större utsträckning än vad som normalt är fallet i brottsbekämpande verksamhet. Även om det inte införs en definition av grov organiserad brottslighet är det således viktigt att i lagen så tydligt som möjligt ange vilken brottslig verksamhet som avses. För att särskilja den brottsliga verksamhet som avses i den föreslagna lagen från andra sammanhang där uttrycket organiserad brottslighet förekommer, används i lagens titel benämningen grov

organiserad brottslighet, vilket också är det begrepp som används i den av regeringen initierade nationella satsningen.

Den brottslighet det ofta kan vara fråga om när man talar om grov organiserad brottslighet är t.ex. narkotikahandel, grova smuglingsbrott, rån, systematiska bedrägerier av olika slag, grova stölder, grova skattebrott, utpressning, människohandel och människosmuggling. Det är emellertid inte brottslighetens rubricering som är av störst intresse i sammanhanget utan det är dess karaktär, att den bedrivs på visst sätt, i viss omfattning och med visst syfte som gör att den är särskilt allvarlig. En vanlig gemensam faktor är momentet av ekonomisk vinning eftersom den brottslighet som aktualiseras typiskt sett är inriktad på vinst. Mot den bakgrunden har det övervägts att som i SOU 2011:80 ange ett krav på att brottsligheten ska syfta till ekonomisk vinning. Det kan dock inte uteslutas att detta skulle kunna leda till gränsdragningssvårigheter och inlåsnings effekter på ett sätt som inte är önskvärt. Det bör därför inte anges som ett uttryckligt krav i den föreslagna lagen.

Sammanfattningsvis bör begreppet grov organiserad brottslighet avse brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär och som bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. Innebörden av grov organiserad brottslighet enligt den föreslagna lagen utvecklas närmare i författningskommentaren.

7.5 Endast vissa myndigheter bör omfattas av den nya lagen

Förslag: Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka myndigheter som ska omfattas av den nya lagen.

Skälen för promemorians förslag

Brottsbekämpande respektive icke brottsbekämpande myndigheter

Av hänsyn till enskildas integritet är utgångspunkten att sekretessbelagda uppgifter normalt inte ska vidarebefordras mellan myndigheter. Det bör därför övervägas om den uppgiftsskyldighet som föreslås bör begränsas till enbart vissa myndigheter. Vidare bör

övervägas om uppgiftsskyldigheten ska utformas på olika sätt beroende på om den gäller en myndighet som bedriver brottsbekämpande verksamhet eller inte.

Polisen, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket (skattebrottsenheterna) har alla i uppdrag att bedriva brottsbekämpande verksamhet (jfr lagen [2000:1225] om straff för smuggling, lagen [1997:1024] om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och lagen [1982:395] om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning). Samma krets av myndigheter anses vara brottsbekämpande inom ramen för den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten. Definitionen görs utifrån uppdragen att bedriva underrättelseverksamhet eller förundersökning. Övriga myndigheter eller del av myndighet som deltar i den nationella satsningen anses i det sammanhanget vara icke brottsbekämpande.

Det bör regleras i förordning vilka myndigheter som omfattas av lagen

Kretsen av myndigheter som deltar i arbetet mot grov organiserad brottslighet är inte statisk och kan komma att ändras över tid, dels på grund av brottslighetens utveckling, dels på grund av hur staten väljer att dela upp verksamheter mellan olika myndigheter.

Redan i dag förekommer det att andra myndigheter än de som deltar i Samverkansrådet och Operativa rådet deltar i olika regionala underrättelsecenter (RUC), bl.a. länsstyrelserna. Detta talar för att inte reglera vilka myndigheter som träffas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Samtidigt är det av integritetsskäl viktigt att begränsa lagens tillämpningsområde till sådan samverkan där det finns tillräckligt starka skäl för en uppgiftsskyldighet. Det talar för att det ändå bör tydligt regleras vilka myndigheter som omfattas av lagen. En sådan reglering underlättar också tillämpningen och förutsebarheten.

När det gäller valet av myndigheter är det naturligt att utgå från den krets av myndigheter som i dag deltar permanent i den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet. Dessa myndigheter har uppdrag som är särskilt viktiga i samverkansarbetet. De har dessutom deltagit i den nationella satsningen under en längre tid och har därigenom upparbetat värdefulla kunskaper och rutiner

för samverkan och uppgiftsutbyte av det slag som den nya lagen är tänkt att avse.

Det är inte nödvändigt att i lag peka ut vilka myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten utan detta kan regleras på förordningsnivå. En sådan ordning underlättar möjligheten att anpassa regleringen till t.ex. omorganisation av myndigheter och brottslighetens utveckling. Det bör även tydliggöras på förordningsnivå att det är de myndigheter som är uppgiftsskyldiga enligt lagen som också kan vara mottagare av uppgifter enligt lagen.

Vissa av de myndigheter som bör omfattas av den nya lagen bedriver såväl brottsbekämpande som annan verksamhet. När begreppet brottsbekämpande myndighet eller icke brottsbekämpande myndighet fortsättningsvis används i promemorian kan det därför vara fråga om även en del av en myndighet.

När det gäller Åklagarmyndigheten och åklagarverksamheten hos Ekobrottsmyndigheten finns det anledning att särskilt överväga i vilken mån de ska omfattas av en uppgiftsskyldighet.

Åklagarmyndigheter bör inte omfattas av någon uppgiftsskyldighet

Uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen ska avse samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet, det ska således vara fråga om samverkan på underrättelsestadiet.

Åklagarmyndigheten bedriver inte underrättelseverksamhet och har inte heller någon roll i underrättelsearbetet vid myndighetsöverskridande samverkan mot grov organiserad brottslighet. Det samma gäller Ekobrottsmyndigheten i dess åklagarfunktion. Åklagare är i första hand förundersökningsledare och ska utreda och lagföra brott.

Inom ramen för den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten fungerar åklagare primärt som en expertfunktion på styrgruppsnivå och bidrar med erfarenheter, principiella bedömningar och råd. Den typ av information som åklagare lämnar inom ramen för samverkan är som utgångspunkt inte sådan att den omfattas av sekretess.

Att mot denna bakgrund ålägga en åklagarmyndighet uppgiftsskyldighet gentemot samverkande myndigheter för att kunna lämna sekretessbelagd information är inte nödvändigt. Tvärtom

taler principiella skäl för att en sådan uppgiftsskyldighet inte vore lämplig. Åklagarmyndigheten bör således inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Detsamma bör gälla i fråga om Ekobrottsmyndighetens åklagarfunktion. När det gäller Ekobrottsmyndighetens polisiära verksamhet, vilken innefattar såväl underrättelseverksamhet som annan polisiär verksamhet, så bör den omfattas av uppgiftsskyldighet på samma sätt som polisverksamhet i övrigt. Mot bakgrund av att nämnda myndigheter i dag i viss mån deltar i samverkan inom ramen för den nationella satsningen och för att dessa ska kunna närvara vid vissa möten bör åklagare dock kunna vara mottagare av information som lämnas med stöd av den föreslagna lagen.

7.6 Utformningen av uppgiftsskyldigheten

Som redogjorts för i avsnitt 7.3 bör uppgiftsskyldigheten begränsas i vissa avseenden för att en rimlig balans ska uppnås mellan behovet av effektivitet och behovet av skydd för enskildas personliga integritet. Nedan beskrivs hur dessa avgränsningar närmare bör utformas.

7.6.1 Uppgiftsskyldighet för icke brottsbekämpande myndigheter

Förslag: Inom ramen för formaliserad eller viss närmare avgränsad myndighetsöverskridande samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet ska en icke brottsbekämpande myndighet utan hinder av sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet eller annars kunna delta i samverkan.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. En uppgift ska inte heller lämnas om det finns särskilda skäl med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet.

Skälen för promemorians förslag

En förutsättning för uppgiftsskyldigheten är myndighetsöverskridande samverkan

Frågan om ett ytterligare behov av sekretessbrytande bestämmelser har framförallt väckts inom ramen för den nationella satsningen mot den grova organiserade brottsligheten. Satsningen har, som framgått i avsnitt 4.3 ovan, en särskild struktur uppbyggd kring de regionala underrättelsecentren. Informationsutbyte mellan myndigheter avseende grov organiserad brottslighet sker emellertid även vid samverkan mellan två eller flera myndigheter utanför den nationella satsningen. Det förekommer t.ex. att ett samarbete som initierats inom ramen för den nationella satsningen fortsätter utanför denna samverkan. De frågeställningar som uppkommer är dock desamma och behovet av att utbyta information gör sig gällande i lika hög grad i de sammanhangen. En uppgiftsskyldighet bör således inte kopplas enbart till den nationella myndighetsgemensamma satsningen utan generellt till myndighetsöverskridande samverkan mot grov organiserad brottslighet, oavsett om den bedrivs mellan två eller flera myndigheter. Det bör dock vara fråga om samverkan som på något sätt formaliserats eller på visst sätt närmare avgränsats, t.ex. till en viss företeelse, ett visst geografiskt område eller en viss kriminell gruppering. Det kan men behöver inte röra sig om samverkansprojekt av mer omfattande och långsiktig karaktär. Mer sporadiska eller tillfälliga kontakter faller utanför lagens tillämpningsområde och det uppgiftsutbyte som då sker får även fortsättningsvis göras efter sedvanlig tillämpning av befintliga bestämmelser, bl.a. generalklausulen.

Samverkan ska avse att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet

För att avgränsa tillämpningsområdet för den uppgiftsskyldighet som föreslås bör det av den nya lagen framgå att samverkan ska avse att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet. Formuleringen förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet används för att beskriva den verksamhet som bedrivs innan en misstanke om ett konkret brott uppkommit, ibland be-

nämnd kriminalunderrättelseverksamhet. Avgränsningen innebär att brottsbekämpande verksamhet som inte direkt kan knytas till en konkret brottsutredning kommer att omfattas av lagen, däremot kommer inte samverkan som avser att t.ex. utreda och beivra brott att omfattas. Uppgiftsskyldigheten bör således gälla vid myndighetsöverskridande samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet.

Kravet på koppling till samverkan mot grov organiserad brottslighet gör att uppgiftsskyldigheten inte blir tillämplig vid samverkan mellan enbart myndigheter som inte är brottsbekämpande. Detta är en självklar följd av att ingen av dessa har ett direkt brottsbekämpande uppdrag. Däremot blir uppgiftsskyldigheten aktuell inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan där såväl brottsbekämpande som icke brottsbekämpande myndigheter deltar.

Det ska finnas ett behov av att lämna ut uppgiften inom ramen för samverkan

En ytterligare förutsättning för att uppgiftsskyldigheten ska gälla för en icke brottsbekämpande myndighet är att informationen behövs hos en annan myndighet för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet eller för att kunna delta i samverkan. Kravet syftar till att inskränka lämnandet av uppgifter till vad som är nödvändigt för den aktuella samverkan. Det är typiskt sett brottsbekämpande myndigheter som är mottagare av information från en icke brottsbekämpande myndighet. Uppgifterna behövs då närmast för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss allvarlig brottslighet. Det krävs inte att en uppgift är av avgörande betydelse för möjligheten att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet, utan det räcker att uppgiften kan bidra till detta. En fungerande samverkan förutsätter också att samtliga myndigheter som deltar i samverkan, såväl brottsbekämpande som icke brottsbekämpande, ibland kan nås av samma information, t.ex. i samband med möten. Det kan därför finnas ett behov av att lämna uppgifter till en eller flera myndigheter för att dessa ska kunna delta i samverkan.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten syftar till att möjliggöra och underlätta ett mer rutinmässigt uppgiftsutbyte och behovsbe-

dömningen bör därför kunna göras utifrån tämligen generella utgångspunkter. Bedömningen av behovet får göras utifrån den mottagande myndighetens upplysningar och de behov och den funktion som myndigheten har inom ramen för samverkan.

Uppgifter ska kunna lämnas såväl spontant som efter förfrågan. I de flesta fall torde frågan om behovet av utbyte av information väckas i ett pågående ärende och därmed föregås av en diskussion mellan de berörda myndigheterna om behovet av och lämpligheten i att lämna ut viss information. Det är dock den utlämnande myndigheten som ytterst avgör om den eller de andra myndigheterna behöver uppgifterna.

En intresseavvägning ska göras

Som framhållits tidigare är intresset av att kunna förebygga, förhindra och upptäcka grov organiserad brottslighet mycket starkt. Samtidigt kan uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskild vara mycket integritetskänsliga. I en del fall kan även sekretessintresset till skydd för viss verksamhet, t.ex. inspektionsverksamhet, väga tungt. Därför är det viktigt att sådana uppgifter bara lämnas i de fall där intresset av uppgiften i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten är starkare än intresset av skydd för uppgiften. Uppgiftsskyldigheten bör därför utformas så att det finns en möjlighet att i ett enskilt fall beakta särskilt starka integritetsintressen och andra skyddsintressen.

Ett syfte med den nya regleringen är att det ska bli lättare för enskilda handläggare att göra den intresseavvägning som ska föregå ett utlämnande. Som anförts i avsnitt 5.7.3 sker merparten av det nu aktuella uppgiftsutbytet i dag med stöd av generalklausulen där kravet för att få lämna ut en uppgift är att det är uppenbart att intresset av att lämna ut uppgifter har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Enligt den nya lagen är utgångspunkten att uppgifter ska lämnas ut om inte övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset att uppgiften lämnas. Det införs således en presumtion för att uppgifter ska lämnas ut och lagstiftaren ger därigenom uttryck för att intresset av att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet oftast väger tyngre än andra intressen. Det

är den utlämnande myndigheten som slutligen avgör intresseavvägningen. Det är inte nödvändigt med en prövning i varje enskilt fall utan bedömningen kan göras utifrån de behov av sekretesskydd som typiskt sett föreligger för en viss kategori av uppgifter. Vid intresseavvägningen bör styrkan i sekretessen och sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten vägas in. Av avsnitt 7.7 framgår att uppgifter som utbyts i regel omfattas av sekretess även hos den mottagande myndigheten. Det faktum att styrkan i sekretessen ibland skiljer sig åt hos den utlämnande och den mottagande myndigheten bör dock i praktiken inte få någon avgörande betydelse, jfr avsnitt 5.7.3. Myndigheterna bör genom utbildning och riktlinjer vägleda handläggarna i fråga om den intresseavvägning som ska göras.

Vissa kategorier av uppgifter är sådana att behovet av integritetsskydd ofta väger tyngre än intresset att lämna ut uppgiften. En del uppgifter som rör hälsa eller sexualliv skulle många gånger kunna bedömas så känsliga att de inte ska lämnas ut med stöd av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. En jämförelse kan här göras med regleringen i 10 kap. 27 § andra stycket OSL som anger att viss sekretess, som det har ansetts särskilt angeläget att upprätthålla gentemot andra myndigheter, har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. För vissa kategorier av uppgifter finns det således skäl för myndigheterna att typiskt sett vidta särskild försiktighet.

Som beskrivs i avsnitt 5.5 finns i OSL regler om absolut sekretess hos vissa myndigheter för uppgifter som erhållits genom internationella avtal, t.ex. s.k. dubbelbeskattningsavtal. Sådana bestämmelser finns t.ex. för Kronofogdemyndigheten i 34 kap. 4 § OSL och för Skatteverket i 27 kap. 5 § OSL. Av dessa bestämmelser framgår att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL inte får tillämpas i strid med ett sådant avtal. Det innebär att den föreslagna uppgiftsskyldigheten inte gäller uppgifter som härrör från tillämpning av ett sådant avtal.

En uppgift ska inte lämnas om det finns särskilda skäl med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet

Även om det är av stor betydelse att myndigheter kan samverka får samverkan inte inskränka en myndighets möjlighet att utföra sitt

primära uppdrag eller i övrigt försvåra myndighetens arbete och verksamhet. Det bör därför finnas en möjlighet för en myndighet att i vissa fall kunna avstå från att lämna en uppgift, t.ex. om det skulle försvåra arbetet med ett pågående ärende inom myndigheten. Det kan inte heller uteslutas att ett utlämnande i undantagsfall skulle kunna innebära att myndigheten – med beaktande av den s.k. passivitetsrätten – genom utlämnandet avhänder sig möjligheten att därefter använda sig av verktyg som kan behövas i dess verksamhet. Med hänsyn till det starka samhällsintresse arbetet mot den grova organiserade brottsligheten utgör bör det dock ställas ett krav på särskilda skäl för att en uppgift inte ska lämnas när övriga förutsättningar är uppfyllda.

7.6.2 Uppgiftsskyldighet för brottsbekämpande myndigheter

Förslag: Inom ramen för formaliserad eller viss närmare avgränsad myndighetsöverskridande samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet ska en brottsbekämpande myndighet utan hinder av sekretess till skydd för enskild lämna uppgift till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet, bidra med information, inrikta sin verksamhet eller annars delta i samverkan.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Skälen för promemorians förslag

Utlämnande av uppgifter från brottsbekämpande myndigheter

När det gäller uppgiftsutlämnande från de myndigheter som enligt den till lagen kopplade förordningen utgör brottsbekämpande myndigheter är förutsättningarna något annorlunda jämfört med de myndigheter som är icke brottsbekämpande.

De brottsbekämpande myndigheterna har generellt goda möjligheter att lämna uppgifter till varandra inom ramen för brottsbe-

kämpande verksamhet och myndighetsöverskridande samverkan mot brott och det har inte framkommit något behov av sekretesslättnad för sådant uppgiftsutbyte. Det har införts eller bereds förslag om sekretessbrytande bestämmelser i dessa myndigheters registerförfattningar som tar sikte på ett uppgiftsutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna och tillämpningen av generalklausulen vid uppgiftsutbyte mellan dessa myndigheter uppfattas som mindre problematisk med hänsyn till att de har likartade verksamheter, sekretesskydd och ofta tydliga sekundära ändamål för uppgiftsutbytet i sina registerförfattningar. Även om de brottsbekämpande myndigheterna upplever att de har goda möjligheter att utbyta uppgifter bör emellertid även deras uppgiftsutbyte omfattas av lagen för att förenkla handläggningen och åstadkomma enhetlighet.

När det gäller frågan om uppgiftslämnande från brottsbekämpande myndigheter till icke brottsbekämpande myndigheter kan många gånger en uppgift lämnas med stöd av bestämmelsen om nödvändigt uppgiftslämnande i 10 kap. 2 § OSL eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. På samma sätt som för de icke brottsbekämpande myndigheterna leder dock dessa bestämmelser till tillämpningssvårigheter varför det finns skäl att införa en sekretessbrytande bestämmelse. I fråga om de brottsbekämpande myndigheterna bör dock inte sekretessen till skydd för verksamheten brytas. De brottsbekämpande myndigheterna bör själva avgöra i vilken utsträckning det finns skäl att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för verksamheten och ett utlämnande torde inte bli aktuellt i de fall det skulle vara till men för verksamheten att en uppgift lämnas ut. Uppgiftsskyldigheten för brottsbekämpande myndigheter enligt den föreslagna bestämmelsen bör därför endast gälla sekretess till skydd för enskild.

Förutsättningar för uppgiftsskyldighet

Liksom vid uppgiftslämnande från icke brottsbekämpande myndigheter bör en första förutsättning vara att en uppgift endast får lämnas med stöd av den föreslagna bestämmelsen inom ramen för formaliserad eller viss närmare avgränsad myndighetsöverskridande

samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet.

En ytterligare förutsättning för att en uppgift ska få lämnas bör vara att den behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet, bidra med information, inrikta sin verksamhet eller annars delta i samverkan.

En förutsättning för att en icke brottsbekämpande myndighet ska kunna bidra med relevant information inom ramen för samverkan är ofta att myndigheten får del av sekretessbelagda uppgifter som finns hos en brottsbekämpande myndighet. Det finns således ofta behov av att lämna en personuppgift till den icke brottsbekämpande myndigheten för att den myndigheten ska kunna avgöra om den kan bidra med information som är av betydelse inom ramen för samverkan. Den icke brottsbekämpande myndigheten kan även behöva få del av sekretessbelagd information för att inom ramen för samverkan kunna inrikta sin egen verksamhet genom att t.ex. inleda ett tillsynsärende eller initiera en granskning i ett visst fall, vilket i sin tur kan leda till administrativa åtgärder. Uppgifter kan också behöva lämnas till en icke brottsbekämpande myndighet för att myndigheten ska kunna delta i samverkansarbetet, t.ex. vid möten där en viss företeelse eller gruppering diskuteras. Behovet av att kunna förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet kan aktualiseras i de fall den mottagande myndigheten är en brottsbekämpande myndighet.

En utgångspunkt är att samverkansarbete mot grov organiserad brottslighet leds av en brottsbekämpande myndighet som av det skälet också avgör vilka uppgifter som bör delas med vilka myndigheter. Det är även den myndighet som innehar en uppgift som ytterst avgör om det finns behov av uppgiften hos den mottagande myndigheten och som således har att avgöra om uppgiften ska lämnas ut.

En intresseavvägning ska göras

Liksom i fråga om uppgiftslämnande från icke brottsbekämpande myndigheter bör en ytterligare förutsättning för uppgiftslämnande vara att det inte finns övervägande skäl som talar för att intresset

som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas. Intresseavvägningen i den här delen motsvarar den som behandlats ovan i avsnitt 7.6.1.

7.7 Behövs ytterligare sekretessbestämmelser som skyddar överlämnade uppgifter hos den mottagande myndigheten?

Bedömning: Det behöver inte införas några nya särskilda sekretessbestämmelser till skydd för de uppgifter som lämnas över till andra myndigheter vid samverkan mot grov organiserad brottslighet.

Skälen för promemorians bedömning

Flera sekretessbestämmelser skyddar de överlämnade uppgifterna

En fråga som bör beröras i samband med att en ny lag om uppgiftsskyldighet föreslås är om det behövs en särskild sekretessreglering till skydd för sådana uppgifter som utbyts inom ramen för samverkan. Frågan har bl.a. väckts av några av de brottsbekämpande myndigheterna i ett särskilt yttrande till betänkandet SOU 2011:80, se avsnitt 6.4.2.

Som redogjorts för i avsnitt 5.5 och 5.6 finns det en rad sekretessbestämmelser som kan aktualiseras hos myndigheterna i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten beroende på vilken typ av information det rör sig om. De mest centrala av dessa bestämmelser avser sekretess dels till skydd för enskild, dels till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott för uppgifter hänförliga till förundersökningar enligt 18 kap. 1 § OSL och sekretess till skydd för underrättelseverksamhet enligt 18 kap. 2 § OSL samt sekretess enligt 18 kap. 3 § OSL till skydd för en myndighets verksamhet med att biträda en brottsbekämpande myndighet. Härutöver aktualiseras exempelvis för vissa myndigheter utrikessekretess och försvarssekretess samt sekretess till skydd för verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Granskningssekretessen är

viktig med tanke på den del av myndigheternas samarbete mot grov organiserad brottslighet som syftar till återtagande av brottsvinster.

Uppgifter som är skyddade av sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL (förundersökningssekretess) eller 18 kap. 2 § OSL (sekretess för underrättelseverksamhet) gäller i första hand hos Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, polisen, Säkerhetspolisen och Tullverket. Även hos Skatteverket och Kustbevakningen kan dessa sekretessbestämmelser bli aktuella. Det är ju i första hand på dessa myndigheter det direkt ankommer att bedriva sådana verksamheter som anges i nu nämnda bestämmelser.

För att sekretess ska gälla enligt 18 kap. 1 eller 2 § behöver dock en myndighet inte bedriva brottsbekämpande verksamhet. Sekretessen gäller nämligen för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet hos de angivna myndigheterna. Detta innebär först och främst att sekretessen följer med uppgiften när den lämnas vidare till en annan myndighet.

Vad innebär det att underrättelsesekretessen följer med uppgifterna?

För det utbyte av underrättelseinformation som sker inom ramen för samverkan mot grov organiserad brottslighet innebär konstruktionen av 18 kap. 2 § OSL att sekretessen följer med uppgifterna. Uppgifter som skyddas av sekretess på grund av att de hänför sig till underrättelseverksamhet hos de brottsbekämpande myndigheterna skyddas av samma sekretess om de lämnats till en annan brottsbekämpande myndighet och även till en icke brottsbekämpande myndighet som t.ex. Försäkringskassan eller Migrationsverket.

Uppgifter som lämnas från en icke brottsbekämpande myndighet till en brottsbekämpande myndighet skyddas hos den brottsbekämpande myndigheten av underrättelsesekretess om det är fråga om uppgifter inom underrättelseverksamheten och det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Det kan tilläggas att även om sekretessbestämmelsen till skydd för underrättelseinformation inte syftar till att skydda enskilda intressen får en tillämpning av bestämmelsen ändå till effekt

att uppgifter om enskilda skyddas om uppgifterna hänför sig till underrättelseverksamhet.

Mot bakgrund av att den samverkan som omfattas av den nya lagen avser att motverka grov organiserad brottslighet torde det inte förekomma att uppgifter utbyts mellan enbart icke brottsbekämpande myndigheter. Om sådant utbyte undantagsvis äger rum kan dock konstateras att sådana uppgifter inte omfattas av underrättelsesekretess. Det utbyte av information som föranleds av att icke brottsbekämpande myndigheter deltar i samma möten och sitter runt samma bord som de brottsbekämpande myndigheterna i samverkan och då får t.ex. muntlig information kan däremot omfattas av underrättelsesekretess eftersom sådana uppgifter typiskt sett kan anses hänföra sig till de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Även om det i dessa sammanhang inte lämnas handlingar till de icke brottsbekämpande myndigheterna som blir allmänna handlingar i deras verksamhet uppstår en tystnadsplikt för den personal från de icke brottsbekämpande myndigheterna som får del av informationen. Bestämmelser om sekretess innebär nämligen enligt 1 kap. 1 § OSL både ett förbud att lämna ut handlingar med sekretesskyddad information och tystnadsplikt för myndighet och medarbetare.

Underrättelsesekretessen är inte heller tillämplig när uppgifter förekommer hos en icke brottsbekämpande myndighet innan de lämnas till en brottsbekämpande myndighet. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter om någons sysselsättning, vistelseort eller andra personliga förhållanden som kan vara av intresse för andra myndigheter inom ramen för samverkan. Däremot kan självklart sådana uppgifter omfattas av sekretess enligt de bestämmelser som skyddar verksamheten eller enskilds ekonomiska och personliga förhållanden vid den myndighet eller i de särskilda ärenden där uppgifterna förekommer.

Skatteverkets absoluta sekretess

Vid bedömningen av om det behövs ett ytterligare sekretesskydd för uppgifter som överlämnas enligt den nya lagen finns det skäl att något beröra skyddet för uppgifter som överlämnas från Skattever-

ket till övriga myndigheter. I Skatteverkets verksamhet på beskattningsområdet gäller enligt 27 kap. 1–2 §§ OSL absolut sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Sekretessen omfattar såväl uppgifter om den som är föremål för beskattning som uppgifter som rör tredje man. Motsvarande sekretess gäller även uppgifter i beskattningsdatabasen som förs enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Innebörden av att sekretessen är absolut är att det inte behöver föreligga någon risk för skada vid ett utlämnande av uppgifterna för att en uppgift ska vara hemlig.

Som har beskrivits i avsnitt 5.4.2 om överföring av sekretess är en grundläggande princip i OSL att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Den absoluta sekretessen för uppgifterna hos Skatteverket följer inte med uppgifterna. Uppgifterna kommer däremot att omfattas av andra sekretessbestämmelser hos den mottagande myndigheten, dels till skydd för enskild, dels till skydd för det allmännas intressen. I beskattningsverksamheten förekommer olika slags uppgifter. Vissa är av mer känsligt slag medan andra är relativt harmlösa. Det faktum att man valt att omgärda samtliga uppgifter inom beskattningsverksamheten med absolut sekretess innebär inte i sig att det alltid är fråga om uppgifter som – oavsett i vilken miljö de förekommer – bör omfattas av en extra stark sekretess. I sammanhanget kan nämnas att det vid uppgiftsutbyte med tillämpning av generalklausulen ska vägas in vilket sekretesskydd den mottagande myndigheten har. Att sekretessen hos den mottagande myndigheten är svagare än hos den utlämnande myndigheten spelar i praktiken en mycket liten roll (se prop. 1979/80:2 Del A s. 76 f.). Det beror på att det finns en möjlighet att göra en skadebedömning utifrån de skaderekvisit som gäller hos den mottagande myndigheten.

Det behövs ingen ny sekretessbestämmelse

Mot bakgrund av beskrivningen ovan om de olika sekretessbestämmelser som är tillämpliga och med beaktande av att uppgifter som hänför sig till de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet

skyddas av sekretess om det inte står klart att uppgifterna kan röjas under vissa närmare angivna förutsättningar, görs bedömningen att det inte behövs någon särskild sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter som utbyts enligt den nya lagen, vare sig när det gäller sekretess till skydd för enskild eller när det gäller skydd för de deltagande myndigheternas verksamhet. Det faktum att vissa uppgifter som kan komma att utbytas omfattas av absolut sekretess hos den utlämnande myndigheten förändrar inte denna bedömning. En ytterligare aspekt som måste beaktas i sammanhanget är emellertid den rätt till partsinsyn enligt förvaltningslagen (1986:223) som framför allt gör sig gällande i ärenden hos de icke brottsbekämpande myndigheterna.

Partsinsyn och begränsningen av partsinsynen

En part har i ett förvaltningsärende i princip tillgång till allt material som ligger till grund för beslut i ärendet. Principen om partsinsyn har av Regeringsrätten ansetts så central att den utgör en allmän rättsgrundsats som i princip gäller oberoende av särskilt författningsstöd (se RÅ 1994 ref. 79 och RÅ 2001 ref. 27). I 16 § förvaltningslagen föreskrivs att en part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten till partsinsyn gäller dock med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

I 10 kap. 3 § OSL finns huvudregeln för vad som gäller vid konflikt mellan bestämmelser om sekretess och regler om partsinsyn. Bestämmelsen innebär att sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende hos en domstol eller en annan myndighet får ge vika för en parts rätt till insyn i målet eller ärendet. Som nämnts ovan kan en sådan rätt till insyn följa av föreskrifter i annan författning än OSL, praxis eller av allmänna rättsgrundsatser. För att en parts möjlighet till insyn enligt paragrafen ska gälla ska det vara fråga om uppgifter ”i” målet eller ärendet. Allmän bakgrundsinformation som en myndighet har tillgång till och som inte har särskild relevans i det specifika målet eller ärendet omfattas däremot inte.

Begreppet ”ärende” har i detta sammanhang samma betydelse som i tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen. Förvaltningslagen innehåller bestämmelser om handläggningen av ärenden

hos förvaltningsmyndigheterna. Myndigheternas s.k. faktiska handlande faller däremot utanför lagens tillämpningsområde. Var gränsen går mellan handläggning av ärende och faktiskt handlande skiljer sig åt mellan olika områden. Någon generell skarp skiljelinje mellan handläggning av ärenden och s.k. faktiska handlingar kan inte dras upp. Det måste bedömas i varje enskilt fall om det är fråga om handläggning av ärenden och om uppgifter som utbyts inom ramen för myndighetssamverkan är sådana att parts rätt till insyn kan komma ifråga. Om så är fallet krävs att den myndighet som överväger att lämna ut uppgifter till en annan myndighet gör bedömningen att det är lämpligt med hänsyn till rätten till partsinsyn.

Från huvudregeln om rätt till partsinsyn kan undantag göras om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs. I sådant fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han eller hon ska kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig fara för det intresse som sekretessen ska skydda. Part har dock alltid rätt att ta del av dom eller beslut i målet eller ärendet.

I vissa fall kan ett röjande av en sekretessbelagd uppgift som finns i ett ärende hos en av de icke brottsbekämpande myndigheterna efter att den har mottagits inom ramen för samverkan mot grov organiserad brottslighet medföra att samverkan går om intet i det aktuella fallet och att möjligheten att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet försvåras avsevärt. Som redogjorts för i avsnitt 7.1 är det ett mycket angeläget samhällsintresse att den grova organiserade brottsligheten kan bekämpas. Uppgifter av den karaktären att ett utlämnande av dem till part skulle röja att parten t.ex. är av intresse för samverkan mot grov organiserad brottslighet är ett sådant fall när det av hänsyn till ett allmänt intresse skulle kunna vara av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Detta innebär att samarbetet mot den grova organiserade brottsligheten kan begränsa partsinsynen i vissa fall. Det bör dock anmärkas att redan det faktum att myndigheten nekar en part rätt till insyn kan innebära skada för den brottsbekämpande samverkan. Detta betyder att myndigheterna noga bör överväga på vilket sätt information lämpligen bör utbytas, vilka uppgifter som bör utbytas och när det bör ske.

Det bör i sammanhanget noteras att 16 § förvaltningslagen inte gäller Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet och inte heller polismyndigheternas, åklagarmyndigheternas, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet (32 § förvaltningslagen). För brottsbekämpande myndigheters verksamheter kan i stället partsinsyn enligt rättegångsbalken aktualiseras under vissa förutsättningar (jfr de omfattande diskussionerna i ämnet i betänkandet Partsinsyn enligt rättegångsbalken, SOU 2010:14.).

7.8 Hur förhåller sig den nya lagen till 10 kap. 27 § OSL?

Som tidigare anförts ska den nya lagen endast omfatta en formaliserad eller på visst sätt närmare avgränsad samverkan. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet reglerar dock inte uttömmande möjligheterna att utbyta uppgifter mellan de ifrågavarande myndigheterna. De syftar endast till att underlätta det uppgiftsutbyte som förekommer mellan dessa under de förutsättningar som anges i lagen. De sekretessbrytande bestämmelser som finns i OSL gäller därför i de fall den nu föreslagna uppgiftsskyldigheten inte är tillämplig. Detta behöver inte särskilt komma till uttryck i lagen.

7.9 Behov av ändringar i myndigheternas registerförfattningar

Bedömning: Det bör finnas ett tydligt stöd i myndigheternas registerförfattningar för den behandling av personuppgifter som krävs för att myndigheterna ska kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen.

Skälen för promemorians bedömning

Det informationsutbyte som sker inom ramen för samverkan avser inte bara underrättelseinformation på strategisk nivå, utan omfattar i många fall även personuppgifter i form av information om strate-

giska personer m.m. För att myndigheter ska kunna utbyta information som innefattar personuppgifter krävs att bestämmelser om behandling av personuppgifter i myndigheternas registerförfattningar ger stöd för detta. Det är främst ändamålsregleringen i myndigheternas registerförfattningar som är relevant i detta sammanhang (se avsnitt 5.8.1). Eftersom myndigheterna deltar i samverkan utifrån sitt respektive uppdrag behövs ingen ändring i de ändamålsregleringar som styr behandling av personuppgifter i den egna verksamheten (de s.k. primära ändamålen). Det som behövs är stöd för den behandling som sker för att lämna ut uppgifter till andra; s.k. sekundära ändamål.

De myndigheter som i dag medverkar i den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet, och som även föreslås omfattas av den nya lagen om uppgiftsskyldighet vid sådan samverkan, har registerförfattningar som är utformade på lite olika sätt. En översikt över de nu aktuella registerförfattningarna finns i avsnitt 5.8.2.

I slutredovisningen av det regeringsuppdrag som lämnades till Rikspolisstyrelsen m.fl. myndigheter för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten (se avsnitt 6.3), påtalade myndigheterna att de legala förutsättningarna för utbyte av information behövde förbättras genom bl.a. ändringar i myndigheternas registerförfattningar. Även Utredningen om informationsutbyte vid brottsbekämpning m.m. (SOU 2011:80) gjorde bedömningen att det behövdes göras vissa förtydligande tillägg i ändamålsbestämmelserna för några av de aktuella myndigheterna.

I samband med att en lag om uppgiftsskyldighet införs bör även säkerställas att det finns ett tydligt stöd för den personuppgiftsbehandling som krävs för att myndigheterna ska kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten.

7.9.1 För vissa myndigheter införs ett nytt sekundärt ändamål för behandling av personuppgifter

Förslag: Det införs ett nytt sekundärt ändamål för behandling av personuppgifter i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet samt i lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Vidare införs nya sekundära ändamål i lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Uppgifter som behandlas enligt dessa lagar ska även få behandlas för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

Skälen för promemorians förslag

De brottsbekämpande myndigheternas behandling av personuppgifter

När det gäller behandling av personuppgifter och utbyte av uppgifter mellan de brottsbekämpande myndigheterna har det under en tid pågått ett omfattande reformarbete. Nya registerlagar som i stor utsträckning överensstämmer med varandra och som ger myndigheterna goda möjligheter att utbyta information sinsemellan har utarbetats. Vissa är redan i kraft medan andra fortfarande bereds inom Regeringskansliet, se avsnitt 5.8.2.

I polisdatalagen (2010:361) som trädde i kraft den 1 mars 2012 finns sekundära ändamålsbestämmelser som ger polisen, inklusive Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten i dess polisiära verksamhet, möjlighet att behandla personuppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i de övriga brottsbekämpande myndigheternas verksamhet och för att tillhandahålla information som behövs i en myndighets verksamhet om informationen tillhandahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot brott (2 kap. 8 §). Personuppgifter får även behandlas i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. Utöver dessa sekundära ändamål får utlämnande ske efter en prövning enligt finalitetsprincipen. En liknande reglering finns för Kustbevakningen i Kustbevakningsdatalagen (2012:145).

För Skatteverkets och Tullverkets brottsbekämpande verksamhet bereds inom Regeringskansliet förslag till liknande regleringar. Om dessa förslag genomförs kommer de brottsbekämpande myndigheterna att ha ett tydligt stöd i sina respektive registerförfattningar för den behandling av personuppgifter som behövs för utbyte av information vid samverkan mot grov organiserad brottslighet och för den uppgiftsskyldighet som följer av den nya lagen. Det saknas därför anledning att i denna promemoria föreslå några ändringar när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar.

De icke brottsbekämpande myndigheternas behandling av personuppgifter

För Migrationsverkets del regleras behandlingen av personuppgifter i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Som angivits i avsnitt 5.8.2 pågår en översyn av den regleringen. Det saknas därför skäl att i denna promemoria föreslå några författningsändringar som tar sikte på Migrationsverkets personuppgiftsbehandling.

När det gäller Kriminalvården anges i 3 § lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården att Kriminalvården får behandla personuppgifter för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller förordning. Den uppgiftsskyldighet som föreslås i den nya lagen innebär en lagstadgad skyldighet för Kriminalvården att lämna ut uppgifter när övriga förutsättningar i lagen är uppfyllda. Det får därmed anses finnas ett tydligt författningsstöd för den aktuella personuppgiftsbehandlingen och några författningsändringar krävs därför inte för Kriminalvårdens del.

För Kustbevakningen regleras personuppgiftsbehandlingen avseende all operativ verksamhet inom myndigheten, d.v.s. både brottsbekämpande och icke brottsbekämpande, i kustbevakningsdatalagen och tillhörande förordning (2012:146). I 5 kap. 2 § i lagen regleras de sekundära ändamålen för Kustbevakningens operativa verksamhet som inte är brottsbekämpande. Av paragrafens första stycke framgår bl.a. att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i en

annan myndighets verksamhet om informationen tillhandahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan. I andra stycket framgår vidare att personuppgifter även får behandlas i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. Den nu aktuella personuppgiftsbehandlingen omfattas av dessa sekundära ändamål och något ytterligare stöd behövs därför inte.

Inte heller för Försäkringskassan behövs något ytterligare författningsstöd för myndighetens personuppgiftsbehandling. Enligt 114 kap. 9 § socialförsäkringsbalken får Försäkringskassan behandla personuppgifter för att tillhandahålla information utanför den egna myndigheten på grund av en sådan bestämmelse om skyldighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter som avses i 10 kap. 28 § första stycket OSL. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten i den nya lagen utgör en sådan uppgiftsskyldighet.

För den icke brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Tullverket finns inte något motsvarande uttryckligt författningsstöd för den behandling av personuppgifter som krävs för fullgörande av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Det bör därför i förtydligande syfte införas en bestämmelse som ger stöd för utlämnandet som sker enligt den nu aktuella uppgiftsskyldigheten. Ett sådant stöd kan utformas på olika sätt. Ett alternativ är att införa ett sekundärt ändamål som avser just myndighetssamverkan mot brott. Ett sådant ändamål finns redan i dag i några av de samverkande myndigheternas registerförfattningar. Fördelen med att lägga till ett så specifikt ändamål är att det tydligt avgränsar tillämpningsområdet. Nackdelen är att det kan ge intryck av att annan myndighetssamverkan inte är lika angelägen. Dessutom skulle ändamålet komma att omfatta även samverkan mot mindre allvarlig brottslighet. Ett annat alternativ är att utforma ett ändamål som tar sikte på sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Därigenom begränsas tillämpningsområdet till att endast omfatta sådan personuppgiftsbehandling som krävs för att fullgöra en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Ett sådant ändamål finns redan för flera av de myndigheter som deltar i den aktuella samverkan. En konsekvens av att införa ett sådant sekundärt ändamål är att även annan uppgiftsskyldighet i lag eller förordning än den nu aktuella kommer att omfattas. När en sådan uppgiftsskyldighet redan finns eller införs inom andra

områden bör man kunna utgå ifrån att den nödvändiga personuppgiftsbehandlingen är rimlig och godtagbar och därmed också tillåten.

Sammantaget görs bedömningen att det i de registerförfattningar som reglerar den icke brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Tullverket bör införas sekundära ändamål av innebörden att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

8 Konsekvenser

Bedömning: Förslagen ger inte upphov till kostnader som inte kan täckas av myndigheternas befintliga anslag. Förslagen väntas få positiva konsekvenser för brottsbekämpningen. Den eventuella risken för ökat integritetsintrång som förslagen kan medföra är acceptabel i förhållande till det samhällsintresse som bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten utgör.

Skälen för promemorians bedömning

Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för brottsbekämpningen

Syftet med den nya lagen och de föreslagna lagändringarna är att underlätta myndigheternas samverkan mot grov organiserad brottslighet genom att dels införa en sekretesslättning för utbyte av information inom ramen för sådan samverkan, dels införa nya sekundära ändamål i vissa myndigheters registerförfattningar. De berörda myndigheterna utbyter redan i dag uppgifter inom ramen för samverkan mot grov organiserad brottslighet. Den nya lagen kan sannolikt komma att innebära ett visst ökat uppgiftsutbyte som förväntas leda till en mer effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.

De kostnader som den nya lagen kan komma att innebära är marginella och bedöms begränsas till kostnader för olika utbildningsinsatser och framtagande av riktlinjer riktade till de personer inom respektive myndighet som deltar eller kan komma att delta i samverkan mot grov organiserad brottslighet. Dessa kostnader bedöms rymmas inom respektive myndighets anslag.

Konsekvenser för den personliga integriteten

Frågan om konsekvenser för den personliga integriteten har även behandlats i avsnitt 7.3.

Varken i svensk lagstiftning eller i doktrin finns någon enhetlig definition av personlig integritet. Uppfattningen om vad som är en rent personlig sfär varierar mellan olika kulturer och miljöer. Dessutom förändras inställningen till den personliga integriteten över tid. Det kan härutöver ha betydelse i vilket sammanhang uppgifterna används om den enskilde uppfattar det som att hans eller hennes integritet har kränkts eller inte.

Samtidigt bör hållas i minnet att den personliga integriteten från tid till annan är föremål för inskränkningar i någon utsträckning. En väl fungerande samhällsorganisation kommer alltid att medföra intrång i enskildas personliga integritet. Det måste göras en avvägning av vad som kan tolereras respektive vad som inte kan accepteras i sammanhanget.

De faktorer vad gäller integritetskänslighet som kan anses särskilt viktiga att ta hänsyn till vid informationsutbyte är bl.a. om utbytet sker mellan myndigheter, arten av uppgifter som behandlas, för vilka ändamål uppgifterna behandlas, mängden av uppgifter och hur de används och sprids samt möjligheten att lagra uppgifterna. Regler till skydd för den personliga integriteten finns dels i offentlighets- och sekretesslagstiftningen, dels i författningar som reglerar behandlingen av personuppgifter.

Vid en bedömning av förslagets konsekvenser för den personliga integriteten kan inledningsvis konstateras att det rör sig om uppgiftsutbyte mellan myndigheter och inte uppgiftslämnande till enskild. Detta har stor betydelse för bedömningen av effekterna för den personliga integriteten. Myndigheter har att förhålla sig till regler som sätter gränser för dess uppdrag och verksamhet. Det finns regler för hantering och spridning av information och tjänstemän är underkastade tjänstefelsansvar m.m.

Av avgörande betydelse är även att det uppgiftsutbyte som omfattas av den nya lagen i stor utsträckning redan sker i dag. Uppgifter utbyts med stöd av generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL). Förslaget innebär att ett lägre krav ställs vid intresseavvägningen vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter. Detta kommer sannolikt att innebära ett visst ökat upp-

giftsutbyte, vilket kan få konsekvenser för den personliga integriteten.

Det är inte lätt att ange vilken typ av uppgifter som kan komma att utbytas. Som tidigare nämnts kan det vara fråga om såväl personuppgifter som andra typer av uppgifter och dessa kan vara mer eller mindre skyddsvärda. Detta skiljer sig från vad som ofta brukar vara fallet i andra sammanhang. Vanligtvis brukar viss typ av uppgifter efterfrågas och utbytas mellan myndigheter och intrånget i den personliga integriteten kan då lättare bedömas. Att det inte går att avgränsa uppgiftsutbytet till viss typ av uppgifter innebär att det är svårare att förutse eventuella konsekvenser för den personliga integriteten.

Ändamålet för uppgiftsutbytet är att bekämpa grov organiserad brottslighet. Lagen ger inte stöd för insamling av nya uppgifter. Det rör sig om utbyte av uppgifter som någon av de deltagande myndigheterna redan har samlat in i sin respektive verksamhet. Ändamålsregleringarna i respektive myndighets registerförfattning sätter gränserna för vilka uppgifter som får samlas in.

Vad gäller mängden av information som utbyts och hur informationen används och sprids bör följande framhållas. Förslaget innebär att det ska röra sig om en formaliserad eller viss närmare avgränsad samverkan. Det rör sig om verksamhet som inriktas mot särskilda mål. Samverkan inriktas t.ex. mot någon viss företeelse eller gruppering vilket anger ramarna för informationsutbytet. Detta innebär i sig en begräsning av mängden av uppgifter som kan komma att utbytas. En del av den information som utbyts inom ramen för samverkan mot grov organiserad brottslighet samlas typiskt sett i en uppgiftssamling hos en brottsbekämpande myndighet. I registerförfattningarna som styr myndigheternas behandling av personuppgifter finns regler som sätter gränser för behandlingen, regler om bl.a. särskilda upplysningar, behandling av känsliga uppgifter, gallring, tillgång till och utlämnande av uppgifter. Eftersom det rör sig om underrättelseverksamhet finns det dessutom starka verksamhetsintressen att hålla informationen inom en begränsad krets.

Ett ökat uppgiftsutbyte leder till större upptäcktsrisk för personer som är delaktiga i kriminalitet. Det eventuella integritetsintrång som detta kan medföra för dessa personer är något som de får räkna med. Det ligger dock i sakens natur att det kan komma att

behandlas uppgifter även om andra personer, t.ex. personer som avförs efter utredning och personer som har en koppling till en person som är misstänkt. Detta är en oundviklig konsekvens och kan innebära en ökad risk för integritetsintrång.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den föreslagna regleringen kan leda till en ökad risk för integritetsintrång. Genom de begränsningar som föreslås i lagen och de andra regler som styr myndigheternas uppdrag och verksamhet får den eventuella risken för ökat integritetsintrång emellertid anses acceptabel i förhållande till det samhällsintresse som bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten utgör.

9 Ikraftträdande

Förslag: Lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet med tillhörande förordning och de ändringar som föreslås i andra författningar ska träda i kraft den 1 januari 2016.

De föreslagna författningsändringarna är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som beräknas krävas för lagstiftningsarbetet föreslås de nya bestämmelserna träda i kraft den 1 januari 2016. Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet

1 § Denna lag gäller vid formaliserad eller viss närmare avgränsad myndighetsöverskridande samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som

1. är av allvarlig eller omfattande karaktär, och
2. bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Frågan har behandlats i avsnitt 7.3, 7.4 och 7.6.1.

En första förutsättning för att lagen ska vara tillämplig är att det är fråga om myndighetsöverskridande samverkan. Lagen gäller således endast när två eller flera myndigheter arbetar tillsammans för ett gemensamt mål eller syfte. Det ska vara fråga om en formaliserad eller på visst sätt närmare avgränsad samverkan. Det innebär att det vid var och en av de myndigheter som valt att delta i samverkan har gjorts någon form av ställningstagande om deltagandet. Det krävs dock inte att ett sådant ställningstagande har manifesterats på något annat sätt än genom ett faktiskt deltagande i samverkan. Deltagande myndigheter måste i varje skede vara medvetna om huruvida det rör sig om sådan samverkan som omfattas av lagen. Den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet är ett exempel på en sådan formaliserad samverkan. Det kan även vara fråga om samverkan som avgränsats till att omfatta en viss specifik företeelse, en viss typ av brottslig verksamhet, vissa grupperingar eller ett visst geografiskt område. Bestämmelsen är inte tillämplig när två eller flera myndigheter mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga.

För att lagen ska vara tillämplig krävs vidare att det är fråga om samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka viss brottslig verksamhet. Med förebygga, förhindra eller upptäcka avses sådan brottsbekämpande verksamhet som vanligtvis kallas underrättelseverksamhet, d.v.s. arbete med insamling, bearbetning och analys av information för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet när det ännu inte finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts. Avgränsningen innebär att sådan brottsbekämpande verksamhet som inte direkt kan knytas till ett visst konkret brott träffas av bestämmelsen. Så snart det finns konkreta misstankar om att ett visst brott har begåtts eller arbetet avser en redan begången individualiserad gärning, är det fråga om utredning eller beivrande av brott, vilket faller utanför lagens tillämpningsområde.

Ett ytterligare krav för att lagen ska vara tillämplig är att det är fråga om samverkan mot viss brottslig verksamhet, i lagens titel benämnd grov organiserad brottslighet.

Ett första krav för att det ska vara fråga om sådan brottslig verksamhet som avses i lagen är enligt *punkten 1* att den är av allvarlig eller omfattande karaktär. Med allvarlig karaktär åsyftas främst att det ska vara fråga om verksamhet som innefattar brottsliga gärningar som har ett högt straffvärde. En utgångspunkt är att det ska vara fråga om brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i lägst sex månader eller däröver. Därigenom omfattas bl.a. de grövre formerna av de brottstyper som är vanliga inom organiserad brottslighet, såsom grova ekonomiska brott, grova vapenbrott och grova narkotika- och smugglingsbrott. Även andra omständigheter än straffvärdet på de brott som innefattas i verksamheten kan göra att brottsligheten är av sådan allvarlig karaktär som avses i bestämmelsen. Det kan t.ex. vara fråga om verksamhet som innefattar brott som utövas för att dölja annan brottslig verksamhet eller för att möjliggöra och underlätta mer avancerade brottsupplägg. Exempel på detta är bokföringsbrott och andra liknande gärningar som syftar till att försvåra insyn i och kontroll av affärsverksamhet, urkundsförfalskning eller hot- och våldsbrott riktade mot personer som kan utgöra ett hot mot den brottsliga verksamheten.

Den brottsliga verksamheten kan också vara av omfattande karaktär. Flera olika omständigheter kan tillsammans eller var för sig göra att kravet på omfattande karaktär är uppfyllt. Det kan vara

fråga om att den brottsliga verksamheten sammantaget rör stora summor pengar. Det kan också vara fråga om att den är nationellt geografiskt utbredd eller är gränsöverskridande och har kopplingar till flera länder. Även brottslig verksamhet som innefattar ett stort antal händelser eller som spänner över flera olika typer av kriminalitet och som dessutom bedrivs under en längre tid kan vara omfattande på det sätt som avses i bestämmelsen.

Utöver kravet att brottsligheten ska vara av allvarlig eller omfattande karaktär krävs också enligt *punkten 2* att den bedrivs i organiserad form eller systematiskt. Med i organiserad form eller systematiskt avses här detsamma som i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken. Av förarbetena till den bestämmelsen framgår att med brottslighet som utövats i organiserad form avses brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkar under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Med brottslighet som utövas systematiskt avses brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger av antingen en ensam gärningsman eller av flera personer i samförstånd (prop. 2009/10:147 s. 43). Det kan t.ex. vara fråga om att flera personer rånat banker eller skickat ut falska fakturor och då gått tillväga på ett likartat sätt vid varje tillfälle.

För att det ska vara fråga om sådan brottslighet som avses i lagen krävs dessutom att den ska bedrivas av en grupp individer. Det betyder att den brottsliga verksamheten ska utövas gemensamt av fler än två personer.

2 § Den icke brottsbekämpande myndighet eller del av myndighet som regeringen bestämmer ska inom ramen för samverkan som avses i 1 § utan hinder av sekretess lämna uppgift till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet som avses i 1 § eller annars delta i samverkan.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

En uppgift ska inte heller lämnas om det finns särskilda skäl med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet.

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 7.6.1, innehåller en sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet för de icke

brottsbekämpande myndigheter som omfattas av lagen. Av paragrafens *första stycke* framgår att regeringen meddelar kompletterande bestämmelser till lagen där berörda myndigheter eller del av myndighet pekas ut.

Bestämmelsen, som bryter sekretess såväl till skydd för enskild som till skydd för den egna verksamheten, gäller endast inom ramen för samverkan enligt 1 §. Utbyte av uppgifter mellan myndigheter utanför sådan samverkan får ske med stöd av andra bestämmelser, t.ex. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av integritetsskäl är uppgiftsskyldigheten begränsad till att avse endast sådant informationsutbyte som är nödvändigt för samverkan. Det kommer till uttryck genom att uppgiftsskyldigheten gäller endast om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet eller annars delta i samverkan.

Av författningskommentaren till 1 § framgår vad som i lagen avses med förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet. Det krävs inte att en uppgift är av avgörande betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet utan det är tillräckligt att utlämnade uppgifter bedöms vara viktiga i sådan verksamhet hos den mottagande myndigheten.

Det är endast i de fall då den mottagande myndigheten bedriver underrättelseverksamhet som det kan bli fråga om att uppgiften behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet. En samverkan enligt den föreslagna lagen förutsätter emellertid att alla myndigheter som deltar i samverkan i vissa situationer har möjlighet att ta del av samma information, t.ex. i samband med gemensamma möten. Det innebär i sin tur att även icke brottsbekämpande myndigheter ibland behöver ta del av uppgifter från andra icke brottsbekämpande myndigheter. Även i dessa fall måste det finnas ett konkret behov av att den mottagande myndigheten får del av uppgiften. Behovet kan i dessa fall bestå i att handläggare från en myndighet överhuvudtaget ska kunna närvara t.ex. vid ett visst möte, i ett visst forum eller ta del av visst framtaget informationsmaterial som utgör gemensamt underlag för ett aktuellt ärende.

Bestämmelsen är utformad som en uppgiftsskyldighet och utgångspunkten är därmed att uppgifter ska lämnas ut om förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda. Enligt *andra stycket* behöver en uppgift inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Detta innebär att den utlämnande myndigheten ska göra en intresseavvägning innan en uppgift lämnas ut. Det krävs inte att det görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett föreligger. Vissa kategorier av uppgifter är särskilt känsliga till sin natur och bestämmelsen gör det möjligt för den utlämnande myndigheten att i ett enskilt fall underlåta att lämna ut viss information. Kravet på övervägande skäl ger emellertid uttryck för att behovet av samverkan mot grov organiserad brottslighet normalt sett har företrädare framför andra intressen; det kan sägas råda en presumtion för uppgiftsutlämnande. Utrymmet för att underlåta att lämna ut en uppgift är därmed begränsat.

Av *tredje stycket* framgår att en uppgift inte heller ska lämnas ut om det finns särskilda skäl med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att uppgiftsskyldigheten inskränker eller på något sätt motverkar den utlämnande myndighetens egen verksamhet i ett enskilt fall. En myndighet kan med stöd av bestämmelsen underlåta att lämna ut en viss uppgift om utlämnandet t.ex. skulle försvåra ett pågående arbete i visst ärende eller projekt inom myndigheten. Kravet på att det ska finnas särskilda skäl för att en uppgift inte ska lämnas när övriga förutsättningar är uppfyllda innebär att det ska finnas konkreta omständigheter i det enskilda fallet som talar för att ett utlämnande skulle ge påtagliga negativa konsekvenser för den egna verksamheten. Det kan t.ex. röra sig om att ett pågående tillsyns-ärende befinner sig i ett känsligt skede och att information i ärendet under en viss tid bör hållas inom en ytterst snäv krets för att inte försvåra eller omintetgöra ärendets fortsatta handläggning. Bestämmelsen är inte avsedd att tillämpas för att generellt undanta en viss typ av uppgifter, eller uppgifter som en myndighet samlat in för vissa särskilda ändamål, från uppgiftsskyldigheten.

3 § Den brottsbekämpande myndighet eller del av myndighet som regeringen bestämmer ska inom ramen för samverkan som avses i 1 § utan

hinder av sekretess till skydd för enskild lämna uppgift till en annan myndighet, om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet som avses i 1 §, bidra med information, inrikta sin verksamhet eller annars delta i samverkan.

En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 7.6.2, innehåller en sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet för de brottsbekämpande myndigheter som omfattas av lagen. Av *första stycket* framgår att regeringen meddelar kompletterande bestämmelser till lagen där berörda myndigheter eller del av myndighet pekas ut.

Bestämmelsen, som bryter sekretess till skydd för enskild, gäller endast inom ramen för samverkan enligt 1 §. Utbyte av uppgifter mellan myndigheter utanför sådan samverkan får ske med stöd av andra bestämmelser, t.ex. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av integritetsskäl är uppgiftsskyldigheten, i likhet med vad som gäller enligt 2 §, begränsad till endast sådant informationsutbyte som är nödvändigt för samverkan. Det kommer till uttryck genom att uppgiftsskyldigheten enligt paragrafen gäller endast om uppgiften behövs för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet som avses i 1 §, bidra med information, inrikta sin verksamhet eller annars delta i samverkan.

Av författningskommentaren till 1 § framgår vad som i lagen avses med förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet. Det krävs inte att en uppgift är av avgörande betydelse för att den mottagande myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet utan det är tillräckligt att utlämnade uppgifter bedöms vara viktig i sådan verksamhet hos den mottagande myndigheten. Det är endast i de fall då den mottagande myndigheten bedriver brottsbekämpande verksamhet som det kan bli fråga om att uppgiften behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet.

En effektiv samverkan enligt den föreslagna lagen förutsätter dels att de myndigheter som deltar i samverkan utbyter erfarenheter och kunskaper med varandra, dels att samtliga myndigheter

som deltar i samverkan i vissa situationer har möjlighet att ta del av samma information. För att en myndighet ska kunna avgöra om den kan eller bör bidra med information inom ramen för samverkan förutsätts många gånger att myndigheten först får del av sekretessbelagd information från en annan myndighet. Det kan t.ex. finnas behov av att få del av namn och personnummer avseende en person som är misstänkt för viss brottslig verksamhet för att där- efter kunna lämna information om aktuell person från den egna verksamheten. Samma typ av information kan även behövas för att en myndighet ska kunna inrikta sin egen verksamhet på ett sätt som i sin tur kan bidra till att motverka den grova organiserade brottsligheten. Det kan t.ex. vara fråga om att initiera en särskild granskning, att inleda ett tillsynsärende eller att vidta åtgärder för betalningssäkring eller kvarstad. I likhet med vad som anges i författningskommentaren till 2 § kan det även finnas ett behov av att lämna sekretessbelagda uppgifter till en handläggare för en myndighet för att denne ska kunna delta i samverkan. Det kan t.ex. finnas behov av att kunna närvara vid ett visst möte eller ta del av visst framtaget informationsmaterial som utgör gemensamt underlag för ett aktuellt ärende. Det måste alltid vara fråga om ett konkret behov hos den mottagande myndigheten.

Bestämmelsen är utformad som en uppgiftsskyldighet och utgångspunkten är därmed att uppgifter ska lämnas ut om förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda. Enligt *andra stycket* gäller inte uppgiftsskyldigheten om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Detta innebär att den utlämnande myndigheten ska göra en intresseavvägning innan en uppgift lämnas ut. Intresseavvägningen motsvarar den som ska göras enligt 2 §. Det krävs inte att det görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett föreligger. Vissa kategorier av uppgifter är särskilt känsliga till sin natur och bestämmelsen gör det möjligt för den myndighet som förfogar över uppgiften att i ett enskilt fall underlåta att lämna ut viss information. Kravet på övervägande skäl ger uttryck för att en fungerande samverkan mot grov organiserad brottslighet väger mycket tungt och normalt sett har företräde framför andra intressen; det kan sägas råda en presumtion för uppgiftsutlämnande.

Utrymmet för att underlåta att lämna ut en uppgift är därmed begränsat.

4 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka som ska vara uppgiftsskyldiga eller kan vara mottagare enligt 2 eller 3 § denna lag.

Utgångspunkten i den föreslagna lagen är att uppgiftsutbytet enligt lagen ska begränsas till vissa myndigheter och att uppgiftsskyldigheten dessutom ska skilja sig åt beroende på om den myndighet eller del av en myndighet som uppgiftsskyldigheten gäller bedriver brottsbekämpande verksamhet eller inte. I paragrafen, som har behandlats i avsnitt 7.5, erinras om att regeringen har möjlighet att meddela föreskrifter om vilka som ska vara uppgiftsskyldiga och mottagare av uppgifter vid uppgiftsutlämnande med stöd av lagen.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

1 kap.

5 § Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för

1. fastställande av underlag för samt redovisning, bestämmande, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter,
2. utsökning, indrivning och skuldsanering,
3. att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och andra stöd,
4. pensionsberäkning,
5. tillsyn och kontroll samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning, och
6. aktualisering och komplettering av uppgifter om fastigheter i andra myndigheters register.

Uppgifter får även behandlas för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

I paragrafen, som behandlar personuppgiftsbehandling i Skatteverkets beskattningsverksamhet, anges ändamål för vilka personuppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket.

Av de skäl som anges i avsnitt 7.9.1, införs i *andra stycket* ett nytt sekundärt ändamål för Skatteverkets behandling av personuppgifter i verkets beskattningsverksamhet. *Första stycket* är oförändrat.

Det nya sekundära ändamålet innebär att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information om det följer av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Med skyldighet att lämna uppgifter avses dels uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL), dels andra författningsreglerade skyldigheter att lämna ut uppgifter. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet är sådan uppgiftsskyldighet som omfattas av det nya sekundära ändamålet. Detsamma gäller sådan skyldighet att lämna uppgifter som avses i 6 kap. 5 § OSL.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

1 kap.

4 § Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs för

1. samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter,
2. handläggning av folkbokföringsärenden,
3. fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning,
4. framställning av personbevis och andra registerutdrag,
5. aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter,
6. uttag av urval av personuppgifter, och
7. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten.

Uppgifter får även behandlas för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

I paragrafen, som behandlar personuppgiftsbehandling i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, anges ändamål för vilka personuppgifter i sådan verksamhet får behandlas för tillhandahållande av information.

Av de skäl som anges i avsnitt 7.9.1, införs i *andra stycket* ett nytt sekundärt ändamål för Skatteverkets behandling av personuppgifter i verkets folkbokföringsverksamhet. *Första stycket* är oförändrat.

Det nya sekundära ändamålet innebär att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information om det följer av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Med skyldighet att lämna uppgifter avses dels uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL), dels andra författningsreglerade skyldigheter att lämna ut uppgifter. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet är sådan uppgiftsskyldighet som omfattas av det nya sekundära ändamålet. Detsamma gäller sådan skyldighet att lämna uppgifter som avses i 6 kap. 5 § OSL.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

2 kap.

3 § Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten för

1. avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter,
2. kvittning vid utbetalning av bidrag,
3. planering, samordning och uppföljning av revision och annan kontrollverksamhet vid beskattning och tulltaxering,
4. utredningar vid bestämmande och betalning av skatter, tullar och avgifter,
5. ärenden om ansvar för någon annans skatter och avgifter, och

6. kontroll och tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

Uppgifter får även behandlas i databasen för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

I paragrafen, som behandlar personuppgiftsbehandling i Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas, anges ändamål för vilka personuppgifter i databasen får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten.

Första stycket är oförändrat. Av de skäl som anges i avsnitt 7.9.1, införs i andra stycket, som är nytt, ett sekundärt ändamål för Kronofogdemyndighetens behandling av personuppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

Det nya sekundära ändamålet innebär att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information om det följer av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Med skyldighet att lämna uppgifter avses dels uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL), dels andra författningsreglerade skyldigheter att lämna ut uppgifter. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet är sådan uppgiftsskyldighet som omfattas av det nya sekundära ändamålet. Detsamma gäller sådan skyldighet att lämna uppgifter som avses i 6 kap. 5 § OSL.

2 kap.

9 § Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten för tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

Uppgifter får även behandlas i databasen för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

I paragrafen, som behandlar personuppgiftsbehandling i Kronofogdemyndighetens betalningsföreläggande- och handräckningsdatabas, anges ändamål för vilka personuppgifter i databasen får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författ-

ningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten för tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

Första stycket är oförändrat. Av de skäl som anges i avsnitt 7.9.1, införs i *andra stycket*, som är nytt, ett sekundärt ändamål för Kronofogdemyndighetens behandling av personuppgifter i betalningsföreläggande- och handräkningsdatabasen.

Det nya sekundära ändamålet innebär att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information om det följer av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Med skyldighet att lämna uppgifter avses dels uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL), dels andra författningsreglerade skyldigheter att lämna ut uppgifter. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet är sådan uppgiftsskyldighet som omfattas av det nya sekundära ändamålet. Detsamma gäller sådan skyldighet att lämna uppgifter som avses i 6 kap. 5 § OSL.

2 kap.

15 § Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten för tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

Uppgifter får även behandlas i databasen för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

I paragrafen, som behandlar personuppgiftsbehandling i Kronofogdemyndighetens skuldsaneringsdatabas, anges ändamål för vilka personuppgifter i databasen får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten för tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

Första stycket är oförändrat. Av de skäl som anges i avsnitt 7.9.1, införs i *andra stycket*, som är nytt, ett sekundärt ändamål för Kronofogdemyndighetens behandling av personuppgifter i skuldsaneringsdatabasen.

Det nya sekundära ändamålet innebär att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information om det följer av en uppgiftsskyld-

dighet i lag eller förordning. Med skyldighet att lämna uppgifter avses dels uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL), dels andra författningsreglerade skyldigheter att lämna ut uppgifter. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet är sådan uppgiftsskyldighet som omfattas av det nya sekundära ändamålet. Detsamma gäller sådan skyldighet att lämna uppgifter som avses i 6 kap. 5 § OSL.

2 kap.

20 § Uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet för

1. handläggningen av konkurstillsynsärenden och mål enligt lönegarantilagen (1992:497),
2. förebyggande av överskuldssättning, och
3. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

Uppgifter får även behandlas i databasen för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

I paragrafen, som behandlar personuppgiftsbehandling i Kronofogdemyndighetens konkurstillsynsdatabas, anges för vilka ändamål personuppgifter i databasen får behandlas.

Första stycket är oförändrat. Av de skäl som anges i avsnitt 7.9.1, införs i *andra stycket*, som är nytt, ett sekundärt ändamål för Kronofogdemyndighetens behandling av personuppgifter i konkurstillsynsdatabasen.

Det nya sekundära ändamålet innebär att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information om det följer av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Med skyldighet att lämna uppgifter avses dels uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL), dels andra författningsreglerade skyldigheter att lämna ut uppgifter. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet är sådan uppgiftsskyldighet som omfattas av det nya sekundära ändamålet. Detsamma gäller sådan skyldighet att lämna uppgifter som avses i 6 kap. 5 § OSL.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet

1 kap.

5 § Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Tullverket för

1. fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter,
2. revision och annan analys- eller kontrollverksamhet,
3. tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning, och
4. utsökning och indrivning.

Uppgifter får även behandlas för att tillhandahålla information i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

I paragrafen, som behandlar personuppgiftsbehandling i Tullverkets verksamhet, anges ändamål för vilka personuppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Tullverket.

Första stycket är oförändrat. Av de skäl som anges i avsnitt 7.9.1, införs i *andra stycket*, som är nytt, ett sekundärt ändamål för Tullverkets behandling av personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Tullverket.

Det nya sekundära ändamålet innebär att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information om det följer av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Med skyldighet att lämna uppgifter avses dels uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL), dels andra författningsreglerade skyldigheter att lämna ut uppgifter. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet är sådan uppgiftsskyldighet som omfattas av det nya sekundära ändamålet. Detsamma gäller sådan skyldighet att lämna uppgifter som avses i 6 kap. 5 § OSL.

Departementsserien 2014

Kronologisk förteckning

1. Gröna boken
Riktlinjer för författningsskrivning. SB.
2. Patent- och marknadsdomstol. Ju.
3. Europeisk skyddsorder
– Samarbete om skydd för hotade och förföljda personer inom EU. Ju.
4. Våldsbejakande extremism i Sverige
– nuläge och tendenser. Ju.
5. Särskilt ömmande omständigheter. Ju.
6. Gårdstödet 2015–2020
– förslag till svenskt genomförande. L.
7. Minskat svartarbete i byggbranschen. Fi.
8. Den mörka och okända historien
Vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet. A.
9. En samlad kunskapsstyrning för hälso- och sjukvård och socialtjänst. S.
10. En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter. Fi.
11. Sveriges sjätte nationalrapport om klimatförändringar
I enlighet med Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar. + Engelsk översättning. M.
12. Ekonomiska effekter av ett längre arbetsliv.
Långsiktiga ekonomiska effekter av Pensionsåldersutredningens förslag. S.
13. Åtalsförordnande enligt 2 kap. brottsbalken. Ju.
14. Genomförande av brottsofferdirektivet. Ju.
15. Ersättning för höga sjuklönekostnader. S.
16. Framtidsfullmakter. Ju.
17. Samordnat ansvar för vissa familjefrågor. S.
18. Den nya polisorganisationen – några frågor om personuppgiftsbehandling m.m. Ju.
19. Statlig ersättning till barn och unga som insjuknat i narkolepsi efter pandemivaccinering. S.
20. Försvaret av Sverige
Starkare försvar för en osäker tid. Fö.
21. Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde. N.
22. Stärkt konsumentskydd vid försäkringsförmedling. Fi.
23. Datalagring, EU-rätten och svensk rätt. Ju.
24. Ökad endomarbehörighet i tvistemål. Ju.
25. Nya regler om upphandling. Del 1 + 2. S.
26. Avtal om val av domstol – 2005 års Haagkonvention. Ju.
27. Ökat stöd för underhållsreglering. S.
28. Delaktighet och rättssäkerhet vid psykiatrisk tvångsvård. S.
29. Förtydliganden och förenklingar inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket. A.
30. Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet. Ju.

Departementsserien 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Den mörka och okända historien
Vitbok om övergrepp och kränkningar
av romer under 1900-talet. [8]

Förtydliganden och förenklingar inom det
arbetsmarknadspolitiska regelverket.
[29]

Finansdepartementet

Minskat svartarbete i byggbranschen. [7]

En tydligare beredning av myndighets-
föreskrifter. [10]

Stärkt konsumentskydd vid
försäkringsförmedling. [22]

Försvarsdepartementet

Försvaret av Sverige
Starkare försvar för en osäker tid. [20]

Justitiedepartementet

Patent- och marknadsdomstol. [2]

Europeisk skyddsorder
– Samarbete om skydd för hotade och
förföljda personer inom EU. [3]

Våldsbejakande extremism i Sverige.
– nuläge och tendenser. [4]

Särskilt ömmande omständigheter. [5]

Åtalsförordnande enligt 2 kap. brotts-
balken. [13]

Genomförande av brottsofferdirektivet. [14]

Framtidsfullmakter. [16]

Den nya polisorganisationen – några frågor
om personuppgiftsbehandling m.m.
[18]

Datalagring, EU-rätten och svensk rätt.
[23]

Ökad endomarbehörighet i tvistemål. [24]

Avtal om val av domstol – 2005 års
Haagkonvention. [26]

Informationsutbyte vid samverkan mot
grov organiserad brottslighet. [30]

Landsbygdsdepartementet

Gårdsstödet 2015–2020
– förslag till svenskt genomförande. [6]

Miljödepartementet

Sveriges sjätte nationalrapport om
klimatförändringar
I enlighet med Förenta Nationernas
ramkonvention om klimatförändringar.
+ Engelsk översättning. [11]

Näringsdepartementet

Ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.
[21]

Socialdepartementet

En samlad kunskapsstyrning för hälso-
och sjukvård och socialtjänst. [9]

Ekonomiska effekter av ett längre
arbetsliv. Långsiktiga ekonomiska
effekter av Pensionsåldersutredningens
förslag. [12]

Ersättning för höga sjuklönekostnader. [15]

Samordnat ansvar för vissa familjefrågor. [17]

Statlig ersättning till barn och unga som
insjuknat i narkolepsi efter
pandemivaccinering. [19]

Nya regler om upphandling. Del 1 + 2. [25]

Ökat stöd för underhållsreglering. [27]

Delaktighet och rättssäkerhet vid
psykiatrisk tvångsvård. [28]

Statsrådsberedningen

Gröna boken
Riktlinjer för författningsskrivning. [1]