

Handläggare
Shahira Megahid
Telefon: 08-50825361

Till
Socialnämnden
2023-12-12

Remiss av Betänkandet Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, Dnr KS 2023/1209

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsens remiss av *Betänkandet Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69)*.

Sammanfattning

Regeringen har beslutat om betänkandet ”*Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel*”.

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till socialnämnden för besvarande. Utredningen föreslår en ny huvudregel i sekretesslagstiftningen när det gäller informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter. Vidare lämnar utredningen förslag som syftar till att förenkla vissa befintliga sekretessbrytande bestämmelser. Den föreslagna huvudregeln innehåller bland annat en skyldighet för myndigheter, inklusive kommuner och regioner, att på begäran lämna kontaktuppgifter om enskilda till brottsbekämpande myndigheter. Med kontaktuppgifter avses särskilt angivna uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna kan ha behov av för att kontakta, identifiera och lokalisera enskilda. Vidare innehåller förslagen utvidgade och förenklade möjligheter att lämna uppgifter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården till brottsbekämpande myndigheter. Enligt utredningen förväntas förslagen innebära en proportionerlig inskränkning i det kommunala självstyret. Utredningen framhåller dock att konsekvenserna av lagförslagen är svåra att förutse och kommer ta tid.

Sammanfattningsvis menar förvaltningen att det pågår en rad initiativ och utredningar på områdena brottsförebyggande och informationsutbyte i syfte att förebygga och bekämpa brott. Förvaltningen anser att det är svårt att överblicka konsekvenserna för den kommunala verksamheten och den personliga integriteten i

de olika förslagen och vad de sammantaget kan komma att innebära. Det är tydligt att socialtjänsten i olika sammanhang förväntas lämna information till brottsbekämpande myndigheter. Förvaltningen ser värdet i att samhället gemensamt arbetar brottsförebyggande- och trygghetsskapande, men understryker att uppgiftsskyldigheten för socialtjänstens del kan få avskräckande effekt såtillvida att personer av rädsla avstår från att söka vård och stöd.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på kommunstyrelsens remiss av betänkandet ”Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel” (SOU 2023:69).

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialnämnden remitterat ärendet ”Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel” för besvarande. Yttrandet ska lämnas senast 2023-12-22. Övriga remissinstanser är stadsledningskontoret, Bromma stadsdelsnämnd, Järva stadsdelsnämnd och Skarpnäck stadsdelsnämnd.

Ärendet

Utredningens uppdrag har sin grund i den samhällsutveckling som ägt rum under senare år. Utredningen har sammanställt en lägesbild innehållande utmaningar som brottsbekämpande myndigheter står inför samt en bakgrund till det behov av information som myndigheterna uttryckt.

Lägesbild

I lägesbilden framgår att grova våldsbrott i form av skjutningar och sprängningar har ökat samt att den systematiska och organiserade brottsligheten påverkar många delar av samhället, inte minst genom olika former av välfärds- och ekonomisk brottslighet. Myndigheters förmåga att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra brott är delvis begränsad och behovet av samverkan och informationsdelning mellan myndigheter är stort. Utredningen framhåller att statens lagstadgade ansvar och skyldighet att både skydda medborgarna från brott och samtidigt värna om den enskildes personliga integritet behöver balanseras och samspela. Lägesbilden lyfter även att samhället har ett särskilt ansvar för att skydda barn från att utsättas för eller dras in i kriminalitet.

Kartläggning av informationsbehovet

Utredningens direktiv fastslår att de brottsbekämpande myndigheternas behov av information är stort när det gäller såväl konkreta brott som brottslig verksamhet i allmänhet. En följd av att myndigheternas informationsutbyte är begränsat är att det kan

uppstå informationsluckor där ingen myndighet har en helhetsbild av situationen. Direktiven pekar ut ett stort antal myndigheter och vissa andra aktörer som kan ha information som behövs i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Mot den bakgrunden har utredningen kartlagt behovet av att myndigheter som har uppgifter av särskild betydelse får förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter med brottsbekämpande myndigheter.

I kartläggningen beskriver de brottsbekämpande myndigheterna att det inte enbart är rättsliga hinder som bidrar till att information inte delas i den utsträckning som brottsbekämpningen behöver. Vidare beskriver utredningen att kartläggningen visar att lagstiftningen uppfattas som svåröverskådlig och komplicerad. Det finns en betydande okunskap och osäkerhet kring hur reglerna ska tillämpas hos myndigheter och andra aktörer som delar information med de brottsbekämpande myndigheterna. Det har lett till att de möjligheter som finns underutnyttjas och tillämpas på ett inkonsekvent sätt.

I kartläggningen finns ett avsnitt som särskilt beskriver Polismyndighetens informationsbehov. Polismyndigheten uppger att de har ett behov av information från bland annat hälso- och sjukvården, socialtjänsten och skolan. Information från de nu aktuella verksamheterna kan behövas såväl i Polismyndighetens underrättelsearbete som i utredningar av vitt skilda slag. Polismyndigheten har till kartläggningen kompletterat behovsbeskrivningen genom att bidra med listor med exempel på sådan information som myndigheten kan behöva i den brottsbekämpande verksamheten. Den lista som avser socialtjänsten är både omfattande och mycket långtgående.

I utredningens kartläggning gavs även informationsinnehavarna möjlighet att delge sina synpunkter på ett utökat informationsutbyte. Ett antal kommuners socialtjänst samt Sveriges kommuner och regioner, SKR, fick svara utifrån ett socialtjänstperspektiv. I samtliga kontakter har det framkommit synpunkter som berör vilken påverkan ett utökat uppgiftsutbyte kan komma att få för förtroendet och tilliten för verksamheten och att det in sin tur kommer att påverka socialtjänstens möjligheter i utförandet av sitt uppdrag. Flera kommuner beskriver att när det finns en fungerande samverkan mellan socialtjänst och polis utgör sekretesslagstiftningen mer sällan ett hinder i arbetet. Flera av dem som svarat på förfrågan lyfter behovet av insatser för att öka kunskapen kring sekretesslagstiftningen, t.ex. genom en nationell vägledning och utbildning. Genom mer kunskap skulle dagens lagstiftning kunna tillämpas i större utsträckning

Utredningens föreslagna ändringar

Utredningens huvudsakliga syfte är att lämna förslag på rättsliga skyldigheter som effektiviserar möjligheterna att utbyta information i förebyggande och brottsbekämpande syfte. Förslagen syftar till att förenkla vissa redan befintliga sekretessbrytande bestämmelser.

Utredningen föreslår vissa förändringar i 10 kap. 18 a-c §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, vilket är det lagrum som reglerar socialtjänstens möjligheter till informationsdelning med brottsbekämpande myndigheter vad gäller ungdomsbrottslighet, terrorhandlingar och våld i nära relation. I utredningen pekar man på att lagrummet redan i dagsläget ger relativt stora möjligheter för socialtjänsten att lämna ut information och att det delvis är oklart varför möjligheten inte används i större utsträckning. Utredningen understryker också att det inom ramen för en förundersökning oftast är relativt lätt för polisen att få ut uppgifter men att Polismyndigheten önskar information i tidigare skeenden och gärna redan på underrättelsestadiet. Polismyndigheten menar att man genom ett tidigt och okomplicerat delande av information i större utsträckning skulle kunna ingripa förebyggande och därigenom ges möjligheter att förhindra utvecklingen av kriminella livsbanor. Den typ av information man vill ha tillgång till rör bland annat kontaktnät och vilka eventuella narkotiska preparat socialtjänstens klienter använder.

Utredningen menar att en generell uppgiftsskyldighet som skulle bryta socialtjänstsekretessen vore en alltför genomgripande åtgärd och ett oproportionerligt ingrepp i skyddet för den enskildes integritet. Utredningen understryker att brottsbekämpande myndigheter behöver få in fler uppgifter från socialtjänsten och att socialtjänsten i större utsträckning behöver lämna ut information, men istället för en generell uppgiftsskyldighet föreslås förenklingar i 10 kap. 18 a-c §§ OSL. Utredningens bedömning är således att det ökade informationsflödet kan tillgodoses genom en förenkling av innehållet i existerande lagrum. Bland annat ska det inte längre krävas en bedömning av om en uppgift kan antas *bidra till att förhindra brott* för att få lämnas ut enligt 10 kap. 18 a § OSL utan ska kunna delas i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Genom liknande förenklingar och förtydliganden menar utredningen att förutsättningarna för socialtjänstens medarbetare att lämna ut uppgifter stärks och förutspår att mer information kan komma att delas med brottsbekämpande myndigheter.

Vidare föreslår utredningen en sänkt tröskel för när uppgifter om begångna brott kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 23 § OSL.

Förslagen förväntas medföra att den bestämmelsen till skillnad från hur den tillämpas i dag ska kunna användas för att bryta sekretess

även om det inte finns en identifierad person som är misstänkt för brott. Sammantaget utgör förslagen en ny huvudregel för informationsdelning till brottsbekämpningen. Utredningen framhåller att de viktigaste förslagen som lämnas i betänkandet är följande:

En ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna som innehåller:

- en skyldighet att på begäran lämna kontaktuppgifter till enskilda för alla myndigheter, det vill säga även kommuner och regioner, och vissa enskilda verksamheter,
- en uppgiftsskyldighet för vissa statliga myndigheter,
- en uppgiftsskyldighet för kommuner och regioner, och
- en uppgiftsskyldighet för skolan.

Med kontaktuppgifter menar utredningen ett antal särskilt angivna kategorier av uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna kan ha behov av för att kontakta, identifiera och lokalisera enskilda. Skyldigheten att lämna kontaktuppgifter är avsedda att ge brottsbekämpningen tillgång till bland annat adresser, telefonnummer, arbetsplatser, e-postadresser och IP-adresser. IP-adresser kan identifiera en viss dator, router, smartphone eller annan enhet som är ansluten till internet. Utredningen framhåller att de brottsbekämpande myndigheterna påtalat behov av förbättrade möjligheter att identifiera och lokalisera ungdomar som via sina mobiltelefoner planerar brott eller beställer illegala varor när de befinner sig på hem för vård eller boende (HVB) eller särskilt ungdomshem inom Statens institutionsstyrelse (SiS-hem). Även utbetalande myndigheter, exempelvis ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten och Försäkringskassan, kan förvara IP-adresser som kan användas för att till exempel lokalisera en enskild genom att positionera den enhet varifrån en digital ansökan om bistånd gjorts.

Uppgiftsskyldigheterna bryter sekretess med stöd av 10 kap. 28 § OSL och i förekommande fall tystnadsplikt. Utlämnande från informationsinnehavaren är enligt utredningen tämligen enkel och vid synnerliga skäl kan informationshavaren avstå från att lämna en uppgift. En uppgiftsskyldighet för kontaktuppgifter får inte leda till att en enskild avstår från att söka och ta emot vård eller stöd. Utredningen menar vidare att den föreslagna uppgiftsskyldigheten för kontaktuppgifter kommer att leda till en ökad personuppgiftsbehandling som medför en inskränkning av skyddet för enskildas personliga integritet. Utredningen bedömer att socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan komma att lämna ut kontaktuppgifter som kan anses vara integritetskänsliga. Intresset av att förebygga och bekämpa brott väger enligt utredningen i detta avseende emellertid tyngre än skyddet för den enskildes personliga integritet.

Utvidgade och förenklade möjligheter att lämna uppgifter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården till brottsbekämpningen:

När det gäller andra uppgifter som finns inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården har utredningen bedömt att det är olämpligt att föreslå generella uppgiftsskyldigheter. Ett utökat uppgiftslämnande från socialtjänsten och hälso- och sjukvården måste vägas mot den eventuella påverkan för förtroende för verksamheterna, och i förlängningen myndigheternas möjligheter att utföra sina respektive huvuduppdrag. Vidare framhåller utredningen att ett ökat uppgiftslämnande måste vägas mot risken för otillbörligt intrång i skyddet för enskildas personliga integritet. I vissa situationer kan det finnas skäl att avstå från att lämna ut en uppgift. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan efter en intresseavvägning avstå från att lämna ut en uppgift om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och att det tydligt framgår att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att lämna ut uppgiften.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialförvaltningens avdelning för stadsövergripande frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet 2023-12-06. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 2023-12-07.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen delar den lägesbild avseende samhälls- och brottsutveckling i Sverige som utredningen presenterar. Förvaltningen vill dock särskilt understryka den komplexitet som finns i statens lagstadgade ansvar och skyldighet att både skydda medborgarna från brott och samtidigt värna om den enskildes personliga integritet, och att det måste tas hänsyn till denna aspekt i utformandet av brottsbekämpande insatser.

Förvaltningen ställer sig bakom utredningens bedömning att en generell uppgiftsskyldighet för socialtjänsten att dela information vore en alltför långtgående åtgärd med hänsyn till enskildas integritet. Sekretessens utformning är ett viktigt ramverk för socialtjänstens arbete och en bidragande orsak till att myndighetens klienter vågar dela med sig av känslig och privat information. En genomgripande förändring skulle därför riskera att försvåra relationsskapandet mellan klient och socialarbetare vilket är en grundläggande förutsättning för ett framgångsrikt socialt arbete.

Socialförvaltningen är också av uppfattningen att förslaget om uppgiftsskyldighet avseende kontaktuppgifter är en långtgående inskränkning av enskilda personers integritet och att risken finns att människor undviker kontakt med socialtjänsten om man vet att ens uppgifter utan föregående bedömning kan delas med polis. Det är

därför positivt att utredningen bedömt att en liknande uppgiftsskyldighet vad gäller annan information vore en alltför ingripande reformering av sekretesslagstiftningen och att man istället valt att förenkla och förtydliga befintliga lagrum.

Förvaltningen ställer sig dock tveksam till vilken sorts information de brottsbekämpande myndigheterna får genom ett ökat informationsflöde. Det är möjligt att det finns en övertro på vilken sorts information socialtjänsten har tillgång till och vilken effekt den kan ha på brottsbekämpningen. De personer socialtjänsten kommer i kontakt med berättar sällan om brott de tänker begå eller namnger sina kriminella vänner. Om myndigheten har liknande information kommer den oftast från oroliga anhöriga som önskar stöd och som vill motivera sina närstående till vård i någon form. En möjlig konsekvens av den aviserade förändringen är därför att det kommer bli mindre attraktivt för närstående att söka stöd hos socialtjänsten av rädsla för att brottsbekämpande myndigheter blandas in.

Förvaltningen vill också uppmärksamma att enbart en förenkling av det sekretessbrytande lagrummet i sig troligen inte kommer få den effekt Polismyndigheten och andra brottsbekämpande organ önskar. Som påtalas i utredningen lämnar redan den nuvarande utformningen stort utrymme vad gäller att lämna ut information men har trots detta varit underutnyttjad sedan den trädde ikraft för tio år sedan. Detta har säkert flera förklaringar såsom brist på praxis och prejudikat och en utbredd osäkerhet avseende lagrummets tillämpningsområde, men kanske framförallt att socialtjänstens medarbetare har flera viktiga arbetsuppgifter varav uppgiftsdelande med polis inte alltid prioriteras. Förvaltningen delar utredningens bild av att det för att få till stånd ett effektivt informationsflöde krävs omfattande utbildningsinsatser både på chefs- och medarbetarnivå och i samverkan med lokal polis och andra berörda myndigheter.

Utredningen gör bedömningen att socialtjänstens uppdrag inte påverkas av att rekvisitet tas bort. För ett utlämnande med stöd av 18 a och c §§ OSL är det tillräckligt att den utlämnande myndigheten bedömer om det på grund av konkreta omständigheter finns risk för att utöva brottslig verksamhet respektive risk för att den enskilde mot en närstående kommer att begå ett sådant brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. Förvaltningen ställer sig tveksamma till bedömningen om huruvida lagförslaget inte påverkar socialtjänstens uppdrag. Förvaltningen hade önskat tydlig konsekvensanalys för vad ett utlämnande av information kan medföra för den som exempelvis utsatts för våld i nära relation och/eller hedersrelaterat våld och förtryck.

Hur säkerställer brottsbekämpande myndigheterna att ett sådant utlämnande inte utsätter dessa individer för än större utsatthet, samt att uppsökande av vård och stöd uteblir i syfte att förhindra ett uppgiftsutlämnande. För att mäns våld mot kvinnor ska upphöra är det av vikt att samhället arbetar för att upptäcka, förhindra och förbygga våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck. Förvaltningen anser att det är ytterst viktigt att säkerställa att lagförslaget inte påverkar benägenheten för våldsutsatta och våldsutövande att söka stöd och hjälp. Förvaltningen menar att det är svårt att förutse konsekvenserna lagförslaget kan få för socialtjänstens verksamhet och kommer nogsamt bevaka detta.

Förvaltningen vill också framhålla att det i nuläget saknas forskning som belyser hur en ökad informationsdelning och uppluckring av sekretessen skulle påverka socialtjänstens möjlighet att bedriva sin kärnverksamhet. Det verkar inte heller entydigt belagt att en sådan förändring skulle ha en positiv inverkan på brottsbekämpningen i stort. Även om polis och andra myndigheter genom eftergifter i sekretesslagstiftningen ges effektiva verktyg, kan den skadliga inverkan en sådan förändring medför för socialtjänstens arbete inte med säkerhet väga upp de positiva effekter man eftersträvar. Socialtjänstens fokus är vård och stöd och en kontinuerlig informationsdelning med polis och andra myndigheter skulle kunna få direkta följder för socialtjänstens långsiktiga arbete. Visserligen skriver utredningen att införandet år 2013 av de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 18 § OSL inte har lett till någon nämnvärd förändring vad gäller förtroendet för socialtjänsten, men eftersom lagrummet använts så sällan är förvaltningens bedömning att detta inte varit möjligt att utvärdera.

Utredningen bedömer att de aviserade förslagen kan komma att öka mängden förfrågningar från brottsbekämpande myndigheter, men i vilken utsträckning detta kan komma att ske, samt vilka administrativa följder som det kan medföra, är svåra att förutspå. Omfattningen av den information som kan begäras ut inom ramen för uppgiftsskyldigheten med kontaktuppgifter kommer enligt förvaltningens mening medföra en ökad arbetsbelastning och administration för socialtjänsten. Detta eftersom dessa uppgifter avser mer än ett enkelt utdrag ur folkbokföringsregistret. Givet det ansträngda läget inom socialtjänsten och den höga personalomsättningen är detta oroande och kan få konsekvenser på en redan hårt pressad verksamhet.

Förvaltningen hade önskat att det i utredningen tydligt framkommit för vilket specifikt ändamål utlämnandet av en kontaktuppgift har i det brottsförebyggande arbetet. Bland annat lyfts information om behov av tolk samt till vilken läkarmottagning en enskild person vänder sig. Förvaltningen ifrågasätter varför uppgifter av sådan art

är värdefulla i det brottsförebyggande arbetet. Det framgår inte heller av utredningen hur kontaktuppgifter och särskilt skyddsvärda uppgifter ska hanteras, förvaras och skyddas av mottagande myndighet för att vara förenligt med dataskyddsförordningen (GDPR). Förvaltningen hade också velat se ett mer uttalat barnperspektiv i allmänhet och vad gäller informationslämnande i synnerhet. Som förslaget nu är utformat är det oklart hur uppgifter som lämnas till brottsbekämpande myndigheter verkar till barnets bästa och det saknas i många delar en barnkonsekvensanalys.

Utredningen listar en del positiva effekter som författningsförslagen förväntas medföra. Bland annat förväntas förslagen leda till att barn och unga i mindre utsträckning socialiseras in i kriminalitet och att de fångas upp i ett tidigare skede. Att en utökad uppgiftsskyldighet kommer påverka barn och unga beaktas i utredningen, men vilka konsekvenser det kommer att få för det enskilda barnet eller dess närstående saknas. Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att kommuninvånarna ska få det stöd och den hjälp de behöver för att uppnå en skälig levnadsnivå. Idag är tilliten till socialtjänsten låg, bland annat till följd av desinformationskampanjen, och om tilliten brister än mer skulle det kunna medföra allvarliga konsekvenser både för den enskilde och för socialtjänstens möjlighet att klara av sitt huvuduppdrag.

Sett till utredningens samtliga förslag framstår det som vanskligt att utan stöd i vare sig forskning eller systematiska utvärderingar reformera en sekretesslagstiftning som under lång tid varit en förutsättning för landet socialtjänster och där förtjänsten av denna förändring framstår som både oklar och diffus. Sammanfattningsvis menar förvaltningen att det pågår en rad initiativ och utredningar i syfte att förebygga och bekämpa brott. Det är dock svårt att överblicka vilka konsekvenser detta kan få och vad de sammantaget kan komma att innebära. Det är tydligt att socialtjänsten i olika sammanhang förväntas lämna information till brottsbekämpande myndigheter men det är också av yttersta vikt att detta inte får ske på bekostnad av människors vilja att söka socialtjänstens stöd.

Socialnämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på kommunstyrelsens remiss av betänkandet ”*Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel*” (SOU 2023:69).

Veronica Wolgast Carstorp
Socialdirektör
Socialförvaltningen

Lina Blombergsson
Avdelningschef
Socialförvaltningen

Bilaga

1. Betänkandet Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69)

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Veronica Wolgast Carstorp, Socialdirektör	2023-11-30
Lina Blombergsson, Avdelningschef	2023-11-30