

**Justitiedepartementet**

*Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet och
samhällets krisberedskap (L4)*

**Förslag till vissa ändringar av förslagen i departements-
promemorian Informationsutbyte vid samverkan mot
grov organiserad brottslighet (Ds 2014:30)****Inledning**

I Ds 2014:30 lämnas förslag till en ny lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet. Förslagen syftar till att underlätta informationsutbyte vid myndighetssamverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet. Vidare föreslås ett nytt ändamål för behandling av personuppgifter i vissa myndigheters registerförfattningar.

Ds 2014:30 har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

Denna promemoria syftar till att komplettera underlaget inför den fortsatta beredningen. Remissvaren, rörande såväl förslagen i departementspromemorian som den nu aktuella promemorian, kommer att beaktas i det fortsatta arbetet.

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria föreslås vissa ändringar i den i Ds 2014:30 föreslagna lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet. Ändringarna innebär att uppgiftsskyldigheten utformas på samma sätt för brottsbekämpande respektive icke brottsbekämpande myndigheter. Vidare föreslås att tredje stycket i 2 § tas bort, dvs. bestämmelsen om att en uppgift inte ska lämnas om det finns särskilda skäl med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet.

Promemorian innehåller också förslag på ändringar i lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Ändringarna syftar till att Skatteverket i sin brottsbekämpande verksamhet ska få ett tydligt författningsstöd för den behandling av personuppgifter som krävs för att myndigheten ska kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten enligt den föreslagna lagen.

Härutöver föreslås några mindre språkliga justeringar.

Innehållsförteckning

1.	Författningsförslag.....	3
1.1	Förslag till lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet	3
1.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar	5
2.	Bakgrund.....	6
3.	Överväganden och förslag	7
3.1.	Uppgiftsskyldighet för samverkande myndigheter	7
3.2	Behov av ändringar i vissa registerförfattningar	12
4.	Ekonomiska konsekvenser	13
5.	Författningskommentar.....	14
5.1	Förslag till lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet	14
5.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar	16

1. Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

Lydelse enligt Ds 2014:30

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.

Föreslagen lydelse

2 § Den *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 *eller del av 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.

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 täcka 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.

Denna lag träder i kraft den xx 2016.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar ska införas en ny paragraf, 6 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Uppgifter får utöver vad som anges i 5 och 6 §§ lämnas ut om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Denna lag träder i kraft den xx 2016.

2. Bakgrund

Till följd av att flera av de myndigheter som deltar i den myndighetsgemensamma satsningen för att bekämpa grov organiserad brottslighet har framfört att det finns behov av tydligare sekretessbrytande regler för informationsutbyte mellan de samverkande myndigheterna, togs promemorian Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet (Ds 2014:30) fram inom Justitiedepartementet. Promemorian remissbehandlades under hösten 2014. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2014/5172/L4).

I samband med beredningen av förslagen i Ds 2014:30 har det inom Justitiedepartementet tagits fram en promemoria med förslag på vissa ändringar av och tillägg till förslagen. Ändringarna rör i huvudsak utformningen av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Härutöver föreslås att tredje stycket i 2 § tas bort, dvs. bestämmelsen om att en uppgift inte ska lämnas om det finns särskilda skäl med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet.

Vidare har det framkommit behov av att göra en ändring i lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Promemorian Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar (Fi2012/04241/S3), som bl.a. innehåller ett förslag till en ny lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet (Finansdepartementet). Beredningen av förslagen i promemorian har emellertid inte kommit så långt att det är sannolikt att den nya lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kan träda i kraft i samband med att den föreslagna lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet föreslås träda i kraft. Mot denna bakgrund föreslås, i avvaktan på den nya lagen, att det i lagen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar införs ett nytt ändamål för behandlingen av personuppgifter som innebär att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information om det följer av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Liknande författningsändringar har föreslagits i Ds 2014:30 beträffande vissa andra myndigheters registerförfattningar i syfte att de myndigheter som främst kommer att samarbeta för att bekämpa grov organiserad brottslighet ska ha ett tydligt stöd i sina registerförfattningar för den behandling av personuppgifter som krävs för att myndigheterna ska kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten enligt den föreslagna lagen. Ett liknande förslag har även lämnats i den ovan angivna promemorian när det gäller förslaget till en ny lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

3. Överväganden och förslag

3.1. Uppgiftsskyldighet för samverkande myndigheter

Förslag: En myndighet eller del av en myndighet ska utan hinder av sekretess lämna uppgift till en annan myndighet eller del av en 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.

Förslagen i Ds 2014:30 innehåller en bestämmelse som tar sikte på uppgiftsskyldighet för icke brottsbekämpande myndigheter och en annan bestämmelse som tar sikte på uppgiftsskyldighet för brottsbekämpande myndigheter. Dessa har delvis olika innehåll. Uppgiftsskyldigheten för brottsbekämpande myndigheter inkluderar enligt departementspromemorians förslag enbart uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskild och omfattar således inte uppgifter som skyddas av sekretess till skydd för verksamheten. Vidare innehåller bestämmelsen som tar sikte på brottsbekämpande myndigheter inte något undantag från uppgiftsskyldigheten om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet.

Skälen för förslaget

Utformningen av uppgiftsskyldigheten

I departementspromemorian har av hänsyn till främst enskildas integritet vissa begränsningar föreslagits av uppgiftsskyldigheten, bl.a. att den bara ska gälla för vissa myndigheter eller delar av myndigheter. Det bedöms emellertid inte nödvändigt att i lag peka ut vilka myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten, utan detta kan regleras på förordningsnivå. Därigenom underlättas möjligheten att anpassa regleringen till t.ex. omorganisation av myndigheter och brottslighetens utveckling.

I Ds 2014:30 anförs att sekretess till skydd för verksamheten inte bör brytas när det gäller brottsbekämpande myndigheter. Dessa bör enligt departementspromemorian själva avgöra i vilken utsträckning det finns skäl att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för verksamheten.

Syftet med den föreslagna lagen är att underlätta informationsutbytet vid myndighetsöverskridande samverkan mot grov organiserad brottslighet. Vid beredningen av departementspromemorian har mot denna bakgrund frågan uppkommit om det inte finns skäl att låta uppgiftsskyldigheten även omfatta uppgifter som skyddas av sekretess till skydd för verksamheten hos de brottsbekämpande myndigheterna. För såväl de

tjänstemän som för sin respektive myndighets räkning deltar i en sådan samverkan, som de myndigheter som bedriver tillsyn över myndigheternas verksamhet, bör det dessutom underlätta betydligt att ha ett och samma regelverk att förhålla sig till. Detta talar för att uppgiftsskyldigheten bör utformas på samma sätt för samtliga samverkande myndigheter. Ett gemensamt och enhetligt regelverk bör också kunna leda till att det utvecklas en tydlig praxis kring vilka uppgifter och vilken information som kan lämnas ut inom ramen för uppgiftsskyldigheten.

Det kan i och för sig finnas särskilt starka skäl att inte röja vissa uppgifter om verksamheten vid brottsbekämpande myndigheter, t.ex. uppgifter om metoder och tillvägagångssätt i det brottsbekämpande arbetet. Sådana uppgifter kan vara särskilt känsliga inom t.ex. Säkerhetspolisens verksamhetsområde. I den i departementspromemorian föreslagna bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för icke brottsbekämpande myndigheter samt i motsvarande bestämmelse för brottsbekämpande myndigheter, anges i andra stycket att en uppgift inte ska lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Denna möjlighet att inte lämna ut information får anses ge goda möjligheter för en myndighet att hemlighålla inte bara särskild skyddsvärda uppgifter om en enskild, utan även särskilt skyddsvärda uppgifter om en myndighets verksamhet. Detta behandlas vidare nedan.

Mot denna bakgrund föreslås att uppgiftsskyldigheten i den nya lagen regleras på samma sätt och i samma paragraf för såväl brottsbekämpande som icke brottsbekämpande myndigheter.

Det ska finnas ett behov av att lämna ut uppgiften

En första förutsättning för att den nya lagen och därmed också uppgiftsskyldigheten ska bli tillämplig är att det är fråga om uppgiftsutbyte inom ramen för formaliserad eller viss närmare avgränsad myndighetsöverskridande samverkan i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet (se 1 § förslaget till lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet i Ds 2014:30).

Kravet på koppling till samverkan mot grov organiserad brottslighet gör att uppgiftsskyldigheten inte blir tillämplig på 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 både brottsbekämpande och icke brottsbekämpande myndigheter deltar. Såväl brottsbekämpande som icke brottsbekämpande myndigheter har viktiga uppgifter och roller i arbetet med att motverka grov organiserad brottslighet. De brottsbekämpande myndigheterna har att vidta åtgärder inom ramen för det straffrättsliga systemet medan de icke brottsbekämpande myndigheterna framför allt har viktiga tillsyns- och kontrollfunktioner och kan inom ramen för sitt respektive uppdrag vidta olika åtgärder för t.ex. betalningssäkring, kontroll av tillstånd eller utbetalning av olika bidrag. Detta har beskrivits närmare i Ds 2014:30.

För att den nya lagen och därmed också uppgiftsskyldigheten ska bli tillämplig bör vidare krävas att informationen behövs hos en annan myndighet 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. Kravet syftar till att inskränka lämnandet av uppgifter till vad som är nödvändigt för den aktuella samverkan.

En fungerande samverkan förutsätter att samtliga myndigheter som deltar i samverkan, såväl brottsbekämpande som icke brottsbekämpande, ibland kan nås av samma information, t.ex. i samband med möten. För att en myndighet ska kunna bidra med relevant information inom ramen för samverkan krävs ofta att myndigheten får del av sekretessbelagda uppgifter som finns hos en annan myndighet. En myndighet, framför allt en icke brottsbekämpande myndighet, 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.

Uppgifter bör kunna lämnas såväl efter förfrågan som spontant i de fall en myndighet vet vilka uppgifter en annan myndighet behöver. I de flesta fall torde behovet 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. Vidare har flera myndigheter, framför allt genom den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet, redan stor erfarenhet av samarbete och uppgiftsutbyte. Myndigheterna skaffar sig härigenom kunskap om eller en bild av vilka uppgifter en annan myndighet behöver för att förbereda och vidta åtgärder inom sitt verksamhetsområde.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten syftar till att möjliggöra och underlätta ett mer rutinmässigt uppgiftsutbyte och behovsbedömningen 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. Generellt gäller att när en uppgift begärs ut är det den myndighet som innehar den aktuella uppgiften som ska göra bedömningen om uppgiften ska lämnas ut eller inte. Detta gäller även i nu aktuella fall.

Utgångspunkten bör vara att om någon särskild undantagssituation inte är för handen ska en uppgift lämnas ut till den myndighet som begär att få uppgiften om övriga förutsättningar i lagen är uppfyllda.

En intresseavvägning ska göras innan en uppgift lämnas ut

Som framhållits i Ds 2014:30 och i andra sammanhang är intresset av att kunna förebygga, förhindra och upptäcka grov organiserad brottslighet mycket starkt. Samtidigt kan uppgifter som omfattas av sekretess vara mycket känsliga. Uppgiftsskyldigheten bör därför, såsom föreslås i Ds 2014:30, utformas så att det finns en möjlighet att i ett enskilt fall beakta såväl särskilt starka integritetsintressen rörande enskilda som särskilt känsliga uppgifter om en myndighets verksamhet.

Om en eller flera myndigheter inom samverkan behöver en uppgift ska den utlämnande myndigheten innan en uppgift lämnas ut, göra en bedömning av om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det bör i de flesta fall inte vara 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 (jfr prop. 1979/80:2 s. 81 och 326).

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 beskrivits i Ds 2014:30 sker merparten av uppgiftsutbytet inom ramen för den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet med stöd av 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL). För att få lämna ut en uppgift krävs då att det är uppenbart att intresset av att lämna ut uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Genom den föreslagna lagen införs istället 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 finns emellertid uppgifter där behovet av integritetsskydd kan väga tyngre än intresset av 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.

Uppgifter om vissa metoder, arbetssätt och uppgifter från tredje part i den brottsbekämpande verksamheten, framför allt hos Säkerhetspolisen, samt särskilda uppgifter som kan skada en förestående eller pågående kontroll- eller tillsynsverksamhet är exempel på uppgifter som ofta skyddas av sekretess och som det kan finnas starka skäl att inte lämna ut. 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.

Uppgiftsskyldigheten kan även komma att innefatta uppgifter som erhållits från andra stater eller mellanfolkliga organisationer till följd av överenskommelser och olika EU-rättsakter. Sådana avtal och EU-rättsakter reglerar ofta hur nationella myndigheter ska hantera information, t.ex. att den inte får lämnas ut eller att det krävs tillstånd av ursprungsinnehavaren av informationen för att den ska få lämnas ut (jfr prop. 2012/13:192 s. 10 f). Utgångspunkten är att sådana begränsningar av möjligheten att hantera uppgifter ska vara reglerade, antingen i form av sekretessbestämmelser i OSL eller i form av s.k. användarbegränsningar i andra lagar. I 9 kap. 2 § OSL hänvisas till vissa lagar om internationellt samarbete på olika områden som innehåller bestämmelser om

begränsningar i möjligheten att utnyttja information som erhållits enligt internationella avtal eller EU-rättsakter inom det aktuella området.

I OSL finns ett antal bestämmelser om sekretess med anledning av internationella förpliktelser. Exempelvis finns 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. Vidare kan nämnas sekretessbestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL som anger att sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Av dessa bestämmelser framgår att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL inte får tillämpas i strid med ett sådant avtal. Denna bestämmelse innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Den föreslagna lagen innebär en sådan uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL. Det innebär att den föreslagna uppgiftsskyldigheten inte gäller uppgifter som härrör från tillämpning av sådana avtal eller rättsakter.

Ändringarna av uppgiftsskyldighetens utformning – i förhållande till förslagen i Ds 2014:30 – innebär att samma regler kommer att gälla för såväl brottsbekämpande som icke brottsbekämpande myndigheter. Uppgiftsskyldigheten kommer därmed även att omfatta uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för verksamheten för de brottsbekämpande myndigheterna. Vidare kommer samma bestämmelser om undantag från uppgiftsskyldigheten att gälla för myndigheterna.

I Ds 2014:30 har ytterligare ett undantag från uppgiftsskyldigheten föreslagits som innebär att en uppgift inte ska lämnas om det finns särskilda skäl med hänsyn till myndighetens uppdrag eller verksamhet. Det är emellertid svårt att se att det i praktiken finns något skyddsintresse som inte kan beaktas i den intresseavvägning som beskrivits i det förgående, varför det förefaller saknas behov av det ytterligare undantag från uppgiftsskyldigheten som föreslås i departementspromemorian. Det kan härutöver ifrågasättas hur en sådan bestämmelse – som inte är knuten till uppgifter som är sekretessbelagda – förhåller sig till bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL som innebär att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att det undantag från uppgiftsskyldigheten som innebär att en uppgift inte behöver lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut, bör vara tillräcklig för myndigheternas behov av att kunna beakta särskilt starka integritetsintressen rörande enskilda och särskilt känsliga uppgifter om en myndighets verksamhet.

3.2 Behov av ändringar i vissa registerförfattningar

Förslag: Det införs ett nytt ändamål för behandling av personuppgifter i lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Det nya ändamålet innebär att uppgifter även ska få lämnas ut om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

I Ds 2014:30 föreslås ändringar i form av nya ändamål i ett antal författningar som reglerar myndigheters behandling av personuppgifter. Det finns dock inget förslag om ett nytt ändamål för behandling av personuppgifter i lagen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Skälen för förslaget

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 strategiska 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 Ds 2014:30).

Som konstateras i departementspromemorian bör de myndigheter som deltar i samverkan enligt den föreslagna lagen ha ett tydligt författningsstöd för den behandling av personuppgifter som krävs för att myndigheterna ska kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt den föreslagna lagen. Vidare konstateras att eftersom myndigheterna deltar i samverkan utifrån sitt respektive uppdrag behöver ingen ändring göras i de ändamålsregleringar som styr behandling av personuppgifter i myndighetens egna verksamhet (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 har registerförfattningar som är utformade på lite olika sätt. En översikt över de nu aktuella registerförfattningarna finns i Ds 2014:30. Flertalet av de myndigheter som deltar i den nuvarande nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet kommer sannolikt också att delta i samverkan enligt den föreslagna lagen, varför det i departementspromemorian görs en bedömning av om dessa myndigheters registerförfattningar behöver ändras i något avseende för att möjliggöra den behandling av personuppgifter som krävs för att myndigheterna ska kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt den föreslagna lagen. I den mån andra myndigheter kommer att delta i samverkan för att bekämpa grov organiserad brottslighet enligt den föreslagna lagen – och tillräckligt stöd inte finns i en sådan myndighets registerförfattning – får överväganden göras beträffande ändringar i den myndighets registerförfattningar i särskild ordning.

För Skatteverkets respektive Tullverkets brottsbekämpande verksamhet bereds inom Regeringskansliet förslag till liknande regleringar som de som finns i polisdatalagen (2010:361; PDL) och Kustbevakningsdatalagen (2012:145). Tullverket har dock enligt den nuvarande regleringen i lagen (2005:787) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet möjlighet att i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning lämna ut uppgifter. En motsvarande reglering saknas för Skatteverkets del.

I avvaktan på den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, bör ändringar göras i den nu gällande lagen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar som innebär att Skatteverket får ett tydligt författningsstöd för den behandling av personuppgifter som krävs för fullgörande av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Som anförts ovan har Tullverket en reglering som innebär att myndigheten kan lämna ut uppgifter enligt den föreslagna lagen, varför någon motsvarande reglering inte behövs beträffande denna myndighet.

Även Arbetsförmedlingen ingår numera i den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet. Arbetsförmedlingen har i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten författningsstöd för den behandling av personuppgifter som krävs för fullgörande av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. I 5 § andra stycket framgår att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till annan, vid sidan av riksdagen och regeringen, för att fullgöra uppgiftslämnande enligt lag eller förordning.

Sammanfattningsvis föreslås att det införs ett nytt ändamål i lagen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar som innebär att Skatteverket får författningsstöd för den behandling av personuppgifter som krävs för fullgörande av den föreslagna uppgiftsskyldigheten.

4. Ekonomiska konsekvenser

De förändringar som föreslås i denna promemoria medför inga andra konsekvenser än de som redovisas i Ds 2014:30.

5. Författningskommentar

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

2 § Den 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 eller del av 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 3.1, innehåller en sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet för de myndigheter som omfattas av lagen. Uppgiftsskyldigheten enligt den föreslagna lagen bör vara begränsad till vissa myndigheter. Dessa kan anges i förordning.

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 § (se Ds 2014:30). 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 behövs 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, bidra med information, inrikta sin verksamhet eller annars delta i samverkan. Det ska finnas ett konkret behov av uppgiften hos den mottagande myndigheten.

Av författningskommentaren till 1 § (se Ds 2014:30) 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 brottsbekämpande verksamhet 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 kan t.ex. finnas behov av att få del av namn och personnummer avseende en person som är misstänkt för delaktighet i viss brottslig verksamhet för att utifrån den informationen bidra med 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. Som framgått ovan ska dock det övergripande syftet med myndighetssamverkan vara att förebygga, förhindra eller upptäcka grov organiserad brottslighet.

Uppgifter ska kunna lämnas såväl efter förfrågan som spontant i de fall en myndighet vet vilka uppgifter en annan myndighet behöver.

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 företräde 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 ofta göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett föreligger för en viss kategori av uppgifter. 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. Exempel på sådana särskilt känsliga uppgifter är de som är undantagna från tillämpningsområdet för 10 kap. 27 § OSL (generalklausulen). Uppgifter om vissa metoder, arbetsätt och uppgifter från tredje part i den brottsbekämpande verksamheten samt särskilda uppgifter som kan skada en förestående eller pågående kontroll- eller tillsynsverksamhet är andra exempel på uppgifter som kan bedömas som särskilt känsliga och därför inte bör lämnas ut. 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. Kravet på övervägande skäl ger emellertid uttryck för att behovet av samverkan mot grov organiserad brottslighet 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.

5.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar

6 a § Uppgifter får utöver vad som anges i 5 och 6 §§ lämnas ut om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

I paragrafen, som är ny, föreslås att uppgifter även ska få lämnas ut om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Paragrafen införs av de skäl som anges i avsnitt 3.2.

Det nya ändamålet innebär att uppgifter får lämnas ut om det följer av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Att sådan skyldighet bryter sekretessen framgår av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400; OSL). Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen är en sådan uppgiftsskyldighet som omfattas av det nya ändamålet. Detsamma gäller sådan skyldighet att lämna uppgifter som avses i 6 kap. 5 § OSL.