



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Caroline Möncke

Operativa rådet

– effektivitet mot personlig integritet i brottsbekämpningen –

Examensarbete  
30 hp

Handledare  
Per-Ole Träskman

Ämnesområde  
Straffrätt

VT 2010

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>4</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Introduktion</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Syfte och frågeställningar</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Metod och material</b>	<b>8</b>
<b>1.4 Avgränsning</b>	<b>9</b>
<b>1.5 Disposition</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Vad är organiserad brottslighet?</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Aktörerna</b>	<b>12</b>
2.2.1 Brotts typer	13
2.2.2 Otillåten påverkan	13
<b>3.1 Polisiära strategier</b>	<b>15</b>
3.1.1 Internationellt samarbete	16
3.1.2 Underrättelseflödet	16
3.1.3 Exempel på nationella aktioner mot den organiserade brottsligheten	17
<b>4.1 Bakgrund Operativa rådet</b>	<b>18</b>
<b>4.2 Inrättande av det nya Operativa rådet</b>	<b>18</b>
4.2.1 Nuvarande organisation	19
4.2.2 Resultat av samverkan	20
<b>4.3 Sammanställning intervjuer</b>	<b>20</b>
4.3.1 Säkerhetspolisens arbete mot otillåten påverkan	21
4.3.2 Övriga uppdrag från regeringen till Rikspolisstyrelsen	22
<b>5.1 Polisens register</b>	<b>23</b>
5.1.1 Personuppgiftslagen	23
5.1.2 Polisdatalagen	24
5.1.3 En ny polisdatalag	24
<b>5.2 Polisens informationsutbyte med andra stater</b>	<b>25</b>
5.2.1 Lagstiftningsförslag om internationellt samarbete	26
<b>6.1 Sekretess och skaderekvisit</b>	<b>27</b>

<b>6.2</b>	<b>Offentlighets- och sekretesslag</b>	<b>27</b>
6.2.1	Sekretessgränser inom en myndighet	28
6.2.2	Utlämnande av uppgifter mellan myndigheter	28
6.2.2.1	Utlämning av uppgifter om brott	29
6.2.3	Direktåtkomst	30
6.2.4	Rättsfall	31
<b>6.3</b>	<b>Sekretessbestämmelserna föremål för översyn</b>	<b>32</b>
<b>7.1</b>	<b>Definition av personlig integritet</b>	<b>33</b>
<b>7.2</b>	<b>Den personliga integriteten hotas vid hantering av personuppgifter</b>	<b>33</b>
7.2.1	Brottsbekämpande myndigheters hantering av personuppgifter	34
<b>7.3</b>	<b>Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten</b>	<b>34</b>
7.3.1	Internationella bestämmelser	34
7.3.2	Regeringsformen	36
7.3.3	Offentlighets- och sekretesslagen	37
7.3.4	Brottsbalken	37
<b>7.4</b>	<b>Lagförslag som syftar till att stärka skyddet för personlig integritet</b>	<b>38</b>
7.4.1	Stärkning av skyddet för den personliga integriteten i grundlag	38
7.4.2	Tillsyn och kontroll	38
<b>8.1</b>	<b>Verksamhetsintressen</b>	<b>40</b>
<b>8.2</b>	<b>Integritetsskyddsintressen</b>	<b>42</b>
<b>8.3</b>	<b>Slutord</b>	<b>44</b>
<b>BILAGA A FRÅGOR GÄLLANDE SEKRETESSBRYTANDE REGLER MELLAN MYNDIGHETER SOM SAMVERKAR INOM OPERATIVA RÅDET</b>		<b>46</b>
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>		<b>61</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>		<b>64</b>

# Summary

This paper highlights the law enforcement authorities' ability to effectively combat organized crime - set against the need to protect privacy. The assault and threat to the rule of law by organized crime - has caused the Government to instruct the National Police Board to submit a proposal on how to effectively combat organized crime. The recommendations of the group of experts tasked to deal with this question resulted in the creation of the Operative Council (Operativa rådet), which began its current operations in September 2009. Representatives from different law enforcement agencies associated with the Operative Council have been given the mandate to make binding decisions on national action against organized crime. The Operative Council, having 200 police officers at its disposal, also associate, inter alia, Swedish Prison and Probation Service, The Swedish Migration Board, and The Board of Social Security, all of them interlocking authorities linked to the Council.

Law enforcement authorities have raised demands for a less restrictive view on the secrecy rules and laws for a unified registry to allow increased information exchange between the agencies. The question of how information can be exchanged and used by the authorities has also been raised. The way in which data is collected and shared between the agencies can pose a risk of violating the privacy of the individuals investigated. The dissemination of personal data to a larger group of persons increases the risk of a violation of privacy. Particularly sensitive from a proliferation point of view is the electronic access to various records.

Laws of records and law of Information and Secrecy preclude effective law enforcement and I think there is a need for an updated law. The Government of Sweden has recently made a proposal for a new act on Police Data. With regard to privacy issues, less restrictive rules on confidentiality in the information exchange between law enforcement authorities should be introduced. One such proposition can be found in the new act concerning Police Data (Prop. 2009/10:85). Law enforcement records and the laws regulating them should ultimately be harmonized. The general rule in the Act of Information and Secrecy (2009:400) needs clarification in order to make exchange of information legally secure. A new provision in the Act of Information and Secrecy designed to promote the exchange of information on organized crime, and a more restrictive provision on the exchange of information between cooperating authorities would be optimal.

The findings of this paper are that there is a need for a revision of the laws regulating the cooperation between the agencies in the Operating Council and the laws concerning the keeping of records. There is a proposal to highlight the protection of privacy in the Swedish constitution. Combined with the Data Protection Inspectorate and Security and Privacy Board engaged in a parallel monitoring of the authorities' handling of the records, should pose

an adequate protection of personal integrity and an effective balance in the public interest to prosecute organized crime in Sweden.

# Sammanfattning

Denna uppsats belyser de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter till en effektiv bekämpning av den grova organiserade brottsligheten ställt mot behovet av skydd för den personliga integriteten. Det angrepp mot-, och den skada på rättssamhället den grova organiserade brottsligheten medför, har lett till att regeringen gett Rikspolisstyrelsen i uppdrag att lämna ett förslag till en effektiv bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Förslaget från den expertgrupp som utrett frågan resulterade i Operativa rådet som inledde sin nuvarande verksamhet i september 2009. Representanter från de brottsbekämpande myndigheterna, med 200 poliser till sitt förfogande, fattar bindande beslut om nationella aktioner. Kriminalvården, Migrationsverket och Försäkringskassan utgör de samverkande myndigheterna som är knutna till Operativa rådet.

De brottsbekämpande myndigheterna har framfört krav på lätnader i sekretessbestämmelserna och en enhetlig registerlagstiftning för att möjliggöra ett ökat informationsutbyte. Frågan om på vilket sätt informationsutbyte kan ske med samverkande myndigheter har även aktualiserats. Risken för kränkningar av den personliga integriteten genom hantering av personuppgifter är beroende av hur uppgifter om enskilda får samlas in och lämnas ut till andra myndigheter. Spridning av personuppgifter till en större personkrets ökar riskerna för en kränkning av den personliga integriteten. Särskilt känsligt ur ett spridningshänseende är den elektroniska tillgången till olika register.

En förlegad registerlagstiftning och sekretesslag utgör hinder för en effektiv brottsbekämpning och det finns ett behov av en uppdaterad och aktuell lagstiftning. Regeringen har nyligen lagt fram ett förslag till en ny polisdatalag (Prop. 2009/10:85). Med hänsyn till integritetsaspekterna bör en sekretessbrytande bestämmelse med lätnader i sekretessen för de brottsbekämpande myndigheterna införas i likhet med den som föreslås i den nya polisdatalagen. De brottsbekämpande myndigheternas registerlagstiftning bör på sikt göras enhetlig. Generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) behöver förtydligas för att informationsutbyte som sker med stöd av den ska kunna ske på ett rättssäkert sätt. En ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som tar sikte på informationsutbytet om den grova organiserade brottsligheten, och en mer restriktiv bestämmelse avseende informationsutbytet mellan de samverkande myndigheterna, vore optimal.

Förslaget att lyfta fram skyddet för den personliga integriteten i svensk grundlag i kombination med att Dataskyddsinspektionen och Säkerhets- och integritetsnämnden utövar en parallell övervakning av myndigheternas hantering av registren utgör ett tillfredställande skydd för den personliga integriteten ställt mot samhällsintresset att beivra den grova organiserade brottslighetens utbredning och fäste i Sverige.

# Förord

2005 klev jag för första gången in genom dörrarna på Juridiska fakulteten. Det som kommit att bli min vardag de senaste åren, kombinerat med min tjänst som polis, är nu på väg att ta en annan riktning. Vägvisaren pekar mot Stockholm och en juristtjänst inom myndigheten jag är anställd vid.

Jag vill passa på att tacka min pojkvän, min familj, mina vänner och lärare vid Juridiska fakulteten som uppmuntrat och stöttat mig under studietiden.

Arbetet med denna uppsats har varit ett sant nöje och jag vill tacka min handledare Per-Ole Träskman, Martin Hansson som korrekturläst, Tommy Hydfors (RKP), Lise Tamm (Internationella åklagarkammaren), Per Westberg (Tullverket) och Christina Gellerbrant Hagberg (SKV) för all viktig och intressant information ni bidragit med!

Lund, maj 2010

*Caroline Möncke*

# Förkortningar

Bet.	Betänkande
BrB	Brottsbalken (1962:700)
BRU	Beredningen för rättsväsendets utveckling
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
Ds	Departementsskrivelse
DV	Domstolsverket
EKMR	Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter
EU	Europeiska Unionen
FRA	Försvarets radioanstalt
HD	Högsta domstolen
HovR	Hovrätten
KU	Konstitutionsutskottet
KUT	Lokal underrättelsetjänst
MIG	Migrationsverket
NUC	Nationellt underrättelsecenter
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PUM	Polisens underrättelsemodell
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
RIF-rådet	Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning
RKP	Rikskriminalpolisen
RUC	Regionalt underrättelsecenter
SUR	Särskilt undersökningsregister



# 1 Inledning

## 1.1 Introduktion

Grov organiserad brottslighet ökar, såväl i Sverige som internationellt.<sup>1</sup> Uppgiften är från innevarande år (2010) och baseras på en samlad bedömning av generaldirektörerna för de brottsbekämpande myndigheterna.<sup>2</sup>

Med anledning av att jag själv arbetat i statens tjänst som polis, i såväl yttre som inre tjänst sedan 2001, har jag fått en inblick i arbetet mot den organiserade brottsligheten. Mitt val av ämne har vuxit fram under det senaste året. Efter att i höstas ha närvarat vid en föreläsning av Tommy Hydfors, bitr. chef för Rikskriminalpolisen, som handlade om Operativa rådet, fattade jag ett beslut. Min uppsats skulle ägnas åt att undersöka regeringens nuvarande satsning mot den grova organiserade brottsligheten ställt mot intresset av att skydda den personliga integriteten. Eftersom Operativa rådet utgör en ny företeelse i kampen mot den grova organiserade brottsligheten finns det idag ingen forskning om hur effektivt Operativa rådets arbetssätt är. Jag anser att ämnet är intressant att skriva om, särskilt med hänsyn till den ständigt pågående debatten i Sverige om vikten av en effektiv brottsbekämpning ställt mot intresset att skydda den personliga integriteten.

Organiserad brottslighet kräver insatser från fler myndigheter än polisen och företrädare för de brottsbekämpande myndigheterna har bl. a. framfört förslag om lättnader i sekretessreglerna i syfte att få åtkomst till uppgifter i register som de anser är nödvändiga för att kunna utföra sitt arbete. Med ökad spridning av personuppgifter ökar emellertid risken för intrång i den personliga integriteten. De senaste årens debatt i Sverige om att vi lever i ett övervakningssamhälle som hotar medborgarnas rätt till skydd för privatliv och korrespondens<sup>3</sup>, har naturligtvis en inverkan på lagstiftningens utformning.

Parallellt med att kritiska röster höjts om hotet mot den personliga integriteten har kraven på en effektivare brottsbekämpning ökat.<sup>4</sup> Däri ryms en motsättning vilket kräver en noggrann intresseavvägning. Utvecklingen i Sveri-

---

<sup>1</sup> *Myndigheter i samverkan mot organiserad brottslighet*. Rikspolisstyrelsen, RPS tryckeri, Stockholm 2010, s. 3.

<sup>2</sup> Med brottsbekämpande myndigheter menas de myndigheter som har en brottsbekämpande uppgift; exempelvis Polisen, Tullverket eller Skatteverket. Myndigheter som samverkar med de brottsbekämpande myndigheterna inom Operativa rådet är Kriminalvården, Migrationsverket och Försäkringskassan.

<sup>3</sup> En sådan rättighet tillförsäkras exempelvis genom artikel 8 Europakonventionen om skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1950), Rom den 4 november 1950.

<sup>4</sup> I första hand avseende debatten om den s.k. FRA-lagen; Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt Europadomstolens avgörande om registrering i SÄPO:s register utgjorde en kränkning av de mänskliga rättigheterna (målet Segerstedt-Wiberg och andra mot Sverige, (no. 62332/00)).

ge har de senaste åren gått mot en ökning av kriminella grupperingar med internationell anknytning. Genom sin våldsanvändning hotar grupperingarna hela rättssamhället. De kriminella grupperingarna anpassar sin verksamhet och tillvägagångssätt efter vad som för tillfället ger bäst avkastning på marknaden, vilket försvårar brottsbekämpningen. En stor del av arbetet mot den grova organiserade brottsligheten bygger på underrättelseinformation.<sup>5</sup>

Justitieminister Beatrice Ask beordrade krafttag mot den grova organiserade brottsligheten och gav 2008 Rikskriminalpolisen i uppdrag (Regeringsbeslut 1:7 Ju2008/5776/PO) att skapa en organisation som kunde verka för en effektiv bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Operativa rådet - där brottsbekämpande och därtill samverkande myndigheter finns samlade under ett tak - startade sin verksamhet i nuvarande form sommaren 2009. Bitr. chefen för Rikskriminalpolisen och tillika ordföranden i Operativa rådet, Tommy Hydfor, har på uppdrag från regeringen sett till att alla representanter från de olika myndigheterna har mandat att fatta bindande beslut för sina respektive myndigheter.

Frågan om en anpassning av lagstiftningen för att komma åt den organiserade brottsligheten är inte ny. Redan 1999 förordnades en särskild utredare med uppdrag att följa genomförandet av den nya polisregisterlagstiftningen - ett uppdrag som kom att benämnas Polisdatautredningen. Utredaren skulle överväga om åtgärder behövde vidtas för att lagstiftningen skulle uppnå sitt syfte att ge en effektiv brottsbekämpning och samtidigt värna om den enskildes integritet.<sup>6</sup>

För närvarande pågår en rad statliga utredningar som berör ändringar av såväl polisens registerlagstiftning som sekretesslagstiftningen, men även olika bestämmelser till skydd för den personliga integriteten.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka om det finns ett behov av ändringar i lagstiftningen för ett effektivare samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna avseende utbyte av underrättelseinformation. Framför allt gäller detta de sekretessbrytande reglerna och polisens registerlagstiftning. Med hänsyn till integritetsaspekterna syftar uppsatsen även till att klargöra var gränsen går för lättnader i sekretessreglerna mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Även frågan hur informationsutbytet ska kunna ske mellan de brottsbekämpande och de samverkande myndigheterna aktualiseras.

Två frågeställningar framträder.

---

<sup>5</sup> *Problembild 2011. Sekretessprövad version.* RKP Rapport 2009:1. Rikskriminalpolisen - Underrättelsesektionen. Februari 2009, s. 4 ff.

<sup>6</sup> Ds 2007:43, *Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet.* Justitiedepartementet, Stockholm 2007, s. 69.

- Finns det ett behov av ändringar i lagstiftningen för att säkerställa ett effektivt samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna?

- Hur långt kan lagstiftaren tillmötesgå kravet på en effektiv bekämpning av den grova organiserade brottsligheten och samtidigt tillgodose skyddet för den personliga integriteten?

## 1.3 Metod och material

Uppsatsen har till stora delar en deskriptiv karaktär med kvalitativa inslag genom intervjuer med företrädare för Operativa rådet. Chefer vid Rikskriminalpolisen, Internationella åklagarkammaren, Tullverket och Skatteverket har bidragit till att skapa en bild av myndigheternas behov av förändringar i lagstiftningen för att effektivisera kampen mot den organiserade brottsligheten. De uppräknade myndigheterna utgör några av de brottsbekämpande myndigheterna och jag har av tids- och utrymmesskäl valt att intervjua dessa företrädare. Därmed har jag utelämnat företrädare för några brottsbekämpande myndigheter och de samverkande myndigheterna.

I en bok om kvalitativa och kvantitativa perspektiv beskriver forskarna Olsson och Sörensen tre förhållningssätt;

*Deduktiv* metod innebär att man från allmänna principer drar slutsatser om enskilda händelser för att pröva teoriers riktighet. Här utgår undersökaren från tidigare forskning och teori från början och prövar dess riktighet genom att man ur den deduktivt härleder satser som kan avgöras vara sanna eller falska genom observation.

I en *induktiv* metod utgår undersökaren förutsättningslöst från de upptäckter som framkommer vid den primära datainsamlingen och dessa sammanförs sedan till allmänna principer. Induktiv metod innebär därmed att man går utforskarens väg, man observerar ett fenomen och samlar in data kring det. Utifrån den inhämtade empirin skapar man en egen teori och hypoteser.

Den *abduktiva* formen är den vanligaste metoden. Den utgör en kombination av en deduktiv och induktiv ansats. Här använder undersökaren sig av deduktion för att samla in information av tidigare teori och induktion för att göra en lägesbeskrivning inom det aktuella området.<sup>7</sup>

Då jag under undersökningens gång inhämtat data i form av litteratur samt intervjuer, har jag dels utgått från tidigare forskning inom mitt ämnesområde men även dragit slutsatser utifrån det intervjumaterial jag sammanställt. Uppsatsen antar således en abduktiv ansats.

Det skriftliga materialet har sin tyngdpunkt i förarbeten till offentlighets- och sekretesslagen samt polisdatalagen. Ett flertal rapporter från Brottsföre-

---

<sup>7</sup> Olsson och Sörensen: *Kvalitativa och kvantitativa perspektiv*. 2 uppl., Liber, Stockholm 2007.

byggande rådet som tydliggör vad den grova organiserade brottsligheten har för inriktning och påverkansfaktor på samhället har använts. Ett flertal nyare källor från Internet om brottsbekämpning samt lagstiftningsärenden har valts för att ge en uppdaterad bild. Även något rättsfall har refererats för att exemplifiera när myndigheters utlämnande av sekretessbelagda uppgifter samt registrering av känsliga personuppgifter lett till åtal. Jag har även beaktat föreläsningmaterial om Operativa rådet.

## 1.4 Avgränsning

Brottsbekämpning är främst förknippad med polisarbete även om andra brottsbekämpande- eller samverkande myndigheter utgör en viktig resurs i arbetet mot den organiserade brottsligheten. Uppsatsen kommer att utgå från polisens arbete som navet i den brottsbekämpande verksamheten. Det horisontella arbetssätt som Operativa rådet bedriver ställer nya krav på lagstiftningen.<sup>8</sup> Avgränsningen avseende effektivitet i brottsbekämpningen gäller samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter. Andra tänkbara vinklingar av effektiviteten i brottsbekämpningen, t.ex. straffmätning, vittnesskydd eller förverkande av brottsverktyg faller utanför uppsatsens undersökningsområde.

Internationellt rättsligt samarbete har jag valt att lyfta fram eftersom en stor del av den organiserade brottsligheten har anknytning till något land inom EU. Med anledning av att grov organiserad brottslighet är gränsöverskridande aktualiseras internationella bestämmelser om polissamarbete, även om fokus i denna uppsats kommer att ligga på den svenska kontexten. Inom svensk rätt redogör jag för polisens registerlagstiftning samt de sekretessbrytande bestämmelser som aktualiseras i samverkan med myndigheter. Myndigheter som har en registerlagstiftning som skiljer sig från Polisens, som exempelvis är fallet med Skatteverket, är inget jag kommer att gå in närmare på. Däremot är det ett viktigt konstaterande att de brottsbekämpande myndigheterna inte har en enhetlig registerlagstiftning. Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten avseende gällande svensk rätt och även internationell rätt såsom konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna behandlas. Eftersom Europakonventionen (EKMR) är inkorporerad i svensk rätt och har företräde framför svensk rätt, kommer aktuella bestämmelser och ett rättsfall från Europadomstolen framhållas.

## 1.5 Disposition

Avsnittet som följer efter inledningen avser att ge en övergripande bild av den organiserade brottsligheten och dess påverkan på samhället. I avsnittet har jag sammanställt uppgifter från flera forskare.

---

<sup>8</sup> Tidigare skedde arbetet mot den grova organiserade brottsligheten länsvis, numera sker det nationellt och genom en bred samverkan av myndigheter.

I avsnitt tre ges en övergripande bild av polisens åtgärder mot den organiserade brottsligheten på ett såväl nationellt som internationellt plan.

I takt med att den grova organiserade brottsligheten utvecklar nya illegala former för ekonomisk vinning, måste samhällets insatser mot den grova organiserade brottsligheten stärkas. I avsnitt fyra beskrivs således satsningen mot den grova organiserade brottsligheten genom inrättandet av Operativa rådet. I detta avsnitt har jag valt att presentera en sammanställning av intervjuerna med fyra olika företrädare för Operativa rådet. Intervjuerna syftar till att ge en bild av myndigheternas behov av informationsutbyte i kampen mot den grova organiserade brottsligheten, eventuella hinder i samband med detta samt deras syn på arbetssättet i Operativa rådet. (Intervjusvaren i sin helhet återfinns i bilaga A).

I korthet beskrivs därefter Säkerhetspolisens roll i kampen mot den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på rättssamhället.

Lagstiftningen kring polisens register och behandlingen av personuppgifter utgör en central del i uppsatsen. En beskrivning av polisens personuppgiftshantering nationellt och internationellt samt förslaget till en ny polisdatalag utgör avsnitt sex. Vid överföring eller utlämnande av sekretessbelagda uppgifter om en person eller sak mellan myndigheter aktualiseras de sekretessbrytande bestämmelserna. Därför följer en genomgång av vissa bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) där vissa svårigheter i lagens tillämpning lyfts fram.

Ändringar i lagstiftningen till förmån för en effektivare brottsbekämpning medför att risken för kränkningar av den personliga integriteten ökar. Skyddet för den personliga integriteten aktualiseras i bl. a. EKMR och olika bestämmelser i svensk rätt. Jag har i avsnitt sju valt att belysa skyddet för den personliga integriteten och lagförslag som syftar till att stärka skyddet för den personliga integriteten.

Diskussionen i avsnitt åtta, där verksamhetsintressen vägs mot rättssäkerheten, mynnar ut i några slutord med personliga reflektioner.

## 2 Organiserad brottslighet i Sverige

Det finns över 100 definitioner av fenomenet och det är dessutom inte alltid den organiserade brottsligheten uppträder som särskilt organiserad, tvärtom skulle många forskare kalla fenomenet *oorganiserad brottslighet*. BRÅ menar exempelvis att organiserad brottslighet innebär att kriminaliteten utgör en affärsmässig verksamhet.<sup>9</sup> I avsnittet nedan kommer jag att beskriva vad som kännetecknar organiserad brottslighet.

### 2.1 Vad är organiserad brottslighet?

En tidig beskrivning av organiserad brottslighet baserad på böcker om gängkriminaliteten i Chicago på 1920-talet, beskriver gravt kriminella grupperingar och antyder att gängen omges av ett våldsrykte. Trots ryktet och basen av konkret våldsanvändning, pengar och makt via informella sammanslutningar, har dessa grovt kriminella gäng ofta sitt ursprung i lösare sammanhållna gatugäng. Förutom pengar utgörs dynamiken i gängen ofta av sociala och kulturella band mellan yngre och äldre som valt att stå utanför samhället.<sup>10</sup> Idag upplever många att samhället erbjuder för många valmöjligheter och att individen bär allt ansvar för att lyckas. De kriminella gängen skapar en känsla av samhörighet och erbjuder skydd, bekräftelse, en tydlig struktur och ansvarsfördelning.<sup>11</sup>

Det finns bland dagens forskare samt företrädare för rättsväsendet en bred samsyn kring att fenomenet grov organiserad brottslighet 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 enskilda kriminella aktörer. 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.<sup>12</sup>

Inom EU används elva kriterier för att definiera den organiserade brottsligheten. För att räknas som organiserad brottslighet måste de fyra första kriterierna vara uppfyllda och minst två av de övriga. Kriterierna är som följer; egna tilldelade uppgifter åt var och en, någon form av disciplin och kontroll,

---

<sup>9</sup> Lokala åtgärder mot organiserad brottslighet. BRÅ Idéskrift nr 18. Norstedts, Västerås 2009, s. 32 ff.

<sup>10</sup> Björk, Micael. *Gängbekämpning – om polisinsatser mot organiserad brottslighet*. Gleerups, Kristianstad 2009, s. 55.

<sup>11</sup> *Problembild 2011* a. a. s. 15.

<sup>12</sup> Ds 2008:38. *Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag*. Stockholm 2008, s. 35.

verksamhet på internationell nivå, användande av våld eller andra metoder för hot, användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer, deltagande i penningtvätt, samverkan mellan fler än två personer, misstanke om allvarliga kriminella handlingar, lång eller obegränsad utsträckning i tiden, otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomi samt strävan efter vinning och/eller makt.<sup>13</sup>

Den grova organiserade brottsligheten känner inga lands- eller myndighetsgränser. Organisationerna är lands- eller t.o.m. världsomspännande.<sup>14</sup> I takt med att samhället satsar resurser för att bekämpa den organiserade brottsligheten blir förekomsten av hot mot förtroendevalda, rättsväsendets företrädare och journalister allt vanligare.<sup>15</sup>

## 2.2 Aktörerna

Organiserad brottslighet i Sverige består av informella nätverk av förhållandevis självständiga aktörer som agerar i projektform.<sup>16</sup> Läger man sedan till en kapacitet att utöva våld och ett enda syfte – att nå ekonomisk vinning och socialt anseende, är man ganska nära en liknelse av en maffia-modell. Personer som tillhör den grova organiserade brottsligheten profiterar ofta på sitt våldsrykte. Ryktet kan förstärkas av olika former av hot eller våld mot polisen och utförs ofta av yngre gruppmedlemmar inför andra gruppmedlemmar i ett sätt att höja den egna statusen.<sup>17</sup>

De poliser som intervjuats av BRÅ beskriver aktörerna inom organiserad brottslighet på två sätt. Den första typen av gärningsman beskrivs som en professionell ”affärsman” med stor erfarenhet av poliskontakter. För denna typ av gärningsman är det viktigt att skapa en god relation till polisen eftersom denna kontakt kan komma att utnyttjas senare. Den andra typen av gärningsman beskrivs som stöddig och stökig med ett starkt intresse att bygga upp ett våldsrykte kring sin egen person.<sup>18</sup>

En mängd olika samarbetsformer förekommer när det gäller brott, men bland dessa har Rikskriminalpolisen, som arbetar nationellt mot den organiserade brottsligheten, urskiljt fyra typer av grupper;

### *Kriminella organisationer/gäng*

Strukturen är uppbyggd kring strategiska/taktiska celler samt grupper vars påverkan bygger på att utnyttja ett etablerat våldskapital. Ofta förekommer inslag av grova brott såsom t.ex. utpressning, grova rån eller systemhotande brottslighet.

---

<sup>13</sup> *Lokala åtgärder mot organiserad brottslighet* a. a. s. 89.

<sup>14</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 215.

<sup>15</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 53.

<sup>16</sup> Det vill säga; de det är en klar rollfördelning och syftet är klart för samtliga. Konstellationen kan komma att ändras om de yttre förutsättningarna ändras.

<sup>17</sup> *Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan.*

BRÅ-rapport 2009:7. Norstedts, Stockholm 2009, s. 14 ff.

<sup>18</sup> *Polisens möte med organiserad brottslighet* a. a. s. 97.

### *Österled*

Kriminella nätverk med knytningar till de östeuropeiska länderna, inklusive Ryssland, Kina och Sydostasien. Inriktning på bl. a. narkotikahandel och grova stölder. Kriminella som vanligen har sina baser utanför Sverige.

### *Balkan*

Kriminella nätverk från Balkanområdet med inriktning på hot och våld, grov varusmuggling, grova narkotikabrott och vapenbrott.

### *Västerled*

Kriminella grupperingar främst från Västeuropa med knytning till Sydamerika, Västeuropa och Västafrika med inriktning på narkotikahandel.<sup>19</sup>

Bland grupperingar inom mc-miljön har det märkts ett uppsving på senare år och antalet medlemmar ökar för närvarande.<sup>20</sup>

## **2.2.1 Brottstyper**

Narkotikasmuggling är det mest lönsamma brottsområdet för den organiserade brottsligheten.<sup>21</sup> Människohandel utgör även ett viktigt inslag i den organiserade brottsligheten. Samtliga typer av bedrägeribrott har ökat de senaste åren och kommer sannolikt att fortsättningsvis utgöra en stor del av brottsligheten. Även brott på Internet ökar i omfattning och är även väldigt resurskrävande att utreda. Ett annat stort problemområde är varumärkesförfalskning, vilket medför stora konsekvenser för samhället och ekonomin.<sup>22</sup>

Det är svårt att förutspå vilka brottstyper den organiserade brottsligheten kommer att ägna sig åt i framtiden. En försiktig analys är att i takt med att lagstiftningen kring miljöbrott skärps kommer större resurser från polisens sida att tas i anspråk eftersom olika aktörer kan tänkas försöka tjäna pengar på verksamheten.<sup>23</sup> Andra faktorer som kan komma att påverka brottsligheten är pågående och potentiella konflikter i världen och även den finansiella krisen i Sverige.<sup>24</sup>

## **2.2.2 Otillåten påverkan**

Otillåten påverkan är en brottstyp som utgör en viktig del i den organiserade brottsligheten och det finns därför anledning att beskriva den lite mer utförligt. Med otillåten påverkan menas trakasserier, hot, skadegörelse, och våld, men också korruption som sker i syfte att påverka en persons tjänsteutöv-

---

<sup>19</sup> PowerPoint om Operativa rådet, av Tommy Hydfor, Rikskriminalpolisen, Stockholm, 2009-06-23.

<sup>20</sup> *Problembild 2011*, a. a. s. 4, PowerPoint om Operativa rådet.

<sup>21</sup> *Problembild 2011*, a. a. s. 4.

<sup>22</sup> *Problembild 2011*, a. a. s. 5.

<sup>23</sup> *Problembild 2011*, a. a. s. 5.

<sup>24</sup> *Problembild 2011*, a. a. s. 10.



ning.<sup>25</sup> Ett återkommande resultat i BRÅ:s undersökningar om otillåten påverkan är att trakasserier och underförstådda hot, som kännetecknar organiserad brottslighet, är svåra att komma till rätta med då de sällan utgör brott i juridisk mening.<sup>26</sup>

En ökning av hot och våld mot myndighetspersoner har lett till en större medvetenhet om risker. I de fall åklagare blir mindre benägna att väcka åtal eller då poliser tvekar att ingripa kan man tala om systemhotande verksamhet.<sup>27</sup> Åklagare är den yrkeskategori inom rättskedjan som i störst utsträckning drabbas av otillåten påverkan. Även poliser och tulltjänstemän utsätts för en högre grad av otillåten påverkan jämfört med andra yrkesgrupper.<sup>28</sup> Bland poliser är trakasserier den vanligaste formen av otillåten påverkan.<sup>29</sup> Ofta är det olika personer som använder trakasserier och hot respektive våld. De aktörer som är villiga att utföra våldsdåd börjar sällan med trakasserier och hot, de skrider till handling istället.<sup>30</sup> Otillåten påverkan sker oftast innan ett ärende är avgjort, det vill säga innan dom fallit.<sup>31</sup> Mycket talar för att relativt få personer utsätts för otillåten påverkan i sin yrkesutövning.<sup>32</sup>

De som själva ingår i kretsen kring den organiserade brottsligheten är inte undantagna från hot om våld. Den organiserade brottsligheten är beroende av att kunna förlita sig på sina medlemmar och när lojaliteten brister leder det ofta till våld eller hot om våld. Det är därför av yttersta vikt att samhället på olika sätt stödjer individer som valt att gå ur en kriminell organisation.<sup>33</sup> BRÅ har tillsammans med Utvecklingsrådet för den statliga sektorn tagit fram en handbok (*Motverka otillåten påverkan*) som behandlar hur myndigheter, både på individ- och organisationsnivå, aktivt ska arbeta mot otillåten påverkan.<sup>34</sup>

---

<sup>25</sup> Korsell, Lars, Skinnari, Johanna, Vesterhav, Daniel: *Organiserad brottslighet i Sverige*. Liber, Malmö, 2009, s. 134, *Otillåten påverkan mot åklagare och domare*. BRÅ-rapport 2009:13. Norstedts, Stockholm 2009, s. 27.

<sup>26</sup> *Polisens möte med organiserad brottslighet*, a. a. s. 28.

<sup>27</sup> *Problembild 2011*, a. a. s. 4.

<sup>28</sup> *Otillåten påverkan mot åklagare och domar*, a. a. s. 47.

<sup>29</sup> *Polisens möte med organiserad brottslighet*, a. a. s. 32.

<sup>30</sup> *Polisens möte med organiserad brottslighet*, a. a. s. 37.

<sup>31</sup> *Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet*. BRÅ-rapport 2008:8. Norstedts, Stockholm 2008, s. 9, *Polisens möte med organiserad brottslighet* a.a. s. 31.

<sup>32</sup> *Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet*, a. a. s. 115.

<sup>33</sup> *Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet*, a. a. s. 115.

<sup>34</sup> *Motverka otillåten påverkan. En handbok för myndigheter om att förebygga trakasserier, hot, våld och korruption*. BRÅ. Utvecklingsrådet. Norstedts, Västerås 2009, s. 6.

## 3 Åtgärder för att bekämpa den organiserade brottsligheten

Gängbekämpningen bedrivs i skuggan av en nära nog oöverblickbar lagstiftning, vilket skapar problem.<sup>35</sup> En centraliserad polis är svårt att tänka sig där polismyndigheternas självstyre är verklighet. För en effektiv bekämpning av de kriminella gängen krävs insatser från såväl kriminalpolis<sup>36</sup> som lokala poliser.<sup>37</sup> En annan åtgärd är påföljden. En minskad acceptans för våld i samhället framhölls när förslag om höjd straffnivå för allvarliga våldsbrott presenterades i Straffnivåkommitténs slutbetänkande år 2008. I första hand skulle detta åstadkommas genom en översyn av straffskärpningsbestämmelserna i 29 kap. BrB. Även förändring av straffskalan för grov misshandel och utpressning framstod som särskilt angelägen.<sup>38</sup> De uppräknade brotten utgör vanliga inslag i den organiserade brottsligheten och straffskärpningen av dessa brott är ett led i kampen mot den grova organiserade brottsligheten. Nedan följer en beskrivning av polisiära strategier i kampen mot den organiserade brottsligheten, underrättelsenyttan samt framtagandet av Operativa rådet och Samverkansrådet.

### 3.1 Polisiära strategier

Några av de polisiära strategierna mot organiserad brottslighet är att lagföra individer, förverka tillgångar, riktade insatser mot specifika brottstyper eller branscher, förhindra etablering av gäng/nätverk eller marknader samt minska nyrekrytering. Enbart lagföring av individer behöver inte minska brottsligheten. Vissa individer är relativt enkla att ersätta i en organisation och en hållbar strategi bör vara inriktad både på traditionell brottsbekämpning och på förebyggande åtgärder.<sup>39</sup> För Polisens framtida arbete är det därför viktigt att skapa en bild av hur organiserad brottslighet ser ut i Sverige. På så sätt ökar möjligheterna att rikta insatserna mot identifierade problemområden.<sup>40</sup> Ett effektivt brottsbekämpande arbete förutsätter att de brottsbekämpande myndigheterna har goda möjligheter att samla in och bearbeta information av olika slag. Givetvis medför ett proaktivt arbetssätt från myndigheternas sida en ökad risk för intrång i den enskildes personliga integritet jämfört med ett reaktivt arbetssätt, men detta måste vägas mot effektiviteten i brottsbekämpningen.<sup>41</sup>

---

<sup>35</sup> Björk a. a. s. 124.

<sup>36</sup> En kriminalpolis arbetar bl. a. med underrättelseinformation.

<sup>37</sup> Björk a. a. s. 148.

<sup>38</sup> SOU 2008:85. *Straff i proportion till brottets allvar. Slutbetänkande av straffnivåutredningen*. Stockholm 2008, s. 267 ff.

<sup>39</sup> *14 projekt mot organiserad brottslighet. En analys av Polisens särskilda satsning*. BRÅ-rapport 2008:22. Norstedts, Stockholm 2008, s. 52 f.

<sup>40</sup> *14 projekt mot organiserad brottslighet*. a.a. s. 75.

<sup>41</sup> Prop. 2009/10:85. *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*. Stockholm 2010, s. 62 f.

### 3.1.1 Internationellt samarbete

Den svenska polisen ingår i ett internationellt samarbete med länder som är medlemmar i kriminalpolisorganisationen Interpol. Interpols syfte är att möjliggöra och underlätta internationellt polissamarbete och bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Ett annat viktigt samarbetsorgan är Euro-pol, där Sverige har deltagit sedan Europols verksamhet inleddes år 1999. Den koordinering av nationella insatser för brottsbekämpning som sker genom det europeiska polisorganet Europol möjliggör att brottsutredningar kan bedrivas samordnat i flera länder. I avsnitt 5.2 beskrivs närmare informationsutbytet som sker inom det internationella polissamarbetet.

### 3.1.2 Underrättelseflödet

Underrättelser utgör en viktig inkorg för såväl Rikskriminalpolisen som Säkerhetspolisen i kampen mot den organiserade brottsligheten. Säkerhetspolisen arbetar för att avvärja hot mot rikets säkerhet. Rikskriminalpolisen arbetar för att bekämpa grov organiserad brottslighet. Lokal kriminalunderrättelsetjänst (KUT) fokuserar på bekämpning av mängdbrottslighet och annan lokal brottslighet. Utöver denna verksamhet sker det en inhämtning av underrättelser som tillförs de polisiära registren och underrättelseprojekten. Samordning av underrättelserna sker mellan olika lokala kriminalunderrättelsetjänster i det regionala underrättelsecentrat (RUC) som utgår från storstadsområden. Nationell kriminalunderrättelsetjänst (NUC) på Rikskriminalpolisen inriktas huvudsakligen mot allvarlig och organiserad brottslighet. NUC är för närvarande i sin linda.<sup>42</sup>

Inom Polisen finns en underrättelsemodell (PUM) som i stort är implementerad i hela landet. Enligt PUM ska ledning och styrning av all operativ verksamhet ske genom operativa ledningsgrupper på lokal, regional och nationell nivå.<sup>43</sup> RUC bedrivs i projektform. Grunden för verksamheten är bekämpning av ekorelaterad brottslighet som bedrivs i organiserad form eller utgör grov organiserad och systemhotande brottslighet.<sup>44</sup> Den arbetsmetodik, baserad på underrättelsearbete, som tillämpas i RUC har visat sig vara framgångsrik i kampen mot grov organiserad brottslighet. Det har lett till att åtgärder kunnat vidtas mot några av de grövsta kriminella i landet och ett förslag från Polisens sida är att de regionala underrättelsecentra som är verksamma idag permanentas.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 92.

<sup>43</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 218.

<sup>44</sup> Ds 2008:30. *Antagande av rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete*. Stockholm 2008, s. 30.

<sup>45</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 99.

### 3.1.3 Exempel på nationella aktioner mot den organiserade brottsligheten

Konceptet att arbeta nationellt i kampen mot den organiserade brottsligheten genom riktade aktioner har använts inom Rikskriminalpolisen under flera år och exempel på det är Operation Nickel och Operation Snöstorm.

#### **Operation Nickel**

Under främst år 2005 inträffade ett antal spektakulära värdetransportrån. Operativa rådet, som varit verksamt sedan 2002, beslutade om en nationell aktionsgrupp som inrättades av Rikskriminalpolisen. Under totalt 23 månader lyckades aktionsgruppen inleda 34 förundersökningar, främst avseende förberedelse till grovt rån. Resultatet blev 92 misstänkta varav 60 gripna, 43 personer dömda, beslag av vapen, medel m.m. En effekt blev att antalet värdetransportrån minskade markant under projektet och det tillgripna värdet minskade med ca 80 procent.<sup>46</sup>

#### **Operation Snöstorm**

En massiv polisinsats krävdes då två rivaliserande mc-gäng i Göteborgsområdet trappade upp striden mellan sig hösten 2007. Operation "Snöstorm" inleddes för att bekämpa den våg av mordförsök, vapenbrott, sprängningar m.m. som följde. Förgreningar fanns till andra orter, däribland Stockholm och Malmö.<sup>47</sup> Strax efter denna operation sammankallade justitieminister Beatrice Ask en grupp med uppgift att lämna förslag på hur den grova organiserade brottsligheten skulle kunna bekämpas.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 113.

<sup>47</sup> Björk a. a. s. 115 f.

<sup>48</sup> Björk a. a. s. 115 f.

## 4 Operativa rådet

Operativa rådet är en sammanslutning brottsbekämpande och därtill samverkande myndigheter som tillsammans arbetar mot den grova organiserade brottsligheten. Operativa rådet har genomgått en utveckling från starten år 2002 fram till dagens datum. Utvecklingen mot dagens organisation samt intervjuer med företrädarna kommer att utgöra detta avsnitt. I korthet beskrivs därefter Säkerhetspolisens roll i kampen mot den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på rättssamhället.

### 4.1 Bakgrund Operativa rådet

Rikspolisstyrelsen fick år 2002 i uppdrag av regeringen att utveckla samverkan och åstadkomma förändringar i fråga om ansvars- och uppgiftsfördelning för att stärka polisens förmåga i kampen mot den grova organiserade brottsligheten. Det inrättades ett särskilt råd, som fick namnet Operativa rådet, med representanter från ledningarna vid Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen samt de tre största polismyndigheterna.<sup>49</sup> Under hösten 2007 tog regeringen beslut om en nationell satsning mot den grova organiserade brottsligheten. Med stöd av experternas förslag<sup>50</sup> utformade regeringen ett beslut för hur arbetet skulle gå vidare. Den 17 juli 2008 gav regeringen Rikspolisstyrelsen och övriga berörda myndigheter i uppdrag (Regeringsbeslut 1:7 Ju2008/5776/PO) att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.<sup>51</sup> Uppdraget ledde till en bred myndighetssamverkan inom Operativa rådet.

### 4.2 Inrättande av det nya Operativa rådet

Konceptet inom ramen för Polisens särskilda satsning att arbeta med aktionsgrupper, dvs. experter från Rikskriminalen, lokala polismyndigheten samt andra myndigheter, har visat sig vara framgångsrikt långt innan Operativa rådet startade sin nuvarande verksamhet. Kritiken som framförts var att det tidigare saknades styrning och ledning för att få det att fungera. Svensk myndighetsstruktur och 21 polismyndigheter med självbestämmanderätt gjorde att arbetet blev eftersatt.<sup>52</sup> Uppdraget från regeringen till de brottsbekämpande myndigheterna den 17 juli 2008 (Regeringsbeslut Ju2008/5776/PO) innebar att Rikspolisstyrelsen tillsammans med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Tullverket skul-

<sup>49</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 105.

<sup>50</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 3f.

<sup>51</sup> Regeringsbeslut 1:7 Ju2008/5776/PO.

<sup>51</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 22.

<sup>52</sup> *14 projekt mot organiserad brottslighet*, a. a. s. 61.

le säkerställa en bred myndighetsrepresentation i Operativa rådet. I uppdraget ingick att säkerställa att representanterna gavs befogenhet att inom rådets verksamhet fatta bindande beslut för den myndighet de företrädde. Särskilda aktionsgrupper inrättades vid åtta polismyndigheter och Rikskriminalpolisen, permanenta regionala underrättelsecenter etablerades på åtta platser i landet. En gång årligen ska resultaten av den särskilda satsningen för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten utvärderas.<sup>53</sup> BRÅ har givits ett nationellt samordningsansvar för stöd, uppföljning och utvärdering av arbetet mot den grova organiserade brottsligheten.<sup>54</sup>

## 4.2.1 Nuvarande organisation

Efter en författningsändring utsåg Rikspolischefen en biträdande chef för Rikskriminalpolisen – Tommy Hydfor. Hydfor fick i uppgift att leda arbetet med den särskilda satsningen mot den grova organiserade brottsligheten och ha ett övergripande ansvar för nationella insatser.<sup>55</sup>

På nationell nivå inrättades Samverkansrådet och Operativa rådet, där företrädare för Polisen och de samverkande myndigheterna gemensamt och på jämlik basis fattar för myndigheterna bindande beslut. Samverkansrådet står för den strategiska inriktningen för insatserna mot den grova organiserade brottsligheten. Operativa rådet fattar beslut om användandet av aktionsgrupper i enskilda ärenden och andra operativa insatser. Samverkansrådet och Operativa rådet stöds i sitt arbete av ett kansli. Ett nationellt underrättelsecentrum analyserar underrättelser från alla de samverkande myndigheterna. Arbetet ligger till grund för Samverkansrådets beslut om den strategiska inriktningen. Det utgör också underlag för insatser som Operativa rådet beslutar om.<sup>56</sup> Operativa rådet omfattar representanter från Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen, Kriminalvården och Kronofogdemyndigheten.<sup>57</sup> Efter hand är det även tänkt att Migrationsverket och Försäkringskassan, som 2010 ska ingå i NUC, även ska ingå i Operativa rådet.

Operativa rådet förfogar sedan september 2009 över 200 poliser som ingår i så kallade aktionsgrupper. De brottsbekämpande myndigheterna som ingår i Operativa rådet har möjlighet att göra en framställan om inrättandet av en aktionsgrupp för ett specifikt ändamål. Huruvida ett ärende kommer att prioriteras i Operativa rådet beror på ärendets dignitet samt resursbehov avseende personal och finansiering.<sup>58</sup> I realtid har det inrättats åtta särskilda aktionsgrupper vid åtta platser i landet och lika många RUC. En bred myndighetsrepresentation i Operativa rådet är säkerställd liksom att rådets representanter har tillräckliga befogenheter att inom rådets verksamhet fatta bindande beslut för den myndighet som de företräder. Årligen redovisas resultaten

---

<sup>53</sup> Regeringsbeslut 1:7 a. a.

<sup>54</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 22.

<sup>55</sup> Ds 2008:38 s. a. a. s. 102.

<sup>56</sup> [www.polisen.se](http://www.polisen.se) Unik samverkan mot grov organiserad brottslighet.

<sup>57</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 105.

<sup>58</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 101.

av den särskilda satsningen för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten.<sup>59</sup> Avseende RUC saknas det representanter för en eller flera myndigheter på flera håll i landet, i Malmö är exempelvis inte Migrationsverket representerade för närvarande. Förhoppningsvis kan en bred representation av företrädare från myndigheterna bli standard på sikt.

Rikspolisstyrelsen ansvarar för den övergripande strategiska ledningen av polisens arbete mot den grova organiserade och systemhotande brottsligheten. Rikskriminalpolisen och Operativa rådet ansvarar på nationell nivå för samordning och koordinering av insatserna. På regional respektive lokal nivå ansvarar polismyndigheterna inom samverkansområdena samt de lokala polismyndigheterna för såväl operativa insatser som att tillhandahålla underrättelseinformation till den nationella nivån.<sup>60</sup> Flera myndighetschefer har påtalat att en stark lokal förankring är en framgångsfaktor i arbetet mot grov organiserad brottslighet.<sup>61</sup>

Den 2 december 2009 beslutade Samverkansrådet att den myndighetsgemensamma inriktningen under 2010 i första hand ska fokusera på konstellationer med kapacitet att agera inom de tre brottsområden som bedöms som särskilt farliga i kombination med varandra. Dessa är användandet av företag i brottslig verksamhet, otillåten påverkan och våld.<sup>62</sup>

## 4.2.2 Resultat av samverkan

Under perioden 1 september fram till årsskiftet 2009 inleddes 18 operationer. Flera av insatserna fortlöper under 2010. I de 18 operationerna har 145 personer varit misstänkta och av dessa har 92 anhållits och 70 häktats misstänkta för bl. a. grova narkotikabrott, grova stölder och grov våldsbrottslighet. Några har hunnit dömas till fängelsestraff i tingsrätten. Insatserna har lett till beslag av exempelvis narkotika, kontanta medel och dopningsmedel.<sup>63</sup>

## 4.3 Sammanställning intervjuer

I detta avsnitt har jag valt att presentera en sammanställning av intervjuerna med fyra olika företrädare för Operativa rådet. Intervjuerna syftar till att ge en bild av myndigheternas behov av informationsutbyte i kampen mot den grova organiserade brottsligheten, eventuella hinder i samband med detta samt deras syn på arbetssättet i Operativa rådet. Vid intervjuerna har samma frågeformulär använts.

---

<sup>59</sup> PowerPoint a. a.

<sup>60</sup> PowerPoint a. a.

<sup>61</sup> Ds 2008:30 a. a. s. 117.

<sup>62</sup> PowerPoint a. a.

<sup>63</sup> *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*, a. a. s. 8 f.

Samtliga representanter från Rikskriminalpolisen, Internationella åklagarkammaren, Tullverket och Skatteverket har uppgett att de är nöjda med utformningen av verksamheten inom Operativa rådet. Flera framhåller att det är en stor fördel att samtliga representanter kan fatta bindande beslut för sina myndigheter. Genom de snabba besluten effektiviseras arbetet mot den grova organiserade brottsligheten.

Rikskriminalpolisen och Internationella åklagarkammaren har uttryckt en önskan om att involvera Migrationsverket och Försäkringskassan i Operativa rådet. Sannolikt kommer Migrationsverket och Försäkringskassan ingå i NUC redan 2010.

Samtliga uppger att de är nöjda med informationsutbytet. Tullverket har önskemål om utbyggnad av ett system som möjliggör en samordnad elektronisk överföring av information.

Rikskriminalpolisen och Internationella åklagarmyndigheten anser att de har tillgång till de register de behöver genom Operativa rådet. Tullverket önskar tillgång till polisens allmänna spaningsregister och penningtvättsregistret och Skatteverket skulle vilja ha tillgång till misstanke- och brottsregistret.

Avseende de sekretessbrytande reglerna finns det ett uttalat behov att förtydliga vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av generalklausulen i OSL. En önskan om att öka möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att utbyta information föreslås, vilket skulle medföra ändringar i OSL och registerlagstiftningen. Av hänsyn till integritetsaspekter föreslår Skatteverket att en sekretessbestämmelse omfattar utbyte av information mellan brottsbekämpande myndigheter och en annan bestämmelse gäller myndigheter som samverkar med de brottsbekämpande myndigheterna.

En gemensam databas med direktåtkomst för de brottsbekämpande myndigheterna kan vara svårt att förena med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten. Möjligen skulle ett behörighetskrav som begränsar tillgången till ett fåtal tjänstemän som behöver informationen för att kunna utföra sitt arbete utgöra en lösning.

Representanterna ser på det fortsatta arbetet inom Operativa rådet med tillförsikt. Arbetet är långsiktigt och Internationella åklagarkammaren framhåller vikten av att förändra lagstiftningen som rör förverkande i syfte att lättare kunna förverka medel åtkomna genom brottslig verksamhet och även stärka skyddet för vittnen så att fler vågar träda fram.

### **4.3.1 Säkerhetspolisens arbete mot otillåten påverkan**

Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna har under flera år arbetat med att lagföra utvalda aktörer för brott med höga straffvärden. Det är en effektiv strategi men den åsidosätter samtidigt den grova organiserade brottslighe-



tens otillåtna påverkan då denna typ av brott ofta har ett lägre straffvärde än exempelvis narkotikabrott.<sup>64</sup> Säkerhetspolisen har ett nationellt ansvar för att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på politiker, myndighetsföreträdare och journalister.<sup>65</sup> Genom Säkerhetspolisens arbete stärker man skyddet mot och gör det svårare för den grova organiserade brottsligheten att få fäste.<sup>66</sup> I Säkerhetspolisens uppdrag från regeringen (Regeringsuppdrag 1:6 Ju2008/5776/PO) ingår också att ta fram nationella hotbilda-bedomningar samt ge råd och stöd till andra aktörer i frågor om skydd och säkerhet.<sup>67</sup> Brottsförebyggande rådet har getts i uppdrag att leda arbetet med att utveckla en mer effektiv samverkansmodell för lokal brottsbekämpning där polisen och andra myndigheter och organisationer ingår.<sup>68</sup> Härigenom lyfts vikten av lokal förankring vid brottsbekämpning fram.

### 4.3.2 Övriga uppdrag från regeringen till Rikspolisstyrelsen

Under år 2008-2009 fattade regeringen ett flertal beslut om åtgärder mot den grova organiserade brottsligheten. Bland annat beslutades att uppdra åt länspolismästaren i Stockholm, Carin Götblad, att som särskild utredare föreslå åtgärder för att förhindra nyrekrytering till kriminella grupperingar samt åtgärder som underlättar för den som vill lämna en kriminell gruppering.<sup>69</sup> Regeringen konstaterar att drivkraften i brottsligheten är den ekonomiska vinningen och fattade den 12 november 2009 ett beslut som innebär en förstärkning av möjligheterna att kunna spåra, säkra, återföra och förverka vinster av brott genom den nya förverkandelagen.<sup>70</sup> Som nämnts i avsnitt 3 har även förslag om straffskärpning för de enskilda brotten grov misshandel och utpressning lagts fram under de senaste åren.

---

<sup>64</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 7 f.

<sup>65</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) Mobilisering mot grov organiserad brottslighet.

<sup>66</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 7 f.

<sup>67</sup> Regeringsbeslut 1:6 Ju2008/5775/PO.

<sup>68</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) Mobilisering mot grov organiserad brottslighet.

<sup>69</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) Mobilisering mot grov organiserad brottslighet.

<sup>70</sup> Regeringsbeslut Ju2008/8737/Å.

# 5 Behandling av personuppgifter inom Polisen

Polisens register är ett komplext system som omfattar ett flertal olika register. Förslaget till den nya polisdatalagen syftar till att ge en enhetlig reglering av polisens registerhantering. I kampen mot den organiserade brottsligheten krävs även ett brett internationellt samarbete.

## 5.1 Polisens register

Polisens register kan delas in i tre grupper enligt följande beroende på vilka bestämmelser som styr behandlingen av uppgifter,

- register som förs med stöd av bestämmelser om särskilda register i polisdatalagen eller annan lagstiftning,
- register som förs med stöd av allmänna bestämmelser i polisdatalagen och personuppgiftslagen, och
- register som enligt övergångsbestämmelserna till polisdatalagen förs med stöd av den upphävda datalagen och tillstånd från Datainspektionen.

I de följande avsnitten kommer jag att redogöra för relevanta bestämmelser i personuppgiftslagen samt polisdatalagen. Sedan följer en beskrivning av förslaget till en ny polisdatalag.

### 5.1.1 Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen (1998:204), eller PUL som den också kallas, trädde i kraft 1998 och har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks när personuppgifter behandlas. Begreppet "behandlas" är brett, det omfattar insamling, registrering, lagring, bearbetning, spridning, utplåning, med mera. Personuppgiftslagen bygger på gemensamma regler som har beslutats inom EU, det så kallade dataskyddsdirektivet. Övriga EU-länder har liknande skyddslagar vilket underlättar flödet av information inom unionen.<sup>71</sup> Särreglering i lag eller förordning gäller framför bestämmelserna i personuppgiftslagen.<sup>72</sup> Personuppgiftslagen innehåller förbud för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har rätt att meddela undantag från förbudet.

Den 1 januari 2007 trädde ändringar i personuppgiftslagen i kraft. Regleringen tar inte sikte på hanteringen av personuppgifterna utan på att uppgifterna inte får missbrukas till skada för någons personliga integritet. Exempelvis tillåts behandling av personuppgifter i ostrukturerat material, t.ex.

<sup>71</sup> [www.datainspektionen.se](http://www.datainspektionen.se) Lagar och regler – personuppgiftslagen.

<sup>72</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 49.

löpande text och enstaka bild- och ljudupptagningar, utan andra restriktioner än att den registrerades personliga integritet inte får kränkas.<sup>73</sup>

## 5.1.2 Polisdatalagen

De register som regleras i polisdatalagen (1998:622), ofta benämnd PDL, är bl. a. kriminalunderrättelseregister, register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål, fingeravtrycks- och signalementsregister samt SÄPO-registret. Register som saknar särskild författningsreglering förs med stöd av personuppgiftslagen och de allmänna bestämmelserna i polisdatalagen eller med stöd av datalagen och Datainspektionens tillstånd enligt övergångsbestämmelserna till polisdatalagen.<sup>74</sup>

## 5.1.3 En ny polisdatlag

Ett förslag till en ny polisdatlag som ska träda i kraft den 1 mars 2012 är tänkt att ersätta den nuvarande polisdatalagen och den ska gälla i polisens verksamhet istället för personuppgiftslagen. Lagen reglerar, med några få undantag, all behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet vid Rikspolisstyrelsen (Säkerhetspolisens verksamhet undantagen), polismyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten. Syftet med lagen är att ge polisen möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin brottsbekämpande verksamhet och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.<sup>75</sup> Behandling av personuppgifter som sker med stöd av lagen om belastningsregister, lagen om misstankeregister, lagen om Schengens informationssystem eller lagen om passagerarregister har uttryckligen undantagits från polisdatalagens tillämpningsområde.<sup>76</sup>

Lagen har behandlats sedan december 1999 då utredningen, som kom att kallas Polisdatautredningen, inleddes. Kraven på en ökad effektivitet inom rättsväsendet har lett till att RIF-rådet (Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning) bedriver ett arbete för att skapa ett elektroniskt informationsflöde som möjliggör att viss information kan återanvändas av andra myndigheter i rättskedjan. Myndigheterna som ingår kan då lättare följa ett ärende från polisanmälan till verkställd dom.<sup>77</sup>

Personuppgifter får enligt lagens 7 § behandlas om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott samt fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Av 8 § följer att personuppgifter som behandlas enligt 7 § även får behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i den brottsbekämpande verksamheten hos bland annat de brottsbekämpande myndigheterna och Kriminalvården i förebyggande syfte. Känsliga uppgifter

---

<sup>73</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 50.

<sup>74</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 57.

<sup>75</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 1 f.

<sup>76</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 52.

<sup>77</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 43f.

om en person såsom sexuell läggning eller hälsa får inte registreras om det inte är absolut nödvändigt.<sup>78</sup> De brottsbekämpande myndigheterna har, trots gällande sekretessregler, rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna i sin brottsbekämpande verksamhet. Dessa uppgifter gäller exempelvis personer som är misstänkta för brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år och däröver eller om personen kan antas komma att begå brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver och är allvarligt kriminellt belastad eller kan antas utgöra ett hot mot andras personliga säkerhet. Det gäller även uppgifter som behövs för att kunna fullgöra internationella åtaganden samt uppgifter som rapporterats till polisens kommunikationscentral.<sup>79</sup> Uppgifterna ska sedan gallras inom några år efter det att de registrerades om inte ny registrering görs beträffande personen innan gallringsfristen löper ut. I samband med att bestämmelserna införs förstärks den externa tillsynen över polisens behandling av personuppgifter. Både Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva sådan tillsyn.<sup>80</sup>

## 5.2 Polisens informationsutbyte med andra stater

I lagen (2000:344) om Schengens informationssystem finns regler som innebär en skyldighet för Rikspolisstyrelsen att föra ett register som ska vara den svenska enheten av Schengens informationssystem (SIS). SIS är tänkt att fungera som ett hjälpmedel för de stater som anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet den 14 juni 1985. Informationssystemet i dess helhet är ett efterlysnings- och spaningsregister, och som sådant ett hjälpmedel för Schengenstaterna för att främja samarbete som avser polisiära och rättsliga frågor samt frågor om inresa och uppehållstillstånd. Rikspolisstyrelsen får endast behandla uppgifter i registret om motsvarande slag av behandling är tillåten enligt personuppgiftslagen, polisdatalagen eller annan svensk författning. Som förutsättning för att behandlingen ska vara tillåten gäller att det ska vara nödvändigt att vidta en åtgärd och ärendet ska vara av sådan vikt att registreringen framstår som berättigad.<sup>81</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1160/2005 om ändring av Schengenkonventionen innebär att också de myndigheter i medlemstaterna som ansvarar för att utfärda registreringsbevis för fordon ska ges direkt tillgång till uppgifter om motorfordon som ska registreras i SIS.<sup>82</sup>

EU:s medlemsstater har genom Prümrådsbeslutet (2008/615/RIF) enats om ett fördjupat samarbete för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och

---

<sup>78</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 12 f.

<sup>79</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 15.

<sup>80</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 17 f.

<sup>81</sup> SOU 2007:22. *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys*. Stockholm 2007, s. 189.

<sup>82</sup> Betänkande 2005/06;JuU28 *Vissa ändringar av Europokonventionen och Schengenkonventionen*, Stockholm 2006.

terrorism. Beslutet bygger på en konvention som ingicks 2005 av Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Österrike. Rådsbeslutet innebär bl. a. att informationsutbytet utvecklas och att medlemsstaterna ges tillgång till uppgifter i andra medlemsstaters DNA- och fingeravtrycksregister som inte röjer någon identitet. Utlämnande av uppgifter ska ske enligt den tillfrågade statens lagstiftning. Myndigheterna ska lämna varandra utbyte av uppgifter i fordonsregister och i övrigt samverka för att bekämpa terrorism.<sup>83</sup>

### **5.2.1 Lagstiftningsförslag om internationellt samarbete**

Rådets beslut 2004/512/EG om inrättande av Informationssystemet för viseringar (VIS) ledde till att VIS inrättades år 2004 som ett system för utbyte av viseringsuppgifter mellan medlemsstaterna. Enligt rådsbeslutet ska särskilt utsedda brottsbekämpande myndigheter i medlemsstaterna och Europol under vissa förutsättningar ges tillgång till uppgifter ur VIS i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott. Reglerna för hur myndigheterna får använda registret är väldigt restriktiva och får bara användas om det finns rimliga skäl att anse att inhämtandet av VIS-uppgifter väsentligen kommer att bidra till att brotten i fråga förebyggs, upptäcks eller utreds. Rådsbeslutet har ännu inte genomförts i svensk rätt.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) Prümrådsbeslutet - samarbete för att bekämpa brottslighet.

<sup>84</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 53 f.

## 6 Sekretessbrytande bestämmelser

Sekretessbrytande bestämmelser finns förutom i offentlighets- och sekretesslagen även i polisdatalagen och i polisdataförordningen.<sup>85</sup> En sekretessbrytande bestämmelse är en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar. Detta aktualiseras då andra myndigheters eller enskildas intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda.<sup>86</sup> I de kommande avsnitten kommer sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen behandlas.

### 6.1 Sekretess och skaderekvisit

Sekretess kan gälla vid risk för skada eller men. Skada betyder i det här sammanhanget ekonomisk skada. Begreppet men kan innefatta ekonomisk skada men betyder normalt en olägenhet i form av kränkning av integriteten.<sup>87</sup>

I sekretesssammanhang talar man om tre olika typer av skaderekvisit; *Rakt skaderekvisit*: Huvudregel är offentlighet. Sekretess gäller för uppgiften, om det kan antas att den enskilde lider skada, om uppgiften röjs.

*Omvänt skaderekvisit*: Huvudregel är att sekretess gäller för uppgiften, om det inte står klart att uppgiften kan röjas, utan att den enskilde lider skada.

*Skaderekvisit saknas*: Absolut sekretess gäller för uppgiften. Det finns ingen möjlighet att göra en avvägning mellan behovet av offentlighet och skada eller men. Dock kan en sekretessbrytande bestämmelse bryta sekretessen.<sup>88</sup>

### 6.2 Offentlighets- och sekretesslag

Den nuvarande lagen utgör en omarbetning av den gamla sekretesslagen i syfte att göra regleringen mer lättförståelig och lättillämpad. Bland annat har lagstiftaren valt att samla alla sekretessbrytande bestämmelser i tionde kapitlet i den nya lagen.<sup>89</sup> I de yttranden som gjorts av bl. a. Lagrådet kommenteras inte de sekretessbrytande bestämmelser som avser generalklausulen samt sekretessbrytande regler mellan myndigheter.<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> SOU 2007:43 a. a. s. 195.

<sup>86</sup> Lenberg, Eva, Geijer, Ulrika, Tansjö, Anna: *Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar*. Elanders, Vällingby 2009, s. 3:1:3.

<sup>87</sup> Hed, Irja: *Sekretess! Handbok om offentlighets- och sekretesslagstiftningen*, 16:e upplagan, Elanders, Stockholm, 2009, s. 38.

<sup>88</sup> Hed, Irja a. a. s. 38 f.

<sup>89</sup> Prop. 2008/09:150. *Offentlighets- och sekretesslag*. Stockholm 2009, s. 322 f.

<sup>90</sup> Prop. 2008/09 a. a. s. 655 f.

## 6.2.1 Sekretessgränser inom en myndighet

I fråga om sekretessgränser inom en myndighet har Konstitutionsutskottet (KU) uttalat att frågan om när två olika verksamhetsgrenar inom en myndighet är att anse som självständiga i förhållande till varandra får bedömas med ledning av förarbetsuttalanden till 2 kap. 8 § TF. Riksdagen beslutade i enlighet med KU:s förslag. Om olika delar av en myndighets verksamhet bedöms utgöra olika verksamhetsgrenar enligt 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) måste det därefter göras en bedömning av om de även har organiserats på ett sådant sätt att de förhåller sig självständiga till varandra. Det är endast om båda dessa kriterier är uppfyllda som det uppstår en sekretessgräns inom en myndighet.<sup>91</sup>

Inom Skatteverket och Tullverket finns det en brottsbekämpande och en fiskal del. De brottsutredande verksamhetsgrenarna kan med hjälp av sekretessbrytande regler inhämta uppgifter från den fiskala delen. De uppgifter som exempelvis skattebrottsenheten hämtar in från beskattningsverksamheten omfattas av ett svagare sekretesskydd än i beskattningsverksamheten. Sekretessen i beskattningsverksamheten är nämligen absolut och vid skattebrottsenheten gäller sekretessen till skydd för enskilda enligt 35 kap. 1 § OSL med omvänt skaderekvisit.<sup>92</sup>

## 6.2.2 Utlämnande av uppgifter mellan myndigheter

I 10 kap. 27 § finner vi generalklausulen, vilken tar sikte på utlämnande av uppgifter mellan myndigheter;

*”Utöver vad som följer av 2, 3, 5 och 15-26 §§ får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.*

*Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 24 kap. 8 §, 25 kap. 1-8 §§, 26 kap. 1-6 §§, 29 kap. 1 och 2 §§, 31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§, 33 kap. 2 §, 36 kap. 3 § samt 40 kap. 2 och 5 §§.*

*Första stycket gäller inte heller om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204).”<sup>93</sup>*

Det finns ingen skyldighet för myndigheterna att inhämta yttrande från enskild innan en sekretessbelagd uppgift rörande honom lämnas ut. En sådan föreskrift har ansetts inte vara praktiskt genomförbar.<sup>94</sup> Paragrafen är subsidiär i förhållande till övriga sekretessbrytande regler i 10 kap. OSL. I förar-

<sup>91</sup> Prop. 2008/09 a. a. s. 358 ff.

<sup>92</sup> SOU 2009:72. *Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor*. Stockholm 2009, s. 41 f.

<sup>93</sup> 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

<sup>94</sup> *Karnov – Offentlighet och sekretess*. Thomson Reuters Professional AB, Stockholm 2009, s. 14, fotnot 143-145.

betena framgår det att generalklausulen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet. Regeln kan tillämpas av de flesta myndigheter, däremot är bl. a. sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess undantagna.<sup>95</sup>

Det finns även en skyldighet för en myndighet att lämna uppgifter till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL). Uppgiftsskyldighet kan avse utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag eller gälla en viss myndighets rätt att få ta del av uppgifter i allmänhet. Sekretessen kan också brytas om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).<sup>96</sup> Vid utlämnande av uppgifter till andra myndigheter än de brottsbekämpande myndigheterna medför det omvända skaderekvisitet i 35 kap. 1 § OSL enligt Rikspolisstyrelsen problem för polisen främst då uppgifter lämnas till en annan myndighet där ett svagare sekretesskydd gäller, t.ex. Kronofogdemyndigheten.<sup>97</sup>

### 6.2.2.1 Utlämning av uppgifter om brott

Vissa fall av misstankar om brott uppräknade i 10 kap. 21-24 §§ OSL bryter sekretessen. Detta gäller framför allt misstanke om brott mot barn, våldsel eller sexualbrott av en viss svårighetsgrad.<sup>98</sup> När det gäller möjligheten att lämna uppgifter om brott till polis eller åklagare kompletterar generalklausulen övriga föreskrifter i 10 kap. Den medger att uppgifter lämnas även vid lindrigare brottslighet och förestående brott. Det framhålls i motiven att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel bör vara författningsreglerat. Det anges även att det vid tillämpning av generalklausulen kan finnas skäl att ta hänsyn till om uppgiften omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten.<sup>99</sup> Detta gäller framför allt uppgifter som är hemliga med hänsyn till den enskildes intressen. Om en uppgift inte skyddas av sekretess hos den mottagande myndigheten kan risken för skada vara så stor att uppgiften inte bör lämnas ut.<sup>100</sup>

Av förarbetena till den nya lagen kan man utläsa att en förutsättning för att generalklausulen ska kunna tillämpas är att det inte strider mot en specialreglering. Anges det i lag eller förordning uttömmande i vilka fall uppgifter får lämnas ut mellan myndigheter eller verksamhetsgrenar kan generalklausulen inte heller tillämpas i andra fall.<sup>101</sup> Vid tillämpningen av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är det osäkert i vilken omfattning den bestämmelsen kan användas för att stödja informationsutbyte i t.ex. myndighetsgemen-

---

<sup>95</sup> Hed, Irja a. a. s. 43.

<sup>96</sup> Karnov a. a. s. 14 fotnot 146.

<sup>97</sup> SOU 2009:72 a. a. s. 55.

<sup>98</sup> Hed, Irja a. a. s. 42.

<sup>99</sup> Holstad, Sigvard. *Sekretess i allmän verksamhet. Vägledning till reglerna i grundlag och den nya offentlighets- och sekretesslagen. Fjärde upplagan. Norstedts, Elanders Stockholm 2009*, s. 48 f.

<sup>100</sup> Lenberg m.fl. a.a. s. 10:27:1.

<sup>101</sup> Ds 2008:38 a. a. s. 233.



samma insatser mot den grova organiserade brottsligheten.<sup>102</sup> Frågan om generalklausulens utformning är för närvarande under beredning i Regeringskansliet.<sup>103</sup>

### 6.2.3 Direktåtkomst

I registerförfattningarna finns det idag bestämmelser som gör det möjligt för myndigheterna att utbyta information trots att sekretess gäller enligt exempelvis 35 kap. 1 § OSL för uppgifterna, se t.ex. 5 § lagen (1998:621) om misstankeregister och 2 § förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Vid en översyn av personuppgiftsbehandlingen i Tullverkets brottsbekämpning ledde det till att uppgifter i tullbrottsdatabasen även får behandlas när det är nödvändigt i den brottsbekämpande verksamheten vid Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Kustbevakningen. Dessa myndigheter har direktåtkomst till tullbrottsdatabasen. För att sekretess inte ska lägga hinder i vägen finns det en lagreglerad skyldighet att lämna ut information till de myndigheter som får ha direktåtkomst till tullbrottsdatabasen. Av den relativt nya överföringsbestämmelsen i 11 kap. 4 § första stycket OSL följer att eventuell sekretess för uppgift hos en myndighet också gäller för en annan myndighet som har direktåtkomst (elektronisk tillgång) till uppgiften.<sup>104</sup>

En regel om direktåtkomst bör inte i sig ha någon sekretessbrytande effekt, eftersom den inte är att anse som en uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § OSL. Möjligheterna för en myndighet att vid informationsutbyte med en annan myndighet överföra sekretessbelagda uppgifter torde med andra ord förutsätta en sekretessbrytande bestämmelse, t.ex. en skyldighet i författning att lämna ut de aktuella uppgifterna till den som får ha direktåtkomst eller att uppgifterna enligt en prövning på förhand får lämnas ut rutinmässigt med stöd av generalklausulen till den som har direktåtkomst.<sup>105</sup> En statlig utredning föreslog att det ska vara fråga om brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet två års fängelse eller däröver, för att personuppgifter ska få göras gemensamt tillgängliga. Därutöver bör några andra brott som kan drabba brottsoffer hårt omfattas, exempel på detta är överträdelse av besöksförbud.<sup>106</sup>

Även frågan om vilka personuppgifter som bör få göras gemensamt tillgängliga är viktig. Utredningen talar för att även uppgifter om den som inte kan misstänkas bör kunna behandlas gemensamt om de kan antas ha samband med den brottsliga verksamheten.<sup>107</sup> Vidare föreslår utredningen att när det gäller underrättelseverksamhet som avser särskilt allvarlig brottslig-

---

<sup>102</sup> SOU 2009:72 a. a. s. 45.

<sup>103</sup> SOU 2009:72 a. a. s. 55.

<sup>104</sup> SOU 2009:72 a. a. s. 40 f.

<sup>105</sup> SOU 2009:72 a. a. s. 41.

<sup>106</sup> Ds 2007:43 a. a. s. 163 ff.

<sup>107</sup> SOU 2007:43 a. a. s. 166.

het som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse fyra år eller däröver bör det inte finnas några sökbegränsningar.<sup>108</sup>

Eftersom uppgifter som ingår i automatiserade behandlingar medför risk för spridning till en större krets är de naturligtvis mer känsliga från integritets-synpunkt än motsvarande uppgifter som behandlas manuellt. Därför var det naturligt att även dessa skulle omfattas av ett omvänt skaderekvisit.<sup>109</sup>

## 6.2.4 Rättsfall

Nedan följer några rättsfall i syfte att exemplifiera då myndigheters hantering av sekretessbelagda uppgifter lett till prövning. Det första fallet gällde ett enskilt åtal för brott mot tystnadsplikt och de två övriga fallen är JO-beslut som rör utlämnande av uppgifter myndigheter emellan.

Fallet NJA 2003 s. 447 gällde ett enskilt åtal mot tjänsteman vid Riksskatteverket för brott mot tystnadsplikt i enlighet med BrB 20 kap. 3 §. Åtalet gällde dels om uppgifter i en hemställan till Domstolsverket (DV) rörande förtursbehandling i skattemål omfattades av skattesekretess och om det i så fall varit tillåtet att ändå lämna ut uppgifterna. HD bedömde att skatteväsendets intresse av att få ut informationen till domstolarna i syfte att de ifrågasvarande skatteprocesserna, som rörde stora belopp, skulle få en snabb behandling fick ställas mot intresset av sekretess.

Med hänsyn till det anförda får intresset av att uppgifterna lämnades till domstolarna genom DV bedömas ha haft företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnades ut på detta sätt. Uppgiftslämnandet har därmed varit tillåtet enligt generalklausulen (tidigare 14 kap. 3 §) i sekretesslagen. Det innebär att ingen av de tilltalade röjt någon uppgift som de varit skyldiga att hemlighålla enligt sekretesslagen. Åtalen skall därför ogillas. HD fastställde därmed HovR:ns domslut.

I ärendet JO 1996/97 s. 474 hade en försäkringskassa lämnat uppgifter till en kronofogdemyndighet om att en person var berättigad till livränta för att kunna ge kronofogdemyndigheten möjlighet att göra utmätning på obetalda underhållsbidrag. JO kom fram till att eftersom det var fråga om bidragsförskott var det nödvändigt för försäkringskassan att lämna ut uppgifterna för att kunna fullgöra sin verksamhet.<sup>110</sup>

I ärendet JO 1984/85 s. 265 påpekade JO att utlämnande inte får ske enbart i syfte att höja myndighetens effektivitet eller för att biträda andra myndigheter.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> SOU 2007:43 a. a. s. 191.

<sup>109</sup> SOU 2009:72 a. a. s. 9 f.

<sup>110</sup> Hed, Irja, a. a. s. 41.

<sup>111</sup> Hed, Irja, a. a. s. 41.

## 6.3 Sekretessbestämmelserna föremål för översyn

Inom ramen för det europeiska polissamarbetet har det under de senaste åren förhandlats och antagits flera rambeslut och rådsbeslut som berör behandling av personuppgifter inom polisen. Flertalet av dessa ger ökade möjligheter för brottsbekämpande myndigheter att utbyta uppgifter inom sitt område. Vidare finns det s.k. dataskyddsrambeslutet, som innehåller bestämmelser om skydd för personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete.<sup>112</sup> Flertalet beslut syftar till att fördjupa samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet. För att kunna genomföra besluten i svensk rätt har ändringar i exempelvis polisdatlagen föreslagits.<sup>113</sup>

Flera förslag som rör sekretessen har varit föremål för beredning hos Justitiedepartementet på senare år. Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) föreslår lättnader i sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL när det gäller informationsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt BRU bör sekretess inte vara ett hinder för utbyte av uppgifter inom den brottsbekämpande verksamheten. Den nuvarande regleringen är för otydlig och svårtillämpad.<sup>114</sup> Förslaget lyftes fram av Justitiedepartementet (Ds 2007:43) och skulle innebära att uppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga hos den öppna polisen utan hinder av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL ska lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna *om den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sin brottsbekämpande verksamhet*.<sup>115</sup> Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet (Justitiedepartementet).<sup>116</sup>

Avvägningen mellan integritetsaspekter och insynsintresset har lett till att sekretessregleringen utformats så att uppgifter i vissa register omfattas av starkare sekretess än motsvarande uppgifter i andra handlingar. Avvägningen mellan intresset av insyn i bl. a. förundersökningsförfarandet, intresset av att de brottsbekämpande myndigheterna kan bedriva sitt arbete på ett effektivt sätt samt den enskildes behov av integritetsskydd, kan innebära ett krav på kompletterande författningsändringar vid en eventuell ändring av skaderekvisitet.<sup>117</sup>

---

<sup>112</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 52.

<sup>113</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 54.

<sup>114</sup> SOU 2005:117. *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder*. Stockholm 2005, s. 162 ff.

<sup>115</sup> SOU 2009:72 a. a. s. 43 f.

<sup>116</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 189.

<sup>117</sup> SOU 2009:72 a. a. s. 143 f.

# 7 Skyddet av den personliga integriteten

Inledningsvis ges en återgivning av hur begreppet personlig integritet definierats i förarbetena. Därefter sker en fördjupning av när den personliga integriteten hotas i den brottsbekämpande verksamheten och därefter en översyn över gällande rätt på området.

## 7.1 Definition av personlig integritet

Det är svårt att ge en definition som på ett heltäckande sätt fångar in begreppet personlig integritet. Inte ens Europakonventionen innehåller en heltäckande positiv definition av vad som innefattas i det i konventionen använda begreppet respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens. Substansen i denna rättighet kommer istället fram genom domstolsavgöranden i enskilda fall. Individens rätt till kroppslig integritet, kommunikation och rätt att avgöra om andra ska få ta del av känsliga uppgifter som rör t. ex sexualliv eller hälsa samt rätt att avskärma sig från omgivningen har ansetts vara viktiga utgångspunkter i översyn av ny lagstiftning.<sup>118</sup> Uttrycket personlig integritet har inte definierats i vare sig lag eller annan författning. Sammantaget tycks dock alla former av definitioner ha samlats kring att kränkning av integriteten innebär ett oönskat intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad.<sup>119</sup>

## 7.2 Den personliga integriteten hotas vid hantering av personuppgifter

Under alla omständigheter ska myndighetsregister av större format som innehåller känslig information ha stöd i lag. I de fall då man valt att på förordningsnivå reglera myndigheters uppgiftsskyldighet i förhållande till andra kan lagstiftningsåtgärder bli nödvändiga att vidta. Ett exempel på detta utgör Säkerhetspolisens hantering av personuppgifter, ett annat är polisens personuppgiftshantering i underrättelseverksamhet och under en brottsutredning.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> SOU 2008:3. *Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag*. Stockholm 2008, s. 14 f.

<sup>119</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 67.

<sup>120</sup> SOU 2008:3 a. a. s. 17 f.

## 7.2.1 Brottsbekämpande myndigheters hantering av personuppgifter

De från integritetsskyddssynpunkt viktigaste momenten i hanteringen av personuppgifter handlar om hur uppgifter om enskilda får samlas in, ändamålet med behandlingen och i vilken utsträckning uppgifter på grund av uppgiftsskyldighet skall lämnas ut till andra myndigheter. Enligt Integritetsskyddskommittén bör uppgiftsskyldighet av ovan nämnd form omfattas av ett utvidgat grundlagsskydd för att stärka den personliga integriteten.<sup>121</sup>

Olika sätt att skydda en individs integritet kan vara att avgränsa tillgången till uppgifterna till en mindre krets. Från integritetssynpunkt har det också betydelse om uppgifterna stannar inom polisen eller om de sprids till andra myndigheter.<sup>122</sup>

Risken för ökade intrång i den personliga integriteten måste också ses i ljuset av att de övriga brottsbekämpande myndigheterna redan idag i stor utsträckning vid begäran har möjlighet att få ut uppgifter ur misstankeregistret.<sup>123</sup> I princip råder samma sekretess för uppgifter om brottsbekämpning hos alla berörda myndigheter.<sup>124</sup>

Med anledning av den lagstiftning inom framför allt brottsbekämpningen som tillkommit senaste åren föreslog Integritetsskyddskommittén att ett kontrollorgan införs som bevakar hur integritetsskyddet hos myndigheterna efterlevs.<sup>125</sup>

## 7.3 Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten

Alla människor har rätt till en fredad zon för sitt privatliv och det är stadgat i internationella konventioner och även i svensk grundlag. Här ges en översikt av internationella bestämmelser och därefter följer en genomgång av gällande svensk rätt.

### 7.3.1 Internationella bestämmelser

År 1948 antog Förenta Nationerna (FN) den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. De rättigheter som räknas upp i förklaringen har därefter vidareutvecklats i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) från år

---

<sup>121</sup> SOU 2008:3 a. a. s. 18.

<sup>122</sup> Ds 2007:43 a. a. s. 160 f.

<sup>123</sup> Se 5 § lag (1988:621) om misstankeregister.

<sup>124</sup> SOU 2007:43 a. a. s. 195.

<sup>125</sup> SOU 2008:3 a. a. s. 25.

1950 och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från år 1966.

Två internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att respektera och som har särskild betydelse för den personliga integriteten är Europakonventionen (1950) och EU:s rättighetsstadga (2000).<sup>126</sup> Europakonventionen intar en särställning eftersom den utgör en integrerad del av den svenska rättsordningen och är rättsligt bindande. Av de mänskliga rättigheter som Europakonventionen omfattar är i första hand artikel 8 – som tar sikte på respekten för privat- och familjeliv, hem och korrespondens - av betydelse för skyddet för den personliga integriteten. En inskränkning av denna artikel får bara ske med stöd av lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.<sup>127</sup>

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 och få sin sak prövad i en nationell instans. Även i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter finns en bestämmelse till skydd för godtyckligt eller olagligt ingripande i någons privat- eller familjeliv (artikel 17).<sup>128</sup>

I ett rättsfall från Europadomstolen från år 2000 som berörde skadestånd på grund av uppgifter i säkerhetspolisens register tillerkände Justitiekanslern den 23 juni 2009 sammanlagt 21 personer skadestånd på grund av att uppgifter om dem förts in i säkerhetspolisens register och inte gallrats. Sedan polisdatalagens införande 1999 finns det krav på att uppgifter som förs in i säkerhetspolisens register ska gallras senast efter tio år om inga nya uppgifter tillförts registret. I klagomålet anfördes att det skett en kränkning av artikel 8, 10 (yttrandefrihet), 11 (frihet att delta i sammankomster och föreningsfrihet) och 13 i Europakonventionen.<sup>129</sup>

I flera fall kom Europadomstolen fram till att det skett en kränkning av artikel 8, 10, 11 och 13. Europadomstolen fann i det aktuella målet att, i fråga om Säkerhetspolisens registrering, inte vare sig JO, Justitiekanslern, den dåvarande Registernämnden eller Datainspektionen uppfyllde kravet på tillgång till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen. Inte ens tillsammans uppfyllde de detta krav. I syfte bl.a. att skapa ett sådant rättsmedel inrättades Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, som började sin verksamhet den 1 januari 2008. Kontroll- och tillsynsfunktionen hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ger således enskilda möjlighet att på ett sätt som inte har funnits tidigare få en granskning av om uppgifter i

---

<sup>126</sup> I EU:s rättighetsstadga beskrivs de fri- och rättigheter som EU erkänner att varje människa har.

<sup>127</sup> SOU 2008:3 a. a. s. 71 f.

<sup>128</sup> Prop. 2009/10:85 a. a. s. 46.

<sup>129</sup> Dömdomen 6 juni 2000 i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målet Segerstedt-Wiberg och andra mot Sverige, (no. 62332/00). JK-beslut 2009-06-23, dnr. 7927-07-47.

Säkerhetspolisens register behandlas i enlighet med gällande författningar.<sup>130</sup>

I Europakonventionen har rätten till respekt för privat- och familjelivet en med andra grundläggande fri- och rättigheter jämbördig ställning. Detta ställer ökade krav på att Sverige ska lyfta upp skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen. De företeelser som bör fångas in i ett utökat grundlagsskydd är framför allt sådan övervakning och kartläggning av en individ som sker i hemlighet eller utan samtycke.<sup>131</sup> Personregister som innehåller uppgifter av känslig art såsom politisk uppfattning, religionstillhörighet etc. kan i många fall anses beröra rätten till respekt för privatlivet. Artikel 8 kan anses ställa krav på behandling av sådana uppgifter i tre avseenden; dels i fråga om det berättigande att alls registrera uppgifterna, dels i fråga om rätt för den enskilde att själv få del av uppgifterna och dels slutligen i fråga om skydd mot att andra får tillgång till uppgifterna. De fall Europadomstolen prövat som berört personregistrering i strid mot artikel 8 har ofta handlat om huruvida förutsättningarna för ett nödvändigt undantag föreligger.<sup>132</sup>

Även i EU så finns bestämmelser om skydd för personuppgifter. En viktig fråga på området är harmonisering av dessa regler och det har framförts krav på en harmonisering av reglerna till skydd för personuppgifter som överförs inom EU. En förutsättning för ett ökat informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i EU:s medlemsstater är att det finns harmoniserade regler om skydd för de personuppgifter som överförs eller görs tillgängliga. För personuppgiftsbehandling på detta område gäller Europarådets dataskyddskonvention No. 108 och dess rekommendation No. R (87) 15, om användning av personuppgifter i polissektorn. Det måste ske en bedömning på grundval av riktighet och tillförlitlighet och uppgifterna måste gallras när de inte längre behövs. Vidare får uppgifterna bara behandlas för särskilda, uttryckliga och berättigade ändamål och att senare behandling inte får ske för ändamål som är oförenliga med det ursprungliga syftet. Undantag kan tillåtas för att bekämpa brott, men endast om det är tillåtet i lag och utgör en nödvändig åtgärd i ett demokratiskt samhälle. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar sin tillsyn parallellt med Datainspektionen.<sup>133</sup>

### 7.3.2 Regeringsformen

Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen. I 1 kap. 2 § första stycket slås det fast att den offentliga makten ska utövas med respekt bl.a. för den enskilda människans frihet och i fjärde stycket anges bl.a. att det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. I 2 kap. 3 § andra stycket sägs att varje medborgare, i den utsträckning som anges i lag, ska skyddas mot att hans personliga integritet

<sup>130</sup> Målet Segerstedt-Wiberg och andra mot Sverige a.a.

<sup>131</sup> Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*. Stockholm 2009, s. 414.

<sup>132</sup> SOU 2008:3 a. a. s. 78.

<sup>133</sup> [www.datainspektionen.se](http://www.datainspektionen.se) Yttrande Datainspektionen, Dnr 695-2008.

kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.

1 kap. 2 § fjärde stycket RF anger att det allmänna ska värna den enskildes privatliv. Detta får ses som ett målsättningsstadgande men bestämmelsen har ingen bindande verkan för det allmännas utövning av den offentliga makten. Skyddet för den enskildes rätt till en fredad tillvaro kommer främst till uttryck i vanlig lag. Dels genom bestämmelser om skydd för den personliga integriteten och dels genom bestämmelser om kompensation vid överträdelser. Inskränkningar i offentlighetsprincipen genom bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen syftar även till att stärka skyddet för den enskildes integritet.<sup>134</sup>

En annan bestämmelse i RF som har karaktären av normgivningsregel, är 2 kap. 3 § andra stycket RF som garanterar att varje medborgare ska i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. Närmare bestämmelser om hur skyddet är utformat finner man i vanlig lag, framför allt i personuppgiftslagen (1998:204).<sup>135</sup>

### 7.3.3 Offentlighets- och sekretesslagen

I förarbetena till den nya sekretesslagen anser författarna att det även fortsättningsvis bör finnas sekretessgränser mellan och inom myndigheter. Utan sekretess mellan myndigheter skulle uppgifter kunna spridas i allt för stor krets. Det framhålls även att dessa argument framfördes redan vid sekretesslagens tillkomst som skäl till att sekretess bör gälla i förhållandet mellan olika myndigheter och även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Lagstiftarna anser att dessa argument fortfarande har bärkraft. Vidare anser de att ordningen är relativt fast inrotad hos de personer som ska tillämpa sekretesslagen och att ingen ändring ska ske av principen att sekretess ska råda mellan myndigheter.<sup>136</sup>

### 7.3.4 Brottsbalken

Olika bestämmelser i brottsbalken reglerar skyddet för den enskildes integritet. Då en tjänsteman begår ett fel aktualiseras bestämmelsen om tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB. Bestämmelsen är subsidiär till andra straffbestämmelser. Ett annat exempel är brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB. Den personkrets som kan dömas för brott mot tystnadsplikt är främst de arbetstagare som omfattas av sekretesslagens bestämmelser. Även den som begår gärningen av oaktsamhet kan dömas till ansvar. I ringa fall döms inte till ansvar.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> SOU 2008:3 a. a. s. 95.

<sup>135</sup> SOU 2008:3 a. a. s. 113.

<sup>136</sup> SOU 2003:99 Del 1. *Huvudbetänkande av Offentlighets- och sekretesskommittén*. Stockholm 2003, s. 229.

<sup>137</sup> SOU 2008:3 a. a. s. 136 f.



## 7.4 Lagförslag som syftar till att stärka skyddet för personlig integritet

Parallellt med det pågående arbetet med att stärka polisens möjligheter till ett effektivt informationsutbyte har en utredning sett över skyddet för den personliga integriteten. I syfte att höja rättssäkerheten vid exempelvis signalspaning ska tillstånd föregås av ett domstolsbeslut.

### 7.4.1 Stärkning av skyddet för den personliga integriteten i grundlag

Det har på senare tid framförts flera förslag på hur skyddet för den personliga integriteten ska stärkas. I den nyligen framlagda propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) föreslås bl.a. att grundlagsskyddet för den personliga integriteten ska stärkas. Integritetskommittén framhåller bl.a. att de bestämmelser som har betydelse för integritetsskyddet inskränker sig i huvudsak till ett förbud mot politisk åsiktsregistrering och ett förbud mot ingrepp i form av husrannsakan, hemlig avlyssning m.m. utan stöd i lag. Enligt en ny bestämmelse, som tas in i 2 kap. 6 § 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. Vidare ska skyddet mot intrång kunna begränsas i lag endast i den ordning som föreskrivs i 2 kap. regeringsformen. Det föreslås även att 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen ska upphävas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.<sup>138</sup>

I ett lagförslag initierat av justitieminister Beatrice Ask, Dir. 2009:40, föreslås att det ska bli lättare att få skadestånd av staten när den personliga integriteten kränkts. Förslaget syftar även till att den enskilde ska kunna kontakta Datainspektionen och få reda på information från samtliga register för att kunna kontrollera innehållet.<sup>139</sup>

### 7.4.2 Tillsyn och kontroll

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en självständig myndighet under regeringen med uppgift att utöva kontroll och tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter samt Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Integritetsskyddet har även stärkts i samband med signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten genom krav på tillståndsprövning i domstol av ansökningar om signalspaning och genom särskilda regler om kontroll och tillsyn. Regeringen har instämt i integritetsskyddskommittén bedömning att behovet av ett utökat integritetsskydd gör sig starkast gällande i

<sup>138</sup> Prop. 2009/10:80 a. a. s. 171 ff.

<sup>139</sup> Dir. 2009:40. *Statens skadeståndsansvar vid överträdelser av Europakonventionen*, [www.svd.se](http://www.svd.se) Nytt förslag om öppnare register, 2010-04-22.

förhållande till åtgärder som innebär kartläggning eller övervakning av personliga förhållanden.<sup>140</sup>

Regeringen har i en senare utredning förslagit att Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva parallell tillsyn över polisens behandling av personuppgifter inom den brottsbekämpande verksamheten. Dataskyddsinspektionen har invänt att det finns risk för att en sådan lösning kan leda till oklarheter för allmänheten, tillsynsobjektet och tillsynsmyndigheterna.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Prop 2009/10:80 a. a. s. 175 ff.

<sup>141</sup> Prop 2009/10:85 a. a. s. 272 f.

## 8 Diskussion

En bred myndighetssamverkan i Operativa rådet och aktionsgrupper som opererar över hela landet har lett till att ett stort antal personer anhållits misstänkta för brott och även att en del gods tagits i beslag.<sup>142</sup> Den stora behållningen av regeringens satsning är att samtliga myndighetsrepresentanter är positiva till en uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten i syfte att försvåra de kriminellas etablering i Sverige. Samverkansrådet har beslutat att den myndighetsgemensamma inriktningen under 2010 i första hand ska fokusera på konstellationer med kapacitet att agera inom de tre brottsområden som bedöms som särskilt farliga i kombination med varandra. Dessa är användandet av företag i brottslig verksamhet, otillåten påverkan och våld.<sup>143</sup>

Under arbetets gång har några funderingar dykt upp.

Hur ser allmänheten på det informationsutbyte som sker i samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter? Vad är vi mest rädda för i vårt öppna samhälle; risken för att bli kontrollerade och övervakade av staten eller risken för att de kriminella får allt starkare fäste och en större utbredning i Sverige?

I den följande analysen kommer jag att gå in på vilka hinder de brottsbekämpande myndigheterna möter i sitt arbete och hur behoven skulle kunna tillgodoses genom den nya lagstiftningen. Därefter kommer jag att övergå till att diskutera vad det kan få för konsekvenser för rättssäkerheten med de lagändringar som myndigheterna föreslår.

### 8.1 Verksamhetsintressen

När en myndighet begär att en annan myndighet ska lämna ut uppgift om person eller sak gäller ofta sekretess. Sekretessen kan brytas vid brottsmisstanke eller om förundersökning inletts. I ett tidigt skede, vid utbyte av underrättelseinformation, är bestämmelserna inte lika tydliga.

De genomförda intervjuerna har visat att det finns ett uttalat behov att förtydliga vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av OSL – generalklausulen i synnerhet.

Sekretessbestämmelsernas begränsade räckvidd kan innebära att sekretess inte kan garanteras hos den mottagande myndigheten, vilket kan hämma viljan att lämna ut uppgifter. Även om kunskaperna ökar finns det risk för att tillämpningen blir olika mellan olika befattningshavare runt om i landet. Avseende de brottsbekämpande myndigheterna har de liknande sekretessbe-

---

<sup>142</sup> *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*, a.a. s. 9.

<sup>143</sup> *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten*, a.a. s. 3 ff.

stämmelser, vilket medför att den utlämnande myndigheten inte på samma sätt måste kontrollera att uppgiften omfattas av sekretess hos mottagaren.

Migrationsverket, Kriminalvården och Försäkringskassan ingår inte bland de brottsbekämpande myndigheterna men är representerade i Operativa rådet genom samverkan i RUC. Under 2010 är det tänkt att Migrationsverket och Försäkringskassan ska ingå även i NUC, där Kriminalvården också ingår. De uppräknade myndigheterna är, enligt min mening, viktiga i kampen mot den organiserade brottsligheten. Ekonomiska medel är drivkraften i den organiserade brottsligheten och bidrag som felaktigt betalats ut medför en åtstramning som i vissa fall kan vara kännbar. Kriminalvården har de senaste åren byggt upp en underrättelseorganisation och utgör en viktig faktor. En del ledare för den organiserade brottsligheten kan styra sin verksamhet inifrån fängelset genom att meddela sig med omvärlden genom att lägga ut information på text-tv, Internet, via insmugglade telefoner eller besökare. Migrationsverket har den initiala kontakten med asylsökande och utgör också en väldigt viktig länk i samverkan mot den grova organiserade brottsligheten. Människosmuggling, flyktingspionage och tillverkning av falska handlingar är brott som Migrationsverket inte sällan kommer i kontakt med genom sin verksamhet.

En bestämmelse som reglerar sekretess för de brottsbekämpande myndigheternas informationsutbyte och en, mer restriktiv, bestämmelse som reglerar informationsutbytet mellan de samverkande myndigheterna vore lämpligt. För såväl brottsbekämpande som samverkande myndigheter skulle det således innebära en lättnad i sekretessbestämmelserna. Spridning av uppgifter till en större krets och ovana att arbeta med underrättelseinformation vid myndigheter som inte räknas till de brottsbekämpande utgör två argument för att ha en mer restriktiv bestämmelse för de samverkande myndigheterna.

Förslaget i den nya polisdatalagen innebär en lättnad i sekretessen jämfört med den tidigare lagstiftningen. Uppgifterna som får göras gemensamt tillgängliga gäller exempelvis personer som är misstänkta för brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år och däröver eller om personen kan antas komma att begå brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver och är allvarligt kriminellt belastad eller kan antas utgöra ett hot mot andras personliga säkerhet. De brottsbekämpande myndigheterna har, trots gällande sekretessregler, rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna i sin brottsbekämpande verksamhet. Det gäller även Kriminalvården om uppgifterna behövs i den förebyggande verksamheten. Jag har noterat att otillåten påverkan oftast inte medför något längre fängelsestraff men det har åtgärdats genom att i lagtexten införts ”kan antas utgöra ett hot mot andras personliga säkerhet”. Förtäckta hot och trakasserier genom att kriminella förföljer företrädare för rättsväsendet till deras bostad och närmar sig dem för att tala om att de vet att företrädarna utreder deras ärende, utgör exempel på otillåten påverkan. Det är, enligt min mening, av största vikt att inte ge vika för dessa individer och jag anser därför att lagstiftningsförslaget är välkommet.

Såväl nationellt som inom EU byggs det upp databaser för att vissa brottsbekämpande myndigheter ska kunna få elektronisk tillgång till personuppgifter som är nödvändiga i deras brottsbekämpande verksamhet. Hanteringen av uppgifterna ska kontrolleras av övervakningsorgan. I den nya polisdatlagen föreslås att de brottsbekämpande myndigheterna får medges direktåtkomst till personuppgifter som gjorts gemensamt tillgängliga. En myndighet som medgetts direktåtkomst ansvarar själv för att tillgången till personuppgifter begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Jag vill göra läsaren uppmärksam på att alla former av sökningar i register lämnar spår av användaren och den som överträder sin behörighet riskerar därmed åtal för tjänstefel. Så var exempelvis fallet med de individer som, utan att behöva uppgiften för tjänsten, gjorde slagningar 2003 som berörde utredningen kring mordet på dåvarande utrikesminister Anna Lindh. Emellanåt är det tidsfaktorn som avgör om ett brott ska få en lösning eller ej och av det skälet är jag positiv till direktåtkomst så länge endast den information som är nödvändig behandlas.

Eftersom registerlagstiftningen skiljer sig åt mellan de brottsbekämpande myndigheterna krävs det en översyn för att skapa en enhetlig reglering. Exempelvis har Skatteverket, som är en av de brottsbekämpande myndigheterna, en registerlagstiftning som skiljer sig från övrigas registerlagar. En enhetlig reglering skulle skapa möjligheter för ett effektivare informationsutbyte.

## 8.2 Integritetsskyddsintressen

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att det finns en rättsordning som ger individen skydd mot övergrepp från samhället och andra individer; i denna rättsordning ingår juridisk trygghet och att rättsreglerna tillämpas förutsägbart och effektivt. I Sverige har vi exempelvis ett förbud mot retroaktiv strafflagstiftning, dvs. ingen lag – inget brott.

Rättssäkerheten är en viktig del av den demokratiska rättsordningen, och handlar om det juridiska förhållandet mellan den enskilde och staten. Likhet inför lagen innebär att alla förtjänar samma behandling och på lika villkor. Syftet i en rättssäker stat är att alla ska vara skyddade från övergrepp från andra medborgare, myndighetspersoner och av samhället, och säkrade sina friheter. Till rättssäkerhet brukar även tillföras människors rätt till privatliv, som föreskrivet i artikel 8 EKMR. Såväl brottsoffers integritet som en misstänkts integritet kan kränkas. Den svåra avvägningen är att avgöra vems integritet som bör premieras i lagstiftningen – offrets eller gärningsmannens? Eller kanske bådas?

Den personliga integriteten är skyddad i lag och kränkning av den kan utgöra ett brott. Ett intrång i den personliga sfären behöver inte utgöra en kränkning om det sker med samtycke. Om det däremot sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden kan det utgöra ett brott. Särskilt integritetskränkande är registrering

av känsliga personuppgifter och därför är kraven höga för att få registrera uppgifter, vilket jag anser är eftersträvansvärt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Det är en svår uppgift att hitta balansen mellan integritet och effektivitet för att skapa regler som kan anses godtagbara från båda synpunkter. Av den anledningen är det förståeligt att det tagit elva år och krävt noggrann utredning, för Justitiedepartementet att lägga fram förslaget till en ny polisdata-lag. Propositionen som lades fram våren 2010 syftar dels till att öka möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att utbyta mer information, men genom krav på behörighet till vissa register inom en myndighet, gallringsregler och övervakning av Säkerhets- och integritetsnämnden, har skyddet för den personliga integriteten stärkts.

Polisens arbete vilar på en demokratisk grund och i enlighet med behovs- och proportionalitetsprincipen i polislagens 8 § ska varje åtgärd från polisens sida prövas.<sup>144</sup> Polisens arbete syftar till att se till att lagarna och våra demokratiska principer efterlevs så att människor kan leva i ett fritt samhälle. Det paradoxala, enligt min mening, är att en del individer upplever att polisen istället för att skydda integriteten står för en kränkning av den.

De rättsfall jag valt att ta med visar att det hela tiden är en intresseavvägning mellan det ändamålsenliga i en myndighets handlande och det intrång det medför för den enskilde. Förutsägbarhet för en myndighets agerande är en förutsättning för vårt demokratiska samhälle och Europadomstolens dom (målet Segerstedt- Wiberg m.fl. mot Sverige) som behandlar säkerhetspolisens registrering av känsliga personuppgifter, visar att de rättsvårdande myndigheterna måste kontrolleras för att brister ska lyftas fram, eller undvikas helt. I enlighet med Europakonventionens artikel 13 har Sverige sedan 2008 ett effektivt rättsmedel genom Säkerhets- och integritetsnämnden. Parallellt med SIN har Dataskyddsinspektionen samt JO och JK viktiga roller i arbetet med att övervaka att myndigheterna fullgör sina uppgifter på ett rättssäkert och ändamålsenligt sätt.

I den nya polisdatalagen föreslås brottets allvarlighetsgrad ha betydelse för om ett informationsutbyte med andra myndigheter än polisen kan ske. Även mindre allvarlig brottslighet som sker systematiskt har föreslagits ingå bland de brott som bryter sekretessen. Vilka typer av brott som avses bör tydligt framgå av lagstiftningen. Otydlighet riskerar annars att leda till en osäkerhet hos handläggaren som gör att informationen inte lämnas ut, alternativt att information som borde lämnats ut inte gör det. I övrigt anser jag att förslaget ligger i linje med de normer vi lever efter i dagens samhälle; ju allvarligare brott – desto viktigare att utreda. Ett exempel på samhällsintresset av att beivra brott är exempelvis att preskriptionstiden för mord nyligen slopats.

En fråga som jag anser noga måste övervägas är förslaget att ha samma sekretessbrytande regler inom de myndigheter som arbetar mot grov organiserad brottslighet. Eftersom det involverar exempelvis Migrationsverket och

---

<sup>144</sup> Se 8 § polislag (1984:387).

Försäkringskassan, som inte är brottsbekämpande myndigheter, uppstår frågan om hur informationen hanteras när det gäller underrättelseinformation. För att hantera underrättelseinformation krävs det utbildning och frågan är om det är nödvändigt att ha samma regler eller om sekretessbestämmelser som rör de brottsbekämpande myndigheterna och en annan bestämmelse som rör de samverkande myndigheterna är det optimala.

Klart är att spridningen till en större krets alltid medför en större risk för intrång i den personliga integriteten. Men frågan är om polisen alltid, trots utbildning och erfarenhet, är bättre på att hantera underrättelseinformation. Den grundlagsskyddade meddelarfriheten är nödvändig i ett rättssamhälle för att kunna granska myndigheter osv. Däremot kan den även vara skadlig då underrättelseinformation läcker ut, som exempelvis fallet med Alcatraz-listan. Listan innehöll år 2009 personuppgifter på de 100 mest efterspanade brottslingarna i Sverige och var givetvis ytterst känslig. En spridning av underrättelseinformation i en större krets ökar naturligtvis riskerna för att den personliga integriteten kränks.

Direktåtkomst till olika register är känsligt eftersom det innebär en stor spridning av uppgifter. Givetvis är det också beroende av mellan vilka myndigheter uppgifterna sprids. Oavsett vilka myndigheter som får elektronisk tillgång till uppgifter, är jag av åsikten att det är det lämpligt att i föreskrifter ge behörighet till den tjänsteman som behöver uppgiften för att kunna fullgöra sitt arbete.

Det finns strikta regler i polisdatalagen om vilka uppgifter som får registreras och på vilken grund. Givetvis måste alla uppgifter om en person gallras efter en bestämd tid eller då de inte längre är aktuella. Den som registrerar en uppgift måste hela tiden ställa sig frågan om vad som är syftet med registreringen. Frågan om rätt för den enskilde att själv få del av uppgifterna måste vägas mot intresset av att skydda exempelvis en utredning eller uppgifter som rör skyddet av rikets säkerhet. Slutligen gör sig frågan om skydd mot att andra får tillgång till uppgifterna också gällande. Som nämnts tidigare är hanteringen av uppgifter viktig inom en myndighet och bara de som behöver informationen i sin tjänst bör ha tillgång till uppgifterna.

### **8.3 Slutord**

Min uppfattning är att individer och grupper som medvetet och systematiskt väljer att ställa sig utanför och att angripa rättsordningen förtjänar en särbehandling från staten och det civila samhället. För att komma åt individer som medvetet och systematiskt sprider otrygghet och livnär sig på kriminalitet, behövs insatser från samtliga myndigheter representerade i Operativa rådet. Nationella insatser i kombination med lokala, förebyggande åtgärder krävs för att samhället ska kunna hejda den organiserade brottsligheten och ta tillbaka mark som förlorats till kriminella aktörer.

Jag anser att brottets allvarlighetsgrad ska vara vägledande i bedömningen av var gränsen går för myndigheternas möjligheter till informationsutbyte.

Mindre allvarliga brott som sker systematiskt och otillåten påverkan ska även räknas hit. Den grova organiserade brottsligheten är inte i första hand ett polisiärt problem – utan ett samhälleligt problem. Vid misstanke om brott och hantering av information måste vikten av oskyldighetspresumtionen framhållas. En individ förtjänar att behandlas som oskyldig fram till att han genom en rättvis rättegång blivit dömd för brottet han var misstänkt för.

Direktåtkomst till register anser jag bör vara noga reglerad så att endast tjänstemän som bedöms behöva tillgången för att kunna fullgöra sitt arbets behörighet.

En översyn över de brottsbekämpande myndigheternas registerlagstiftning och sekretesslagstiftningen kommer att krävas på sikt. Registerlagstiftningen behöver harmonieras för att de brottsbekämpande myndigheterna bättre ska kunna samverka mot den grova organiserade brottsligheten. En harmonisering av lagstiftningen krävs även internationellt. En tydligare offentlighets- och sekretesslag som skapar förutsättningar för en god samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna avseende den grova organiserade brottsligheten och samtidigt ställer höga krav på hanteringen av personuppgifter för att stärka skyddet för den personliga integriteten vore en optimal lösning.



# Bilaga A Frågor gällande sekretessbrytande regler mellan myndigheter som samverkar inom Operativa rådet

Intervjuerna är genomförda av jur. stud. Caroline Möncke i februari 2010 och omfattar Rikskriminalpolisen, Internationella åklagarkammare och Tullverket. Skatteverket har skriftligen besvarat frågorna. Företrädarna som intervjuats har fått tillfälle att läsa igenom och komma med synpunkter på svaren.

## RIKSKRIMINALPOLISEN

Tommy Hydfors, biträdande chef Rikskriminalpolisen, tillika ordförande Operativa rådet

1. Sju månader har gått sedan Operativa rådet startade sin verksamhet i dess nuvarande form. Hur vill du sammanfatta resultatet av verksamheten?

Ett gemensamt fokus och en gemensam målsättning med arbetet leder till att man på sikt kan räkna med att nå goda resultat i kampen mot den organiserade brottsligheten.

Det finns en strävan att lyfta ärenden från ett regionalt plan till ett nationellt plan. Under de första månaderna har stort fokus varit på att utbilda personal och få dem att lära sig rutinerna. Polisens resurser - 200 poliser - är tillräckligt för att klara uppdraget. En rapport som sammanfattar resultatet kommer att sändas till regeringen den 15 mars.

2. Hur fungerar samverkan inom Operativa rådet?

Polisen är mycket nöjd med resultatet av samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna. En målsättning är att även involvera Försäkringskassan och Migrationsverket i NUC (Nationellt Underrättelse Centra).

3. Beskriv, i stora drag, er myndighets roll i Operativa rådet?

Jag är visserligen anställd vid Rikskriminalpolisen men som ordförande i Operativa rådet företräder jag samtliga myndigheter. Som

ordförande leder jag arbetet i Operativa rådet där gemensamma beslut fattas av representanterna för de olika myndigheterna. Besluten som fattas blir bindande för myndigheterna.

4. Hur många operationer har er myndighet varit delaktiga i?

Sedan starten har Operativa rådet varit delaktig i 19 ärenden, varav sju är avslutade. I något fall har uppdraget varit att inhämta under rättelseinformation om en viss gruppering. På knappt två månader lyckades man inhämta så pass mycket information om grupperingen att beslut fattades att effektivaste sättet att bekämpa grupperingen var genom traditionella insatser med uniformerad polispersonal.

5. Om er myndighet varit involverad i operationer som berört även andra europeiska länder, hur har denna internationella samverkan fungerat?

Med anledning av att de kriminella nätverken ofta verkar utanför Sveriges gränser är det snarare regel än undantag att ett ärende får internationell karaktär.

Rikskriminalpolisen har en väl fungerande samverkan genom den europeiska polisbyrån Europol. Informationsutbytet sker blixtnabbt mellan länderna.

6. Anser du att informationsutbytet inom Operativa rådet/RUC/NUC fungerar tillfredställande för er del? (Beskriv gärna vad som fungerar bra respektive mindre bra).

En lagändring gällande de sekretessbrytande reglerna har varit på tal under hösten 2009. Inom Operativa rådet upplever man inte det som ett problem med de sekretessbrytande reglerna. Inom RUC och NUC stretchas nog generalklausulen (10 kap. 27 § OSL) så långt det är möjligt.

7. Har er myndighet tillgång till de register den behöver för att kunna verka effektivt i kampen mot den grova organiserade brottsligheten?

Ja, jag som ordförande anser att samverkan inom Operativa rådet gör att behovet är tillgodosett.

8. Finns det behov av att ändra offentlighets- och sekretesslagen för att tydliggöra vilken information som kan lämnas till samverkande myndigheter?

Operativa rådet upplever inte det som ett problem med sekretessen och ser därför inget större behov av en ändring. Det har inte funnits några problem att ta reda på vilka sekretessregler som gäller hos mottagande myndighet.

9. Finns det behov av att ändra offentlighets- och sekretesslagen för att underlätta informationsutbytet mellan samverkande myndigheter?

Som nämnts under punkt 6 är generalklausulen stretchad för att resultat ska kunna uppnås i verksamheten. Det upplevs som en liten nackdel och de samverkande myndigheterna är positiva till att det skulle kunna förtydligas så att ett mer generellt informationsutbyte skulle kunna ske utan att använda generalklausulen.

10. Om det skulle bli aktuellt med en lättnad i sekretessen, enligt punkt 9, för en verksamhet, skulle det då finnas risk för negativa konsekvenser för er myndighets verksamhet?

Hantering av känslig information medför alltid risk för läckor och med den lagstadgade meddelarfrihet som Sverige har är det omöjligt att undvika helt. Ett ökat flöde av känslig information medför att det blir ännu viktigare att se till att endast personer som behöver få access till informationen har det.

11. Skulle en gemensam databas för brottsbekämpande myndigheter inom Operativa rådet vara ett sätt att öka effektiviteten?

Personligen är jag tveksam till att införa generell direktåtkomst till uppgifter i andra myndigheters databaser. Detta är nu inte ett problem genom skapandet av ett nationellt underrättelsecentra. Där sitter representanter från samtliga brottsbekämpande myndigheter och kan dela informationen utan att någon har direktåtkomst till varandras databaser.

12. Skulle en sådan databas vara acceptabel med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten?

Det skulle innebära att fler personer får tillgång till uppgifter om en individ och det finns därför inget skäl att gå ifrån rutinerna där uppgifterna begärs ut från den samverkande myndigheten.

13. Hur ser framtidsutsikterna för Operativa rådet ut?

De operationer som kommer att löpa under 2010 fokuserar på kriminalitet som innefattar företagsamhet, våldsinslag samt otillåten påverkan. Fler myndigheter kommer att involveras i underrättelsearbetet i NUC under året (Försäkringskassan och Migrationsverket) för en bredare samverkan.

## INTERNATIONELLA ÅKLAGARKAMMAREN

Lise Tamm, Vice chefsåklagare, Internationella åklagarkammaren, Stockholm.

1. Sju månader har gått sedan Operativa rådet startade sin verksamhet i dess nuvarande form. Hur vill du sammanfatta resultatet av verksamheten?

Tidigare fungerade representanterna i Operativa rådet som en form av observatörer. Idag har myndighetsrepresentanterna egna mandat att fatta bindande beslut för sina myndigheter. Detta medför att samtliga representanter fått mer makt och samtidigt större skyldigheter att verka mot den organiserade brottsligheten.

2. Hur fungerar samverkan inom Operativa rådet?

En positiv effekt av den nya organisationen är att samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna har fördjupats. Uppdelningen av Operativa rådet och Samverkansrådet (där Operativa rådet står för de operativa insatserna och Samverkansrådet för utarbetningen av de strategiska besluten) har visat sig vara lyckad för verksamheten. Alla myndigheter har chans att påverka och driva ett ärende. När det gäller de strategiska analyserna ligger Polisen på framkant och en del myndigheter har precis börjat med sin verksamhet.

Arbets sättet i Operativa rådet är – i likhet med arbets sättet i RUC - multidisciplinärt.

En viktig förutsättning för att lyckas i kampen mot den grova organiserade brottsligheten är att involvera Försäkringskassan och MIG. Många gånger kan man komma åt exempelvis felaktigt utbetalda bidrag och förhindra utbredningen av den illegala människohandeln genom att samverka med dessa myndigheter.

3. Beskriv, i stora drag, er myndighets roll i Operativa rådet?

Internationella åklagarkammaren fungerar som ett bollplank och arbetar mycket för att påverka de strategiska besluten som rör inriktningen mot bekämpandet av den grova organiserade brottsligheten. Här är det inte operativa åklagare utan åklagare på ledningsnivå som avses. När det gäller RUC är åklagarna representerade i en annan region än den de kommer ifrån för att undvika eventuella jävsituationer vid ett senare åtal.

4. Hur många operationer har er myndighet varit delaktiga i?

Internationella åklagarkammaren har varit involverad i samtliga ärenden som varit aktuella i Operativa rådet.

5. Om er myndighet varit involverad i operationer som berört även andra europeiska länder, hur har denna internationella samverkan fungerat?

Internationella åklagarkammaren använder sig av det judiciella samarbetsorganet EUROJUST (som liksom Europol är placerat i Haag) vid ärenden som rör grov organiserad brottslighet. Samarbetet är under utveckling men fungerar väl. Många europeiska länder har en lagstiftning som är mer slagkraftig än den svenska då det gäller förverkande av medel som åtkommits genom brott. Däremot ligger Sverige på framkant när det gäller samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter.

6. Anser du att informationsutbytet inom Operativa rådet/RUC/NUC fungerar tillfredställande för er del? (Beskriv gärna vad som fungerar bra respektive mindre bra).

Informationsutbytet fungerar bra. I många fall fungerar Internationella Åklagarkammaren som bollplank.

7. Har er myndighet tillgång till de register den behöver för att kunna verka effektivt i kampen mot den grova organiserade brottsligheten?

De register åklagare använder sig av är misstanke- och brottsregistret. Vid behov får åklagare del av slagningar som utförs av någon av de samverkande myndigheterna.

8. Finns det behov av att ändra offentlighets- och sekretesslagen för att tydliggöra vilken information som kan lämnas till samverkande myndigheter?

Internationella åklagarkammaren anser att lagen är svårtillämpad. Den är ojämn och ger utrymme för godtycklig tillämpning vilket skapar en rättsosäkerhet. Generalklausulen leder till självcensur eftersom det finns en osäkerhet i tillämpningen.

Det borde införas en ram för informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och ytterligare en ram för sekretess mellan samverkande myndigheter i ärenden där det finns en brottsmisstanke.

Svårast är sekretessen som omger socialtjänst och sjukvård. En lagändring som tydligt angav en skyldighet att anmäla misstankar om brott till polis vore att föredra.

9. Finns det behov av att ändra offentlighets- och sekretesslagen för att underlätta informationsutbytet mellan samverkande myndigheter?

I enlighet med de direktiv Åklagarmyndigheten ställde upp i Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten - överväganden och förslag (Ds 2008:38) anser Internationella Åklagarkammaren att det föreligger ett stort behov att ändra generalklausulen och andra sekretessbrytande regler för att förbättra samverkan mellan bl. a. de brottsbekämpande myndigheterna.

10. Om det skulle bli aktuellt med en lättnad i sekretessen, enligt punkt 9, för en verksamhet, skulle det då finnas risk för negativa konsekvenser för er myndighets verksamhet?

Givetvis ska behovet av informationen vägas mot det intrång i den personliga integriteten som skapas. I förekommande fall – då det föreligger misstanke om grov organiserad brottslighet, bör bekämpningen av den gå före.

11. Skulle en gemensam databas för brottsbekämpande myndigheter inom Operativa rådet vara ett sätt att öka effektiviteten?

Svårt att bedöma eftersom Internationella Åklagarkammaren inte arbetar så mycket själva med register. Det föreligger inget behov från Internationella Åklagarkammarens sida.

12. Skulle en sådan databas vara acceptabel med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten?

Det krävs en definition av vad som är integritetskränkande för att kunna göra den bedömningen. Många uppgifter som är privata är numera offentliga. Ett exempel är att bilar med registrerings skylt fotograferas vid vägtullar i Stockholm och dessa uppgifter är tillgängliga för allmänheten.

13. Hur ser framtidsutsikterna för Operativa rådet ut?

Arbetet är långsiktigt och förhoppningsvis kommer det inom kort att komma en ny lagstiftning rörande förverkande som gör det lättare att förverka medel åtkomna genom brottslig verksamhet.

Skydd för vittnen bör förstärkas och regler som rör partsinsyn bör bli tydligare. Ny lagstiftning avseende partsinsyn är på gång.

En utredning om polismetoder är även under översyn i avsikt att höja effektiviteten i förhållande till andra europeiska länder. Brottslingar som erkänner brott bör få en liten lättnad i straffmätningen, däremot bör det inte gå så långt som i USA där plea bargain tillämpas i stort sett i alla mål. Slutligen bör det införas en större flexibilitet avseende åtalsplikt.

## TULLVERKET

Per Westberg, Chef Tullkriminalen, Stockholm.

1. Sju månader har gått sedan Operativa rådet startade sin verksamhet i dess nuvarande form. Hur vill du sammanfatta resultatet av verksamheten?

Det är positivt att samverkan och informationsutbytet har ökat mellan de brottsbekämpande myndigheterna. På sikt kan det förhoppningsvis leda till bättre resultat i kampen mot den grova organiserade brottsligheten.

För Tullverkets del har samverkan inte påverkat verksamheten i någon större utsträckning. Tullverket har arbetat mot grov organiserad brottslighet sedan år 2004.

Flera av de områden Tullverket betecknar som grov organiserad brottslighet faller inte in under de kriterier som Operativa rådet arbetar mot och därför driver Tullverket många sådana ärenden utanför samarbetet.

Tullverket har tillsammans med Skatteverket varit delaktig i arbetet med att framställa den rapport som sammanfattar insatserna av Operativa rådet. Rapporten lämnas till regeringen i mars efter godkännande av Samverkansrådet.

2. Hur fungerar samverkan inom Operativa rådet?

Ärendena initieras ofta av Polisen och här kan Tullverket bli ännu bättre på att initiera ärenden. I händelse av att Tullverket har ett ärende som lyfts upp i Operativa rådet bör aktionsgrupperna kunna användas för att förstärka Tullverkets resurser. Tullverket har tillgång till tvångsmedel såsom hemliga telefonavlyssning och hemlig rumsavlyssning och har bland annat biträtt Polisen i en operation med tvångsmedelshantering och spaning.

3. Beskriv, i stora drag, er myndighets roll i Operativa rådet?

Tullverket har inte initierat några egna ärenden utan har hittills fungerat som en stöttande funktion till Polisen. Tullverket är indelat i en fiskal och en brottsbekämpande del och har en utvecklad underrättelseverksamhet som är av betydelse i kampen mot den grova organiserade brottsligheten.

4. Hur många operationer har er myndighet varit delaktiga i?

Tullverket har hittills varit delaktig i tre operationer.

5. Om er myndighet varit involverad i operationer som berört även andra europeiska länder, hur har denna internationella samverkan fungerat?

Polisen har varit utredande i de operationer som Tullverket varit inblandad i och har därför skött de internationella kontakterna.

Då Tullverket arbetar internationellt sker samverkan ofta genom den nordiska sambandsmannaverksamheten med 32 representanter världen över. Tullverket har även, i likhet med polisen, en representant i Europol.

6. Anser du att informationsutbytet inom Operativa rådet/RUC/NUC fungerar tillfredställande för er del? (Beskriv gärna vad som fungerar bra respektive mindre bra).

NUC är fortfarande i sin linda och därför svårt att utvärdera.

Informationsutbytet fungerar praktiskt men det finns några saker som skulle kunna förbättras;

Idag överförs information som gäller Operativa rådet via Tullverkets sambandsman vid Rikskriminalpolisen. Elektronisk överföring av information hade varit att föredra om det skulle gå att lösa tekniskt.

Överföringen av och åtkomsten till information är lite omständlig avseende samverkan i RUC. Exempelvis finns det mappar som används gemensamt. Myndigheterna har dock inte samordnat åtkomsten, vilket medför praktiska problem.

7. Har er myndighet tillgång till de register den behöver för att kunna verka effektivt i kampen mot den grova organiserade brottsligheten?

Tillgång till penningtvättsregistret hade varit till gagn för Tullverkets verksamhet.

Avseende polisens allmänna spaningsregister (ASP) får Tullverket endast tillgång till de uppgifter som rör brottslighet Tullverket får utreda, vilket ofta är brott av mindre beskaffenhet. För att kunna utföra riskbedömningar hade det varit önskvärt att ha tillgång till ASP i sin helhet. Ett praktiskt exempel var då man för något år sedan skulle samverka med bland annat polisen mot kriminella som omfattades av en lista över de mest efterspanade brottslingarna, den så kallade Alcatrazlistan. Tullverket fick då inte tillgång till samtliga uppgifter eftersom de inte hade behörighet att utreda samtliga brott.



8. Finns det behov av att ändra offentlighets- och sekretesslagen för att tydliggöra vilken information som kan lämnas till samverkande myndigheter?

Generalklausulen bör ses över för att man inte ska tänja på gränserna. Istället bör man sätta upp fasta ramar för vilken information som kan lämnas ut.

Alla som arbetar inom en myndighet behöver inte ha tillgång till samtliga register. Det bör föreligga en behörighet för varje register.

9. Finns det behov av att ändra offentlighets- och sekretesslagen för att underlätta informationsutbytet mellan samverkande myndigheter?

Generalklausulen bör förändras för en enhetlig behandling av sekretessbelagda uppgifter myndigheter emellan.

Tullverket och polisen har skilda lagar avseende behandling av personuppgifter. Detta medför en svårighet i samverkan eftersom Tullverket i vissa lägen är förhindrad att dela information med andra myndigheter där det vore önskvärt.

Tullverket föreslår en gemensam registerlagstiftning för brottsbekämpande myndigheter och en för övriga myndigheter. Då Tullverket och RKP utreder smugglingsbrott av en viss kvantitet bör registerlagstiftningen se likadan ut för en god samverkan.

10. Om det skulle bli aktuellt med en lättnad i sekretessen, enligt punkt 9, för en verksamhet, skulle det då finnas risk för negativa konsekvenser för er myndighets verksamhet?

Tullverket är indelat i en fiskal och en brottsbekämpande del, vars registerlagstiftning skiljer sig åt. Den fiskala sidan levererar information till den brottsbekämpande delen. Problem uppstår då uppgifter i ett särskilt undersökningsregister (SUR) så småningom hamnar hos andra myndigheter. Frågan uppstår om varför uppgiften om exempelvis en persons ekonomi i ett beskattningsärende samlats in från början. I beskattningsärenden arbetar myndigheten inte med att utreda brott.

Sekretessen skulle vara uppdelad med en inre gräns för brottsbekämpande myndigheter, som har behov av att dela information, samt en yttre gräns för övriga myndigheter.

11. Skulle en gemensam databas för brottsbekämpande myndigheter inom Operativa rådet vara ett sätt att öka effektiviteten?

En begränsad tillgång till ett gemensamt IT-system för underrättelseverksamheten skulle kunna effektivisera arbetet men det är sannolikt inte möjligt att genomföra tekniskt sett.

12. Skulle en sådan databas vara acceptabel med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten?

Som nämnts tidigare är det oerhört viktigt att värna om den personliga integriteten. Hela tiden måste man ställa sig frågan vad som är syftet med inhämtningen. Ett behörighetskrav som begränsar tillgången till att endast omfatta de tjänstemän som behöver informationen för att kunna utföra sitt arbete vore en nödvändighet.

13. Hur ser framtidsutsikterna för Operativa rådet ut?

Den strukturerade samverkan och informationsutbytet har varit till gagn för Tullverket och övriga myndigheter som är representerade och en förhoppning är att det kommer att fortlöpa framöver.

Att centralisera styrningen av Polisen, aktionsgrupperna i synnerhet, skulle medföra en större mobiliseringskraft vid operationerna, vilket sannolikt skulle öka effektiviteten i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten.

## **SKATTEVERKET**

Christina Gellerbrant Hagberg, Regionskattechef

Skatteverket, Stockholmsregionen

1. Sju månader har gått sedan Operativa rådet startade sin verksamhet i dess nuvarande form. Hur vill du sammanfatta resultatet av verksamheten?

Det är egentligen lite tidigt att dra några långtgående slutsatser. Men vi kan redan nu konstatera att satsningen har flera mervärden – utöver att samverkande myndigheter tagit ett gemensamt krafttag för att bekämpa den organiserade brottsligheten, medför samarbetet att medverkande myndigheter har fått bättre och ökad förståelse och kunskap om myndigheternas olika uppdrag, det har skapats kontaktvägar mellan myndigheterna m.m.

Uppbyggnaden har skett snabbt och många administrativa frågor har fått sin lösning. På kort tid har relativt många insatser beslutats i rådet. Det bedömer jag som en bra start!

2. Hur fungerar samverkan inom Operativa rådet?

Samverkan i rådet fungerar bra och har utvecklats positivt, framförallt finns en stor vilja bland rådsmedlemmarna att verksamheten ska fungera och att alla inblandade ska vara delaktiga. Jag uppfattar också att alla myndighetsföreträdarna välkomnar regeringens krafttag och satsning.

3. Beskriv, i stora drag, er myndighets roll i Operativa rådet?

Skatteverket bidrar främst i ärenden där ekonomisk brottlighet förekommer, både genom underrättsresurser, fiskala resurser och brottsutredningsresurser. I rådet försöker vi se till att Skatteverkets kompetens och resurser tas till vara och kommer till bästa nytta och att vi kommer in med vår kunskap i ett tidigt skede av utredningen.

4. Hur många operationer har er myndighet varit delaktiga i?

5-6 st

5. Om er myndighet varit involverad i operationer som berört även andra europeiska länder, hur har denna internationella samverkan fungerat?

Det har inte varit aktuellt ännu.

6. Anser du att informationsutbytet inom Operativa rådet/RUC/NUC fungerar tillfredställande för er del? (Beskriv gärna vad som fungerar bra respektive mindre bra).

Det fungerar allt bättre, kansliet sköter uppföljningen av pågående ärenden på ett bra sätt. Informationen kring nya ärenden, beredningsrutiner m.m., håller vi på att utveckla.

7. Har er myndighet tillgång till de register den behöver för att kunna verka effektivt i kampen mot den grova organiserade brottsligheten?

I princip ja men vi saknar f.n. åtkomst till misstanke och belastningsregistret (MR/BR), det är en brist.

8. Finns det behov av att ändra offentlighets- och sekretesslagen för att tydliggöra vilken information som kan lämnas till samverkande myndigheter?

Ja, myndigheterna har påpekat (genom RPS) behov av att vid den här typen av samverkan kunna utbyta information mellan myndigheterna, men också inom myndigheterna. Viss oklarhet råder också var gränsen går idag och tillämpningen av OSL skiljer mellan medverkande myndigheter. Lagändringar för att ytterligare förenkla infor-

mationsutbytet mellan myndigheter och verksamhetsgrenar skulle effektivisera arbetet.

Se också svar på fråga 9.

9. Finns det behov av att ändra offentlighets- och sekretesslagen för att underlätta informationsutbytet mellan samverkande myndigheter?

Se också svar på fråga 8

Det finns ett stort behov av att genom förändringar i lagstiftningen underlätta för de myndigheter som deltar i arbetet med att bekämpa den grova organiserade brottsligheten att utbyta information. Detta bör göras genom dels en ändring i sekretesslagen, dels ändringar i myndigheternas registerförfattningar.

I slutbetänkandet Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder (SOU 2005:117) från Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU), föreslogs att 9 kap. 17 § sekretesslagen skulle kompletteras på så sätt att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas från en åklagarmyndighet, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen till någon annan av dessa myndigheter i sådan verksamhet som avses i första stycket. Den verksamhet som avses i första stycket är bl.a. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål samt åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott.

Även andra myndigheter än de som anges i BRU:s förslag, t.ex. Kriminalvården och Migrationsverket, bedriver verksamhet som i vid bemärkelse kan anses vara brottsbekämpande. Det är rimligt att ett informationsutbyte kan ske inom ramen för *brottsbekämpande verksamhet* oavsett vilken myndighet det är fråga om. En sekretessbrytande bestämmelse bör omfatta även andra myndigheter än de som anges i BRU:s förslag.

Sekretess bör sålunda inte gälla mellan myndigheter när det gäller utbyte av sådan information som är av betydelse för brottsbekämpande verksamhet. Hänsyn måste emellertid även tas till integritetsaspekter.

För att få en rimlig avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetshänsyn kan en sekretessbrytande bestämmelse gälla mellan de brottsbekämpande myndigheterna och en annan sekretessbrytande bestämmelse som ska gälla för andra myndigheter, dvs. de som inte tillhör de brottsbekämpande myndigheterna i egentlig mening men som samverkar med dessa myndigheter

och bidrar till samhällets brottsbekämpande verksamhet i ett större perspektiv.

Den bestämmelse som omfattar de brottsbekämpande myndigheterna bör vara mindre restriktiv och bör kunna medge informationsutbyte i de fall det behövs för myndigheternas brottsbekämpande verksamhet.

Den bestämmelse som omfattar andra myndigheter än de brottsbekämpande bör vara mer restriktiv och innehålla vissa begränsningar i möjligheten att lämna uppgifter, såväl till de brottsbekämpande myndigheterna som till andra myndigheter. Förutom att uppgiften ska behövas för brottsbekämpande verksamhet bör den begränsningen gälla att det ska föreligga misstanke om brottslighet som är av allvarlig eller omfattande karaktär. Därmed kommer inte uppgifter kunna lämnas ut som rör bagatellartade brott, såvida de inte förekommer i stor omfattning.

En sådan bestämmelse bör kunna infogas i sekretesslagen i enlighet med BRU:s förslag. Nedan följer exempel på hur en sådan sekretessbestämmelse skulle kunna vara utformad.

*Utan hinder av sekretess får uppgift lämnas mellan Rikspolisstyrelsen, polismyndighet, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket om det behövs för den brottsbekämpande verksamheten.*

*Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas mellan myndigheter om det behövs för den brottsbekämpande verksamheten och det föreligger misstanke om brottslighet som är av allvarlig eller omfattande karaktär.*

10. Om det skulle bli aktuellt med en lättnad i sekretessen, enligt punkt 9, för en verksamhet, skulle det då finnas risk för negativa konsekvenser för er myndighets verksamhet?

Det är viktigt att en förändring blir tydlig och att skyddet för den personliga integriteten beaktas. Om detta sker behöver inga negativa konsekvenser uppstå.

11. Skulle en gemensam databas för brottsbekämpande myndigheter inom Operativa rådet vara ett sätt att öka effektiviteten?

Troligen, men det hänger till stor del på hur en sådan databas byggs upp och administreras. Vem försörjer den med information?

Vi kan konstatera att olikheterna i myndigheternas registerförfattningar riskerar att få negativa konsekvenser för myndigheternas möjligheter att samverka i arbetet med att bekämpa den grova organis-

rade brottsligheten. Det finns ett stort behov av att samordna och utforma myndigheternas registerförfattningar på ett likartat sätt i detta avseende.

I departementspromemorian *Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet* (Ds 2007:43) lämnas förslag på en ny lag om behandlingen av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. I 2 kap. 14 § i lagförslaget anges att utan hinder av sekretess ska personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga hos Polisen lämnas till vissa uppräknade myndigheter om den mottagande myndigheten har behov av uppgifterna i sin brottsbekämpande verksamhet.

Det kan ifrågasättas om bestämmelsen om utlämnande av personuppgifter inte är tillräcklig för att uppfylla de behov av informationsutbyte som föreligger mellan de myndigheter som deltar i arbetet med att bekämpa den grova organiserade brottsligheten, främst genom att den är begränsad till vissa uppräknade myndigheter. Istället förordas en bestämmelse som i stort motsvarar den som föreslagits ovan beträffande sekretesslagen.

*Utan hinder av sekretess får personuppgifter lämnas till Rikspolisstyrelsen, polismyndighet, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket om det behövs för den brottsbekämpande verksamheten.*

*Sekretess hindrar inte att personuppgifter lämnas till annan myndighet än som anges i första stycket om det behövs för den brottsbekämpande verksamheten och det föreligger misstanke om brottslighet som är av allvarlig eller omfattande karaktär.*

En sådan bestämmelse skulle kunna fungera som ”mall” och efter anpassning till respektive myndighet införas i myndighetens registerförfattning. Bestämmelsen bör vidare vara konstruerad så att den inte uttömmande reglerar utlämnandet. Det bör finnas utrymme att kunna tillämpa sekretesslagen för utlämnande i andra situationer än de som omfattas av bestämmelsen.

Härutöver bör enligt Rikspolisstyrelsens mening bestämmelserna om direktåtkomst till de uppgifter som behandlas automatiserat i särskilda undersökningar (SUR) ändras så att de myndigheter som finns representerade i RUC, däribland Skatteverket, har ett tydligt författningsstöd för direktåtkomst till en SUR-databas.

12. Skulle en sådan databas vara acceptabel med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten?

Beror också på hur den byggs upp och vad som ska ingå i den men det är troligt att, med den inriktning Rådet arbetar, fördelarna måste överväga skyddet för den personliga integriteten.

### 13. Hur ser framtidsutsikterna för Operativa rådet ut?

Det finns optimism idag och det myndighetsgemensamma samarbetet i Rådet har visat medborgarna och de kriminella att samhället reagerar och agerar varför en framtid för detta arbetssätt är ett måste. Samtidigt är det nödvändigt att det långsiktigt går att visa att rådets arbete skapar mervärde, dvs. att de olika myndigheterna åstadkommer mer och bättre verksamhet genom att de samverkar, genom att arbeta tillsammans snarare än var för sig.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

Betänkande 2005/06;JuU28 *Vissa ändringar av Europakonventionen och Schengenkonventionen*. Stockholm 2006.

Datainspektionen, Yttrande: *Promemorian Ds 2008:30 Antagande av rambeslut om skydd för personuppgifter som behandlas inom ramen för polis-samarbete och straffrättsligt samarbete*. Dnr 695-2008, Datainspektionen.

Ds 2007:43. *Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet*. Stockholm 2007.

Ds 2008:30. *Antagande av rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete*. Stockholm 2008.

Ds 2008:38. *Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag*. Stockholm 2008.

Dir. 2009:40. *Statens skadeståndsansvar vid överträdelser av Europakonventionen*.

Prop. 2008/09:150. *Offentlighets- och sekretesslag*. Stockholm 2009.

Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*. Stockholm 2009.

Prop. 2009/10:85. *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*. Stockholm 2010.

Regeringsbeslut 1:6 Ju2008/5775/PO, 2008-07-17.

Regeringsbeslut 1:7 Ju2008/5776/PO, 2008-07-17.

Regeringsbeslut Ju2008/8737/Å, 2009-11-12.

SOU 2003:99 Del 1. *Huvudbetänkande av Offentlighets- och sekretesskommittén*. Stockholm 2003.

SOU 2005:117. *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder*. Stockholm 2005.

SOU 2007:22. *Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys*. Stockholm 2007.



SOU 2008:3. *Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag.* Stockholm 2008.

SOU 2008:85. *Straff i proportion till brottets allvar. Slutbetänkande av straffnivåutredningen.* Stockholm 2008.

SOU 2009:1 *En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen.* Stockholm 2009.

SOU 2009:72. *Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor.* Stockholm 2009.

## Övrig litteratur

*14 projekt mot organiserad brottslighet. En analys av Polisens särskilda satsning.* BRÅ-rapport 2008:22. Norstedts, Stockholm 2008.

Björk, Micael. *Gängbekämpning – om polisinsatser mot organiserad brottslighet.* Gleerups, Kristianstad 2009.

Hed, Irja. *Sekretess! Handbok om offentlighets- och sekretesslagstiftningen, 16:e upplagan,* Elanders, Stockholm, 2009.

Holstad, Sigvard. *Sekretess i allmän verksamhet. Vägledning till reglerna i grundlag och den nya offentlighets- och sekretesslagen. Fjärde upplagan.* Norstedts, Elanders Stockholm 2009.

*Karnov – Offentlighet och sekretess.* Thomson Reuters Professional AB, Stockholm 2009.

Korsell, Lars, Skinnari, Johanna, Vesterhav, Daniel: *Organiserad brottslighet i Sverige.* Liber, Malmö, 2009.

Lenberg, Eva, Geijer, Ulrika, Tansjö, Anna: *Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar.* Elanders, Vällingby 2009.

*Lokala åtgärder mot organiserad brottslighet.* BRÅ Idéskrift nr 18. Norstedts, Västerås 2009.

*Motverka otillåten påverkan. En handbok för myndigheter om att förebygga trakasserier, hot, våld och korruption.* BRÅ. Utvecklingsrådet. Norstedts, Västerås 2009.

*Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten.* Rikspolisstyrelsen, RPS tryckeri, Stockholm 2010.

Olsson, Henny, Sörensen, Stefan: *Kvalitativa och kvantitativa perspektiv.* 2 uppl., Liber, Stockholm 2007.

*Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet. BRÅ-rapport 2008:8. Norstedts, Stockholm 2008.*

*Otillåten påverkan mot åklagare och domare. BRÅ-rapport 2009:13. Norstedts, Stockholm 2009.*

*Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan. BRÅ-rapport 2009:7. Norstedts, Stockholm 2009.*

*Problembild 2011. Sekretessprövad version. RKP Rapport 2009:1. Rikskriminalpolisen – Underrättelsesektionen. Februari 2009.*

## Övriga källor

[www.datainspektionen.se/lagar-och-regler/personuppgiftslagen/](http://www.datainspektionen.se/lagar-och-regler/personuppgiftslagen/) Lagar och regler – personuppgiftslagen, informationen inhämtad 4 maj 2010.

[www.polisen.se/Aktuellt/Pressmeddelanden/Rikspolisstyrelsen/Unik-samverkan-mot-grov-organiserad-brottslighet](http://www.polisen.se/Aktuellt/Pressmeddelanden/Rikspolisstyrelsen/Unik-samverkan-mot-grov-organiserad-brottslighet) Unik samverkan mot grov organiserad brottslighet, 26 juni 2009.

[www.regeringen.se/sb/d/11188/a/115985/](http://www.regeringen.se/sb/d/11188/a/115985/) Mobilisering mot grov organiserad brottslighet. 20 november 2008, uppdaterad 14 december 2009.

[www.regeringen.se/sb/d/5422/a/81633](http://www.regeringen.se/sb/d/5422/a/81633) Prövrådsbeslutet - samarbete för att bekämpa brottslighet, 18 mars 2008, uppdaterad 25 mars 2010.

[www.svd.se/nyheter/inrikes/nytt-forslag-om-oppnare-register\\_4599333.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/nytt-forslag-om-oppnare-register_4599333.svd) Nytt förslag om öppnare register, 22 april 2010.

PowerPoint om Operativa rådet, av Tommy Hydfors, Rikskriminalpolisen, Stockholm, 2009-06-23.

# Rättsfallsförteckning

## EG-domstolen

Domen 6 juni 2000 i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i målet Segerstedt-Wiberg och andra mot Sverige, (no. 62332/00). JK-beslut 2009-06-23, dnr. 7927-07-47.

## HD

NJA 2003 s. 447 (mål nr B 2788-02).

## JO-beslut

JO 1984/85 s. 265

JO 1996/97 s. 474