

Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga

Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga

Rapport 2021:2

Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på www.bra.se. På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till tillgangligt@bra.se

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

ISBN 978-91-88599-39-1
ISSN 1100-6676
urn:nbn:se:bra-952

© Brottsförebyggande rådet 2021
Produktion: Odelius & Co #21-5269
Författare: Henrik Angerbrandt, Anna Gavanoas och Erik Madsén, samt Erik Nilsson.
Omslag: Odelius & Co
Tryck: E-print AB

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Norstedts Juridik, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, e-post kundservice@nj.se, www.nj.se/offentligapublikationer

Förord

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått i uppdrag av regeringen att undersöka vilka förutsättningar som finns för informationsdelning mellan olika aktörer inom ramen för brottsförebyggande samverkan. Fokus ligger främst på möjligheterna att dela information mellan polis och kommuner i deras arbete med att förebygga brott hos barn och unga. I uppdraget ingår att utvärdera tillämpning och utvecklingsbehov av den sekretessbrytande bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen (OSL 10 kap. 18 a §, 2009:400), som gäller unga upp till 21 år.

Rapporten har skrivits av utredarna Anna Gavanoas, Erik Madsén och Henrik Angerbrandt (från maj 2020) samt Erik Nilsson (fram till april 2020). Vi vill tacka projektassistenten Caroline Ilola. Särskilt tack till Liselotte Westerlind, som tagit fram underlag och bidragit med juridisk expertis, liksom till deltagarna i referensgrupperna.

Värdefulla synpunkter har lämnats av professor Torbjörn Forkby vid Linnéuniversitetet och professor Jerzy Sarnecki vid Stockholms universitet, som vetenskapligt granskat rapporten. Vi vill slutligen tacka de intervjupersoner och enkätrespondenter som medverkat i studien.

Stockholm i februari 2021

Kristina Svartz
Generaldirektör

Daniel Vesterhav
Enhetschef

Innehåll

Sammanfattning	8
Ingen entydig bild om vad i sekretesslagstiftningen som upplevs utgöra ett hinder	9
Avsaknad av praxis och vägledning gör att information inte delas	9
Osäkerhet hindrar tillämpning och enhetlighet	10
Brottsförebyggande sekretessbrytande bestämmelse används restriktivt	11
Andra aspekter än lagstiftning spelar in	12
Nationella riktlinjer behövs kring informationsdelning mellan kommuner	13
Stärk hanteringen av orosanmälningar	13
Brås bedömningar	14
1. Inledning	16
Syfte och frågeställningar	17
Metod och material	18
Avgränsningar	21
Rapportens disposition	22
2. Sekretess och informationsdelning	23
Sekretess som skydd för enskildas personliga förhållanden	23
Avvägningar mellan individ- och samhällsintresse	24
Brottsförebyggande arbete	25
Sekretess och sekretessbrytande bestämmelser för att förebygga ungdomsbrott	27

3. Sammanhang för brottsförebyggande informationsdelning.....	34
Informationsdelning sker inom ramen för samverkan	34
Informationsdelning sker framför allt mellan polis och socialtjänst.....	36
Etableringsgraden av samverkan viktig	37
Lägesbildsarbete ofta utgångspunkt för informationsdelning	37
Lokala förutsättningar varierar	39
Resultat i korthet	40
4. Kunskap, tolkningar och tillämpning av sekretess	41
Sekretess upplevs som ett problem	41
Osäkerhet om lagstiftning	43
Begränsad kunskap om sekretessbrytande bestämmelser	45
Juridisk rådgivning varierar	49
Resultat i korthet	56
5. Även andra faktorer än sekretess hindrar brottsförebyggande arbete.....	58
Professionella perspektiv skiljer sig	59
Organisering och praktiska förutsättningar påverkar informationsdelning	63
Informationsdelning från skolans perspektiv.....	65
Sekretesslagstiftning, professionskultur och struktur begränsar möjligheterna att dela information.....	67
Resultat i korthet	69

6. Strategier, önskemål och integritet	71
Strategier för problemhantering och dess konsekvenser	71
Aktörers önskemål	75
Integritet, förtroende och informationsdelning	78
Resultat i korthet	81
7. Slutsatser och bedömningar	83
Osäkerhet hindrar tillämpning och enhetlighet	84
10 kap. 18 a § OSL används inte fullt ut	88
Referenser	90
Bilageförteckning	95
Bilaga 1 – Enkätstudien	96
Urval och fördelning	96
Orsaker till bortfall	98
Bedömning av bortfallets effekt på undersökningsresultaten	99
Bilaga 2 – Offentlighet och sekretess	100
Allmänt om sekretess	100
Sekretess till skydd för enskilda	101
Sekretess inom socialtjänsten	101
Tystnadsplikt inom enskild verksamhet	103
Sekretessbrytande bestämmelser	103

Sammanfattning

Informationsdelning och frågan om sekretess mellan myndigheter och kommuner är en fråga som engagerar många som är verksamma inom brottsförebyggande arbete. Det har länge framförts önskemål om att det ska vara lättare att bryta sekretess mellan socialtjänst och polis, vilket 2013 ledde till att en sekretessbrytande bestämmelse infördes i 10 kap. 18 a § offentlighets- och sekretesslagen (OSL 10:18 a) för att öka möjligheterna till informationsdelning i det lokala brottsförebyggande arbetet. Bestämmelsen innebär att personal inom socialtjänsten under vissa förutsättningar får lämna uppgifter som rör en enskild under 21 år till polisen i brottsförebyggande syfte.

Brå har på uppdrag av regeringen studerat förutsättningarna för att dela information mellan olika aktörer i arbetet med att förebygga brott. Bakgrunden är att begränsningar i möjligheterna att dela information på grund av sekretess återkommande har lyfts fram som ett hinder i det lokala brottsförebyggande arbetet. Det saknas dock en samlad bild av i vilken utsträckning och på vilka områden det finns utmaningar och eventuella behov av förändring.

Den här studien har undersökt förutsättningarna för informationsdelning mellan polis och socialtjänst, och i viss mån andra aktörer, i arbetet med att förebygga brott som rör barn och unga, samt hur den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL tillämpas. Brå har kartlagt vilka informationsdelningsproblem som polis och socialtjänst identifierat, deras kännedom om och tillämpning av sekretesslagstiftningen, vilka behov de har samt deras strategier och förslag. Studiens underlag utgörs främst av intervjuer med 118 personer, som genomförts med företrädare för nationella och regionala organisationer samt med berörda aktörer i sju olika kommuner. Rapporten är också baserad på en enkätundersökning riktad till Polismyndigheten och enhetschefer på socialtjänster i hälften av landets kommuner. Slutligen har även jurister vid Polismyndighetens rättsavdelningar i de sju regionerna besvarat fyra problemorienterade frågeställningar.

Ingen entydig bild om vad i sekretesslagstiftningen som upplevs utgöra ett hinder

Studien bekräftar att många aktörer upplever att sekretessen genomgående utgör ett hinder för informationsdelning i det brottsförebyggande arbetet. Bland de respondenter i enkäten som varit involverade i brottsförebyggande samverkan har 62 procent av poliserna och 47 procent av enhetscheferna inom socialtjänsten upplevt sekretess som ett problem det senaste året. Rapporten visar en mångfasetterad bild som inkluderar kunskapsbrist, osäkerhet och olika tolkningar kring befintlig lagstiftning. Som en konsekvens av begränsade kunskaper om andra aktörers lagstiftning finns även felaktiga förväntningar på möjligheterna för informationsutbyte inom brottsförebyggande samverkan. Sekretesslagstiftningen upplevdes mindre begränsande i mindre städer och landsbygdskommuner, som en följd av att de hade fastare och mer utarbetade kontaktvägar och samarbetsformer än de större städerna. Detta har betydelse eftersom informationsdelning ofta är kopplat till person snarare än funktion. Dessutom upplevdes samlokalisering underlätta informationsdelning inom brottsförebyggande samverkan.

Avsaknad av praxis och vägledning gör att information inte delas

Vår huvudsakliga slutsats är att den frustration som många medarbetare inom polisen och socialtjänsten ger uttryck för i intervjuer och i enkäten handlar om avsaknaden av vägledning om för hur lagen ska tillämpas i enskilda fall, snarare än bestämmelsernas utformning. Aktörerna tvingas antingen värdera grunderna för att dela uppgifter vid varje enskilt fall, vilket uppfattas som omständligt och resurskrävande, eller dela information på ett sätt som gör att de upplever att de befinner sig i en gråzon. Tjänstemän inom socialtjänsten ger uttryck för en press att bidra till det brottsförebyggande arbetet. Det råder samtidigt en osäkerhet om hur sekretesslagstiftningen ska tillämpas samt om *när* information förväntas delas, och i så fall vilken. Detta medför ofta att information inte heller delas mellan myndigheterna i de fall som exemplifieras i lagstiftningens förarbeten.

Det är sällan som den som nekats information begär ett överklagningsbart beslut från myndigheten. Ett tänkbart skäl är att den efterfrågade informationen kan behövas för att omedelbart lösa en akut situation, varför en överklagandeprocess med längre ledtider kan upplevas irrelevant. Men i och med att avslag vanligen accepteras, och inte utmanas eller ifrågasätts på myndighetsnivå, reproduceras en norm som kan vara mer restriktiv än lagstiftaren avsett.

Att ärenden sällan förs vidare uppåt inom myndigheterna och vidare till domstol gör även att de sekretessbrytande bestämmelserna sällan prövas rättsligt. Eftersom det finns få exempel där de sekretessbrytande bestämmelsernas tillämpning i brottsförebyggande arbete har prövats av domstol, saknas vägledande praxis.

Det finns en underliggande spänning kopplad till frågan om informationsdelning, som bottnar i socialtjänstens och polisens olika uppdrag och yrkesspecifika perspektiv, trots att de ofta arbetar gentemot samma individer. Det finns vidare en obalans i att socialtjänsten har mer strikta sekretessregler än polisen, samtidigt som det typmässigt är Polismyndigheten som efterfrågar mer information. Lagstiftningen är utformad så att sekretess är utgångspunkten inom socialtjänsten (så kallat omvänt skaderekvisit), medan det för polisen är offentlighet som är utgångspunkten (så kallat rakt skaderekvisit). Gemensamt för flera av de önskemål som aktörerna har om förändringar i lagstiftningen handlar om att man vill ha rättsliga lösningar som i praktiken innebär att man inte behöver göra särskilda bedömningar.

Osäkerhet hindrar tillämpning och enhetlighet

Trots att många upplever att sekretesslagstiftningen är snårig, uppgav tre av fyra enhetschefer inom socialtjänsten i vår enkät att de har tillfredsställande juridiskt stöd. Inom polisen uppgav varannan att de har tillgång till tillfredsställande juridiskt stöd. Bland områdespoliser var det dock färre som upplevde att de har tillfredsställande stöd.

Även de jurister som ska vara ett stöd vid tillämpningen anser att sekretesslagstiftningen är snårig. I vissa fall upplevs lagstiftningen som otydlig, men i andra fall tycks den mer vara komplicerad att tillämpa. De tillfrågade kommunjuristerna och jurister vid polisregionernas rättsavdelningar gav varierande svar på vilka lagar som kan tillämpas i olika beskrivna situationer.

Otydligheten anses leda till att såväl för mycket som för lite information delas, i både strategiska och operativa sammanhang. I många fall leder en osäkerhet till att information inte delas mellan myndigheter genom att man ”tar det säkra före det osäkra”. I andra fall medför upplevelsen av en svårtolkad lagstiftning att aktörer riskerar att bryta mot sekretessen utan lagstöd.

Förutom att sekretesslagstiftningen ses som komplicerad, är många rädda för att göra fel på grund av det personliga ansvar som följer av straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikten. Det faktum att handläggare däremot sällan riskerar något ansvar om information *inte* lämnas ut, bidrar till att sekretessbrytande bestämmelser inte utnyttjas i den utsträckning som är möjligt.

I kommuner där polis och kommun anser sig ha väl fungerande samverkan och där det finns långvariga personliga kontakter, beskrev respondenter i intervjuer och fokusgrupper att man rör sig i en gråzon där information delas om individer samtidigt som det råder osäkerhet om det är tillåtet. I andra änden av spektret finner vi kommuner där väldigt lite information delas, med hänvisning till sekretess, ibland trots att det finns sekretessbrytande bestämmelser som kunnat användas för att delge uppgifter som andra myndigheter varit hjälpta av.

Socialtjänsten har i vissa fall valt att ställa sig utanför lokal brottsförebyggande samverkan, när de ansett att det delas för mycket information. Många inom socialtjänsten menade att de inte ville sätta sitt förtroende från klienter på spel. Andra menar dock att klienterna förutsätter att information delas mellan myndigheter och att farhågan om minskat förtroende inte ska överskattas. Hur och när barns, ungas och vårdnadshavares förtroende faktiskt påverkas av informationsdelning mellan myndigheter är dock en fråga som det finns begränsad forskning kring.

Brottsförebyggande sekretessbrytande bestämmelse används restriktivt

En del av uppdraget från regeringen innefattade att utvärdera tillämpningen av den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL som infördes 2013. Bestämmelsen innebär att tjänstemän inom socialtjänsten under vissa förutsättningar får lämna uppgifter om enskilda som inte fyllt 21 år till Polismyndigheten, i brottsförebyggande syfte.

Rapporten visar att kännedomen om bestämmelsen och hur den ska tillämpas är låg hos såväl polis som socialtjänst i de sju kommuner där det genomförts fördjupade intervjustudier. Trots att bestämmelsen infördes 2013 är det påtagligt att det varit svårt att nå ut med kunskap om dess existens och tillämpning. I intervjuer visade det sig att det rådde osäkerhet dels kring vilken information bestämmelsen gäller, dels i vilka situationer den är tillämplig. En tydlighet i lagtexten efterfrågades gällande när information förväntas delas, även om den information som efterfrågas av framför allt polis i stor utsträckning överensstämmer med den som ges som exempel på uppgifter att dela i förarbetena till 10 kap. 18 a § OSL. Det handlar till exempel om var en person befinner sig eller brukar uppehålla sig. Trots det uttrycker poliser ett behov att få ta del av sådan information. Det framstår med andra ord som att lagstiftningen inte används i den utsträckning som lagstiftaren kunnat förvänta sig.

Syftet med att de uppgifter som kan lämnas ut med stöd av bestämmelsen inte specificeras närmare i bestämmelsen var dels att lämna utrymme för flexibilitet, dels att aspekterna för integritetsskydd ska vara tillräckligt garanterade. En specificering av uppgifter ansågs vara begränsande, snarare än möjliggörande, från socialtjänstens perspektiv. Lagstiftaren framhöll samtidigt att bestämmelsen inte var tänkt att leda till någon slentrianmässig informationsdelning, eftersom det finns vissa förutsättningar som måste vara uppfyllda för att uppgifter ska få lämnas ut. Sammantaget har detta dock lett till att bestämmelsen inte heller används i de fall som diskuteras och exemplifieras i förarbetena. Det utvecklingsbehov som föreligger är således kopplat till att utveckla praxis och arbetssätt i tillämpningen av bestämmelsen, innan det går att säga om den är tillräckligt effektiv eller inte.

Andra aspekter än lagstiftning spelar in

I nästan alla landets kommuner finns det samverkansöverenskommelser för brottsförebyggande arbete. De allra flesta respondenter i vår enkät inom både polis och socialtjänst deltog också i någon form av samverkan med andra aktörer. Däremot skiljde det sig åt hur mycket samverkan som sker på övergripande nivå respektive kring enskilda individer. I de fall där samverkan uppgavs vara begränsad angavs som skäl bland annat bristande resurser och olika syn på möjligheterna att dela sekretessbelagda uppgifter mellan organisationerna. Det finns en frustration främst från polisens sida över att socialtjänsten, såsom de uppfattar det, inte vill dela information med dem. Poliser ser det ofta som att de strävar mot samma mål som socialtjänsten och att både socialtjänst och polis har till uppgift att (på olika sätt) motverka att ungdomar dras in i kriminalitet. Därför ansåg poliserna att det inte borde vara något problem att dela uppgifter. Samtidigt framkommer det i studien att socialtjänsten i vissa kommuner står utanför samverkansforum därför att de menar att det finns begränsad förståelse för socialtjänstens arbete och den roll de har. När det saknas kunskap och förståelse för varandras olika organisationer är även risken att informationsdelning framstår som ett mål i sig. Detta överensstämmer med resultat från tidigare forskning som visat att begränsad kunskap om lagstiftning, mandat och arbetssätt hos de myndigheter man samverkar med också leder till begränsade effekter av samverkan.

Det framkommer dock också i studien att det framför allt är relevant och ändamålsenlig information som efterfrågas, inte mer information i allmänhet. Somligt motstånd mot att ta emot information handlar om en brist på beredskap och kapacitet hos mottagande organisation, det vill säga att det saknas resurser för att följa upp uppgifterna.

Nationella riktlinjer behövs kring informationsdelning mellan kommuner

Informationsdelning mellan kommuner ses återkommande som problematisk. Ett exempel är när unga brottsaktiva personer flyttar mellan kommuner. En aspekt av detta berör frågan om sekretess och integritet. Medan polisrespondenter menar att uppgifter om en brottsaktiv person som flyttar in i kommunen bör delas till polisen i den mottagande kommunen, menar en del socialsekreterare att informationsdelning i sådana fall helt beror på samtycke från individen, som de menar skulle kunna få en sämre chans att starta ett nytt liv om hen blir uppmärksammas av polisen.

En annan aspekt är att det inte alltid är sekretesslagstiftningen i sig som utgör ett hinder, i de fall det föreligger samsyn mellan aktörerna om att uppgifter borde kunna delas. Istället framhölls faktorer såsom avsaknad av rutiner och kanaler för informationsdelning. Generellt sker informationsdelning inom samverkan, som involverar olika myndigheter som är verksamma inom samma kommun. Mellan kommuner (och i förekommande fall stadsdelsnämnder) sker kontakt mer på ad hoc-basis och det finns sällan rutiner för när och om information ska delas.

Problemet med avsaknad av rutiner för informationsdelning mellan kommuner påtalades också i intervjuer med skolrepresentanter som menade att det till och med kan vara svårt att få kontakt med socialtjänsten i andra kommuner. Information kan rentav saknas om att socialtjänsten har omplacerat en elev till den egna skolan. Även utifrån skolans håll uttrycks annars en tveksamhet att dela för mycket information med socialtjänst eller polis, eftersom de menar att det skulle kunna äventyra elevens förtroende för skolan.

Stärk hanteringen av orosanmälningar

Orosanmälningar om barn eller unga som riskerar att fara illa framstår som en av de mest centrala kanalerna för information från polis till socialtjänst, och även från skola till socialtjänst, när det gäller brottsförebyggande informationsdelning som rör barn och unga. Samtidigt är det ett område inom vilket det finns en hel del oklarheter och olika förhållningssätt.

Från både polisens och skolans håll efterfrågas att socialtjänsten i högre utsträckning ska återkoppla på orosanmälningar. Framför allt vill man veta ifall insatser för en individ pågår även om vissa önskar få även mer detaljerad information om insatserna. Bristen på återkoppling leder till att de som lämnar information upplever att socialtjänsten inte agerar på orosanmälningar. Sedan 2013 ges enligt

26 kap. 9 a § OSL dock redan möjligheten att återkoppla om utredning inleds eller ej, eller redan pågår, till den som gjort orosanmälan. Om denna bestämmelse utnyttjades mer skulle poliser och skolpersonal veta att orosanmälningar följs upp, vilket i förlängningen kan tänkas leda till ett ökat förtroende mellan parterna.

Vidare bekräftas tidigare studier som visat att hantering av orosanmälningar gällande lagring och sökbarhet varierar mellan kommuner. Regleringar kring hantering och sammanställning av personuppgifter begränsar möjligheterna att veta om det tidigare inkommit orosanmälningar som inte lett till utredning. Det framkommer att det finns olika lokala förfaranden när det gäller lagring, gallring och sökbarhet för orosanmälningar. En ytterligare problematik är att det saknas möjligheter att beakta tidigare orosanmälningar när en familj flyttar till en ny kommun.

Flera myndigheter, inklusive polisen och skolan, är skyldiga att anmäla oro, om de i tjänsten får information om barn som befaras fara illa. Detta gäller dock inte ordningsvakter, som alltmer fungerar som ett komplement till polisen. Eftersom dessa vakter samtidigt har tystnadsplikt riskerar uppgifter om barn som far illa att inte kunna nå socialtjänsten.

Frågan om orosanmälningar visar hur nödvändigt det är att ha kunskap om hur andra myndigheter arbetar, liksom att informationsdelning medför ett åtagande om fortsatt kontakt, för både den som ger och den som tar emot information. Vissa poliser antar att orosanmälningar sparas hos socialtjänsten och att dessa beaktas vid nya anmälningar. Andra poliser förutsätter att de inte sparas, och behåller därför egna kopior vars uppgifter de bifogar vid eventuella nya anmälningar.

Brås bedömningar

Brå bedömer att aktörer upplever att sekretessen ofta utgör ett hinder för informationsdelning i det brottsförebyggande arbetet, men att problemen inte nödvändigtvis skulle lösas genom ny lagstiftning. Ett första steg vore istället att tillmötesgå kraven på förtydliganden om hur lagstiftningen bör tolkas och tillämpas i praktiken.

Brå förordar att de berörda myndigheterna, som Socialstyrelsen, Skolverket, Polismyndigheten och SIS, tar fram tydligare vägledning och riktlinjer för hur de sekretessbrytande bestämmelserna kan tolkas i det vardagliga arbetet. Brå konstaterar också att fler överklaganden av beslut där informationsdelning nekas skulle medföra att det utvecklas praxis för aktörerna att förhålla sig till.

Brå föreslår även att en nationell professionsöverskridande och gemensam utbildning tas fram, i syfte att höja kunskapsnivån hos enskilda handläggare, men även hos de stödfunktioner som handläggarna kan vända sig till för att få vägledning, i första hand jurister vid polis och kommun.

Brå efterlyser mer forskning om hur olika grupper bland barn, unga (och vårdnadshavare) förhåller sig till olika typer av brottsförebyggande informationsdelning. Detta är en central fråga för flera aktörer, och det finns många antaganden, men inte mycket forskningsbaserad kunskap om eventuella samband mellan barn och ungas egna perspektiv på tillit och myndigheters informationsdelning.

Brå bedömer att det behövs nationella riktlinjer för delning av sekretessbelagd information mellan kommuner. Sådana riktlinjer skulle underlätta för olika aktörer att veta vad som förväntas, och på så sätt underlätta delning av information såväl inom som mellan kommuner.

Brå instämmer i det förslag som lagts fram av Socialstyrelsen (2019a) om att orosanmälningar ska kunna lagras i tre år och förbli sökbara även om de inte leder till utredning. Det skulle ge bättre förutsättningar för uppföljning av individer som tidigare varit aktuella, liksom för en mer likvärdig hantering av ärenden i kommunerna. Dessutom bör förutsättningarna för att kunna göra orosanmälningar sökbara även mellan kommuner och socialnämnder utredas. I förhållande till orosanmälningar bör det dessutom övervägas om återkoppling till anmälade myndigheter bör göras obligatorisk (förutsatt att det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt). Brå rekommenderar dessutom ett övervägande av skyldigheten att anmäla oro enligt 14 kap 1 § SoL även kan omfatta personer mellan 18–20 år, och eventuellt unga över 20 år inom ungdomsinsatser, skolor eller boenden. Slutligen bör det övervägas att införa en skyldighet för ordningsvakter att lämna uppgifter om mistankor om att barn far illa, antingen direkt till socialtjänsten eller via Polismyndigheten.

1. Inledning

En grundläggande förpliktelse för alla demokratiska rättsstater är att skydda sina medborgare från skador orsakade av brottslighet. Genom att brottslighet som aldrig inträffar inte kan ge några skador för vare sig samhället eller enskilda, utgör brottsförebyggande insatser en central del i denna förpliktelse.

Regeringen har i det brottsförebyggande programmet *Tillsammans mot brott* (regeringsskrivelse 2017) framhållit vikten av lokal, regional och nationell samverkan mellan myndigheter, regioner, kommuner, näringsliv och civilsamhälle, för att göra det brottsförebyggande arbetet så effektivt som möjligt. Därför är det viktigt att dessa aktörer kan dela information med varandra. Detta för att skapa förutsättningar för aktörerna att agera gemensamt inom ramen för samverkan, men även för att ta fram gemensamma läges- och problembilder som respektive aktör enskilt kan agera efter. Det gäller framför allt polis och kommun, men kan även beröra andra myndigheter, skola, Statens institutionsstyrelse, hälso- och sjukvård och i viss mån organisationer i det civila samhället och i näringslivet.

Begränsningar i möjligheterna att dela information på grund av sekretess har under minst 40 års tid återkommande lyfts fram som ett hinder i det lokala brottsförebyggande arbetet. Redan 1979 identifierades sekretess som ett av de största hindren för att förebygga och komma åt brottslighet bland barn och unga (Brå 1979). Idag kvarstår liknande problem och det saknas en samlad och uppdaterad bild av eventuella behov av förändring av sekretessbestämmelser och informationsdelning mellan aktörer i brottsförebyggande arbete (Brå 2019). Regeringen har därför gett Brå i uppdrag att undersöka om förutsättningarna att dela uppgifter mellan olika aktörer är tillräckliga för ett effektivt brottsförebyggande arbete, och att belysa vad som annars krävs för att tillgodose sådana behov på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt. Noterbart är att studien undersöker förutsättningarna för att dela information mellan aktörer i syfte att förebygga brott. I vilken mån ökad informationsdelning i sin tur de

facto leder till färre brott återstår att undersöka. Uppdraget innebär heller inte att lämna författningsförslag.

Den 1 januari 2013 infördes en sekretessbrytande bestämmelse som i vissa fall gör det möjligt för socialtjänsten att lämna uppgifter om en enskild som inte fyllt 21 år till Polismyndigheten, om det finns risk att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet (OSL 10:18 a). Det ingår i Brås uppdrag att utvärdera hur denna bestämmelse tillämpas i det lokala brottsförebyggande arbetet och bedöma om eventuella utvecklingsbehov föreligger. Att bestämmelsen utvärderas överensstämmer med ett tillkännagivande från riksdagen.¹

Brå har vidare fått uppdraget att mer allmänt belysa behov av och förutsättningar för att dela uppgifter om individer och brott samt andra uppgifter som är av betydelse för det lokala brottsförebyggande arbetet. Brå ska fokusera på informationsdelning mellan polis och kommun, men ska också belysa relevanta behov som finns av informationsdelning med andra aktörer. Uppdraget innefattar även att undersöka behovet av och förutsättningarna för informationsdelning inom kommunerna. Om Brå bedömer att det föreligger informationsdelningshinder för ett effektivt och rättssäkert lokalt arbete ska åtgärder föreslås. Huruvida kommun och polis har tillräckliga kunskaper om sekretessbestämmelser, samt den enskildes intresse av sekretess för att värna den personliga integriteten, ska också beaktas vid analysen.

Uppdraget kretsar således kring den, ofta återkommande, avvägningen mellan samhällets intresse att förebygga brott och individers intresse av sekretess för att värna den personliga integriteten. Uppdraget har dock en tonvikt mot det förstnämnda, det vill säga att undersöka förutsättningarna för brottsförebyggande informationsdelning med *beaktande* av integritetsaspekter.

Syfte och frågeställningar

I denna rapport belyses generella förutsättningar för informationsdelning mellan samverkande aktörer, i första hand mellan polis och socialtjänst. Vi undersöker även möjligheter och begränsningar i sekretesslagstiftningen när det gäller att dela information i det brottsförebyggande arbetet kring barn och unga under 21 år. Vi har brutit ner uppdragets komponenter till följande frågeställningar, som ligger till grund för kommande kapitel:

¹ Bet. 2017/18:JuU18 punkt 6; rskr. 2017/18:175.

- a) I vilka sammanhang delas brottsförebyggande information?
- b) Hur upplevs och tolkas sekretesslagstiftningen (inklusive sekretessbrytande bestämmelser)? I vilken utsträckning finns kunskap om 10 kap. 18 a § i OSL och hur tillämpas bestämmelsen?
- c) Vilka problem för informationsdelning upplever aktörerna, utöver sekretesslagstiftningen – och hur kan dessa förklaras?
- d) Vilka strategier finns för att hantera problem med informationsdelning och vad krävs för att tillgodose behov av brottsförebyggande informationsdelning på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt?

Metod och material

För att belysa frågeställningarna har vi använt oss av flera metoder som både kompletterar och prövar varandras resultat. Efter en explorativ intervjustudie med företrädare för organisationer på övergripande nationell och regional nivå, har vi fördjupat oss i lokala brottsförebyggande samarbeten via intervjuer och deltagande observation på samverkansmöten. Intervjustudierna har sedan legat till grund för utformningen av en landsomfattande enkät. Enkätstudien prövar intervjustudiernas resultat (och vice versa) genom att stämma av dessa emot ett nationellt urval av fyra polisfunktioner respektive enhetschefer inom socialtjänsten. Intervjustudien har också använts för att ta fram ett antal återkommande scenarier där informationsdelning visat sig särskilt problematiskt och svårtolkat. Vi har sedan kontaktat jurister inom polis och kommun för att fråga hur de ställer sig till dessa scenarier.

Intervjuer

Under hösten 2019 och våren 2020 har vi intervjuat totalt 118 personer, varav 53 företrädare för relevanta nationella och regionala organisationer med erfarenhet av brottsförebyggande samverkan kring barn och unga, såsom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Barnombudsmannen, Skolverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse (SIS) och flera länsstyrelser.

Vidare har vi genomfört fördjupade intervjuer i 7 av Sveriges 290 kommuner. Det rörde sig om 31 enskilda tjänstemän och 9 fokusgrupper (totalt 65 intervjupersoner). Hos polisen har vi intervjuat utredare (främst de som jobbar med socialtjänst och med ungdomsutredningar), områdespoliser (yttre tjänst), kommunpoliser samt operativa analytiker inom lokalpolisområden (LPO). Inom socialtjänsten har vi intervjuat utredande enhetschefer,

socialsekreterare med fokus på barn och unga, samt fältarbetare. Vi har även intervjuat säkerhetschefer, skolrepresentanter och jurister anställda av kommuner.

Urvalet av de 7 kommunerna för de fördjupade intervjustudierna gjordes utifrån kriteriet att det skulle vara en god spridning, sett till följande aspekter:

1. Kommunstorlek (storstad, medelstor stad och mindre stad).
2. Geografiskt läge nationellt.
3. Kommunens historik och erfarenhet av samverkansformer, förutsättningar och utmaningar.

De utvalda kommunerna bestod av två storstäder/storstadsnära kommuner, tre större städer/kommuner nära större stad samt två kommuner i mindre städer/landsbygdskommuner, enligt SKR:s kommungruppsindelning.

I intervjuerna ställdes frågor om hur informationsdelning fungerar, vilka problem som uppstår och hur man hanterar dem – samt tillämpningar och behov gällande sekretesslagstiftningen.

De transkriberade intervjuerna har kodats i ett analysverktyg för kvalitativa data. Koderna har kategoriserats tematiskt i syfte att identifiera såväl gemensamma problem och uppfattningar som specifika frågor och problem. I rapporten återges representativa citat, som fångar och belyser återkommande och typiska aspekter och situationer.

Enkätstudie

I syfte att komplettera intervjustudierna och ge en bredare bild av uppfattningar bland samtliga tjänstemän, genomfördes en nationell digital enkät under våren 2020.

Inom Polismyndigheten riktades enkäten till samtliga kommunpoliser, områdespoliser, barn- och ungdomsutredare och förundersökningsledare i 47 slumpmässigt utvalda lokalpolisområden (LPO). Urvalet bestod därmed av totalt 640 poliser fördelade på 92 kommunpoliser, 330 områdespoliser, 71 barn- och ungdomsutredare samt 147 förundersökningsledare.

Inom socialtjänsten bestod urvalet av samtliga chefer för enheter som arbetar med barn och ungdomar i de kommuner som ingår i de utvalda lokalpolisområdena. Totalt sändes enkäten till 299 enhetschefer inom socialtjänsten, fördelade på 150 kommuner. Till skillnad från poliserna ombads de besvara enkäten utifrån sin enhets samlade

erfarenheter. Valet att sända enkäten till chefer, som i sin tur ombads svara för sin enhet, gjordes utifrån att det inte var praktiskt genomförbart att göra ett urval av enskilda socialtjänsthandläggare i hela landet. I enkätstudien tillfrågades knappt hälften så många enhetschefer inom socialtjänsten (299) som poliser (640), vilket är en konsekvens av att ett totalurval gjordes inom de olika yrkesgrupperna för geografiskt motsvarande områden. Diskrepansen mellan att polisrespondenterna besvarat enkäten utifrån sina egna erfarenheter, medan enhetscheferna inom socialtjänsten svarat utifrån sin enhets samlade erfarenheter, bör beaktas vid tolkningen av studiens resultat. Eftersom polisen är den aktör som i första hand har ett brottsförebyggande uppdrag, och därmed har ett grundläggande intresse av att få ta del av brottsförebyggande uppgifter från andra aktörer, kan det finnas risk för tyngdpunkt mot polisens röst. Det är därför av vikt att i studien balansera aktörernas perspektiv.

Svarsfrekvensen var 48 procent inom Polismyndigheten och 51 procent inom socialtjänsten, vilket motsvarar 281 respektive 147 respondenter. Det relativt höga bortfallet bedöms dock inte ha påverkat studiens resultat i någon särskild riktning. För såväl Polismyndigheten som socialtjänsten finns god geografisk spridning nationellt och även god spridning gällande storleken på kommuner och lokalpolisområden (LPO). Alla de LPO som enkäten gick ut till finns representerade, och för socialtjänsten finns svar från 102 av 150 kommuner.

I enkäten ställdes frågor om:

- Vilka aktörer som information delas med och i vilka sammanhang
- Vilka begränsningar som respondenterna hade mött och gentemot vilka aktörer som dessa uppkommit
- Hur säkra respondenterna kände sig på lagstiftningen och vilka lagrum de använt sig av

Vidare fick enkätrespondenterna svara på om de ansåg sig ha tillgång till tillfredsställande juridisk rådgivning och om de haft erfarenhet av att informationsdelning har skadat individers integritet. Det fanns också möjlighet för respondenterna att dela med sig av ytterligare erfarenheter och synpunkter i fritextsvar.

Enkäten konstruerades med övergripande frågor som, beroende på svar, ledde vidare till följdfrågor. Antalet svaranden per fråga varierar därför.

Resultaten redovisas i första hand på aggregerad nivå till följd av att informationsdelning påverkas av en mängd faktorer som ofta

samspelar, och givet de skilda förutsättningarna och det begränsade antalet aktörer i varje kommun som deltar i informationsdelning.

För mer utvecklade resonemang om enkätstudien, se bilaga 1.

Frågor till jurister vid polis och kommun

För att inventera hur rättsläget vid informationsdelning skulle tolkas i ett antal problematiska typscenarier som framkommit i intervjustudien, kontaktade vi via e-post jurister vid de sju polisregionernas rättsavdelningar. Samtliga besvarade frågorna skriftligt. Vi kontaktade även jurister vid ett slumpmässigt urval av kommuner i varje region, baserat på kommunstorlek enligt SKR:s kommungruppsindelning. Av 30 tillfrågade kommuner inkom endast svar från fyra, även efter ett flertal påminnelser. Tre kommuner meddelade att de avböjde att svara på grund av pågående covid-19-pandemi, medan andra reaktioner snarare tydde på att det saknas erfarenhet, tid, resurser eller specialisering inom området. Några uppgav att de inte stöter på frågorna och därför inte vet hur de hanteras. I små kommuner saknades resurser att svara på scenarierna och i fyra av de mindre kommunerna saknades egen kommunjurist.

Med detta insamlade material som underlag analyseras aktörernas erfarenheter, upplevelser och uppfattningar om problem och möjligheter med informationsdelning i brottsförebyggande syfte med fokus på barn och unga. Det begränsar samtidigt möjligheterna till andra typer av analyser, som till exempel vad effekterna blir av att informationen delas, eller om mängden delad information ökar eller minskar över tid.

Avgränsningar

Studien har avgränsats till att i första hand undersöka förutsättningarna för informationsdelning mellan polis och socialtjänst, samt i möjligaste mån även undersöka informationsdelning med andra aktörer. Resultat från såväl intervjuerna som enkätundersökningen ger stöd för denna avgränsning. I enkätstudien uppgav störst andel av respondenter från socialtjänst och polis varandra som den aktör som de dels haft mest brottsförebyggande informationsdelning med, dels i störst utsträckning upplevt hinder för informationsdelning med. En tredje aktör av stor betydelse som framträdde i intervjustudien och enkätstudien var skolor, liksom ordningsvakter och SIS, varför kompletterande materialinsamling genomfördes.

Under arbetet med uppdraget har det framkommit andra viktiga områden där det behövs mer kunskap om förutsättningarna för brottsförebyggande informationsdelning, som inte ryms inom

ramarna för detta uppdrag. Exempel på områden där det fortsatt kvarstår behov av ytterligare kunskap (och eventuella förändringar) rör förutsättningarna att dela information mellan gränspolis och Migrationsverket kring exempelvis fusk med handlingar i samband med arbetskraftsinvandring, eller förutsättningarna för aktörer såsom Skatteverket, Bolagsverket och Ekobrottsmyndigheten att samverka och dela information i syfte att förebygga ekonomisk brottslighet.

Utöver avgränsningar gällande aktörer har studien även avgränsats till att i första hand undersöka informationsdelning gällande unga under 21 år. Även detta görs med hänsyn till uppdragets beskrivning att utvärdera 10 kap. 18 a § i offentlighets- och sekretesslagen. Ytterligare skäl till denna avgränsning är att brottsförebyggande samverkan och informationsdelning mellan polis och socialtjänst ofta rör ungdomars brottslighet eller utsatthet för brottslighet.

Rapportens disposition

Efter denna introduktion följer i kapitel 2 en kortfattad genomgång av centrala begrepp och rättsläget kring informationsdelning och sekretess.

Därefter, i kapitel 3, diskuteras samverkansformer och kommuners varierade förutsättningar för informationsdelning inom samverkan kring brottsförebyggande arbete.

I de efterföljande kapitlen redovisar vi resultaten från våra intervju- och enkätundersökningar, med fokus på olika tolkningar, kunskapsnivåer och tillämpningar av lagstiftningen (kap 4), andra problem än sekretess i samband med informationsdelning (kap 5) samt strategier för att hantera problem, aktörers önskemål och enskildas integritet (kap 6).

I kapitel 7 redogör vi avslutningsvis för våra slutsatser och bedömningar.

2. Sekretess och informationsdelning

I detta kapitel redogör vi kortfattat för centrala begrepp inom forskning om brottsförebyggande arbete samt relevant lagstiftning som gäller informationsdelning i brottsförebyggande samverkan med fokus på barn och unga. För en sammanställning och genomgång av relevant lagstiftning, se bilaga 2.

Sekretess som skydd för enskildas personliga förhållanden

Sekretess gäller som huvudregel för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden hos socialtjänsten och hos Polismyndigheten. Sekretessbestämmelserna finns i 26 kap. 1 § i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) för uppgifter hos socialtjänsten och i 35 kap. 1 § OSL för uppgifter hos Polismyndigheten. Sekretess gäller gentemot enskilda såväl som mellan myndigheter. Det primära syftet med sekretess mellan myndigheter är att värna den enskildes integritet. Förarbetena till sekretesslagen (1980:100), som föregick den nuvarande offentlighets- och sekretesslagen, framhåller att ett fullgott integritetsskydd för den enskilde kräver att information inte vidarebefordras utanför den verksamhet som inhämtat den. Detta har att göra med att uppgifterna hos en annan myndighet kan ligga till grund för åtgärder som den enskilde inte ser som önskvärda. Även spridning till fler tjänstemän inom den inhämtande myndigheten kan upplevas som menligt för den enskilde, och dessutom öka risken för vidare spridning till obehöriga (se prop. 1979/80:2 del A s. 90).

Vid behov av informationsdelning gäller det först att avgöra om informationen är sådan att den omfattas av sekretess. I 26 kap. 1 § OSL framgår att ”sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till

denne lider men”. Om denna inledande menprövning påvisar att sekretess föreligger får informationen inte delas, om det inte finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse. Flertalet sekretessbestämmelser innehåller så kallade skaderekvisit, som kan vara antingen raka eller omvända. Med rakt skaderekvisit är offentlighet huvudregel, och sekretess gäller endast om det kan antas att skada uppkommer om uppgiften röjs. Med omvänt skaderekvisit är sekretess huvudregel, och utlämning av uppgiften medges endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att skada uppkommer (Strömberg och Lundell 2019: 48). När sekretessbestämmelser inte har något skaderekvisit råder absolut sekretess.

För Polismyndigheten gäller sekretess med omvänt skaderekvisit om uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott eller i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (35 kap. 1 § 1–3 stycket OSL). För uppgifter som ligger vid sidan om den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten, såsom hjälp eller bistånd åt enskild, omhändertagande eller handräckning vid psykiatrisk tvångsvård, rättspsykiatrisk vård et cetera, gäller sekretess med rakt skaderekvisit (35 kap. 20 § OSL).

En av de viktigaste utgångspunkterna för socialtjänstens verksamhet är att verksamheten ska bygga på respekt för individens självbestämmande och integritet (1 kap. 1 § tredje stycket SoL). Denna grundläggande förutsättning för verksamheten har haft en avgörande betydelse för utformningen av sekretessregleringen, vilket innebär att socialtjänsten har mer begränsade möjligheter än de flesta andra myndigheter att lämna ut uppgifter gällande mistankor om brott till bland annat Polismyndigheten (prop. 2011/12:171 s. 16). Inom socialtjänsten gäller sekretess med omvänt skaderekvisit (26 kap. 1 § första stycket OSL).

Avvägningar mellan individ- och samhällsintresse

I den här studien återkommer informationsdelningsproblem som kan hänföras till bakomliggande avvägningar mellan samhällets intresse att förebygga brott och individens intresse av integritetsskydd. Under senare år har statliga initiativ inriktats mot att underlätta en snabbare och mer effektiv lagföring av brottslighet generellt och ungdomsbrottslighet i synnerhet. Debatten handlar till stor del om information knuten till misstankor om begångna brott som leder till fängelsestraff, men i föreliggande rapport ligger fokus främst

på delning av förebyggande information innan (ett nytt) brott har begåtts, av unga upp till 21 år. Rättssäkerheten för individen är här en viktig fråga.

Att beakta är också att barnkonventionen gäller som svensk lag sedan den 1 januari 2020. Detta innebär att barnets rättigheter ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. Av artikel 3.1 barnkonventionen framgår att det som bedöms vara barnets bästa är det som i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn.² Vid informationsdelning mellan exempelvis polis och socialtjänst är således detta en aspekt som ska beaktas. Barnets åsikter ska dessutom tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad, enligt artikel 12.1 i barnkonventionen (Socialstyrelsen 2020).

Brottsförebyggande arbete

I 1 kap. 2 § polislagen (1984:387) anges att en av Polismyndighetens uppgifter är att förebygga brottslig verksamhet. Polisen har i samarbete med Brottsförebyggande rådet definierat sitt brottsförebyggande arbete som ”sådana aktiviteter som polisen genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås” (Polisen och Brå 2011 s. 22). Det inkluderar med andra ord endast åtgärder med primärt syfte att vara just brottsförebyggande och inte alla åtgärder som kan ha en brottsförebyggande effekt. Brottsförebyggande arbete kan handla både om åtgärder som reducerar individens benägenhet (motivation) att begå brott och som begränsar förekomsten av situationer som bidrar till att individer väljer att begå brott (Brå m.fl. 2020 s. 94). Andra definitioner tenderar att även inkludera förebyggande av indirekta skador i brottsförebyggande arbete, såsom rädsla för brott (Sarnecki 2019 s. 59). Den individuella och kollektiva rädslan för brott som påverkar människornas välbefinnande kan ses som en (direkt eller indirekt) skadeverkning av brott. Det gör att åtgärder mot brott och åtgärder mot rädsla för brott (alltså åtgärder som skapar trygghet) därmed är kopplade till varandra. Detta synsätt speglar i hög utsträckning lokalt brottsförebyggande arbete, vilket ofta innefattar både åtgärder ämnade att avvärja brott och åtgärder ämnade att öka befolkningens trygghet.

² ”3.1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.”

”12.1. Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.”

Samverkan i brottsförebyggande syfte

Regeringen anger att samverkan är ett centralt verktyg för effektivt brottsförebyggande arbete (regeringsskrivelse 2017). Generellt har samverkan, såväl mellan myndigheter som mellan myndigheter och övriga samhället, blivit ett allt viktigare inslag i den moderna välfärdsstaten (Axelsson och Axelsson 2013). Samverkan ses ofta som något eftersträfvansvärt på så sätt att det är såväl vägledande som legitimerande och motiverande. I praktiken tenderar samverkan att definieras i förhållande till mål och uppdrag med specifika projekt (Lindberg 2009). En teoretisk definition av begreppet tar fasta på att man ”interagerar om något i ett speciellt syfte” (Danermark 2004 i Lindberg 2009 s. 16, kursiv i original), men där man också bör lägga till att det sker över organisatoriska gränser. I boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, utgiven av Brå, Polismyndigheten och SKR, slås de båda begreppen brottsförebyggande arbete och samverkan ihop i förklaringen att: ”Samverkan i brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete innebär att parterna tillför sina specifika resurser, kompetenser och kunskaper för att tillsammans minska sannolikheten för brott och reducera brottslighetens skadeverkningar (inklusive rädsla)” (Brå m.fl. 2020 s. 11).

I 8 § förvaltningslagen (2017:900), som gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen, anges att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att en myndighet ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Socialnämndens skyldighet att samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar framgår bland annat av 3 kap. 4–5 § SoL. Flera forskare ser socialtjänstens utveckling mot en ökande roll i brottsförebyggande samverkan som ett uttryck för mer kontrollerande förhållningssätt gentemot kriminalitet och ungdomar (se bl. a.. Edvall Malm 2012, Johansson 2011).

När det gäller samverkan mellan polis och socialtjänst framgår av 6 § polislagen (1984:387) bland annat att Polismyndigheten förlöpande ska samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Där framgår också att bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL.

Förutom polisen inkluderas bland annat Kriminalvården och Säkerhetspolisen som anmälningsskyldiga, men inte till exempel ordningsvakter. Däremot bör var och en, enligt 14 kap. 1c § SoL, anmäla till socialnämnden om de får kännedom om eller misstänker att ett

barn far illa. Det finns dock ingen skyldighet att göra så i denna bestämmelse. Samtidigt finns föreskrivet i 11 § i lagen (1980:578) om ordningsvakter (LOV) att information som en ordningsvakt fått kännedom om i sin yrkesutövning omfattas av tystnadsplikt. För ordningsvakter förordnade i det allmänna verksamheter tillämpas i stället sekretessbestämmelserna i OSL (2009:400).

Enligt 1 § LOV kan ordningsvakter förordnas att medverka till att upprätthålla allmän ordning vid sådana tillfällen som specificeras i lagstiftningen, såsom allmänna sammankomster, offentliga tillställningar och lokaler där alkohol serveras till allmänheten (2–2b §§ LOV). Om det finns särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt ges i 3 § LOV möjlighet att även förordna ordningsvakter även i andra områden och platser som inte specificeras i lagen. Trots att det i förarbetena till LOV anges att förordnanden för dessa så kallade LOV3-områden endast skall ges i undantagsfall, konstaterar regeringen (Justitiedepartementet 2020a) att de numera ges i stor utsträckning, och för vissa platser även regelmässigt (exempelvis gallerior och allmänna transportmedel). Som en del av regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet tillsattes en utredning med uppgift att se över regelverket för ordningsvakter, vilket väntas presenteras 21 maj 2021. Med en stor och ökande närvaro av ordningsvakter för att upprätthålla ordning på allmänna platser är även deras förutsättningar till informationsdelning med andra aktörer av betydelse att belysa.

Sekretess och sekretessbrytande bestämmelser för att förebygga ungdomsbrott

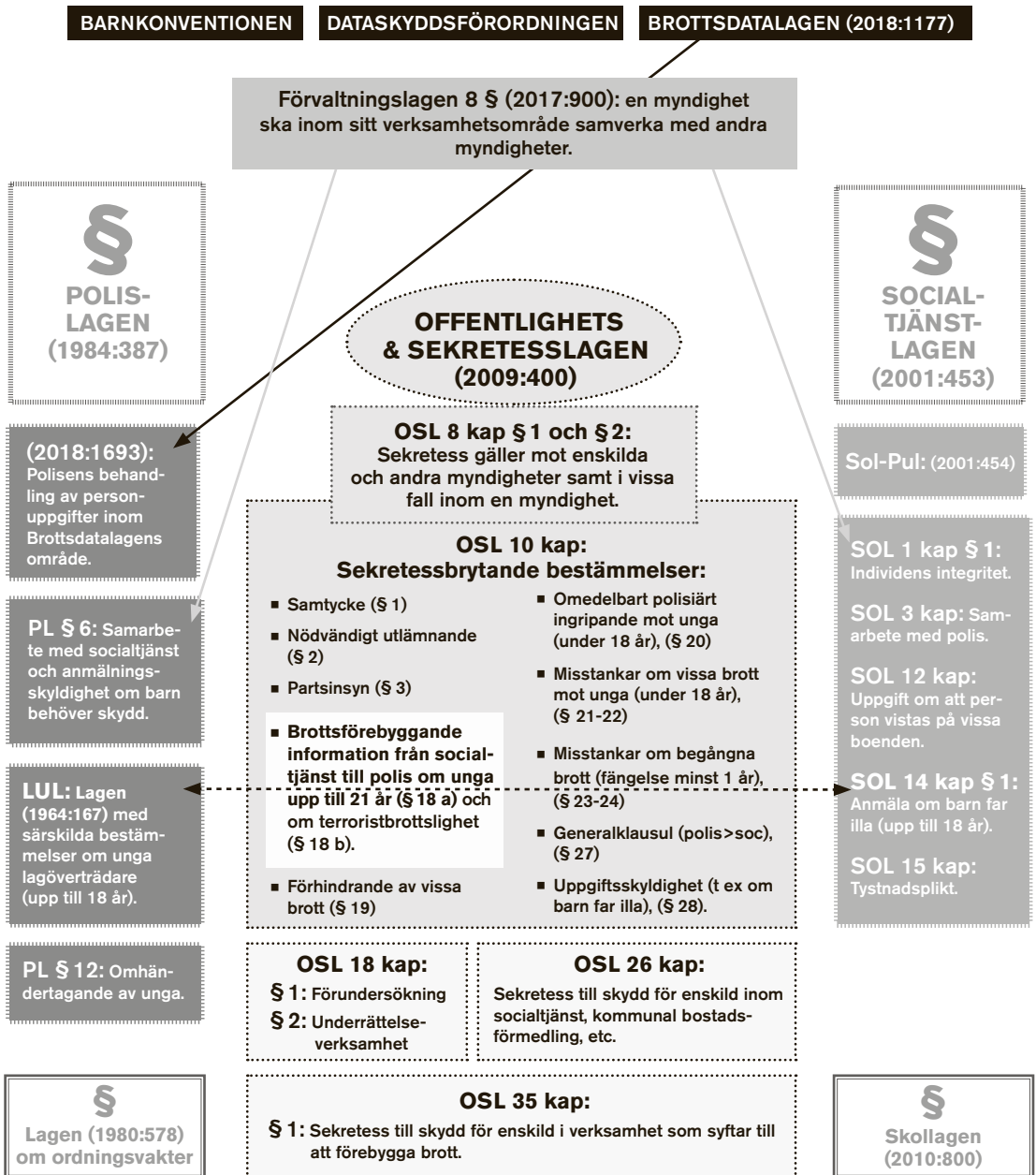
Sekretess har, som konstaterades i inledningen, sedan 1970-talet lyfts fram som en begränsning för att dela information i brottsförebyggande arbete. Tidigare utvärderingar och rapporter har bland annat pekat på samarbetsproblem mellan polis och socialtjänst grundade i bristande ömsesidighet i utbytet av uppgifter (SOU 2003:99 s. 339, 347).

I syfte att underlätta samverkan vid brottsförebyggande arbete mot ungdomsbrottslighet trädde bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL i kraft den 1 januari 2013.³ Det finns även sedan tidigare ett flertal andra sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör informationsdelning, bland annat genom samtycke eller när det är nödvändigt för den utlämnande myndigheten att kunna fullgöra sin verksamhet. I OSL 26 kap. 9 § framgår även en möjlighet för socialtjänsten att under vissa förutsättningar dela information till andra socialtjänster, till exempel i en annan kommun. I figur 1 framgår bland annat vilka

³ Prop. 2011/12:171, bet. 2012/13: JuU5, rskr. 2012/13:60.

sekretessbrytande bestämmelser som under vissa förutsättningar kan tillämpas för att utbyta information mellan olika aktörer. För genomgång av bestämmelserna, se bilaga 2. Eftersom uppgifter om enskilda i många fall är att betrakta som personuppgifter, är det även viktigt att beakta begränsningar i möjligheten att dela sådan information utifrån EU:s dataskyddsförordning (GDPR).

Figur 1.



Tillkomsten av bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL

I denna studies uppdrag ingår att närmare undersöka tillämpningen av den bestämmelse som 2013 infördes i 10 kap. 18 a § OSL.

Bestämmelsen har följande lydelse:

Sekretessen enligt 26 kap. 1 § hindrar inte att en uppgift som rör en enskild som inte fyllt tjuogoett år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen⁴, om

1. det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet,
2. uppgiften kan antas bidra till att förhindra det, och
3. det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

En uppgift som angår misstanke om ett begånget brott får dock lämnas endast under de förutsättningar som i övrigt anges i denna lag.

Bestämmelsen innebär att personal inom socialtjänsten under vissa förutsättningar får lämna uppgifter om unga till polisen i brottsförebyggande syfte. Bestämmelsen möjliggör ett uppgiftsutlämnande både på socialtjänstens initiativ och på begäran av polisen.

Enligt bestämmelsens förarbeten är bestämmelsen i första hand tänkt att tillämpas på uppgifter om var den unge befinner sig, till exempel var han eller hon går i skolan eller arbetar eller i övrigt brukar uppehålla sig. Det kan också handla om planerade tillställningar där många ungdomar kommer att samlas. Med hjälp av sådana uppgifter kan polisen komma i kontakt med den unge och hålla denne under uppsikt samt vara närvarande för att förebygga att brott begås. Formuleringen ”uppgift som rör en enskild” innebär att även uppgifter som avser andra personer än den underårige får lämnas ut om uppgifterna rör den unge, till exempel vilka som tillhör den unges familj eller bekantskapskrets (prop. 2011/12:171 s. 27).

Införandet av bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL föregicks av en rad utredningar och skrivelser i vilka frågan om informationsdelning mellan socialtjänst och polis behandlats. Sedan 1990-talet har det konstaterats att sekretesslagens utformning har upplevts lämna brett utrymme för tolkningar för enskilda handläggare inom socialtjänsten, vilket har lett till en stor variation av hur strängt den har tillämpats (SOU 2003:99). Samtidigt har undersökningar visat att det inte fanns enighet om att det var just sekretesslagen som var

⁴ Kursiv stil från ändring den 1 augusti 2020. Detta har inte tagits i beaktande vid denna undersökning.

problemet vid samverkan mellan myndigheterna. Faktorer som lyfts fram har varit dåligt vardagligt samarbete, dålig kunskap om och bristande respekt för varandras kompetensområde och olika synsätt på ungdomsproblemen (SOU 1993:35 s. 258–9; Justitiedepartementet 1994). I promemorian *Sekretess vid samarbete mot ungdomsbrott och ekobrott* (Justitiedepartementet 1994) lämnades ett förslag som innebar att sekretess inte skulle hindra att uppgift om enskild, som inte fyllt 18 år, eller närstående till denne fick lämnas från socialtjänst till polis, om det fanns påtaglig risk att den unge skulle begå brott och uppgiften kunde antas bidra till att förhindra brott. Offentlighet- och sekretesskommittén lämnade 2003 ett förslag i samma linje om en utökad möjlighet för socialtjänsten att i brottsförebyggande syfte lämna uppgifter om unga till polisen (SOU 2003:99).

I promemorian *Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet* (Justitiedepartementet 2010) konstaterades att insikten om skillnader i sekretessen kan saknas hos dem som vill ha lättnader i sekretessreglerna. Exempelvis ansågs reglerna om den enskildes möjlighet att efterge sekretessen vara okänd för många handläggare. I denna promemoria föreslogs därför att regeringen borde uppdra åt Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och Skolverket att anordna myndighetsgemensamma seminarier för polisen och kommunerna inom området sekretess och samverkan (s. 130–131).

Förutom Offentlighets- och sekretesskommitténs utredning (SOU 2003:99) utgjorde även utredningen *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp* (SOU 2010:15) underlag till prop. 2011/12:171, där bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL föreslås. Där föreslogs en utökning av socialtjänstens möjligheter att, till exempel inom ramen för sociala insatsgruppers arbete, dela uppgifter om enskild med polisen. Förslaget gick i samma linje som Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag, men inbegrep också att lättnaden i sekretessen borde utökas till att avse enskild som inte fyllt 21 år.

Vad innebär bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL?

Bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL trädde i kraft 1 januari 2013. Regeringen konstaterade att det är viktigt att myndigheter som samverkar i brottsbekämpande syfte kan utbyta information med varandra, inte minst vid samverkan som rör ungdomar. Regeringen ansåg att socialtjänsten bör ha möjlighet att lämna uppgifter om unga till Polismyndigheten i brottsförebyggande syfte, även om det inte kan ske i samförstånd med den enskilde. En sådan möjlighet ansågs ha avgörande betydelse för att myndigheterna skulle kunna etablera en fungerande samverkan. Det huvudsakliga syftet med införandet av bestämmelsen var således att, genom ett ökat informationsutbyte

mellan socialtjänst och polis, skapa förutsättningar för ett mer effektivt brottsförebyggande arbete. Det konstaterades att socialtjänstens utrymme för att lämna uppgifter till polisen var begränsat, även med beaktande av de rådande undantagen från sekretessen. Regeringen ansåg dock att den nya sekretessbrytande regeln skulle ges ett så pass begränsat tillämpningsområde att den enskildes förtroende för socialtjänsten även fortsättningsvis kunde upprätthållas (prop. 2011/12:171 s. 24–25).

Förutom att bestämmelsen gäller enskilda som inte har fyllt 21 år, diskuteras även de andra förutsättningar som bestämmelsen ställer upp i propositionen, vilka vi redogör för nedan.

Risk, förhindrande och lämplighet

En förutsättning för att uppgifter ska få lämnas ut enligt 10 kap. 18 a § OSL är att det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet.

En riskbedömning ska göras i varje enskilt fall. Riskbedömningen måste grundas på konkreta omständigheter, men misstankarna behöver inte röra viss närmare angiven brottslighet. Det är tillräckligt att det med hänsyn till samtliga omständigheter bedöms finnas en risk som varken är obetydlig eller avlägsen. Av särskild betydelse för bedömningen är om den unge tidigare har begått brott, om han eller hon umgås med kriminellt belastade personer eller vistas i sådan miljö att det finns risk att han eller hon hemfaller åt kriminalitet. I fråga om tidigare brottslighet är det ibland uppenbart att det finns en risk för återfall, medan riskbedömningen i andra fall är mer vanskelig och kan kräva fler övriga omständigheter som underbygger bedömningen (prop. 2011/12:171 s. 46).

En annan förutsättning är att uppgiften kan antas bidra till att förhindra att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Detta innebär att uppgifterna bara får lämnas om uppgiftslämnandet kan antas få en viss effekt. Det krävs inte att uppgiften isolerad kan antas leda till att förebygga att den unge begår brott, utan det är tillräckligt att den tillsammans med andra omständigheter kan antas bidra till önskad effekt (prop. 2011/12:171 s. 46).

Ett utlämnande får heller inte vara olämpligt med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl. Planerade eller pågående insatser avser de situationer där ett utlämnande skulle försvåra socialtjänstens arbete med en anpassning av den unge. Lämplighetsbedömningen ger således inte socialtjänsten möjlighet att skönsmässigt vägra lämna ut uppgifter till polisen när sådana efterfrågas, utan det krävs särskilda skäl för att avslå en begäran om utlämnande (prop. 2011/12:171 s. 26). Andra särskilda

skäl kan exempelvis vara att det bedöms som olämpligt att till polisen vidarebefordra en uppgift som den unge har lämnat i förtroende, eller att det med hänsyn till någon annan persons intressen är olämpligt att lämna ut en uppgift (prop. 2011/12:171 s. 47). Lämplighetskravet är en förutsättning för allt uppgiftsutlämnande enligt bestämmelsen, det vill säga inte enbart när polisen efterfrågar uppgifter. När det är fråga om lämnande av uppgifter inom ramen för en mellan myndigheterna etablerad samverkan bör utgångspunkten dock vara att uppgiften kan lämnas (prop. 2011/12:171 s. 26).

Utlämnandet får endast ske i brottsförebyggande syfte

Av andra stycket i bestämmelsen framgår att ett utlämnande av uppgifter som angår konkreta brottsmisstankar inte får lämnas ut i brottsutredande syfte. Uppgifter om brottsmisstankar i mer allmänna ordalag får lämnas ut med stöd av bestämmelsen, så länge de inte kan hänföras till en specifik situation. Detsamma gäller allmänna uppgifter om missbruk, så länge de inte kan knytas till konkreta narkotikabrott. Uppgifter som avser misstankar om att den unge begått ett specifikt brott får endast lämnas under de förutsättningar som framgår av andra sekretessbrytande bestämmelser (prop. 2011/12:171 s. 47). För socialtjänstens del innebär det att brottet ska ha minst ett års fängelse på straffskalan (10 kap. 23 § OSL).

I samband med införandet av bestämmelsen framfördes bland annat att det borde övervägas om även uppgifter om konkreta brottsmisstankar skulle kunna lämnas ut med stöd av bestämmelsen, och att det föreföll onödigt krångligt att ålägga socialtjänsten att skilja mellan brottsförebyggande och övrig brottsbekämpande verksamhet. Regeringen ansåg dock att en allmän begränsning av socialtjänstsekretessen för alla typer av uppgifter som rör brottsmisstankar mot ungdomar skulle strida mot socialtjänstens grundprinciper om frivillighet och självbestämmande, och därmed skulle kunna äventyra förtroendet för socialtjänsten. Ett begränsat uppgiftslämnande i brottsförebyggande syfte ansågs däremot ligga i linje med socialtjänstens uppgift att verka för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det stöd och den hjälp de behöver (prop. 2011/12:171 s. 26).

Synpunkter som lämnats i remissvar

Närbesläktade förslag inom det område som remissbehandlats har mötts av liknande reaktioner. De flesta remissinstanser har varit positiva till förslagen att tillåta mer informationsdelning genom sekretessbrytande regler i brottsförebyggande syfte. Den kritik som framförts mot de olika lagförslagen har, förutom svårigheten att upprätthålla gränsen mellan det brottsförebyggande och det

brottsbeivrande, varit att ökad informationsdelning innebär en risk att ungdomars förtroende för socialtjänsten urholkas och att det innebär en åldersdiskriminering med särskilda regler för barn och ungdomar. En av remissinstanserna menade också att lagtexten borde justeras så att det framgick vilka slags uppgifter som får lämnas ut. Regeringen ansåg dock att bestämmelsen bör lämna ett visst utrymme för flexibilitet från socialtjänstens sida (prop. 2011/12:171 s. 28).

3. Sammanhang för brottsförebyggande informationsdelning

Detta kapitel svarar på frågan om i vilka sammanhang brottsförebyggande information delas, genom att ge en överblick över det brottsförebyggande arbetet i samverkan, vilket oftast utgör ramverket för informationsdelning mellan olika aktörer. Kapitlet utgår från studiens empiriska material i form av intervjuer och enkätundersökning och även från tidigare publikationer om hur lokal brottsförebyggande samverkan är organiserad.

Informationsdelning sker inom ramen för samverkan

Brottsförebyggande arbete organiseras på varierande sätt runt om i Sverige. Gemensamt för de flesta kommunerna är dock att det finns en eller flera organiserade samverkansforum i syfte att förebygga brott. Det är ofta dessa som utgör ramverket inom vilket information delas.

En skillnad kan göras mellan strategisk och operativ samverkan. I strategisk samverkan deltar ofta högre chefer inom respektive organisation och beslutar om övergripande inriktningar på det lokala brottsförebyggande arbetet. Detta omsätts sedan i praktiska insatser genom mer operativa grupper som tar fram och utför konkreta brottsförebyggande insatser.

Beroende på samverkansgruppernas syfte och struktur träffas de olika regelbundet för att utbyta information. De samverkansgrupper som arbetar mer operativt har ibland daglig kontakt och i vissa fall även gemensamma insatser ute på fält. Vanligare är dock att de träffas cirka en gång i veckan, antingen för att utbyta information för en gemensam lägesbild, för att planera olika insatser eller för att arbeta

med en enskild individ. Exempel på sådana grupper är SSPF (socialtjänst, skola, polis, fritid) och OSG (operativa samverkansgrupper). Grupper som arbetar strategiskt brottsförebyggande, exempelvis lokala brottsförebyggande råd, träffas vanligen 1–2 gånger per månad. En annan typ av strategiska grupper är de som tar fram och uppdaterar medborgarlöften och samverkansavtal som anger övergripande inriktning för det mer regelbundna operativa arbetet, och dessa träffas 1–2 gånger per år. Variationen är dock stor gällande etableringsgrad, struktur och vilka aktörer som ingår i de olika samverkansformerna (Brå 2019).

Resultaten i vår enkätundersökning speglar andra undersökningar (t.ex. Brå 2019) på så sätt att såväl polis som socialtjänst deltar i brottsförebyggande samverkan i hög utsträckning. Alla kommunpoliser utom två (97 %), som också har i uppdrag att samverka strategiskt och arbeta brottsförebyggande, uppgav att de deltar i samverkan, och över 80 procent av cheferna inom socialtjänsten uppgav att enheten deltar i samverkansgrupper.

Inom operativ samverkan upplevdes en samlokalisering främja informationsutbyte genom ”kortare kontaktvägar”. En samlokalisering kan exempelvis innebära att ett antal socialtjänstmedarbetare, anställda av kommunen, placerats i polisens lokaler för att fungera som en slags ”länk” mellan organisationerna. I en av de kommuner där vi genomfört intervjuer beskrevs samlokaliseringen även gynna effektivitet och kvalitet, såväl i polisens förundersökningar som i socialtjänstens utredningar. Tidigare forskning har visat att långsiktigt relationsbyggande, ömsesidigt förtroende och förståelse för varandras verksamheter är betydelsefulla faktorer för en väl fungerande samverkan och informationsdelning (Forkby 2007; Lindberg 2009; Söderberg 2016). Samtidigt framhålls det i intervjuer att socialtjänstsekreterares placering i polisens lokaler kan innebära en viss gränsdragningsproblematik kring vem som ska få ta del av vilken information, eftersom socialsekreterarna placerade på polisstationer får tillgång till information såväl från polisen som från den reguljära socialtjänsten. Även beskrivningen av denna gränsdragningsproblematik överensstämmer med tidigare forskning kring samlokalisering (Forkby, 2007). Forskare har också pekat på att det i samverkansarbete även kan uppstå en tendens till likriktning mellan olika aktörer: att socialtjänst börjar inta en mer kontrollerande roll och att polisen vill lära känna unga på glid för att bättre kunna hjälpa (Söderberg 2016). Edwall Malm (2012) ser detta, som hon kallar ”kontrollstöd”, som en gemensam institutionell logik.

Informationsdelning sker framför allt mellan polis och socialtjänst

Förutom polis och socialtjänst är skolan en betydelsefull aktör för brottsförebyggande informationsdelning kring barn och unga, vilket styrks av uppgifter i både enkäterna och intervjuerna. I tabell 1 presenteras enkätsvaren om vilka aktörer som respondenterna uppgivit att de delat information med det senaste året.

Tabell 1. Fråga: Med vilken eller vilka aktörer har du, under de senaste 12 månaderna, haft brottsförebyggande informationsdelning?

Socialtjänsten, N=147		Polismyndigheten, N=281	
Polismyndigheten	96 % (141)	Andra delar av polis- myndigheten	82 % (229)
Andra enheter inom socialtjänsten	77 % (113)	Socialtjänsten	82 % (230)
Skolor	79 % (116)	Skolor	67 % (188)
Fritidsverksamhet	49 % (72)	Fritidsverksamhet	45 % (127)
Åklagare	31 % (45)	Åklagare	29 % (82)
Andra kommuner	27 % (39)	Andra kommunala förvaltningar	51 % (142)
Hälso- och sjukvård	27 % (40)	Hälso- och sjukvård	22 % (62)
Fastighetsbolag	21 % (31)	Fastighetsbolag	41 % (114)
Brandförvar/ Räddningstjänst	19 % (28)	Brandförvar/ Räddningstjänst	29 % (82)
Ideella föreningar	16 % (23)	Ideella föreningar	30 % (84)
SIS	14 % (21)	SIS	4 % (11)
Väktare/vaktbolag	14 % (21)	Väktare/vaktbolag	30 % (95)
Ordningsvakter	12 % (18)	Ordningsvakter	40 % (113)
Religiösa församlingar	12 % (18)	Religiösa församlingar	18 % (50)
Näringslivet	12 % (17)	Näringslivet	28 % (78)
Migrationsverket	9 % (13)	Migrationsverket	16 % (44)
Säpo	8 % (11)	Säpo	20 % (55)
Skatteverket	6 % (8)	Skatteverket	18 % (51)
Försäkringskassan	5 % (7)	Försäkringskassan	14 % (38)
Arbetsförmedlingen	3 % (4)	Arbetsförmedlingen	6 % (16)
Annan	3 % (4)	Annan	5 % (15)

Etableringsgraden av samverkan viktig

I våra intervjuer i de sju kommunerna framkom beskrivningar av såväl precis nystartad som etablerad och strukturerad samverkan mellan aktörerna. Det förekom även exempel på samverkansforum som tidigare funnits men som runnit ut i sanden, bland annat på grund av upplevda sekretesshinder för informationsdelning. I en kommun hade det relativt nyligen anställts en ny kommunpolis, vilket ledde till en nystart i arbetet med att strukturera ett mer organiserat och effektivt brottsförebyggande samarbete. Denna förändring utgick ifrån ett stort personligt engagemang från den nyanställda polisen, det vill säga var personberoende, men förändringen kan också ses som en av de generella avsedda effekter med införandet av den specifika funktionen kommunpolis som skulle öka samverkan överlag på strategisk nivå. I den aktuella kommunen tycktes det inte tidigare ha funnits någon inom polisen som haft tillräckligt med tid och resurser avsatta för att arbeta med brottsförebyggande samverkan och informationsdelning.

Resultat från andra studier har visat att väl fungerande informationsdelning ofta kan vara personbunden och vilar på ett inarbetat samarbete (Edvall Malm 2012, Söderberg 2016). Söderberg (2016, s. 117) lyfter just ”hanteringen av sekretess” som en förutsättning för en välfungerande samverkan. Samtidigt framkom det att sekretesslagstiftning inte upplevs som ett lika stort hinder i kommuner med en fungerande samverkan mellan myndigheter. Det indikerar att en effektiv och rättssäker informationsdelning inte bara handlar om sekretessfrågor, utan även om formerna för samverkan. Men det är även så att informationsutbyte på lokal nivå till stor del är personbundet och sker genom upparbetade kontakter (SOU 2018:65 s. 98). Även om betydelsen av såväl välfungerande samverkansformer som upparbetade kontakter och personkännedom inte skall förringas, bör informationsdelning mellan myndigheter vara avhängig funktionen snarare än vissa personer. Dels finns uppenbara risker för rättssäkerheten, både utifrån bristen på likvärdighet vid informationsdelning, dels finns även risken att information delas i högre utsträckning än lagstiftningen tillåter. Vi återkommer till frågor om personbundenhet och organiseringens betydelse i kapitel 5.

Lägesbildsarbete ofta utgångspunkt för informationsdelning

Samverkan sker, som tidigare nämnts, på både strategisk och operativ nivå. Strategiskt arbete innefattar planerade åtgärder på en övergripande nivå, medan operativt arbete utgår ifrån specifika problem och individer i fält (Forkby 2020). Flera samverkansgrupper som är

strategiska till sin karaktär tar sin utgångspunkt i ett strukturerat informationsutbyte i form av lokala lägesbilder. Utifrån sina respektive perspektiv och arbetsområde, delger gruppernas aktörer varandra information om exempelvis brott och andra lokala problem i en stad, ort eller stadsdel. Detta sammanställs sedan till en gemensam lägesbild, och efter en orsaksanalys tas förebyggande åtgärder fram av lämplig aktör.

Vid lägesbildsarbete inkluderas ofta ett stort antal aktörer som polis, socialtjänst, skola, fastighetsbolag, stadsbyggnadskontor, parkförvaltning, räddningstjänst, väktarbolag et cetera. I dessa sammanhang är avsikten att diskutera problembilder på en strategisk nivå, och med hänsyn till sekretess ska uppgifter som kan härledas till specifika individer inte delas. Flera respondenter beskrev att sådan informationsdelning istället sker mellan aktörer efter mötet eller via andra strategier för att hantera sekretessfrågan. Detta beskrivs närmare i kapitel 6. I såväl intervjuer som i enkätstudien har det bland annat framhållits ett behov av att i dessa sammanhang kunna dela information om enskilda individer eller grupper av individer mellan de samverkande aktörerna. Syftet med den strategiska samverkan är att ha ett övergripande fokus. Lägesbeskrivningarna inom strategisk samverkan upplevs dock ibland sakna tillräckligt specifika och konkreta problemformuleringar, vilket möjligen skulle underlättas om uppgifter som går att knyta till individer delas (Brå 2019 s. 51f).

I en molntjänst som många kommuner använder för brottsförebyggande kartläggning registreras enbart händelser (vad, var, när och åtgärd) – men inte individuppgifter. Offentliga miljöer är i fokus. Hantering av personuppgifter i detta sammanhang (till exempel gatu- och fastighetsadresser där en eller flera individer bor) regleras av dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och myndigheters registerförfattningar, till exempel brottsdatalagen gällande polisen. Eftersom kommuner idag inte har ett brottsbekämpande uppdrag (trots att de har nyckelroller i brottsförebyggande samverkan) gäller EU:s dataskyddsförordning och inte brottsdatalagen för dem. En pågående utredning behandlar ett kommunalt lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete (Ju 2019:14).

I samband med lägesbildsarbetet har diskussioner uppstått om huruvida det brottsförebyggande arbetet kan riskera att undergrävas i och med lagstiftarens högt ställda krav på persondataskydd (Nymark 2018). I vår intervjustudie efterlyser intervjupersoner förtydliganden om vilken information som kan delas till vem inom ramen för lägesbildsarbete, för att varje aktör ska kunna fullgöra sina respektive uppdrag. Intervjupersoner från polisen upplever att de inte tillåts bidra med information med den detaljeringsgrad som de anser vara befogad. Det är dessutom en omständlig process att i varje

enskilt fall bedöma om information utgör en personuppgift eller ej (exempelvis en adress där det finns 20 lägenheter). Det finns dock även intervjupersoner som tycker sig ha löst eventuella problem och anser att de har ett välfungerande lägesbildaarbete.

Lokala förutsättningar varierar

En aspekt som har betydelse för organiseringen av lokal samverkan, och därmed förutsättningarna för informationsdelning, är varierande ekonomiska förutsättningar och prioriteringar i olika kommuner och lokalpolisområden (Riksrevisionen 2020, s. 43). Polisen, som i många fall beskrivits som drivande i att etablera och upprätthålla strukturer för informationsdelning med andra aktörer, har ibland aktivt valt att dra sig ur samverkansinsatser med hänvisning till bristande resurser för den typen av arbete. Resursfördelning är även en fråga om prioritering, vilket i vår enkät lyftes av en områdespolis i en storstad, som menade att lokalpolisområdet ”anser att det är viktigare att kunna redovisa gripanden och beslag än kontaktskapande och trygghetsskapande verksamhet”. Detta kan ses i ljuset av att tidigare forskning har kommit fram till att organisatoriskt stöd är en förutsättning för effektiv samverkan. Det kan till exempel finnas olika uppfattningar om sekretessfrågor på olika nivåer i den interna hierarkin. I vår intervjustudie framkom att det kan finnas vilja och förhoppningar om att dela information på ”hantverkarnivå,” men det förutsätter att inte ”3–5:e linjens chefer” gör en annan tolkning av möjligheterna. Särskilt svårt tycks det vara att få organisatoriskt stöd i mindre kommuner med resursbrist (se även Brå 2019).

Förutom besparingskrav inom kommuner framhölls i vår intervjustudie även från socialtjänstens sida att polisens omorganisation har resulterat i en lägre lokal närvaro i mindre orter och på landsbygd (jfr Brå 2019). Ett exempel på hur detta kopplades till informationsdelning var när socialtjänsten bedömde att sekretessregleringen gör att de inte på förhand kan meddela polisen ett eventuellt behov av handräckning, utan istället måste invänta att situationen uppstår, ofta med svaret att polisen på grund av låg lokal närvaro befinner sig en timme bort.

En annan aspekt, som gör att förutsättningarna för informationsdelning skiljer sig åt mellan större och mindre kommuner, är graden av personkännedom. En polis med erfarenhet från både en stor och en liten kommun beskrev i intervjustudien stora skillnader mellan dessa bägge kommuner, vad gäller samverkansmöjligheterna med socialtjänsten. Medan den mindre kommunen utmärktes av enkla kontaktvägar och att ”alla känner alla”, beskrevs informationsdelning i den större kommunen som betydligt svårare, vilket kunde härledas till en sämre personkännedom och bristande kontaktytor

med personal inom socialtjänsten. Vidare menade en polis att det i större städer finns en ängslighet kring sekretessregler och en brist på personkännedom som beror på en hög personalomsättning inom organisationerna.

Resultat i korthet

- En majoritet av enkätrespondenterna från socialtjänst och polis (undantaget förundersökningsledare) var engagerade i någon form av organiserad samverkan och informationsutbyte med andra aktörer i syfte att förebygga brott.
- Informationsdelningen upplevdes fungera bättre i mindre städer och landsbygdskommuner än i större städer, till följd av lägre personalomsättning, bättre personkännedom, fastare kontaktytor och högre tillit.
- Sekretesslagstiftningen upplevdes mindre begränsande i mindre städer och landsbygdskommuner till följd av att de hade fastare och mer utarbetade kontaktvägar och samarbetsformer än de större städerna.
- Samtidigt upplevde mindre städer och landsbygdskommuner en utmaning gällande ekonomiska utmaningar och resursbrist för samverkan, som kunde utgöra ett hinder för en väl fungerande informationsdelning.
- Samlokalisering upplevs underlätta informationsdelning i brottsförebyggande samverkan.

4. Kunskap, tolkningar och tillämpning av sekretess

Hur upplevs och tolkas sekretesslagstiftningen (inklusive sekretessbrytande bestämmelser)? I detta kapitel redovisas först i vilken utsträckning aktörerna upplever sekretess vara ett hinder för brottsförebyggande arbete av. Därefter redogör vi för hur sekretessbrytande bestämmelser tolkats av aktörer som är involverade i brottsförebyggande samverkan. I kapitlet lyfts också frågor om kunskapsnivåerna hos de aktörer som ska använda sig av lagstiftningen. Hur säkra känner de sig på lagstiftningen och har de tillgång till juridisk expertis när det uppstår situationer där det är oklart vad som gäller? Vi undersöker specifikt huruvida det finns kunskap om bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL, och i så fall hur den tillämpas. I kapitlet redovisas även en inventering av tolkningar av rättsläget kring ett antal problematiska scenarier för brottsförebyggande informationsdelning som polisregionernas rättsavdelningar fått ta ställning till.

Sekretess upplevs som ett problem

I enkätundersökningen uppger närmare två tredjedelar av poliserna och hälften av socialtjänstcheferna att sekretess utgör ett hinder för delning av information i brottsförebyggande syfte. Inom polisen är områdespoliser den kategori där störst andel uppgav sig ha upplevt att informationsdelning hindrats av sekretesslagstiftningen (se tabell 2). En anledning till svårigheterna för områdespoliser kan vara att de är mest involverade i operativ samverkan. Därmed arbetar de mer individorienterat, och sekretessen kan begränsa möjligheterna att dela information oftare. Att polisen generellt ser sekretess som mer hindrande och problematisk torde också bero på att de oftare efterfrågar information från socialtjänsten än tvärtom. Detta är i sin tur en konsekvens av att brottsförebyggande arbete är Polismyndighetens

ansvar, och att det inte på motsvarande sätt ingår i socialtjänstens uppdrag.⁵

Tabell 2. Har du upplevt att brottsförebyggande informationsdelning med andra aktörer, vid något tillfälle under de senaste 12 månaderna, hindrats av sekretesslagstiftning? Andel som svarat ”ja”.

Förundersök- ningsledare	Kommun- polis	Områdes- polis	Ungdoms- utredare	Polismyn- digheten Totalt	Social- tjänsten
42 % (25)	57 % (35)	72 % (96)	67 % (18)	62 % (174)	47 % (67)

Bilden i enkätstudien bekräftades i stort av intervjustudierna. I våra intervjuer framkom att många anser att sekretess hindrar brottsförebyggande arbete. Detta trots de lagändringar och insatser som gjorts genom åren för att underlätta informationsdelning. Syftet med sekretessen är de facto att begränsa informationsdelning för att skydda integriteten för enskilda individer. Trots detta anser verkssamma framför allt inom polis, men även en del inom socialtjänst, att informationen i vissa fall borde kunna utbytas och att sekretessen istället kan vara ett hinder för myndigheterna att fullfölja sina uppdrag. Detta framgår återkommande i metaforer om att sekretessen ”sätter käppar i hjulet,” att den ”bakbinder,” är en ”bromskloss,” är ett ”staket” och att den ”stjälper snarare än hjälper”.

Det är framför allt vid informationsdelning mellan polis och socialtjänst som sekretessen upplevs som ett hinder av enkätrespondenterna. En stor majoritet av de respondenter som uppmärksammat hinder med sekretessen såväl inom Polismyndigheten som inom socialtjänsten uppger att de hade gjort det i kontakten med den andra aktören. Sekretess uppges även hindra informationsdelning med skolan, särskilt för många inom socialtjänsten (se tabeller 3 och 4).

Tabell 3. Polismyndigheten. Andel poliser som uppmärksammat sekretessrelaterade hinder i förhållande till andra aktörer. Antal inom parentes.

	Social- tjänsten	Skolor	Andra kommunala förvalt- ningar	Fritids- verksam- het	Hälso- och sjukvård	Andra delar av polis- myndig- heten
N=171	88 % (151)	28 % (48)	14 % (24)	13 % (22)	11 % (19)	5 % (9)

⁵ Detta är även anledningen till att polisens röst blir särskilt framträdande i debatten om sekretessen som ett hinder för att förebygga (och utreda) brott. Detta kan komma att ändras, eftersom det för tillfället pågår en utredning som ska föreslå hur ett lagstiftat kommunalt ansvar att arbeta brottsförebyggande kan utformas (Justitiedepartementet 2020b).

Tabell 4. Socialtjänsten. Andel enhetschefer som uppmärksammat sekretessrelaterade hinder i förhållande till andra aktörer. Antal inom parentes.

	Polis- myndig- heten	Skolor	Fritids- verksam- heter	Andra enheter inom social- tjänsten	Hälsa- och sjukvård	Ideella före- ningar
N=67	79 % (53)	58 % (39)	31 % (21)	18 % (12)	12 % (8)	12 % (8)

Tabellerna visar inte nödvändigtvis hur omfattande problemen är, till följd av dessa hinder. Exempelvis ska polisen, främst genom kommunpoliserna, samverka med kommunen i strategiska frågor om inriktning och prioriteringar i det brottsförebyggande arbetet generellt. Om det uppstår sekretesshinder i det skedet av arbetet riskerar det att påverka även det övriga brottsförebyggande arbetet. Det betyder att om en kommunpolis upplever att sekretess är ett hinder i samverkan med till exempel en brottsförebyggande samordnare (som kan vara placerad på olika förvaltningar i olika kommuner) kan det påverka stor del av det brottsförebyggande arbetet i den kommunen. Till viss del avspeglas detta i att just kommunpoliser utgör nästan hälften (11 av 24) av dem som uppgav att de uppmärksammat sekretessrelaterade hinder i förhållande till andra kommunala förvaltningar än socialtjänsten.

Av intervjuerna framkommer att de sekretessrelaterade problem som uppstår handlar om dels faktiska begränsningar som lagstiftningen om sekretess innebär, dels okunskap om vilken lagstiftning som finns och osäkerhet inför hur lagreglerna ska tolkas. Nedan beskrivs först frågor om kunskap och därefter de problem som man uppfattar att de faktiska sekretessreglerna innebär.

Osäkerhet om lagstiftning

Juridisk kunskap är yrkesspecifik

Den grundläggande kunskapen om tystnadsplikt och sekretesslagstiftningen förmedlas i respektive yrkesutbildning. Följaktligen tenderar polisen att vara mer inläst på polislagen och socialtjänsten är mer inläst på socialtjänstlagen, och på sekretesslagstiftningen i OSL som berör deras eget verksamhetsområde. Medan intervjuade medarbetare i polisen upplevde avsaknad av kunskap om sekretesslagstiftningen, upplevde intervjuade medarbetare inom socialtjänsten bland annat att de saknar kunskap om straffskalor för att avgöra om sekretessbrytande bestämmelser kan tillämpas. Socialtjänsten brukar rådask att ta kontakt med polisen och diskutera fall i allmänna

ordalag, för att försöka utröna om ärendet är tillräckligt allvarligt (har tillräckligt hög straffskala) för att bryta sekretess. Tabell 5 visar hur ofta det uppkommer osäkerhet kring ifall en uppgift får delas inom socialtjänst respektive Polismyndigheten enligt enkätundersökningen.

Tabell 5. Hur ofta har ni, under de senaste 12 månaderna, känt er osäkra på om en specifik uppgift är tillåten att dela med polis/socialtjänsten eller inte?

	Socialtjänsten Andel (Antal)	Polismyndigheten Andel (Antal)
Minst en gång per vecka	2 % (2)	5 % (13)
Minst en gång per månad	9 % (12)	15 % (33)
Minst en gång per kvartal	20 % (27)	15 % (33)
Minst en gång per halvår	19 % (26)	14 % (31)
Minst en gång per år	12 % (16)	5 % (12)
Mer sällan än en gång per år	29 % (39)	17 % (37)
Aldrig	9 % (12)	29 % (64)
Total	100 % (134)	100 % (223)

Enkätsvaren avspeglar en osäkerhet i alla yrkeskategorier inom polisen, inför delning av specifika uppgifter. Intervjuade poliser som arbetar i yttre tjänst beskrev bristande kunskap om sekretessbrytande bestämmelser som en fråga om tidsbegränsningar som gör att de inte hinner sätta sig in i lagstiftningen. Även i en utredning (SOU 2018:37) om återfallsförebyggande insatser för att bryta ett våldsamt beteende konstaterades att de yrkesverksamma upplever sekretesslagstiftningen som svår och komplicerad, vilket även jurister bedömer den vara.

Osäkerhet kan leda till att för lite eller för mycket information delas

Osäkerhet om sekretesslagstiftningen kan leda till att man inte delar någon information alls. Intervjupersoner inom kommun och socialtjänst vittnade exempelvis om att socialsekreterare vanligtvis säger nej när de inte kan något – eller att de då inte ”kommer till skott” med att bryta sekretessen. Osäkerhet kring gränsdragningar har även ansetts skapa en slags gråzon för vad som kan och inte kan delas, vilket kan påverka förutsättningarna för en fungerande samverkan mellan aktörerna. Detta exemplifierades i en fokusgrupp i en storstad, där det framkom att samverkansprocessen gång på gång

stannar upp när enskilda tjänstemän blir osäkra på sekretessfrågor, vilket ställer till problem för hela nätverket.

Osäkerhet om när och vilken information som får delas leder dock inte alltid till att för lite information delas. Inom både polis och socialtjänst fanns intervjupersoner som menade att en konsekvens av att lagstiftningen upplevs som både svårtillgänglig och svårtolkad blir att de nog ”gör lite mer än man får” eftersom man inte vet ”var gränserna går”. Denna risk har tidigare uppmärksammats och det har påpekats att vikten av att de skyddsintressen som sekretessbestämmelsen skyddar ska upprätthållas även i upparbetade myndighetssamarbeten (SOU 2018:65 s. 98). En vanlig bevekelsegrund för att *inte* dela information är värnandet om individens bästa. Ambitionen att värna om individens bästa kan samtidigt användas som ett argument *för* att faktiskt dela information i vissa situationer. Således kan ambitionen att värna individens bästa ligga till grund för såväl beslut att inte dela information som beslut att aktivt dela information med andra aktörer.

I intervjuerna framkom att vissa upplevde ovisshet om när och hur lagar ska tillämpas, även efter att ha genomgått utbildningar om den aktuella lagstiftningen. Det räcker med andra ord inte att veta om att lagen finns, utan situationer med konkret tillämpning efterfrågas. Exempelvis beskrev en polis att det även efter utbildning om orosanmälningar (14 kap. 1 § SoL) fortfarande fanns en osäkerhet om när en anmälan ska skrivas.

Sådan osäkerhet gäller inte bara brottsförebyggande arbete i samverkan kring barn och unga. En utvärdering av landets Barnahus visar hur osäkerhet kring sekretessfrågor försvårar samarbete mellan involverade myndigheter, men den visar också att kunskap om sekretesslagstiftningen och trygghet i tolkningen av lagen gör att upplevda hinder kan undvikas (Barnafrid 2018 s. 41). Ett återkommande problem även i det sammanhanget är att olika sakkunniga ger olika besked, vilket skapar olikheter mellan Barnahuset (Barnafrid, 2018, s. 61).

Begränsad kunskap om sekretessbrytande bestämmelser

I enkäten ställdes en fråga om vilka sekretessbrytande bestämmelser som respondenterna har använt sig av när de delat information mellan polis och socialtjänst. Som framgår i tabell 6 är samtycke den vanligaste juridiska grunden för att dela sekretessbelagd information.

Tabell 6. Fråga: När du delat eller tagit emot sekretessbelagd information från/till socialtjänsten/polisen, har du då använt dig av följande sekretessbrytande bestämmelser? I tabellen redovisas de som har svarat "ja" för respektive bestämmelse.

	Socialtjänsten N=147	Polismyndig- heten N=281
Samtycke (10 kap 1 § OSL)	44 % (64)	33 % (93)
Misstankar om vissa brott mot unga (10 kap. 21 § OSL)	40 % (58)	18 % (51)
Uppgiftsskyldighet (10 kap. 28 § OSL)	37 % (54)	14 % (40)
Nödvändigt utlämnande (10 kap. 2 § OSL)	31 % (46)	21 % (59)
Brottsförebyggande information om unga upp till 21 år (10 kap. 18 a § OSL)	27 % (40)	22 % (62)
Omedelbart polisiärt ingripande mot unga (10 kap. 20 § OSL)	23 % (34)	15 % (42)
Misstankar om begångna brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år (10 kap. 23 § OSL)	19 % (28)	15 % (42)
Förhindrande eller avbrytande av vissa brott (10 kap. 19 § OSL)	13 % (19)	9 % (26)
Generalklausul (10 kap. 27 § OSL)	3 % (5)	17 % (47)
Annan lag	3 % (5)	1 % (3)
Har ej delat eller tagit emot sekretessbelagd information med socialtjänsten/polisen	29 % (44)	41 % (115)

När det gäller 10 kap. 18 a § OSL (som ger möjlighet att dela brottsförebyggande information om unga upp till 21 år) uppgav cirka en fjärdedel av respondenterna inom såväl socialtjänst som polis att de använt sig av bestämmelsen.

I de 7 kommuner där vi gjort fördjupade intervjuer framkom tydligt att kännedomen om den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL var låg inom polisen och kommunerna. Ett genomgående tema i intervjuer med respondenter inom både polis och socialtjänst var att de inte kände till bestämmelsen, eller inte hört talas om något fall där den använts eller påverkat arbetet. Även personer med överblick över frågorna på nationell eller regional nivå menade att bestämmelsen troligen inte är särskilt känd bland aktörerna.

Flera intervjupersoner hade inför intervjun ”slagit i lagboken” eller ”kollat upp den”, och vissa gjorde det under intervjun. I dessa fall var den spontana uppfattningen hos flera intervjupersoner att

bestämmelsen borde kunna tillämpas i större utsträckning än den gör idag. Ett fåtal intervjupersoner kände till bestämmelsen från erfarenheter där bestämmelsen specifikt har tagits upp, framför allt i samband med sociala insatsgrupper, eller från någon utbildning.

Med andra ord blir det överlag svårt att avgöra den sekretessbrytande bestämmelsens effektivitet, då den inte testats tillräckligt i praktiken.

Brottsförebyggande sekretessbrytande bestämmelse tillämpas restriktivt

Resultaten i den här studien pekar på att socialtjänsten sällan använder sig av 10 kap. 18 a § OSL på eget initiativ, det vill säga utan att information begärts av polisen. En anledning till detta, förutom bristande kännedom, var att man saknade förtydliganden om när bestämmelsen är tänkt att användas.

Detaljer i hur bestämmelsen formulerats gav upphov till förvirring och diskussioner i fokusgrupper och intervjuer. Exempelvis var uttryck som vad som menas med ”särskilda omständigheter” och ”särskilda skäl” föremål för diskussion i fokusgrupper med poliser och socialtjänstmedarbetare. De reflekterade även över bestämmelsens formuleringar om *risk* för brottslig verksamhet.

Flera intervjupersoner tog upp att det är svårt för socialtjänsten att avgöra när misstankar är tillräckligt starka för att säga att det föreligger risk för brottslig verksamhet, så att 10 kap. 18 a § OSL därmed skulle kunna vara tillämpbar (förutsatt att de övriga kriterierna är uppfyllda). En jurist ansåg exempelvis att det är många skrivningar inom sekretesslagstiftningen som är vaga, och att det också gäller denna bestämmelse: ”Hur ska man veta att informationen kan hindra brottet? Vad betyder det att det inte ska skada?” Förutom förtydliganden om specifika formuleringar, efterlystes även ett tydligare formulerat syfte med vad informationsdelningen förväntas leda till. Dessa reflektioner belyser också problematiken och den generella kritiken mot att socialsekreterare ska bedöma vad som kan bli brottsligt eller inte, vilket framförts bland annat i remissyttranden (se kapitel 2).

Ett återkommande tema i intervjuerna var att 10 kap. 18 a § OSL upplevdes luddigt skriven, vilken bland annat en kommunjurist menade skapar osäkerhet, även om syftet kan ha varit att bestämmelsen ska vara tillämplig i många fall. Enligt kommunjuristen finns det många sekretessbrytande bestämmelser, men de är inte helt lätta att tillämpa. Liksom flera andra intervjupersoner menade hen att det – även om det finns en möjlighet att dela information – är bekvämare och mindre riskabelt för tjänstemannen att inte göra

det, eftersom lagen är vag och det saknas vägledning och praxis (se vidare kapitel 6).

I flera intervjuer fördes resonemang om svårigheterna att tillämpa bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL. Ett karakteristiskt exempel var en fokusgrupp med poliser i en storstad som menade att bestämmelsen hamnar i något slags gränsland där den, beroende på tolkning, antingen är tillämplig i mycket få situationer, eller i väldigt många. Om exempelvis ”fortsatt narkotikabrottslighet” är ett tillräckligt villkor för att tillämpa bestämmelsen och dela information från socialtjänsten till polisen, skulle det innebära att information delas om ett mycket stort antal individer. Om bestämmelsen istället tolkas mer restriktivt blir dess tillämpning begränsad, eftersom få individer uttryckligen beskriver för socialtjänsten vilka brott de planerar att begå. Det finns dock inte mycket som talar för att den bredare tolkningen tillämpas, även om det i propositionen till lagen (prop. 2011/12:171, s. 26) anges att när ”det är fråga om lämnande av uppgifter inom ramen för en mellan myndigheterna etablerad samverkan bör utgångspunkten [...] vara att uppgiften kan lämnas” om det kan bidra till att förhindra den unge från att utöva brottslig verksamhet och det inte skulle försvåra socialtjänstens arbete med en anpassning av den unge. Flera av de begrepp som intervjupersonerna efterfrågar specificeringar kring, såsom risk och brottslig verksamhet diskuteras också i förarbetena (se kapitel 2).

Ett annat återkommande tema i intervjuer med polis och socialtjänst var att det generellt sett inte finns vana eller beredskap hos socialtjänsten att vare sig på eget initiativ arbeta brottsförebyggande – eller att lämna ut uppgifter som efterfrågas. Detta kan illustreras av ett fall där det pågick en konflikt och polisen visste att en ung person riskerade att skjutas. De vände sig då till socialtjänsten, eftersom de var oroliga för en ung persons inblandning, varpå socialtjänsten placerade honom på annan ort. Den involverade polisen, som Brå intervjuat inom ramen för denna studie, hade då uttryckt önskemål om att få information när den unge skulle flyttas, och hade tagit upp 10 kap. 18 a § OSL. Socialtjänsten lovade att dela information när det blev aktuellt, men de hörde inte av sig och polisen märkte istället genom egna underrättelseuppgifter att den unga personen befann sig någon annanstans.

Sammantaget kan konstateras att det inte finns tillräckligt med underlag för att bedöma huruvida 10 kap. 18 a § OSL är ändamålsenlig, eftersom den inte tillämpats i tillräcklig utsträckning.

Juridisk rådgivning varierar

Eftersom det finns osäkerhet i förhållande till sekretesslagstiftningen har vi undersökt vilken tillgång till juridisk expertis för rådgivning inom området som finns inom Polismyndigheten och socialtjänsten. Vi har också undersökt hur det stöd som ges kan se ut, genom att kommunjurister och polisregionernas rättsavdelningar har fått ta ställning till om information kan delas i olika scenarier.

Inom socialtjänsten uppgav 70 procent av enhetscheferna i enkäten att de har tillfredsställande juridiskt stöd. Motsvarande siffra inom polisen var 41 procent (se tabell 7).

Tabell 7. Fråga: Har du tillgång till tillfredställande juridiskt stöd i frågor rörande sekretess?

	Förundersökningsledare	Kommunpolis	Områdespolis	Ungdomsutredare	Totalt Polismyndigheten	Socialtjänsten
Ja	47 % (28)	52 % (32)	31 % (41)	48 % (13)	41 % (114)	70 % (103)
Nej	8 % (5)	25 % (15)	29 % (39)	33 % (9)	24 % (68)	21 % (31)
Vet ej	7 % (4)	15 % (9)	20 % (26)	11 % (3)	15 % (42)	3 % (4)
Ej svarat	38 % (23)	8 % (5)	20 % (27)	7 % (2)	20 % (57)	6 % (9)
Totalt antal	60	61	133	27	281	147

I intervjuerna framkom att tillgången till juridisk rådgivning i kommuner med nära samarbete mellan olika aktörer kan bidra till att stärka tryggheten hos aktörerna i bedömningarna av vilken informationsdelning sekretesslagstiftningen möjliggör respektive begränsar. I en större stad fanns exempelvis ett nära samarbete mellan socialtjänst och jurister. De arbetade i samma hus och juristerna konsulterades ofta vid minsta osäkerhet om ”vad som helst”. En socialtjänstarbetare uttryckte det som att ”vi höftar inte till, vi dubbelkollar”. Samtidigt kan polisen i samma kommun ha längre till rådgivning för juridiska frågor, eftersom jurister vid polisregionens rättsavdelning inte nödvändigtvis har just sekretessfrågor som expertområde. Men Polismyndigheten är en nationell organisation, och den upplevda tillgången till juridiskt stöd kan till viss del vara en fråga om kunskap om den egna organisationen.

I den uppfattade bristen på tydliga besked kan också anas en önskan om att juristerna ska ta över ansvaret för beslutet. Det återkom i intervjuer med anställda inom både polis och socialtjänst att de ser det som alltför betungande att den enskilde tjänstemannen ska kunna bedöma alla situationer ur ett juridiskt perspektiv.

Men det är inte alltid som tillgång till juridisk rådgivning leder till ökad visshet eller trygghet hos aktörerna om vilket beslut de ska ta. Tillgång till juridisk expertis kan skapa ännu mer förvirring om vad som gäller. Intervjupersoner som tillfrågat jurister vittnade om att de fått svar som att det ”eventuellt kan gå” att dela information. I dessa fall får den enskilda tjänstemannen med andra ord inte stöd i att göra en bedömning i det enskilda fallet.

Olika tolkningar om, när och hur sekretess kan brytas

Under intervjuerna med olika samverkande aktörer inom brottsförebyggande arbete, främst polis och socialtjänst, återkommer vissa typsituationer där det är oklart hur frågan om informationsdelning ska hanteras. För att undersöka vilken juridisk rådgivning aktörerna kan få, tillfrågades de sju polisregionernas rättsavdelningar samt totalt 30 kommunjurister (tio jurister per kommunstorlek), via e-post, om vad som gäller i några tänkta scenarier. Vi fick svar från polisens samtliga rättsavdelningar, men av de 30 kontaktade kommunerna inkom svar från endast fyra. Avsaknaden av svar från de övriga tyder på att det saknas erfarenhet, tid/resurser eller specialisering inom området.

I detta sammanhang kan noteras att det inte alltid finns *en* enda möjlig väg att tolka rättsläget, så därför kanske det inte är så förvånande att det kan uppstå otydlighet. Två lagar kan exempelvis vara tillämpliga på en och samma situation och en krock kan uppstå mellan lagarna. Detta händer i många olika sammanhang och löses vanligen genom att praxis utvecklas.

Nedan går vi igenom scenarierna genom att först presentera situationen, och sedan diskutera olika tolkningar som jurister och andra aktörer gör av vilka möjligheter det finns att dela information.

Det saknas rutiner för informationsdelning mellan kommuner

En typ av situation som återkom i flera intervjuer handlar om när polisen av olika skäl vill ha koll på var vissa ungdomar befinner sig. Det kan exempelvis vara ungdomar som omhändertas enligt LVU och placeras på annan ort, men som har en historia av att avvika eller som på permissioner åker till hemkommunen och begår brott. Den informationen kan, enligt intervjuade poliser, då inte delas

mellan – eller från – kommunernas socialtjänster och boenden, trots att de ser informationen som relevant för ungdomarnas bästa.

Intervjupersoner från skolvärlden lyfter liknande återkommande problem med informationsdelning mellan kommuner. De saknar information från ansvarig socialtjänst i andra kommuner där elever är, eller tidigare varit, skrivna. Det saknas, enligt intervjuerna, rutiner för överföring av information mellan skola och socialtjänst i olika kommuner. Vissa intervjupersoner menade att hindret för informationsdelning i detta sammanhang inte är sekretessen, utan att placerade elever inte följs upp av den ansvariga ”avsändarkommunen”. Till exempel berättade en intervjuad rektor i en storstad att de på skolgården plötsligt kunde ha ett barn som placerats på skolan av socialtjänsten, utan att skolan i fråga hade meddelats. Informationsdelning med socialtjänsten inom den egna kommunen upplevdes i detta sammanhang däremot fungera väl.

Frågan till rättsavdelningarna och kommunjuristerna var:

Om en brottsaktiv ung individ under 21 år ska skrivas ut från ett boende i en kommun och flytta till en annan kommun: kan socialtjänsten meddela polisen respektive socialtjänsten (i den mottagande kommunen) brottsförebyggande information och riskbedömning? Enligt vilket lagstöd?

I sex av sju polisregioner svarade man att det finns lagstöd för utlämnande av information enligt 10 kap. 18 a § OSL men att en bedömning måste göras om villkoren är uppfyllda i det enskilda fallet. I en av polisregionerna menade man att det var en fråga för socialtjänsten och hänvisade till deras bedömning. Det kan noteras att det är socialtjänsten i den kommun som har informationen som måste göra den bedömningen.

Eftersom det var så få kommunjurister som svarade, är det inte möjligt att se mönster eller dra några slutsatser om vilka råd socialtjänsthandläggare kan få av kommunjurister. Men bland de fyra svar som vi fick in, finns skillnader, exempelvis när det gäller förflyttning av brottsaktiva unga personer mellan kommuner. Två av kommunjuristerna uppgav att det finns möjlighet att dela information mellan kommuner vid förflyttning av en brottsaktiv person, med hjälp av 10 kap. 18 a § OSL. En tredje menade att det inte finns något stöd för informationsdelning i den situationen, utan samtycke. Den fjärde menade att sekretessen endast kan brytas om det handlar om ”brott av viss art eller med två års fängelse i straffskalan”. Det sista svaret exemplifierar att brottsförebyggande respektive brottsbeivrande informationsdelning kan blandas ihop. Om ett brott har begåtts får information delas, om det är brott som ger minst ett års fängelse (straffgränsen sänktes 2006 från två till ett år). När det gäller

informationsdelning i brottsförebyggande syfte finns däremot ingen avgränsning vad gäller typ av brott eller straffskala. I bestämmelsen talas det dessutom om ”brottslig verksamhet” istället för ”brott”, för att bredda tillämpningen. I praktiken kan en uppdelning vara svår, eftersom brottsbeivrande samtidigt kan räknas som brottsförebyggande.

I de kommuner där Brå gjort fördjupade intervjustudier framkom olika strategier och tolkningar av detta scenario. Två olika förhållningssätt kunde urskiljas. Ett var att försöka hitta sekretessbrytande bestämmelser, antingen via samtycket eller via 26 kap. 9 § OSL (om informationsdelning från socialtjänst till socialtjänst eller till hälso- och sjukvård, om nödvändig vård, behandling eller annat stöd för unga upp till 18). Syftet med denna sekretessbrytande bestämmelse är att vårdmyndigheter inte ska förhindras att samarbeta och utbyta uppgifter med varandra för att bistå en enskild. Uppgifter kan alltså lämnas ut (om det rör någon under 18 år) i syfte att hjälpa den enskilde, men inte i brottsförebyggande syfte. Det andra förhållningssättet var att man inte skulle informera polisen i en annan kommun på grund av sekretess.

En del intervjupersoner tog upp frågan som ett etiskt dilemma, som en fråga om hur länge en dom ska följa en person. Här poängterade vissa att det är viktigt med kommunikationen med den unge, och att det kan resultera i ett samtycke till att dela uppgiften, medan andra var tydliga med att de inte skulle meddela polisen att personen ”eventuellt skulle begå nya brott” bara för att hen tidigare gjort det under flera års tid. De menade att när man kommer till ett nytt ställe, blir man stämplad direkt om informationen har delats, och då får den unge inte samma chans som alla andra att lyckas.

Osäkerhet om huruvida ordningsvakter får anmäla oro om att barn far illa

Under arbetet med denna rapport framkom även att ordningsvakter får motstridiga bud från jurister om vad som gäller när de påträffar ungdomar som riskerar att fara illa. Frågan aktualiseras också av en ökande användning av ordningsvakter, väktare och trygghetsvårdar som komplement till polisen, bland annat som del av regeringens 34-punktsprogram mot gängkriminalitet samt pågående utredning för översyn av regelverket för ordningsvakter (Justitiedepartementet 2020a). Det framstår idag som att lagstiftningen lämnar ett stort utrymme för olika tolkningar.

Vi ställde följande fråga för att inventera vilka tolkningar som polisregionernas rättsavdelningar gör:

Kan en förordnad ordningsvakt göra en orosanmälan direkt till socialtjänsten angående en observation denne gjort i tjänst eller bryter de då mot tystnadsplikt? Har ordningsvakter som förordnats av Polismyndigheten samma skyldighet att anmäla som polisen? Enligt vilket lagstöd?

Samtliga svarande konstaterade att tystnadsplikt föreligger och att ordningsvakter inte omfattas av uppgiftsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL, åtminstone inte om de inte är anställda vid Polismyndigheten.

Däremot skilde sig svaren åt i frågan om en ordningsvakt kan lämna uppgifter till Polismyndigheten. Svaren bekräftar att det råder olika tolkningar av regelverket. En av de svarande ifrågasatte i princip om en ordningsvakt över huvud taget kan lämna uppgifter om att ett barn far illa ens till Polismyndigheten, med hänsyn till att informationen inte är av sådan art att den bör komma till Polismyndighetens kännedom. Två andra svarande ansåg emellertid att ordningsvakter i sin avrapportering till polisen med stöd av 7 § i lagen om ordningsvakter⁶ bör informera om observationen, och att polisen följer upp genom att göra orosanmälan. Flera av de som svarat har inte lämnat något klart svar på hur de ställer sig till frågan. En framförde också att uppgift skulle kunna lämnas med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Åldersgränser ställer till problem

Ett annat område där det framkommit oklarheter kring polisens möjligheter att dela information med socialtjänsten är för ungdomar mellan 18 och 20 år. Intervjupersoner inom polis och socialtjänst menar dessutom att man missar ungdomar över 20 år som ingår i olika ungdomsinsatser och att åldersgränsen för orosanmälningar borde höjas, eftersom orosanmälningar är en viktig informationskanal för polisen till socialtjänsten. Polisen anser sig inte ha några ”naturliga vägar” till socialtjänsten efter att en person fyllt 18.

I intervjuer med skolaktörer framgick att det också finns en osäkerhet avseende åldersgränsen för orosanmälningar och vad som gäller för elever som är över 18 år. Det framhölls att det från skolans perspektiv inte är skillnad på elever som är 17 år och 9 månader, och de som är 18 år och 3 månader. En del skolor vill därför kunna orosanmäla oavsett om eleven är myndig eller ej.

Vi ställde en fråga till polisregionernas rättsavdelningar om vad som gäller för en 18–20-åring som är omhändertagen med stöd av LVU:

⁶ Bestämmelsen säger att en ordningsvakt ska hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör verksamhet och är av sådan art att det bör komma till myndighetens kännedom.

Om polisen påträffar en 18–20-åring på stan som de vet är LVU:ad, får de då med lagstöd underrätta socialtjänsten om individens brottsliga agerande (eller risk för brottsutsatthet) genom exempelvis en orosanmälan? I så fall enligt vilket lagstöd?

Gemensamt för dem som svarat är att sekretessen inte bryts av uppgiftsskyldigheten i 14 kap. 1 § SoL när den påträffade är över 18 år. I övrigt framkom olika uppfattningar om vilka möjligheter som finns att lämna uppgifter. Tre respondenter uppgav att möjlighet finns i och med generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, medan en menade att det är ”ytterst tveksamt” om det kan anses motiverat att tillämpa den i ett fall som detta. En annan respondent uppgav att det i 6 § 2 st. i polislagen finns lagstöd för att lämna ut information till socialtjänsten, om man upptäcker något förhållande som föranleder någon åtgärd av dem. Bland de grupper som socialtjänsten har ett särskilt ansvar för nämns missbrukare som en utpekad grupp, liksom exempelvis barn och unga samt brottsoffer (se 5 kap. SoL). I förarbetena till bestämmelsen anges att den generella uppgiftsskyldigheten gentemot socialtjänstens myndigheter medför att uppgifter i princip ska lämnas utan hinder av eventuell sekretess (jfr OSL 10:27–28). En svarande uppgav att uppgifter om missbruk kan lämnas med stöd av 6 § i lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) om personen kan antas vara i behov av vård.

Det råder alltså olika uppfattningar om möjligheterna att lämna ut uppgifter till socialtjänsten i det aktuella fallet. Till viss del beror detta på att intresseavvägningen enligt generalklausulen är avhängig på de närmare omständigheterna i det enskilda fallet, vilket inte framgår av frågeställningen.

Kommuners hantering av orosanmälningar skiljer sig

Det framkom i intervjuerna att orosanmälningar är en viktig kanal för informationsdelning. Enligt Socialstyrelsen (2019b:36) handlar anmälningar ofta om kriminalitet hos barn. Samtidigt framkom i våra intervjuer också att informationen som delas genom orosanmälningar ofta är bristfällig och otillräcklig som underlag för beslut. Detta bekräftas också av Socialstyrelsen (2019b:67). Det framgår att kommuner lagrar inkomna orosanmälningar på olika sätt, vilket gör att grunderna för bedömning av orosanmälningar också kan skilja sig åt mellan (och inom) kommuner.

En återkommande fråga är vad som händer med orosanmälningar när de kommit till socialtjänsten. Med andra ord är det avgörande vad som sker med informationen *efter* att informationsdelningen ägt rum. Poliser vi intervjuat menar att de sällan får återkoppling på anmälningar de skickar in, även om de angett i anmälan att de vill ha det. Även intervjuade skolrepresentanter lyfter problem

i samband med orosanmälningar till socialtjänsten. En intervjuad skolrepresentant i en storstad beskrev exempelvis informationsdelning med socialtjänsten som en ”envägskommunikation”. I en del intervjuer framkom en önskan om att veta mer om vad socialtjänsten gör, medan andra snarare efterlyser bättre kommunikation än detaljerad information om insatser. En intervjuperson från skolväsendet i en mindre stad uppgav exempelvis att de inte får reda på om en utredning är nedlagd eller ej, men att de fått kritik från socialtjänsten för att göra för många orosanmälningar. De upplevde svårigheter att hitta en nivå och rutin för när de ”befarar risk” för elever, något som skulle kunna åtgärdas genom återkoppling. Företrädare för en annan skola menade till och med att förtroendet för systemet med orosanmälningar är urholkat i skolvärlden på grund av bristande återkoppling från socialtjänsten och att skolan inte involveras i åtgärdsplaner.

Även i utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism har det uppmärksammats att polisen efterlyser mer återkoppling efter att de lämnat en orosanmälan eller annan information (SOU 2018:65, s. 97). Men det framkom också i utredningen att företrädare för socialtjänsten menade att det generellt finns en övertro på att de har information som de inte kan dela med sig av, när det i själva verket är så att inte heller socialtjänsten har någon information (SOU 2018:65, s. 177). I intervjuer har det dock också beskrivits situationer där till exempel en skola kan behöva veta att socialtjänsten inte har någon information om en elev, för att själva kunna vidta åtgärder.

I 26 kap. 9 a § OSL ges sedan 2013 möjlighet att återkoppla till den som gjort orosanmälan, med besked om att beslut har fattats om att inleda eller inte inleda en utredning, eller att en sådan utredning redan pågår. Om denna bestämmelse utnyttjades mer, skulle poliser och skolpersonal oftare kunna få veta att orosanmälningarna följs upp, vilket i förlängningen skulle kunna leda till ett ökat förtroende mellan parterna.

Under våra intervjuer framkom också brister med att komma åt historik och mönster för individer där oro anmäls flera gånger tidigare, men där enskilda anmälningar inte lett till utredning. Det framhölls som ett problem i flera sammanhang att det inte tycks finnas klara förhållningsregler för detta. En registrering av anmälningar som inte leder till utredning, och därmed dokumentation i en personakt, omfattas av sammanställningsförbudet i 7 a § SoLPuL (Socialstyrelsen 2019a s. 34). Beslutet att inte inleda utredning ska dock diarieföras, vilket ofta sker genom att handlingarna diarieförs i kronologisk ordning i en eller flera pärmar.

Även enkätsvaren visade att det förekommer stora skillnader i hur anmälningar lagras och i hur pass sökbara de sedan är, i de fall där en utredning inte inleds. En del respondenter svarade att anmälningarna inte är sökbara alls, andra svarade att de är sökbara i upp till tre månader. I en del kommuner gallras dessa ansökningar också ut efter tre månader, medan de i andra kommuner kan sparas i fysisk form, i den så kallade kronologiska pärmen, i ett, två, tre eller fem år. Dessa skillnader beror på att det rör sig om handlingar som inte omfattas av reglerna om gallring i 12 kap. 1 § SoL, som stipulerar att en personakt ska gallras fem år efter det att sista anteckningen gjordes i akten. Istället är det upp till kommunerna att besluta om regler för förvaring och gallring av sådana handlingar, eftersom det inte finns någon annan regel som styr detta (16 § arkivlagen). Det är vanligt att sådana handlingar sätts in i en pärm i kronologisk ordning och att handlingarna i pärmen gallras efter en av kommunfullmäktige fastställd tidsperiod.

Att det finns varierande kunskap om regelverket kan illustreras av en diskussion på en samverkansdag i en större kommun. Poliser uttryckte stor förvåning när de fick höra att deras anmälningar inte automatiskt sparas – de hade förutsatt att de registrerades på ett sådant sätt att nya anmälningar lades till de gamla om samma person. Andra poliser vi intervjuat har å andra sidan varit medvetna om att anmälningarna inte sparas, och berättade att de eller deras kollegor har satt i system i att på eget bevåg spara orosanmälningarna. De skriver i en egen mapp på arbetsstationen, för att kunna bifoga dem när de skriver nya anmälningar på samma ungdomar.

Risken för olika bedömningar som en konsekvens av att lagringen av anmälningar varierar är något som uppmärksammas av Socialstyrelsen (2019a). I små kommuner med låg personalomsättning är det till exempel troligare att återkommande anmälningar om en och samma individ hamnar hos samma handläggare, som därmed kan känna igen individen och ha ett bättre underlag, än i stora kommuner där orosanmälningarna sannolikt hamnar hos olika handläggare utan kunskap om tidigare anmälningar. Det finns heller inget nationellt system för att kunna koppla ihop orosanmälningar mellan kommuner, vilket kan vara ett problem när barn flyttar runt.

Resultat i korthet

- En majoritet av de tillfrågade inom polisen och knappt hälften av enhetscheferna inom socialtjänsten upplevde att sekretesslagstiftningen hade hindrat informationsdelning i brottsförbyggande syfte de senaste 12 månaderna.

- Varken enkätundersökningen eller intervjuerna ger någon entydig bild av exakt *vad* i sekretesslagstiftningen som upplevdes utgöra ett hinder för det brottsförebyggande arbetet. Istället framträdde en mångfasetterad bild som inkluderar okunskap, osäkerhet och olika tolkningar av befintlig lagstiftning.
- Framför allt saknade aktörerna tillräckliga kunskaper om varandras lagstiftning. Polisen tenderar att vara mer inläst på polislagen, medan socialtjänsten är mer inläst på socialtjänstlagen och bägge parter känner till den sekretesslagstiftning i OSL som berör deras eget verksamhetsområde.
- Osäkerheten kring tillämpningen av lagstiftningen kan vidare beskrivas som relativt utbredd inom både socialtjänst och polis. Det kan leda till att för lite information delas, men även till att för mycket information delas, eftersom aktörerna inte alltid vet var gränserna går.
- Kännedomen om den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL och hur den ska tillämpas är låg bland såväl polis som socialtjänst i de sju kommuner där det genomförts fördjupade intervjustudier. Trots att bestämmelsen infördes 2013 är det påtagligt att det funnits en svårighet att nå ut med kunskap om dess tillämpning och existens i respektive organisationer.
- Gällande brottsförebyggande informationsdelning i förhållande till olika åldersgrupper råder olika uppfattningar bland både jurister och andra aktörer. Generellt finns anledning att diskutera vilka som räknas som ”barn och unga”, och utifrån vilka kriterier och situationer någon som räknas som ”ungdom” inte ska behandlas som vuxen.
- I vissa sekretessfrågor som gäller brottsförebyggande informationsdelning varierar juristernas tolkningar. Det är svåra avvägningar som ibland måste göras, och det saknas vägledande praxis. Konsekvensen blir att de besked som lämnas till tjänstemännen om vad som gäller inte alltid är vare sig entydiga eller samstämmiga.
- Återkoppling och sökbarhet av orosanmälningar behöver ses över. Dessutom behöver vägar för ordningsvaktens orosanmälningar klargöras.

5. Även andra faktorer än sekretess hindrar brottsförebyggande arbete

Vilka ytterligare problem finns, utöver sekretesslagstiftningen – och hur kan de förklaras – för informationsdelning i brottsförebyggande arbete? I detta kapitel redovisas andra faktorer som aktörerna upplever begränsar förutsättningarna för brottsförebyggande informationsdelning. Först beskrivs hur professionella perspektiv skiljer sig åt, följt av hur organisering och praktiska hinder kan påverka informationsdelning. Därefter beskrivs förutsättningarna för informationsdelning från skolans perspektiv. Slutligen förs ett resonemang kring hur sekretesslagstiftningen tillsammans med strukturella och kulturella aspekter påverkar förutsättningarna för informationsdelning.

Det är alltså inte enbart sekretessen som upplevs som ett hinder för att dela information i det brottsförebyggande arbetet. Både inom socialtjänsten och Polismyndigheten uppgav ungefär var sjätte enkätrespondent att det även finns andra faktorer, och på den direkta frågan om eventuell bristande kunskap eller osäkerhet om sekretesslagstiftning är det nästan lika många inom Polismyndigheten som uppger detta som en hindrande faktor som sekretessen i sig (se tabell 8). För socialtjänsten var istället tids-/resursbrist det näst största hindret efter sekretesslagstiftningen. Även *olika professionskulturer* rankades förhållandevis högt som hinder, av såväl polis som socialtjänst.

Tabell 8. Fråga: "I vilken utsträckning har du, under de senaste 12 månaderna, upplevt att följande alternativ utgjort ett hinder för brottsförebyggande informationsdelning". Andel i procent som har svarat "i ganska hög utsträckning" eller "i mycket hög utsträckning". Frågan ställdes till dem som uppgav att de upplevt någon form av hinder.

	Socialtjänsten, N= 63	Polismyndig- heten, N=151
Sekretesslagstiftning	57 % (36)	75 % (113)
Bristande kunskap eller osäkerhet om sekretesslagstiftning	29 % (18)	62 % (93)
Tids-/resursbrist	40 % (25)	30 % (45)
Olika professionskulturer	33 % (21)	36 % (54)
Organisatoriska hinder	21 % (13)	25 % (37)
Bristande förtroende mellan verksamheter	17 % (11)	26 % (39)
Tekniska hinder (ex. olika datorsystem)	10 % (6)	18 % (27)
Bristande motivation	8 % (5)	20 % (30)
Annan lagstiftning	14 % (9)	6 % (9)
Annat	2 % (1)	1 % (2)

Även i intervjustudien framstod hinder som inte var relaterade till sekretess som ett genomgående tema för effektivitet i brottsförebyggande arbete. Detta framkom ofta vid frågor om det vardagliga arbetet i intervjustudien.

Professionella perspektiv skiljer sig

Yrkesmässiga traditioner tillsammans med lagstiftning sätter ramarna för informationsdelning. Lagstiftningen reglerar vilken typ av information som kan delas, under vilka omständigheter, hur informationsflödet mellan myndigheter organiseras samt för vilket syfte informationsdelningen sker (Sivenbring och Malmros Andersson 2020:106). Samtidigt formas den faktiska tillämpningen av lagarna av de mål, resurser och olika kulturer som finns inom olika professioner (Lipsky 1980).

a) Skydda individen eller skydda andra?

En skillnad i perspektiv som framkom i våra intervjustudier var att polis och socialtjänst ser sig ha olika roller gentemot de personer som begår brott, men att de trots sina olika syften förväntas samverka. De menar samtidigt att det inte nödvändigtvis behöver innebära en intressekonflikt, till exempel när det handlar om barn som far illa. I andra sammanhang kan detta dock ge upphov till att man ser frågan i första hand från sitt eget perspektiv och menar att andra organisationer inte tar sitt ansvar. De olika bedömningarna kan bero på skilda perspektiv på individer i de olika professionerna. Men det skulle också kunna illustrera att aktörerna har tillgång till olika typer av information om en individ och därav gör olika bedömningar.

Flera poliser diskuterade i vår intervjustudie vad de upplevde som socialtjänstens fokus på att skydda individer och de menade att socialtjänsten därmed inte tar i beräkning vilket lidande en individ kan orsaka för andra. De tyckte med andra ord att socialtjänstens perspektiv var felriktat. I en fokusgruppdiskussion instämde en person från socialtjänsten i resonemanget att socialtjänstens uppdrag är att skydda individen. Hen menade att socialtjänsten visserligen kan arbeta brottsförebyggande eftersom det är dåligt för individen att vara kriminell, men att det inte finns stöd i lagen att göra saker i syfte att skydda andra från individen.

Det finns även olika perspektiv *inom* respektive professionskultur. Åldersbetingade skillnader mellan yngre och äldre medarbetare var en återkommande aspekt i vår intervjustudie. Exempelvis menade en enhetschef på socialtjänsten i en storstad att yngre medarbetare både inom polisen och socialtjänsten är mindre intresserade av att sitta på samverkansmöten och mer intresserade av att hitta sin roll och, i socialtjänstens fall, ”hålla på sekretess”. Under ett fokusgruppsamtal i en större stad menade en deltagare att erfarenhet gör att man är tryggare och mer lösningsorienterad i sin yrkesroll, till skillnad från nyexaminerade som har inpräntat att ”du får inte bryta mot lagen”.

b) Bristande förståelse för varandras uppdrag och lagstiftning

Förväntningar på aktörer från andra myndigheter kan böttna i begränsad förståelse för de regleringar som andra professioner förhåller sig till. I såväl intervjuer som i enkäten framkom att även respondenterna upplever att de har bristande kunskap om varandras lagstiftning, vilket skapar frustration hos båda parter. En respondent inom socialtjänsten lyfte exempelvis fram förundersökningssekretessen som ett hinder för att få den information de önskar från

polisen. Bristen på kunskap om varför information inte kan delas från socialtjänsten uppges samma respondent kan leda till att polisen får känslan av att socialtjänsten inte tar problematiken på allvar.

När det brister i ömsesidig förståelse och kommunikation verkar även samarbetet mellan aktörerna bli lidande och intervjupersoner beskrev det som att polis och socialtjänst tillhör ”olika världar”. Det blir svårare att dela information när en yrkesgrupp inte är insatt i vilka bakomliggande hänsyn och lagstiftning en person från den andra yrkesgruppen förhåller sig till. För socialtjänstens del framkom även det bakomliggande dilemmat mellan klienters förtroende och effektiviteten i samverkan, något som poliser tidvis visar liten förståelse för.

Professionernas uppdrag är olika och sekretessen hårdare för socialtjänsten, vilket tycks bidra till att återskapa seglivade bilder av att socialtjänsten ser polisen som ”hårda” medan polisen tycker att socialtjänsten är ”veka”, exempelvis i hur de väljer att hantera en bråkig ung person. Det kommer också till uttryck i enkäten, exempelvis i ett fritextsvar av en polisrespondent som skrev att socialtjänsten är ”stelbenta,” vilket är till men för både barn och föräldrar, och att hen anser att socialtjänsten många gånger bara ser enbart till sina egna prioriteringar och inte lyssnar på tjänstemän i en annan profession.

Vissa respondenter påpekade att de skilda utgångpunkterna inom olika yrkeskulturer kan innebära olika synsätt på sekretess, handlingar och dokumentation. Under en samverkansdag, då Brå deltog som observatörer, underströk personer från socialtjänsten att mycket kan göras inom ramen för existerande regelverk, exempelvis med hjälp av samtycke. Deltagare från polisen höll inte med om detta, utan framhöll istället att sekretess är ett hinder från deras perspektiv. Polisen beskrev att vid samverkan vill socialtjänsten alltid att man ska vara överens om att inte prata individer. De menade att det då inte kan leda till något utan bara resultera i att ”det blir vaga beskrivningar om att det är stök i området” och ansåg att det ofta är bättre ur polisens perspektiv att utelämna socialtjänsten ur samverkan. Skolan ansåg de vara lättare att samarbeta med. Under samma samverkansdag lyfte en chef från socialtjänsten också att ett problem i individcentrerade forum är att socialtjänsten får *för mycket* information som de inte vet vad de ska göra med. Hen menade att det väcker frågan om informationen är att betrakta som inkommen till socialtjänsten eller inte, och att socialtjänsten i så fall har formell skyldighet att agera inom viss tid. Apropå risken att veta för mycket var det en annan person från socialtjänsten som fyllde i att det också blir problematiskt att veta sådant som man inte kan säga till den unga personen att man vet.

c) Bristande ömsesidigt förtroende mellan aktörer

I såväl intervjuer som i enkätens fritextsvar återkommer beskrivningar som visar att förtroende mellan aktörerna är en viktig aspekt för att informationsdelning ska fungera effektivt”. Detta bekräftar resultat från tidigare forskning (Edvall Malm 2012, Söderberg 2016) som visat att förtroende är avgörande för en god kommunikation och ett relationsbygge mellan samverkande parter.

Det framkom upprepade exempel på hur bristande förtroende tycks hindra informationsdelning mellan kommun och polis. Flera respondenter menade att det finns en misstänksamhet mellan polis och socialtjänst, ofta på så sätt att de upplever att den andra aktören inte litar på dem. Det tycks som att sekretessen blir en tvistefråga för polisen när förtroendet saknas från socialtjänstens sida. En polis menade i ett fritextsvar till enkäten att socialtjänsten ser det som att de måste skydda ungdomarna mot polisen. Flera andra poliser angav i enkätstudien att socialtjänsten sätter sig på tvären utan att det verkar finnas några legitima skäl. Exempelvis skrev en kommunpolis i en större stad att socialtjänsten är ”märkligt bakbundna ofta och ibland känns det som sekretessdelen hos socialtjänsten är något som är prestigesatt och som ska vara svår och speciell.” En liknande tolkning gjordes av en annan kommunpolis som svarade på enkäten:

Polis och socialtjänst tolkar lagen olika så det blir svårt att samarbeta. Istället för att tänka att vi ska hjälpa en individ så låser socialtjänsten in sig på sekretessen och vägrar deltaga eller prata på möten med skola/polis/fältare. Socialtjänsten motarbetar istället för att samverka. Får ofta höra att om de får höra ett namn på en ungdom så måste de skriva/göra ett ärende på ungdomen – är inte det syftet med att vi träffas och pratar individer så att de kan få möjlighet att få hjälp?

Också från socialtjänstens perspektiv framkom att man inte alltid litar på att polisen hanterar delad information korrekt i förhållande till klienten. En socialsekreterare gav uttryck för detta sa i en intervju: ”man bryter sekretess om man litar på poliserna, att de förstår problematiken och inte bara kör på med sitt”. Det här visar att avvägningen av när sekretess kan brytas delvis beror på hur informationen kommer att användas och vad den kommer att användas till. Om socialtjänsten inte har förtroende för att informationen kommer att leda till en positiv utveckling, är de mindre motiverade att riskera att förlora den unges förtroende. Även polisen kan dock låta bli att dela information på grund av misstro mot att den andra professionen kan låta bli att ”läcka” information. Till exempel berättade en polis att socialtjänsten tidigare läckt misstankar utifrån underrättelser, som nådde den person det gällde.

Organisering och praktiska förutsättningar påverkar informationsdelning

a) Organisering, rutiner och personbundenhet

Av de som hade upplevt hinder kring informationsdelning det senaste året identifierades organisatoriska hinder av en fjärdedel av poliserna och en femtedel av enhetscheferna inom socialtjänsten (se tabell 8). Detta tyder på att det ofta saknas strukturella förutsättningar för informationsdelning, snarare än att det är specifika sekretessbestämmelser som begränsar. Lokalt brottsförebyggande arbete struktureras ofta kring samverkan tvärs över strukturer och nivåer. Samverkan kan till exempel innefatta aktörer som är verksamma på såväl lokal som nationell nivå, arbetar strategiskt eller operativt samt aktörer inom olika administrativa gränser. Oftast utgör kommungränser avgränsningen för samverkan, vilket gör att informationsdelning mellan kommuner återkommande upplevs som problematisk, eftersom det då inte finns praxis, kanaler eller upparbetade kontakter mellan myndigheterna.

Det är även så att organiseringen av lokalt brottsförebyggande arbete är villkorad av reformer på nationell nivå. Det främsta exemplet på detta som återkommer bland respondenterna i vår studie är den stora omorganiseringen av Polismyndigheten 2015. Det framkom både bland enkätsvar och i intervjuer att denna centralisering anses ha försvårat lokal samverkan. Flera intervjupersoner menade att omorganiseringen minskat resurser och bemanning till lokalt samverkansarbete samt att den skapade glapp mellan myndigheter. Ur ett småstadsperspektiv har omorganiseringen inneburit att polisen flyttats längre bort och blivit mer otillgänglig, vilket anses ha påverkat möjligheterna till informationsdelning negativt.

En annan viktig faktor för en välfungerande informationsdelning är att det finns ändamålsenliga rutiner. Ett sådant exempel, som nämndes av en intervjuad kommunpolis i en större stad, var att socialtjänst eller familjehem tidigare inte meddelade när unga personer släpptes från boenden. Det fanns ingen lagstiftning som förhindrade informationsdelning, utan problemet berodde på dåliga rutiner, vilket senare åtgärdades.

När det saknas organisation och rutiner för informationsdelning blir det ett problem, enligt många intervjupersoner, att samverkan är beroende av personer som engagerar sig. Det innebär att lokala samarbeten är sårbara för personalomsättning om det finns en etablerad kontakt. Men det kan också innebära att möjligheterna till att få ta del av information beror på vilken person man råkar komma i kontakt med på den andra myndigheten. En återkommande synpunkt

bland deltagarna i den här studien är att informationsdelning borde vara avhängig *funktion* snarare än *person* för att vara effektiv och förutsägbar. Detta bekräftar även resultat från tidigare utredningar (exempelvis SOU 2018:65).

b) Olika tidsramar

Ibland kan olika tidsramar för de samverkande myndigheternas avvägningar och behov hindra informationsdelning. Det kan handla om såväl polisens som socialtjänstens utredningar, liksom vid misstanke eller lagföring av brott. I flera intervjuer tas det upp att polisens förundersökningssekretess skapar glapp, till exempel att de inte kan uppge namn när de på förhand vill delge socialtjänsten att de ska hämta in en person till förhör. Om polisen håller för länge på sin information (på grund av förundersökningssekretess eller att ärenden inte ska äventyras) kan socialtjänsten, å sin sida, få svårt att fatta beslut. Problem som orsakas av olika tidshorisonter togs också upp i en intervju där polisen exemplifierade med att de kan skicka en underrättelse om misstanke och då har socialtjänsten två veckor på sig att hålla samtal. I samtalet kanske den unga personen nekar med stöd av föräldrar vilket leder till att utredningen hos socialtjänsten läggs ner. Sedan meddelar polisen att de ska hålla förhör i ärendet och då svarar socialtjänsten att de har avslutat ärendet och inte kommer att komma. Men om de hade kommit på förhöret och hört att polisen har mycket bevis hade det kanske inte varit aktuellt att lägga ner utredningen.

Ett annat exempel är att tidpunkten för när en polis eller socialsekreterare vill dela information inte nödvändigtvis är synkroniserad med den tidpunkt då det är möjligt att tillämpa en sekretessbrytande bestämmelse. En intervjuad polis berättade att problemen kan uppstå när nya individer lyfts som potentiellt aktuella för en social insatsgrupp (SIG)⁷, men socialtjänsten uppger att de inte kan prata om individerna eftersom de ännu inte tillfrågats om samtycke, samtidigt som de menade att det krävdes att individen var aktuell för SIG för att man skulle kunna fråga om samtycke.

c) Brist på resurser och ändamålsenlig teknik

Näst efter sekretesslagstiftningen uppger enkätrespondenterna att brist på tid eller resurser hör till de största hindren – liksom brist på kunskap eller osäkerhet om sekretesslagstiftningen (se tabell 8).

⁷ Sociala insatsgrupper är en metod där olika verksamheter samverkar för att hjälpa och stötta ungdomar som riskerar att bli kriminella eller för att bryta med kriminella nätverk och en kriminell livsstil.

Även i intervjustudierna berättade både polis och socialtjänst att de saknar resurser att ägna sig åt brottsförebyggande samverkan. Ofta uttrycktes att inom polisen ligger prioriteringarna på att utreda brott och agera reaktivt och utrymmet för att arbeta proaktivt och förebyggande är begränsat. Inom socialtjänsten framkom i intervjuer att sekretessen kan fungera som ett skydd för tungt belastade utredare. De hanterar många utredningar, där kriminalitet bara är en liten del. Det blir då enklare och mer tidsbesparande att hänvisa till sekretess. Dessutom uppger många i intervjuer att det finns problem att rent praktiskt dela information med varandra på grund av att de inte har de ändamålsenliga tekniska lösningar som krävs för att göra detta på ett säkert sätt, såsom exempelvis krypterad e-post.

Informationsdelning från skolans perspektiv

Skolan är den näst viktigaste samverkansparten för både socialtjänst och polis i brottsförebyggande samverkan kring barn och unga, vilket bekräftas i vår enkätundersökning. Skolan ingår som en central samverkanspart i brottsförebyggande samverkansformer gällande barn och unga, som exempelvis i arbetet med TSI (tidiga och samordnade insatser), SIP-möten (samordnad individuell plan) och SSP(F). För skolan är sekretessen inte lika stark som för polis och socialtjänst, vilket reflekteras i möjligheterna att dela information. Enligt 23 kap. 2 § OSL gäller omvänt skaderekvisit för sekretess i skolan, för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretess gäller för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Detta skiljer skolans pedagogiska verksamhet från den starkare sekretessen i dess elevhälsoarbete. Kommunala skolor omfattas av OSL, vilket inte fristående skolor gör. Däremot omfattas de som är verksamma i sådana skolor av tystnadsplikt enligt 29 kap. 14 § skollagen.

I våra intervjuer med företrädare från skolvärlden framträdde dock överlag problem för informationsdelning som liknade dem i enkäten och i intervjuer med socialtjänst och polis. Det gällde brist på återkoppling vid orosanmälan, information i samband med att elever flyttas mellan kommuner, samt varierande lokala förutsättningar. I vissa enskilda fall har informationsdelning från socialtjänst till skola till och med beskrivits kunna vara än mer problematisk än från socialtjänst till polis. Riktningen på den information som delas är först och främst från skolan till socialtjänst och polis, men flera

respondenter inom skolan vittnade om en osäkerhet om vad som gäller vid informationsdelning till polis. Dessutom påtalade de att det finns en risk att sådan informationsdelning kan skada elevers förtroende om informationen inte omhändertas väl hos polisen.

Samtycke främsta sekretessbrytande bestämmelse för skolan

Samtycke framkom som den huvudsakliga sekretessbrytande bestämmelse som skolan utgår från för att dela information till andra myndigheter. Intervjuade skolaktörer menade generellt att skolan inte har behov av att få veta mer om sina elever från polis och socialtjänst utöver det som angår elevens skolgång. Istället beskrevs utmaningen bestå i att hitta former för samverkan och informationsdelning, men att det ofta fungerar väl för skolan att delta i samverkansforum utan att individer nämns. Det fanns dock undantag, såsom i vissa allvarligare situationer, då en skola efterfrågat mer information från polisen om enskilda elevers grova brott och våldskapital, i syfte att förebygga otrygghet på skolan. I situationer med familjer med stort våldskapital påtalades även problem med att socialtjänsten är tvungna att informera vårdnadshavare när orosanmälningar görs. Detta kan resultera i att brott begås, exempelvis i hederskontexter.

Lokala skillnader påverkar förutsättningarna

Även från skolvärldens sida såg flera intervjupersoner samband mellan befolkningsstorlek och personbunden informationsdelning mellan skola och socialtjänst. I intervjuer framkom att det på mindre orter var lätt att få tag i personer och information från andra myndigheter. I en större stad hade skolan arbetat upp en nära kontakt med socialtjänsten, och intervjupersonen från skolan hade telefonnummer till medarbetare på socialtjänsten i sin mobil. Men hen menade tvärtom att det på mindre orter, utan resurser till all tänkbar kompetens på plats, finns sämre förutsättningar till samverkan mellan skola och socialtjänst. Detta knyter an till resultat från andra studier som visar att uppdrag som på pappret framstår som tydligt definierade kan ta olika form när det ska realiseras i förhållande till olika lokala förutsättningar och varierande samverkansvilja. Olika lokala kulturer och varierande tillgång till resurser gör att samma uppdrag kan implementeras på delvis olika sätt (Basic m.fl. 2009, s. 254). Inom skolforskningen kallas det utökade samarbetet med polisen för ett ”förrättsligande,” och det finns flera perspektiv på denna utveckling bland skolpersonal (Lunneblad och Johansson 2019).

En speciell problematik framkommer i en kommun där skolan arbetade med förtroendefulla relationer till föräldrar i ett av kommunens socialt utsatta områden och inte hade några problem att inhämta samtycke för att dela information om elever till andra myndigheter. Däremot anmälde föräldrar i ett resursstarkt område i samma kommun en annan skola till Skolinspektionen som svar på orosanmälningar. Även skillnader mellan föräldrars attityder till skolors informationsdelning med polisen – i utsatta områden, jämfört med resursstarka områden – har diskuterats inom skolforskning (Lunneblad och Johansson 2018). Detta väcker frågan om vilken information som delas och om vem. Det ställer också särskilda krav på professionell vaksamhet för att inte skapa en uppdelning av samhället, där vissa grupper diskuteras fritt, medan andra bevakar sina gränser och pressar myndigheterna till reträtt.

Sekretesslagstiftning, professionskultur och struktur begränsar möjligheterna att dela information

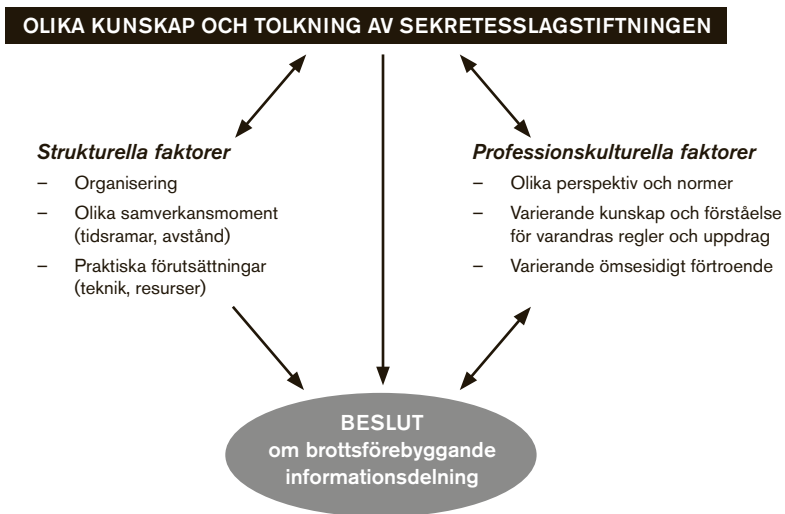
Från de ovanstående resultaten kan vi, förutom sekretesslagstiftningen, identifiera professionskulturella respektive strukturella aspekter som påverkar när information delas och vilken information det rör sig om. Detta följer den uppdelning mellan strukturella förhållanden och kulturella företeelser som Axelsson och Axelsson (2013) gör i sin diskussion av svårigheter i samverkan. Till strukturella förhållanden räknar de bland annat sådant som olika regler och föreskrifter, olika ekonomiska restriktioner, olika budgetar och ansvarsområden, samt olika typer av informationssystem och databaser. I vår studie framkommer detta genom myndigheternas skilda uppdrag som gör att de har olika lagar och regleringar att förhålla sig till. Men det handlar också om att organiseringen av myndigheterna skiljer sig åt och att man inom de olika myndigheterna ser olika behov, till exempel vad gäller individuell respektive social nivå. Eftersom informationsdelning ofta är del av en samverkansprocess aktualiseras även att informationsdelning blir beroende av olika moment i denna process. I vårt material framträder de olika tidshorisonter som aktörerna arbetar inom som ett problem för om och när information kan delas för att den ska vara användbar. Även de praktiska hinder som vi identifierat i form av materiella villkor för informationsöverföring kan ses som del av de strukturella förutsättningar som påverkar informationsdelningen.

Vår studie visar också att professionskulturella skillnader påverkar möjligheterna att dela information mellan polis och socialtjänst.

Myndighetsanställda har skilda perspektiv och utgångspunkter när de närmar sig problem, vilket kan försvåra kommunikation, men det ligger också till grund för hur sekretesslagstiftningen tolkas. Dessa kulturella skillnader är enligt Axelsson och Axelsson (2013) de som tenderar att vara svårast att överbrygga. De påverkar till exempel hur man ser på klienter, och kan resultera i allvarliga kulturkrockar mellan professionerna. Även sådant som olika språkbruk, attityder och värderingar kan försvåra kommunikationen. Revirtänkande försvårar ofta problemen, vilket kan ses som en effekt av intressekonflikter med starkt fokus på egna intressen och svaga incitament till samverkan. Då kan aktörer först och främst bli intresserade av att bevaka sina gränser snarare än att tänja på dem.

Denna uppdelning i professionskulturella och strukturella faktorer är dock teoretisk (se figur 2). I praktiken överlappar de delvis varandra, i och med att regleringar i de olika myndigheternas uppdrag ligger till grund för kulturella perspektivskillnader.

Figur 2.



Det här visar att informationsdelning sker mellan aktörer som verkar enligt skilda institutionella logiker, alltså att det finns kollektivt delade uppfattningar inom respektive organisation (Linde och Svensson 2013, s.13). Dessa skilda logiker har sin grund i olika kunskaps-traditioner, de omfattar olika sätt att se på ungdomskriminalitet och därmed delvis olika syn på lösningen av problemet (Söderberg 2016). Även tidigare studier har visat att dessa skillnader skapar svårigheter i samverkan mellan polis och socialarbetare gällande

ungdomsbrottslighet (Forkby och Larsen 2005). Utmaningarna hänger även samman med inneboende svårigheter att förebygga brott.

Engagemang och åtagande bland deltagarna, liksom ett ömsesidigt förtroende har överlag visat sig vara grundläggande för en effektiv samverkan mellan myndigheter (Lindberg 2009). Det är också viktiga faktorer när det gäller informationsdelning. Även andra faktorer som gynnar samverkan generellt är fördelaktiga för en effektiv och förutsägbar informationsdelning, som exempelvis att det finns en struktur och en god ledning (jfr Danermark och Kullberg 1999). Ytterligare en faktor som tycks viktig är ett personligt förtroende på handläggarnivå, även om idealet är att funktion ska vara viktigare än person. Detta innebär också att byte av personer ofta leder till obalans och oro i arbetet (jfr Edvall Malm 2012, Söderberg 2016).

Okunskap om varandras arbetssätt och olika tolkningar av sekretesslagstiftningen finns bland de brister som identifierats i en systematisk genomgång av utvärderingar av samverkansprojekt i Norden för att förhindra en kriminell livsstil bland unga (Socialstyrelsen 2012). Detta är områden som har att göra med förutsättningarna för informationsdelning och som visar på att tillämpningen av sekretesslagstiftningen är nära sammanknuten med en rad andra faktorer som hänger samman med hur väl samverkan inom det brottsförebyggande arbetet mellan aktörerna fungerar i övrigt. Då är bland annat en lokal problemanalys, förankring på samtliga nivåer, fungerande kommunikationsformer och god kunskap om varandras uppgifter och roller viktiga förutsättningar för framgång (Socialstyrelsen 2012).

Resultat i korthet

- Förutom sekretesslagstiftningen, och osäkerhet om den, lyfts även följande faktorer fram som hinder för informationsdelning i brottsförebyggande syfte:
 - Olika professionskulturer.
 - Organisering och praktiska förutsättningar.
- Det finns flera skillnader i professionskultur mellan socialtjänst och polis:
 - Olika perspektiv på om huvudsyftet är att skydda individen eller att skydda andra.
 - Varierande förståelse för varandras uppdrag och lagstiftning.
 - Varierande ömsesidigt förtroende.

- Det finns olika typer av problem gällande organisering och praktiska förutsättningar:
 - Problem med geografiska och administrativa avgränsningar samt lokala skillnader.
 - Avsaknad av ändamålsenliga rutiner och kanaler.
 - Skillnader i de samverkande aktörernas tidsramar, vilket påverkar avvägningar och behov av informationsdelning.
 - Brist på resurser och ändamålsenlig teknik för att kunna ägna sig åt brottsförebyggande samverkan.

6. Strategier, önskemål och integritet

Vilka strategier finns för att hantera problem med informationsdelning inom brottsförebyggande samverkan? Vilka behov och möjligheter kan identifieras bland aktörer som arbetar med att förebygga brott bland barn och unga, och hur kan detta sammantaget vägas mot individers rätt till integritet? Detta kapitel, som består av tre delar, besvarar frågor om hur informationsdelning i brottsförebyggande syfte hanteras idag och vad som krävs för att tillgodose behov av brottsförebyggande informationsdelning på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt. Först beskrivs olika arbetssätt och strategier som polis och socialtjänst tillämpar för att hantera informationsdelning i brottsförebyggande syfte. Därefter redovisas önskemål om lösningar som yrkesverksamma (inom framför allt polis och socialtjänst) skulle vilja se utifrån dagens situation. Den tredje och sista delen tar upp avvägningar mellan individens integritet, barn och ungas förtroende och samhällets intresse för informationsdelning. I detta avsnitt belyser vi också att strategier och önskemål även bör ställas mot barnkonventionen och barns perspektiv.

Strategier för problemhantering och dess konsekvenser

I kombination med formella samverkansöverenskommelser har flera lokala aktörer tagit fram arbetssätt och strukturer för vilken information som kan delas till vem, hur och när bland samverkande aktörer. Vissa lokala grupper har tagit fram lathundar och manualer med hjälp av jurister. Dock kan jurister i olika kommuner göra olika tolkningar av när sekretess kan brytas (som vi visat i kapitel 4). Därför offentliggör inte alla samverkansgrupper hur man väljer att tolka OSL, eftersom inte ens alla jurister i en och samma kommun håller med om samma tolkningar.

En del samverkansgrupper arbetar med avgränsningsrutiner, där den aktör som inte har rätt att ta del av information själv delar information först, för att därefter lämna mötet. Då behöver man inte bryta sekretess, men det krävs en upparbetad samverkan. Till exempel berättade en polis i en fokusgrupp:

Vi som får prata pratar. De andra lyssnar och antecknar. Vi får ju till exempel inte reda på vad socialtjänsten jobbar med för barn. Men några av oss får ju prata individ. Och utifrån det strukturerar vi upp orossamtal och bekymmerssamtal med föräldrar och så vidare där vi bjuder in fältare. Vi har hittat en lösning som fungerar väldigt bra där vi kommer åt sådant som vi inte gjort tidigare. Just att jobba direkt riktat mot dem som vi ska.

Utifrån vår intervjustudie har vi identifierat tre vanliga strategier bland aktörer när de på grund av osäkerhet eller kulturella eller strukturella hinder – eller på grund av avsaknad av tydliga bestämmelser – inte tillämpar sekretessbrytande bestämmelser. De två sistnämnda av dessa strategier överlappar och är personbundna, det vill säga avhängiga relationer mellan samverkande individer:

- a) Tillämpa *försiktighetsprincipen*, det vill säga att ta det säkra före det osäkra och inte bryta sekretess.
- b) Berätta muntligt och andra sätt att *bortse från sekretess*.
- c) *Ignorera sekretesslagstiftningen*.

a) Säkra upp med sekretess: försiktighetsprincipen

En vanlig strategi bland aktörer i intervjustudien var försiktighetsprincipen: att ta det säkra före det osäkra. När man stöter på problem att dela information i brottsförebyggande samverkan kan det vara enklare att ta ett steg tillbaka istället för att gå över eller runt det hinder man upplever.

Om man inte lämnar ut information undviker man samtidigt det enskilda ansvar som följer med att bryta sekretess. En vanlig reflektion i intervjuer var att osäkerhet om sekretesslagar gör att man inte bryter sekretessen, eftersom man är rädd att göra fel. Detta innebär att sekretessbrytande bestämmelser sällan tillämpas. Beslut om att låta bli att lämna ut information tycks oftast accepteras när den har efterfrågats. Det gör att ärendet inte kommer från handläggartill myndighetsnivå. När beslut sällan överklagas innebär det också att det inte utvecklas någon praxis som blir vägledande för hur de sekretessbrytande bestämmelserna ska tillämpas.

b) Berätta muntligt och andra avvikelser

En andra strategi är att försöka kringgå sekretessen genom att undvika formella vägar. Flera intervjupersoner berättade att de har som rutin att ”inte sätta saker på papper”, det vill säga att inte dokumentera att information delas. Istället delar de information muntligt. Här kan noteras att sekretessbestämmelserna är desamma oavsett om uppgifterna lämnas ut muntligt eller skriftligt. Detta visar alltså att det i dessa fall inte tycks finnas kunskap om att även ett muntligt utlämnade kan vara ett sekretessbrott.

Ett annat sätt som nämndes av intervjupersoner för att komma runt tystnadsplikten var att göra orosanmälningar som privatperson, när en anställd ser situationer där unga under 18 år är utsatta, samtidigt som den anställde inte omfattas av anmälningsplikt, som exempelvis hemtjänst och ordningsvakter. Det är dock inte en framkomlig väg i praktiken, eftersom tystnadsplikten, det vill säga förbud mot att röja eller utnyttja en uppgift enligt OSL, gäller för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av till exempel anställning (OSL 2:1).

Ytterligare en strategi som framkom var att be en annan aktör att inhämta och därefter förmedla den information man behöver. I ett belysande exempel beskrevs att fältassistenter (som i vissa kommuner är placerade i en annan kommunal förvaltning än socialtjänsten) ibland kringgår sekretesshinder genom att be en annan medarbetare (i samma förvaltning som socialtjänsten) kontakta socialjouren och på så vis få tillgång till information om exempelvis var en påträffad ungdom bor.

c) Ignorera sekretess: ändamålen helgar medlen

Intervjupersoner berättade att de kunde känna sig nödgade att dela information mellan olika aktörer ”bakvägen”, ”under bordet”, ”via genvägar” eller ”i gråzonen”. I vissa fall berodde detta på en osäkerhet om huruvida de bröt mot lagstiftning eller ej. I andra fall var ibland medvetna om att de bröt mot lagen, men ansåg det motiverat, antingen på grund av tidsbrist eller att det var för allas (inklusive den aktuella individens) bästa.

Intervjupersoner inom polisen berättade om gränsfall när de inte tänker på lagstiftning utan måste lösa problemet. I vissa fall har aktörer medvetet ignorerat sekretessbestämmelser i ett akut ärende och tänkt att de ”får ta smällen senare” om det i efterhand visar sig att de gjort tjänstefel. I en fokusgrupp med polis och socialtjänst menade deltagarna att man ofta bryter sekretess gällande unga, utan att veta om det finns lagstöd eller inte. Det kan alltså vara så att

tjänstemän tillämpar sekretessbrytande bestämmelser och lämnar information inom ramen för lagstiftningen utan att vara medvetna om det. Samtidigt anser man att ändamålen helgar medlen och att ingen drabbas.⁸ En ungdomsutredare uttryckte det i ett fritextsvar till enkäten som att:

Om något jag säger kan vara på gränsen till sekretess men att det hjälper socialtjänsten som i sin tur kan hjälpa ungdomen gör jag det alla dagar i veckan. Jag blev polis för att hjälpa.

En annan vanlig strategi som ignorerar sekretess var att prata om en person som alla närvarande visste vem det var men i anonymiserad form, som exempelvis ”person A” eller med ”han i den röda mössan”. Intervjupersoner menade att det blir ”ett löjets skimmer” över det hela, eftersom alla ändå vet vem det är man pratar om. I små kommuner kan det dock vara svårt för både polis, socialtjänst, skola och andra att *inte* veta vilken individ man pratar om, oavsett hur man skulle försöka anonymisera.

De aktörer som beskriver gråzoner är ofta osäkra på vad som gäller. En polis sa till exempel: ”Man genar lagstiftningen utan att känna till den – eller ens veta att man bryter den”. I en annan intervju berättade en områdespolis att hen hade ringt till socialtjänsten och berättat att de omhändertagit en person som var över 18 men under 21, som han visste att beroendeenheten ville få tag i: ”Jag vet inte om jag får det egentligen, det borde vara OK och det borde finnas en rutin”. I intervjustudien återkom resonemang där aktörer önskade att de skulle kunna slippa informella strategier och istället få lagstöd att utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt. Det kan illustreras av en polis i en storstad som uttryckte det på följande sätt:

Det är synd att det inte kan formaliseras och göras ordentligt, utan att informationen delas under bordet. Man vill att lagstiftningen ska godkänna det arbete som behövs. Det kan handla om att man uttrycker oro kring någon ung person som ses i fel kretsar sent. Socialtjänst kan då återkoppla, till exempel att man har en aktiv utredning men att familjen inte samtycker till insatser, men att man kan få till något om polisen fortsätter orosanmäla. Eller så kan socialtjänsten anse att personen är så pass gammal nu att det inte hjälper att vi skriver. Socialtjänsten skulle kunna ge feedback för att veta hur polisen kan hjälpa till i att bygga ett ärende.

Intervjupersoner upplever det sammanfattningsvis som problematiskt att ignorera sekretess. Många efterlyser tydliga gränsdragningar, mer kunskap, rutiner och vägledning för juridiskt gångbara och hållbara lösningar.

⁸ Att man anser att ingen drabbas tyder på att en indirekt menprövning ändå görs.

Aktörers önskemål

Utifrån de problem med informationsdelning som framkommit i våra enkät- och intervjuundersökningar beskrev respondenter inom polis, socialtjänst och skola olika förslag på lösningar. Dessa är mer eller mindre genomförbara i praktiken, av skäl vi diskuterar i slutet av detta kapitel.

Införa en skyldighet att lämna information

En ändring i sekretesslagstiftningen som skulle underlätta det brottsförebyggande arbetet vore enligt flera intervjupersoner inom både polis och socialtjänst att formulera lagen som att man har skyldighet att dela viss information, istället för att man ”kan” eller ”har möjlighet” att göra det. En del framförde också att de anser att sekretess inte bör finnas mellan myndigheter. Som ett led i förslaget om att formulera lagen som ett påbud föreslogs till exempel att man skulle kunna lägga till en ruta i LVU-blanketten där man måste fylla i information om vart en ung omhändertagen person flyttas. Dessa förslag på en tydlig förväntan att lämna ut information om unga i brottsförebyggande syfte kan diskuteras i relation dels till barnkonventionen, dels till förarbetena till 10 kap. 18 a § OSL, där man valde att behålla en ”ventil” som möjliggör flexibilitet för enskilda tjänstemäns bedömningar i enskilda fall. Detta bygger dock på att handläggaren har den kompetens, det underlag och det stöd som krävs för att fatta sådana beslut.

Intervjupersoner önskade även att kommuner skulle omfattas av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet inom samverkan mot viss organiserad brottslighet. Denna lag gäller dock enligt 1 § endast vid ”särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka” allvarlig eller omfattande brottslighet som bedrivs systematiskt eller i organiserad form av en grupp individer.

I flera intervjuer återkommer föreställningar om sekretess som inte alltid överensstämmer med hur det faktiskt är. En sådan föreställning är att det i Danmark finns ett påbud (istället för enbart en möjlighet) om att dela information inom SSP-samverkan. I den danska *Retsplejeloven* § 115, andra stycket, anges att information om individer kan delas i brottsförebyggande syfte. Det finns inget tvång att dela information och bestämmelsen får inte användas för att dela information i brottsbekämpande syfte. I 49 § danska socialtjänstlagen (*Servicebogen*) finns dessutom en bestämmelse om att information kring utsatta unga kan delas mellan anställda inom välfärdssektorn, i förebyggande arbete. Skillnaden i lagstiftning är med andra ord i själva verket liten mellan Sverige och Danmark när det gäller att dela information i brottsförebyggande syfte. Däremot

tycks tillämpningen av lagarna skilja sig åt (Sivenbring och Malmros Andersson 2020). I Danmark är det vedertaget att deltagare i brottsförebyggande samverkan (SSP) delar information om individer, bland annat namn och personnummer (Pedersen och Stothard 2015). Samverkansformen SSP nämns uttryckligen i lagstiftningen, och i varje kommun finns en SSP-samordnare, vilket kan tänkas stärka förutsättningarna för samverkan mellan socialtjänst, skola och polis. Lagen i Danmark infördes 1990 och praxis har således utvecklats över tid. Förtroendet för SSP-samarbetet beskrivs överlag vara stort i samhället (SOU 2003:99 s. 357), men det finns även viss forskning som tyder på att informationsdelningen i Danmark har lett till ett minskat förtroende för socialtjänsten i utsatta områden (”ghettoes”) (Perry 2012). Det tycks även som att dilemmat kring vilken information som ska delas med polisen likväl kvarstår för socialsekreterare (Pedersen och Stothard 2015).

En utredning pågår som ska lämna förslag på hur kommunerna kan få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete (Justitiedepartementet 2020b), vilket på motsvarande sätt som i Danmark skulle kunna stärka lokal brottsförebyggande samverkan och ge tydligare mandat åt de lokala samordnarna inte minst i frågan om att skapa rutiner för när sekretess bör brytas (jfr Forkby 2020).

Utvidgning och förtydliganden av sekretessbrytande bestämmelser

Att göra generalklausulen tillämplig för socialtjänsten föreslogs av flera intervjupersoner inom både polis och socialtjänst. Skälen till att socialtjänsten och hälso- och sjukvården är undantagna från generalklausulen är dock att i dessa verksamheter kan individer lämna uppgifter i förtroende, vilket ger dessa uppgifter särskild status, samt att sekretess i normalfallet inte följer med uppgiften. Eftersom socialtjänst och hälso- och sjukvård har en strängare sekretess än andra myndigheter innebär det ofta ett sämre skydd för de uppgifter som lämnas ut (Lenberg m.fl. 2010). Dessutom anses generalklausulen (som alltså kan användas för uppgifter som lämnas från bland annat polis till socialtjänst) vara svårtillämpad, vilket bland annat framgår av svaren i scenariot om åldersgränser i kapitel 4, vilket är en konsekvens av att den inte är tänkt att tillämpas vid generella behov av informationsdelning.

De flesta intervjupersoner efterlyste mer tydlighet i själva lagtexten. Den ansågs vara alltför otydlig och förutsätta för mycket kunskaper. De menade att otydligheten gör att handläggare blir rädda att göra fel och därför avstår från att använda sekretessbrytande bestämmelser trots att, eller kanske på grund av att, det finns så få (om några)

exempel där ett åtal om brott mot tystnadsplikt prövats i sammanhang för informationsdelning mellan polis och socialtjänst.⁹

I vår intervjustudie framkom att medarbetare från polis, skola och socialtjänst efterlyste förtydliganden om hur både polis och socialtjänst ska agera när det gäller åldersgruppen 18–21 år, eftersom dessa unga vuxna fortfarande bor hemma och/eller går i skolan och är aktuella hos polisen, men samtidigt är myndiga och kan bestämma själva om de vill dela information med föräldrar eller andra relevanta aktörer. Det föreslogs även en sänkning av gränsen i straffskalan, för misstankar om begångna brott om vilket socialtjänsten får lämna ut information. Sänkningen föreslogs från vad intervjupersonerna uppfattade som nuvarande två år minimum, då det är få brott som når upp till detta. Gränsen ändrades dock 2006 till att socialtjänsten (och hälso- och sjukvården) kan lämna uppgift till Polismyndigheten om den angår misstanke om ett begånget brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse *i ett år*.¹⁰ De flesta andra myndigheter kan till Polismyndigheten, utan hinder av sekretess, lämna uppgift som angår misstanke om ett begånget brott, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter (OSL 10:24). Ett övervägande om att sänka gränsen till densamma som för annan sekretess gjordes inför ändringen 2006 (se prop. 2005/06:161 s. 73f.).

I intervjustudien hade vissa samverkansgrupper arbetat med informationsdelningsstrategier under flera år, och tog upp önskemål som de ansåg skulle åtgärda effektivitetsproblemen. En grupp med polis och socialtjänst föreslog exempelvis att polisens sekretess bör följa med in i socialtjänsten när information lämnas över. Här kan noteras att förundersökningssekretessen enligt 18 kap. 1 § OSL redan i dag följer med när polisen lämnar ut uppgifter till andra myndigheter. Gruppen ansåg även att menprövning borde göras, för eventuella konsekvenser av att individen kan få hämta ut sina handlingar från socialtjänsten. En skolverksamhet föreslog att ge aktörer möjlighet att dela information med stöd av en särskild överenskommelse i enstaka fall, där man inte får samtycke från individen eller vårdnadshavarna, men där det finns särskilda skäl att agera brottsförebyggande.

⁹ Vi har inte lyckats hitta någon dom eller något beslut (JO) där brott mot tystnadsplikt aktualiserats för brottsförebyggande samverkan mellan polis och socialtjänst. Det innebär dock inte att det inte kan finnas någon.

¹⁰ Eller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168). (OSL 10:23).

Riktlinjer och kunskapsinsatser

Denna rapport har identifierat att informationsdelningshinder inte enbart har med sekretesslagstiftningen att göra: lösningarna ligger enligt polis och socialtjänst även i förändrade arbetssätt och höjda kunskapsnivåer. Tydliga riktlinjer efterfrågas, med exempel från konkreta situationer och förtydliganden om vilken information som får delas och som inte får delas. Till exempel menade intervjupersoner att sekretesslagstiftningens komplexitet är ett problem i det dagliga arbetet.

Det fanns intervjupersoner som menade att det egentligen inte fanns något som formellt skulle hindra aktörer från att börja tillämpa 10 kap. 18 a § OSL i större utsträckning. Bestämmelsen borde rentav egentligen kunna vara användbar exempelvis för att SIS-boenden och HVB-hem skulle kunna meddela polisen när en ung person skrivs ut från ett boende. Det som saknas här är inte verktygen i lagboken utan kanaler och rutiner i kontakter mellan myndigheter – samt att nå ut i organisationerna med kunskapen och att ”få folk att ta den till sig”, som en intervjuperson uttryckte det.

Ett annat återkommande önskemål är fortbildning, där polis och socialtjänst gemensamt får lära sig hur lagstiftningen ska tolkas och tillämpas. Samtidigt påpekades att utbildningsinsatser också är svårt, eftersom folk byts ut hela tiden. Ett förslag var att även jurister ska utbildas för att kunna ge mer effektivt stöd. Problemet med utbildningsinsatser är att inte ens erfarna experter alltid vet hur lagen ska tillämpas, och rättsläget klarnar inte förrän domstolar säger sitt, vilket sällan sker eftersom myndigheter sällan överklagar varandras beslut. Därav finns behov av att myndigheterna tar ställning och redovisar sin uppfattning om vilka uppgifter som ska kunna lämnas. Det har efterfrågats en satsning på myndighetsgemensamma kunskapsinsatser och frågan är hur sådana i så fall skulle kunna systematiseras löpande i takt med att personal byts ut och lagar ändras. En möjlighet skulle kunna vara att samtliga medarbetare erbjuds digitala utbildningar, som sedan upprepas löpande, så att även nyanställda kan ta del av dem. Det kan också upprepas att det näst största hindret för samverkan, som enhetschefer inom socialtjänsten tog upp i enkäten, var brist på tid och resurser.

Integritet, förtroende och informationsdelning

Önskemålen och strategierna bland myndighetsaktörer bör vägas mot enskilda individers rätt till integritet, som sekretesslagstiftningen är avsedd att skydda. Polisen får sällan återkoppling om huruvida informationsdelning varit till skada eller nytta för individer, men

i socialtjänstens fall är den potentiella förlusten av individens förtroende ett återkommande argument för att inte lämna ut information.

Frågan om de berörda klienternas, elevernas och vårdnadshavarnas förtroende för myndigheterna är central i utredningar och diskussioner om brottsförebyggande informationsdelning (se exempelvis SOU 2018:65 och SOU 2003:103), men i vår intervjustudie framkom olika uppfattningar – gällande dels vilket förtroende dessa grupper har för myndigheterna, dels huruvida och på vilket sätt olika former av informationsdelning kan påverka deras förtroende för myndigheterna.

En enhetschef inom socialtjänsten skrev exempelvis i enkätens fritextsvar:

Brottsförebyggande är inte ett bra ord inom socialtjänsten. Vårt uppdrag är i första hand att ge stöd och hjälp till individer och grupper. Ibland upplevs att polis vill använda information till att det handlar om ”straff”. Här krockar ibland polis och socialtjänst utifrån ordval. Socialtjänstens huvuduppdrag i enskilda ärenden, är att utgå från vad som är för individens bästa, inte utifrån att barnet/ungdomen ska bli lagförd. Sekretess är inte ett hinder, utan en integritetsfråga och rättighetsfråga. Klienter ska veta att vi pratar om dem med polis. Informationsutbyte utan klients känedom, riskerar att göra att klienten tappar förtroende för socialtjänsten. När en klient tappat förtroende för socialtjänst, så är vår möjlighet att hjälpa, ge stöd och vägledning borta. Vilket inte är till klientens bästa, och leder till att risken för destruktivt och negativt beteende eskalerar då förtroende för myndigheter minskar. Det är svåra men viktiga avgöranden.

Andra menar att det är naivt att utgå från att de unga har tillit till myndigheterna, vilket framkommer i det här exemplet från en skola:

Vi samverkar med polisen lokalt, då kan vi göra upp med dem: ”vi kommer inte att tala om för de unga att vi pratar med er. Och gör inte det ni heller”. Polisen på marken förstår det här ... Men så fort man kliver upp några grader på hierarkin då är förhållningen att det måste vara officiell samverkan: ”man kan inte underminera systemet”... Ambitionen är såklart att vi ska ha en tillit till myndigheter, vi jobbar ju med att bygga det till de unga. Men man får inte heller vara naiv – unga har ju inte alltid det.

I intervjustudien framkom erfarenheter av unga personers och vårdnadshavares uppfattningar om socialtjänsten, som inte rubbas av frågor kring informationsdelning. Exempelvis sa en intervjuperson från en större kommun att särskilt barn och föräldrar med utländsk

bakgrund och i socialt utsatta områden utgår från att socialtjänsten delar information med polisen, och att frågan därför inte är känslig.

I enkäten var det endast få respondenter, från både socialtjänsten och polisen, som hade erfarenhet av att brottsförebyggande informationsdelning, som skett med stöd av sekretesslagstiftning, hade skadat individers integritet. Endast tre av socialtjänstens 138 respondenter och endast en av de 224 respondenterna från polisen svarade att de har sådan erfarenhet. Sex respondenter från socialtjänsten angav att de har erfarenhet av att individers integritet har skadats när brottsförebyggande informationsdelning har skett utan stöd av lagstiftning. Motsvarande siffra inom Polismyndigheten var två respondenter. Dessa svar om att integritet inte skadats kan tyda på att väl avvägda bedömningar görs. Men det kan också vara så att det inte kommer till myndigheternas kännedom ifall personers integritet skadas.

Det finns återkommande antaganden om att individer, på grund av sviket förtroende, inte kommer att vända sig till socialtjänsten om den lämnar information vidare till polisen. Å andra sidan är ett rimligt antagande att förtroendet för socialtjänsten skulle kunna förbättras hos allmänheten i stort, om det blev känt att informationsdelning från socialtjänsten bidrar till att förhindra brott. Andra menar dock att det redan förutsätts att information delas med polis och att det därför inte skulle påverka alls. Det saknas dock tillräcklig aktuell forskning som utreder på vilka sätt unga personers förtroende för socialtjänst och skola påverkas av informationsdelning med polis.

Transparens framhölls som en del av socialtjänstens förtroendeskapande arbete med klienter. En enhetschef inom socialtjänsten i en storstad skrev i enkätens fritextsvar:

Jag vill att vi ska dela så mycket information som möjligt mellan olika organisationer inom kommunal/regional och statlig verksamhet. Dock anser jag att samtycke och eller informationsplikt till familjer, barn och unga ska råda om information lämnas ut. Ska vi kunna åtgärda på riktigt behöver det vara transparens mellan polis och socialtjänst. Det kan inte vara hemlig info som det ofta är idag. Den har vi ingen nytta av, vi behöver inför barn, unga och deras familjer kunna använda informationen. Det finns utrymme i nuvarande lagstiftning, men vi är dåliga på att använda den och sätter sekretessen som en sköld före samverkan och barns bästa.

Det förekommer kritik i vår intervjustudie mot att integritet väger alltför tungt – både från socialtjänstens och polisens sida. Exempelvis menade även enhetschefer inom socialtjänsten att sekretess som ska skydda den enskilde istället skyddar individen från att lagföras

för brott. De menar att sekretess har blivit en bromskloss och ett sätt för kriminella att utnyttja systemet. I en fokusgrupp ansåg flera poliser att så som lagen nu tolkas är presumtionen att informationsdelning är skadlig. Det borde enligt dem egentligen kunna vara tvärtom. Att informationsdelning är till gagn för både den enskilde och samhället. Men de såg även att nackdelen kan vara att förtroendet för socialtjänsten kan minska, om man vet att informationen lämnas vidare till polis.

Samtidigt förekom även exempel på situationer där poliser och socialtjänst ansåg att kanske *för mycket* information hade delats, där unga personer pekats ut på grund av etnisk profilering eller andra alltför vaga grunder. Det finns alltså en risk för att fördomar kan spela in i rapportering av ”misstänkta individer” (Sivenbring och Malmros Andersson 2020:107), vilket i sin tur kan resultera i minskat förtroende för myndigheter samt att vissa grupper av unga personer stämplas som brottsbenägna.

En ytterligare aspekt är att många respondenter i studien tog upp att de såg till barnens och de ungas bästa. Däremot var det få som hänvisade till barnkonventionen eller ett barnrättsperspektiv. Det finns en etablerad tanke om att det är just barnrättsperspektivet som gör att det är viktigt att dela information om barn, för att förhindra att de far illa. Det är bland annat därför det råder plikt för flera yrkesgrupper att anmäla oro för barn. I det sammanhanget anses sekretess med andra ord vara skadligt. Samtidigt har karaktären av orosanmälningar vidgats, från att bara gälla hemförhållanden till att även inkludera exempelvis umgänge i fel kretsar. Ur ett barnrättsperspektiv bör frågan också ställas om i vilka avseenden barn och unga ska ha sämre skydd för sin integritet än vuxna.

Resultat i korthet

- Vissa upparbetade samverkansgrupper har hittat fungerande avgränsningsrutiner för aktörer som har rätt att dela viss information, och aktörer som inte har rätt att ta del av viss information.
- Aktörerna tillämpar olika informella strategier och förhållningsätt när de ser ett behov av att dela information i brottsförebyggande syfte, trots sekretesslagstiftningens begränsningar:
 - Försiktighetsprincip där de hellre ”säkrar upp” med sekretess när det uppstår osäkerhet.
 - Förmedlar informationen muntligt eller på annat sätt medvetet försöker kringgå sekretessen.

- Ignorerar sekretessbestämmelser med hänvisning till att det krävs för att lösa en akut, allvarlig och potentiellt skadlig situation.
- Aktörerna efterfrågar lösningar som minskar osäkerheten i hur sekretesslagstiftningen ska tillämpas i varje enskilt fall:
 - Mer tydlighet i själva lagtexten om vad som förväntas respektive inte förväntas delas.
 - Rättsliga lösningar som i praktiken innebär att tjänstemän inte behöver göra enskilda bedömningar.
 - Ökad kunskap genom exempelvis utbildningsinsatser.
 - Tydliga riktlinjer och praxis att förhålla sig till.
- Osäkerhet kring lagstiftningens tillämpning, i kombination med ett personligt ansvar skapar en rädsla att göra fel.
- Samhällets intresse att förebygga brottslighet vägs mot enskildas rätt till integritet och deras förtroende för socialtjänsten och skolan. Här saknas tillräckligt underlag för att styrka antaganden om samband mellan klienters/vårdnadshavares förtroenden och olika typer av informationsdelning.
- Myndigheterna bör utforma vägledning för informationsdelning genom att ta ställning till när utlämning av information bör ske, och upprätta rutiner för detta.
 - Enskilda handläggare som följer rutinerna bör känna sig trygga med sina bedömningar.
 - Eftersom det är svårt att avgöra och bedöma alla ärenden centralt, bör myndigheters besked kombineras med lokala rutiner för hur den enskilde tjänstemannen ska få stöd.

7. Slutsatser och bedömningar

I detta kapitel presenteras Brås slutsatser och bedömningar. I rapporten har vi belyst möjligheter och begränsningar avseende delning av brottsförebyggande information mellan främst socialtjänst och polis, främst gällande barn och unga. Rapporten aktualiserar återkommande avvägningar mellan individ- och samhällsintresse, och uppdraget är delvis ett resultat av ett ökande fokus på brottsförebyggande frågor för socialtjänsten, inom samverkansöverenskommelser och andra initiativ. En underliggande spänning i rapporten bottnar i socialtjänstens och polisens olika uppdrag och yrkesspecifika perspektiv på informationsdelning, trots att de ofta arbetar gentemot samma individer. Socialtjänsten har mer strikta sekretessregler än polisen, som oftast är de som efterfrågar information. Vad innebär de ökande kraven på socialtjänsten att arbeta brottsförebyggande i och med att socialrättslig lagstiftning nu, i och med i 10 kap. 18 a § OSL, kan användas för att förebygga brottslighet? Och vilka är de olika konsekvenserna från exempelvis ett barnrättsligt perspektiv, eller med tanke på olika barns och ungas (samt vårdnadshavares) eventuella förtroende för socialtjänsten, från deras egna perspektiv? Det är frågor som ligger utanför ramen för uppdraget men som behöver utforskas vidare.

Vår studie visar att många medarbetare inom polisen och socialtjänsten upplever att sekretessen genomgående utgör ett hinder för informationsdelning i brottsförebyggande syfte. I rapporten framgår dessutom informationsdelningsproblem med andra aktörer som ingår i brottsförebyggande samverkan, exempelvis skolor och ordningsvakter. Samtidigt visar genomlysningen av situationen att de påtalade problemen inte nödvändigtvis skulle lösas genom förändringar i lagstiftningen. I studien framgår att det framförallt är osäkerhet om hur lagstiftningen ska tolkas och tillämpas i praktiken, som påverkar möjligheterna att dela information. Svårigheterna att förstå hur sekretesslagen ska tillämpas i enskilda fall tycks även förstärkas av

professionskulturella skillnader och skilda mandat för olika myndigheter. Det faktum att olika myndigheter har olika ansvarsområden leder till organisatoriska barriärer, som behöver övervinnas genom skapandet av rutiner som utgår från en gemensam förståelse av ett problem. Det finns också yrkeskulturella hinder för informationsdelning som tar sig uttryck i ömsesidig misstro och bristande ömsesidig förståelse för varandras uppdrag och lagstiftade begränsningar. Hur aktörerna ser på sekretessens roll och funktion är en aspekt av dessa skilda yrkeskulturer. I kombination med avsaknad av praxis, avsaknad av kanaler för kommunikation samt bristande resurser kan alltså sekretesslagstiftningen upplevas som ett hinder för effektiviteten i myndigheters brottsförebyggande arbete, även om det inte nödvändigtvis är lagstiftningen i sig som åsyftas.

I rapporten framkommer också att en avsaknad av tydliga rutiner och etablerade tolkningar av hur lagen ska tillämpas kan medföra negativa konsekvenser för integritet och rättssäkerhet. Dessa huvudsakliga resultat ska nu diskuteras mer ingående och i relation till Brås bedömningar och förslag om åtgärder.

Osäkerhet hindrar tillämpning och enhetlighet

Tillfrågade praktiker och jurister upplever sekretesslagstiftningen som svårtillämpad och krånglig. Den osäkerhet som råder om hur sekretessbestämmelser ska tillämpas i enskilda fall, framför allt inom socialtjänsten, inverkar negativt på förutsägbarheten och likvärdigheten i myndighetsarbetet. Det kan också resultera i att en alltför restriktiv – eller extensiv – tillämpning institutionaliseras på lokal nivå. I ena änden av spektret finner vi att det på vissa håll har utvecklats informella strategier, där aktörer felaktigt tror sig undvika att bryta sekretessen genom att dela informationen muntligt, eller genom att koda uppgifter på ett genomskeinligt vis som i praktiken avslöjar vem det handlar om utan att namnet nämns. I andra änden finner vi handläggare som istället delar ytterst lite sekretessbelagd information trots att det finns sekretessbrytande bestämmelser som skulle kunna användas. I vissa fall väljer socialtjänsten att stå utanför det lokala brottsförebyggande arbetet, då de anser att det delas för mycket information om enskilda individer inom ramen för samverkan. Denna restriktiva hållning beror delvis på det personliga ansvar som följer av straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt. Lagstiftningen är formulerad så att sekretess är huvudregeln och många tjänstemän är rädda att göra fel. Om information *inte* delges, riskerar de inte heller att bryta mot tystnadsplikten.

Ta fram vägledningar och främja praxis för beslut

Mot bakgrund av att rapporten visar att många tjänstemän upplever osäkerhet vid informationsdelning i brottsförebyggande syfte, både på operativ och strategisk nivå, föreslår Brå att berörda myndigheter, såsom Socialstyrelsen, Skolverket, Polismyndigheten och SIS, tar fram tydligare vägledningar för beslut. Det är viktigt att enskilda tjänstemän som under straffansvar prövar frågor om utlämnande, får en väl underbyggd vägledning i beslutsfattandet.

Ett förtydligande om när information får (och förväntas) delas inom ramen för nuvarande lagstiftning bör vara en första förändring som kan stärka förutsättningarna för det lokala brottsförebyggande arbetet. Detta resultat bekräftas även av Riksrevisionen i en rapport om polisens arbete i utsatta områden, som menar att polis och socialtjänst bör få ”ett bättre stöd i hur bestämmelserna [kring sekretess] ska tillämpas. Ett första steg kan vara att tydliggöra hur bestämmelserna om informationsdelning ska tolkas” (RiR 2020, s. 7).

Vägledningen bör innehålla tydliga riktlinjer och rutiner för när uppgifter kan lämnas ut avseende de situationer och avvägningar som vanligtvis uppstår. De riktlinjer och handböcker som idag finns att tillgå innehåller sällan något slags praktisk lathund eller exemplifiering på vanligt uppkomna situationer utan stannar ofta vid att ange vad som står i lagstiftningen och dess förarbeten. Brå bedömer att vägledningar och riktlinjer för respektive myndighet, i kombination med förstärkta stödfunktioner, skulle kunna bidra till en minskad osäkerhet kring tolkning och tillämpning av gällande sekretesslagstiftning, samt en mer enhetlig tillämpning på både strategisk och operativ nivå. Detta skulle i förlängningen även stärka rättssäkerheten.

En bidragande faktor till osäkerheten vid informationsdelning i brottsförebyggande syfte är avsaknaden av praxis på området. Till följd av att det finns få fall där de sekretessbrytande bestämmelserna prövats i domstol, saknas en adekvat rättslig vägledning. Praxis är önskvärt för att myndigheter ska kunna ta fram sådan vägledning och intervjupersoner lyfter i denna rapport fram behovet av att gränserna för lagens tillämpning prövas. Skälet till att ett fall sällan tas vidare till domstol är att informationsdelningen (exempelvis mellan socialtjänsten och Polismyndigheten) ofta handlar om dynamiska och snabba processer där behovet av information finns i realtid. En överklagandeprocess tar tid, vilket innebär att informationen kan vara inaktuell – och situationen överspelad – när beslutet väl kommer.

Även om ett överklagande, till följd av tidshorizonten, inte fyller någon funktion i det enskilda fallet är prövningarna önskvärda från ett praxisperspektiv. Det är först när en högre instans granskar de

administrativa rutinerna som det utvecklas en juridisk rättspraxis, som aktörerna sedan kan förhålla sig till i framtiden. Ett strategiskt rättsutvecklande arbete, där fler ärenden prövas i högre instans, är därför önskvärt.

Behov av kunskapshöjande insatser samt förstärkta stödfunktioner

Den osäkerhet och de skilda juridiska tolkningar av sekretessbestämmelserna som rapporten beskriver påvisar ett behov av professionsöverskridande gemensamma kunskapshöjande insatser. Kunskapsnivån behöver höjas både hos enskilda handläggare och hos de stödfunktioner som handläggarna kan vända sig till för att få vägledning, i första hand jurister vid polis och kommun. I syfte att uppnå ett mer enhetligt förhållningssätt vore det även bra om utbildningsinsatsen är nationell.

Behov av nationella riktlinjer för informationsdelning mellan kommuner

Rapporten visar att ett återkommande problem är brist på information när omhändertagna unga personer flyttar till en ny kommun. Samverkan är generellt uppbyggd så att den involverar olika myndigheter *inom* en kommun. I många fall saknas dock rutiner och kanaler för informationsdelning *mellan* kommuner. Inte heller i dessa fall är det självklart att det är sekretessen som är det primära hindret. Kontakt mellan kommuner och stadsdelsnämnder sker mer på ad hoc-basis och det finns därför sällan rutiner för om och när information ska delas, och i så fall till vem. Från skolans sida kan man behöva mer information, från framförallt socialtjänsten i den kommun där personen bott tidigare. När det gäller elever som varit inblandade i grövre brott kan skolan även behöva information från polisen, för att kunna förebygga otrygghet på skolan. I rapporten har vi också visat att det förekommer att aktörer tror att viss information helt saknas när den i själva verket finns i en annan kommun. Mot bakgrund av detta bedömer Brå att det behövs nationella riktlinjer även gällande delning av sekretessbelagd information mellan kommuner. Införandet av sådana riktlinjer skulle kunna underlätta för olika aktörer att veta vad som gäller för utbyte av information såväl inom som mellan kommuner.

Stärk hanteringen av orosanmälningar

Rapporten visar även på behovet av en tydligare och mer konsekvent reglering av orosanmälningar, som framstår som en central kanal för brottsförebyggande informationsdelning till socialtjänsten. Ett

problem i nuläget är att varje anmälan hanteras på samma sätt oavsett om det finns tidigare anmälan eller ej. Ett annat problem är bristen på återkoppling på orosanmälningar, i första hand gällande om det finns pågående insatser kring en individ. I lagstiftningen (OSL 26 kap. 9 a §) ges sedan 2013 en möjlighet att återkoppla till den som gjort orosanmälan, och meddela att en utredning pågår eller att beslut har fattats om att inleda – eller inte inleda – en utredning. Bristen på återkoppling beror med andra ord inte på sekretess, även om det är så det uttrycks av många inom polisen. Istället har det att göra med rutiner och att vissa arbetsuppgifter nedprioriteras vid hög arbetsbelastning.

Den varierande hanteringen av orosanmälningar gällande lagring och sökbarhet som beskrivs i rapporten bekräftar en tidigare analys av Socialstyrelsen (2019a). Den konstaterar att befintliga regelverk är svårtolkade och till viss del inkonsekventa. En lagändring i enlighet med den som föreslås av Socialstyrelsen (2019a) – vilket innebär att anmälningar lagras i tre år och blir sökbara – skulle ge förutsättningar för en gemensam behandling oavsett kommun. Det skulle också ge en likvärdig behandling oavsett om individen varit aktuell tidigare eller inte. Det bör dock poängteras att det även finns ett behov av delning/sökbarhet över kommungränser och mellan socialnämnder.

Brås bedömning är därför att möjligheterna att införa nationella riktlinjer för lagring och sökning av orosanmälan bör övervägas. Syftet bör i så fall vara att klargöra vad som gäller, och få en enhetlig hantering i kommunerna, i linje med förslagen från *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara: Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling* (Socialstyrelsen 2019a), men även mellan socialnämnder.

Vidare bedömer Brå att det finns anledning att undersöka möjligheterna att göra det obligatoriskt att återkoppla till anmälände myndigheter (om det ej med hänsyn till individuella omständigheter är olämpligt). Ett större utnyttjande av möjligheten att återkoppla skulle kunna leda till att poliser och skolpersonal fick veta att orosanmälningar följs upp och kan i förlängningen tänkas leda till ett ökat förtroende mellan parterna, liksom till att orosanmälningar får bättre kvalitet.

Brå föreslår dessutom att man överväger att utvidga skyldigheten i 14 kap. 1 § SoL till att också omfatta personer mellan 18 och 20 år (och möjligen unga över 20 år som ingår i ungdomsinsatser, skolor eller boenden). Införandet av en skyldighet för ordningsvakter att lämna uppgifter om barn som far illa – antingen direkt till socialtjänsten eller via Polismyndigheten skulle kunna vara ett ytterligare steg i denna riktning.

10 kap. 18 a § OSL används inte fullt ut

I uppdraget till Brå ingick att utvärdera hur 10 kap. 18 a § OSL tillämpas i det lokala brottsförebyggande arbetet och bedöma om eventuella utvecklingsbehov föreligger. Rapporten visar att den sekretessbrytande bestämmelsen är relativt okänd och nyttjas restriktivt. Det råder en utbredd osäkerhet kring vilken information bestämmelsen gäller och i vilka situationer den är tillämplig. Till följd av den upplevda osäkerheten och den därmed restriktiva hållningen till informationsdelning i brottsförebyggande syfte – samt avsaknaden av tillräcklig rättspraxis – är det svårt att bedöma i vilken utsträckning lagstiftningen faktiskt begränsar en ändamålsenlig informationsdelning. Med andra ord behöver bestämmelsen prövas innan man kan avgöra om den är tillräckligt effektiv. I rapporten framkommer inte entydiga resultat om att den sekretessbrytande bestämmelsen är otillräcklig.

Ett särskilt hinder för att använda bestämmelsen tycks vara att den strider mot praktiker inom socialtjänsten om att inte lämna ut information ifall det inte finns ett påbud om att göra det. Till följd av att det inte finns ett direkt krav att dela information, efterfrågas en större tydlighet om när det förväntas att informationen ska delas. Handläggare uttrycker en oro för att göra fel, vilket bidrar till att de sekretessbrytande bestämmelserna inte används i den utsträckning som lagstiftaren hade kunnat förvänta sig. Underutnyttjandet handlar även om tidigare nämnda faktorer, såsom brist på praxis, tillgänglig juridisk rådgivning samt att det krävs resurser för att följa upp och driva ärenden.

På samma sätt som för generell informationsdelning i brottsförebyggande syfte finns det med andra ord behov av tydligare vägledning och av praxis även för den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL.

I bestämmelsen specificeras inte vilka uppgifter som kan lämnas ut, men de exempel som identifieras i förarbetena stämmer i hög utsträckning överens med den information som efterfrågas av aktörerna, i första hand polisen. Lagstiftarens syfte med att inte specificera vilka uppgifter som avses var dels att lämna utrymme för flexibilitet, dels att aspekterna för integritetsskydd ska vara tillräckligt garanterade. En specificering av uppgifter ansågs bli begränsande, snarare än möjliggörande, för socialtjänsten. Lagstiftaren framhöll samtidigt att bestämmelsen inte var tänkt att leda till någon slentrianmässig informationsdelning, eftersom det finns vissa förutsättningar som måste vara uppfyllda för att uppgifter ska få lämnas ut (prop. 2011/12:171).

I rapporten framgår att handläggare inom socialtjänsten anser det svårt att avgöra vilken information som får delas med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen. Gränsen mellan brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete upplevs ibland vara tunn, eftersom det i flertalet fall rör samma individer som återkommande begår brott. Med stöd av bestämmelsen i 10 kap. 23 § OSL (se bilaga 2) får socialtjänsten endast dela information om begångna brott med straff på minst ett års fängelse, eller försök till brott med lägsta straff på minst två års fängelse. Det innebär att socialsekreterare behöver ta reda på både vilken typ av brott en individ kan misstänkas för och straffskalan för brottet.

Svårigheterna med att separera brottsförebyggande och brottsbeivrande arbete lyftes av remissinstanserna inför införandet av bestämmelsen i 10 kap. 18 a § OSL, men bedömningen var att om socialtjänsten även skulle lämna ut uppgifter om alla typer av begångna brott skulle det innebära ett avsteg från grundläggande förutsättningar och mål för socialtjänsten. Därmed skulle det kunna skada klienters förtroende för socialtjänsten. Däremot finns möjlighet att lämna uppgifter med koppling till brott, såsom narkotikamissbruk, men inte uppgifter om konkreta brott, inom ramen för 10 kap. 18 a § OSL.

Behov av mer forskning om samband mellan informationsdelning och ungas förtroende

I denna rapport liksom tidigare utredningar återkommer antaganden om unga personers och vårdnadshavares förtroende för socialtjänst och skola som en central fråga i samband med brottsförebyggande informationsdelning till polis. Detta samtidigt som kommuners roll i brottsförebyggande sammanhang ökar. Det är samtidigt oklart vilket underlag som ligger till grund för antaganden om sambanden mellan olika klienters, elevs eller vårdnadshavares eventuella förtroende för myndigheter, och huruvida olika former av informationsdelning påverkar dessa. För att komma vidare i effektiviseringen av brottsförebyggande samverkan är det därför viktigt att utöka kunskapen på detta område. Mer forskning behövs om på vilka sätt olika typer av information kan hanteras utan att det urholkar klienters, elevs och vårdnadshavares förtroende (och därmed aktörernas möjligheter att utföra sitt uppdrag).

Referenser

Axelsson, R. och Axelsson, S. B. (2013). *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.

Barnafrid (2018). *Slutrapport utvärdering av Barnahus*. Barnafrid, Nationellt centrum för kunskap om våld mot barn. Linköpings universitet.

Basic, G., Thelander J., och Åkerström M. (2009) *Vårdkedja för ungdomar eller professionella? En processutvärdering av projektet 'Motverka våld och gäng'*. (Forskningsrapport vol. 5). Statens institutionsstyrelse.

Brottsförebyggande rådet, Brå (1979). *Samhället och de unga lagöverträdarna*. Rapport 1979:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2019). *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige – Nuläge och kunskapsbehov 2020*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå m.fl. (2020). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Danermark, B. (2004). *Samverkan – En fråga om makt*. Örebro: Delsam AB.

Danermark, B. och Kullberg, C. (1999). *Samverkan – välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.

Edvall Malm, D. (2012). *Det socio-polisiära handlingsnätet. samverkan mellan polis och socialtjänst kring ungas missbruk och kriminalitet* (doktorsavhandling). Umeå universitet: Institutionen för socialt arbete.

Forkby, T. (2007). *Socialt arbete i polisens värld. Samverkans villkor och organisering*. FoU i Väst, Göteborgsregionens kommunalförbund.

Forkby, T. (2020). Organisational exceptions as vehicles for change: collaborative strategies, trust, and counter strategies in local crime prevention partnerships in Sweden. *European Journal of Social Work*, 23:4, 580–593.

Forkby, T. och Larsen, T. (2005). *Katalysatormodellen i brottspreventiv samverkan. Utvärdering av Ung och Trygg i Göteborgs första fas*. FoU i Väst, Göteborgsregionens kommunalförbund.

Garland, D. (2001). *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford University press.

Johansson, S. (2011). Rätt, makt och institutionell förändring. En kritisk analys av myndigheters samverkan i barnahus (doktorsavhandling). Lund: Lunds Universitet, Rättssociologiska institutionen.

Justitiedepartementet (1994). Kartlägga hur sekretessreglerna tillämpas i samarbete mellan polis, åklagare, socialtjänst och frivård (Ju 1994:E).

Justitiedepartementet (2010). Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet (Ds 2010:9).

Justitiedepartementet (2020a). Ett modernare och effektivare regelverk för ordningsvakter (Dir. 2019:89).

Justitiedepartementet (2020b). Kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete (Dir. 2019:94).

Lenberg, E., Geijer, U., och Tansjö, A. (2010). *Offentlighets- och sekretesslagen: en kommentar*. Stockholm: Norstedts juridik.

Lindberg, K. (2009). *Samverkan*. Malmö: Liber.

Linde, S. och Svensson, K. (red.) (2013). *Förändringens entreprenörer och tröghetens agenter. Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. Stockholm: Liber.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russel Sage Foundation.

- Lunneblad, J. och Johansson, T. (2018). Policing the school: In between dialogues and crime reports. *Power and Education*, Vol. 11(1). s. 1–15
- Lunneblad, J. och Johansson, T. (2019). Vi kan ju inte polisanmäla allt som händer i skolan. *Nordic Studies in Education*, Vol. 39, 1-2019, s. 39–52.
- Nymark, M. (2018). Promemoria: Laglighetsprövning av tjänsten Embrace. Manolis Nymark Consulting.
- Pedersen, J., och Stothard, B. (2015). The Danish SSP model: Prevention through support and co-operation. *Drugs and Alcohol Today* 15(4) s. 231–242.
- Perry, K. (2012). *Framing trust at the street level*. Doctoral Thesis. Roskilde: Roskilde Universitet.
- Polisen och Brå (2011). *Återrapportering av regeringsuppdrag. Polisens strategiska brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Proposition 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m. m.
- Proposition 2005/06:161 Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m. m.
- Proposition 2011/12:171 Samverkan för att förebygga ungdomsbrottslighet.
- Regeringsskrivelse (2017) Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program (Skr. 2016/17:126).
- Riksrevisionen (2020). Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden. RIR 2020:20.
- Sarnecki, J. (2019). *Stöta på patrull – en ESO-rapport om polisens problemorienterade arbete*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2019:6. Stockholm: Stockholms universitet.
- Sivenbring, J., och Malmros Andersson, R. (2020). *Mixing Logics: Multiagency approaches for countering violent extremism*. Göteborg: Göteborgs universitet, Segerstedtsinstitutet.
- Socialstyrelsen (2012) *Kartläggning av samverkansinterventioner med syfte att motverka en kriminell livsstil bland unga*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2019a). *Att göra anmälningar som gäller barn sökbara: Rättsliga förutsättningar för personuppgiftsbehandling*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2019b). *Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa. Nationell kartläggning 2018*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2020). *Barn och unga som begår brott – handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 1993:35. *Reaktion mot ungdomsbrott*. Betänkande av ungdomsbrottskommittén. Malmö: Statens offentliga utredningar.

SOU 2003:99. *Ny sekretesslag. Betänkande av Offentlighets- och sekretesskommittén*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2010:15. *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp*. Betänkande av Utredningen mot kriminella grupperingar. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2018:37. *Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld*. Betänkande av Utredningen om återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2018:65. *Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism*. Betänkande av Utredningen om informationsutbyte vid samverkan mot terrorism. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

Strömberg, C. och Lundell, B. (2019). *Handlingsoffentlighet och sekretess*. Lund: Studentlitteratur.

Söderberg, C. (2010). Prevention i teori och praktik samt betydelsen av samverkan i preventivt arbete. I: Johansson, K. och Söderberg, C. (2010). *Brottsprevention och samhällsarbete – samverkan genom uppdragsutbildning*. Linköpings universitet: Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier.

Söderberg, C. (2016). *Individriktad brottsprevention – om SSPF och viljan att samverka*. FiF-avhandling No. 116 (2016:2). Linköpings universitet, institutionen för samhälls- och välfärdsstudier.

Bilageförteckning

Bilaga 1 – Enkätstudien	96
Bilaga 2 – Offentlighet och sekretess	100

Bilaga 1 – Enkätstudien

I syfte att komplettera intervjustudierna genomfördes en nationell enkätstudie. Enkätstudien genomfördes med hjälp av det digitala enkätprogrammet Artologik. Varje respondent fick vid förfrågan om deltagande en unik länk skickad till sig med inloggningsuppgifter. Detta gjorde att påminnelseutskick kunde riktas, till endast de respondenter som ej besvarat enkäten eller de respondenter som påbörjat, men ej avslutat besvarandet av enkäten. Totalt bestod enkäten till polisen av 27 frågor och enkäten till socialtjänsten av 30 frågor. Enkäten var dock uppbyggd med olika följdfrågor beroende på respondenternas svar, varför antalet frågor för respektive respondent varierade. Frågor ställdes om bakgrund, samverkan och arbetsmetoder, informationsdelning och sekretess, begränsningar för brottsförebyggande informationsdelning, sekretessbrytande bestämmelser, lagtolkning och juridiskt stöd samt integritet. Därutöver gavs möjlighet att i fritext beskriva erfarenheter och tankar om sekretess och möjligheterna till informationsdelning i brottsförebyggande syfte.

Urval och fördelning

Enkäten har skickats ut till alla kommunpoliser, områdespoliser, förundersökningsledare och barn- och ungdomsutredare i hälften av landets lokalpolisområden (47 LPO) och till alla enhetschefer inom socialtjänsten på familj/ungdomsenheterna i geografiskt motsvarande kommuner (150 kommuner).

Urvalet av de fyra yrkeskategorierna inom Polismyndigheten byggde på att dessa utifrån intervjustudien sammantaget bedömdes kunna ge en bred bild av polisiära erfarenheter av brottsförebyggande informationsdelning, eftersom de på olika sätt arbetar med informationsdelning med andra aktörer. Totalt skickades enkäten till 640 poliser, fördelade på 92 kommunpoliser, 330 områdespoliser, 71 barn- och ungdomsutredare samt 147 förundersökningsledare i 47 slumpmässigt utvalda LPO. Brå fick tillgång till en lista på

alla anställda kommunpoliserna, och kunde utifrån denna sortera ut dem som arbetade i de utvalda lokalpolisområdena. För resterande respondenter inom Polismyndigheten fick vi tillgång till anonymiserade e-postadresser. Svarefrekvensen inom polisen var 48 procent, efter att ej nåbara (semester et cetera) och de som meddelat att de som av olika skäl inte tillhörde målgruppen, räknats bort.

Inom socialtjänsten skickades enkäten till 299 enhetschefer för enheter som arbetar med barn och ungdomar. Dessa ombads besvara enkäten utifrån sin enhets samlade erfarenheter, vilket sågs som det bästa alternativet, eftersom det inte var praktiskt genomförbart att göra ett urval av enskilda socialtjänsthandläggare i hela landet. Brå gjorde en manuell inhämtning av kontaktuppgifter till respondenterna inom de utvalda kommunernas socialtjänst. Svarefrekvensen för socialtjänsten var 51 procent.

I enkätstudien tillfrågades knappt hälften så många enhetschefer inom socialtjänsten (299) som poliser (640). Grunderna till denna fördelning var följande: Inledningsvis bedömdes det betydelsefullt för möjligheterna till jämförelser att urvalet lokalpolisområden respektive kommuner var motsvarande varandra geografiskt. I de utvalda LPO/kommunerna tillfrågades samtliga enhetschefer respektive poliser från de fyra aktuella yrkesrollerna om deltagande i studien. I såväl enkäten riktad till poliser, som enkäten riktad till socialtjänsten, var avsikten att komplettera intervjustudierna med en bredare, generell bild av tjänstemännens erfarenheter och uppfattningar. I enkäten riktad till poliser bedömdes detta kunna uppfyllas genom att fyra olika roller tillfrågades om sina erfarenheter och uppfattningar, medan det i enkäten riktad till socialtjänsten bedömdes kunna uppfyllas genom att enhetscheferna ombads besvara enkäten utifrån sin enhets samlade erfarenheter.

Diskrepansen mellan att polisrespondenterna besvarat enkäten utifrån sina egna erfarenheter, medan enhetscheferna inom socialtjänsten svarat utifrån sin enhets samlade erfarenheter, bör beaktas vid tolkningen av studiens resultat. Exempelvis kan respondenter från flertalet polisiära roller ge inblick i olika utmaningar för olika roller, medan respondenterna från socialtjänsten kan ge en mer övergripande och samlad bild av erfarenheterna och utmaningar för enheten. Vidare skulle en ojämn fördelning av antalet respondenter från respektive aktör kunna ge upphov till en snedfördelning vid presentation av resultaten. Genom att studiens kvantitativa resultat presenteras i procentform för respektive aktör torde dock en sådan risk vara undanröjd. Vid analys av studiens kvalitativa material (fritextsvar) beaktas den numerära övervikten av polisrespondenter för att undvika snedvridning. Det vill säga att i analysen och i bearbetandet av materialet tas hänsyn till omständigheten att ett större antal

polisrespondenter än socialtjänstrespondenter givits möjlighet att uttrycka sitt perspektiv och erfarenheter av informationsdelning.

Enkäten var planerad att sändas ut under mars 2020. Med anledning av den dåvarande pandemisituationen avrådde SKR starkt ifrån detta. Efter avvaktan och vidare kontakt med SKR kunde enkäten sändas ut den 29 april 2020. Under perioden 8 maj till 2 juni skickades totalt fyra påminnelser. Initialt planerades svarstiden vara tre veckor. Detta förlängdes dock med hänsyn till låg svarsfrekvens, som bedömdes (åtminstone delvis) kunna bero på den då pågående pandemin. Enkäten avslutades den 11 juni 2020.

Orsaker till bortfall

En orsak till bortfallet är att det tycks ha varit en viss övertäckning i vår rampopulation, det vill säga att enkäten har gått ut till personer som egentligen inte är del av målgruppen. En del framför allt inom Polismyndigheten hörde av sig till Brå för att meddela att de inte ingick i målgruppen för enkäten. Detta bekräftas av att svarsfrekvensen är högre (72 procent) inom gruppen kommunpolis, som är en yrkesgrupp där samverkan med andra aktörer är ett uttalat arbetsområde. Lägst svarsfrekvens (42 procent) återfinns vi i gruppen barn- och ungdomsutredare samt i gruppen förundersökningsledare (45 procent). Bland de inskickade enkätsvaren ser vi att en stor del av dessa inte är involverade i brottsförebyggande samverkan (över 70 procent av förundersökningsledarna och 37 procent av barn- och ungdomsutredarna uppgav att de inte deltar i någon samverkan). Områdespoliser ska bidra till att svara upp mot de åtaganden som gjorts i samverkansöverenskommelser. Antalet områdespoliser varierar mellan 0 och 32 i olika kommuner. Ofta får dock områdespolisernas uppdrag stå tillbaka för ingripande- eller utredningsverksamhet (Brå 2019 s. 36). Detta gör det att färre områdespoliser kan ha sett sig manade att besvara enkäten.

Socialtjänsten är delvis olika organiserad i olika kommuner, och antalet enhetschefer skiljer sig också åt. Det innebär att det i en del kommuner kan finnas enheter som inte arbetar med brottsförebyggande samverkan och därför inte tyckt att de ska besvara enkäten.

Enkäten skickades ut under pågående covid-19-pandemi vilket kan ha påverkat arbetssituationen för olika yrkesgrupper. Det finns dock inte anledning att tro att verksamheter med liknande erfarenheter av brottsbekämpande informationsdelning är överrepresenterade i bortfallet och att det skulle styra resultatet i någon särskild riktning.

Bedömning av bortfallets effekt på undersökningsresultaten

Vid en genomgång av bortfallet ser vi inte skäl till att tro att det lett till en systematisk skevhet i resultaten. Det finns en god spridning geografiskt – alla lokalpolisområden som enkäten gick ut till är representerade. Det innebär också att det finns spridning mellan mindre och större städer och kommuner. För socialtjänsten har svar kommit in från 102 olika kommuner, det vill säga cirka 2/3 av urvalet av kommuner. Även här finns god geografisk spridning med representation från alla delar av landet, liksom både små och stora kommuner. Kommuner från alla 47 olika lokalpolisområden finns representerade fördelat över alla 7 polisregioner. Inom socialtjänsten ser vi en tendens i de kommuner där ett flertal varit tillfrågade, har inte att besvarat enkäten.

Bilaga 2 – Offentlighet och sekretess

Allmänt om sekretess

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser som reglerar begränsningarna av rätten att ta del av allmänna handlingar och den tystnadsplikt som gäller i det allmännas verksamhet. Sekretess innebär ett förbud mot att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligt eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL).

Sekretessen regleras normalt område för område vilket innebär att sekretessbestämmelserna i regel har ett avgränsat tillämpningsområde och ofta gäller för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet.

Möjligheten att utbyta information utgör en viktig förutsättning för en fungerande samverkan mellan olika myndigheter. En myndighet ska därför på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). När sekretess gäller är det dock inte bara i förhållande till enskilda, utan också mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet som uppträder självständigt i förhållande till varandra. Men för att myndigheter ska kunna fullgöra sina uppdrag måste de i vissa fall även kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande regler som har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas behov av att utbyta uppgifter och det intresse den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda.

Sekretess till skydd för enskilda

Sekretess inom Polismyndigheten

Sekretessbestämmelser till skydd för enskilda i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott m. m. återfinns framförallt i 35 kap. OSL. Bestämmelser till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott finns i 18 kap. OSL.

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bland annat om uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller annan verksamhet för att förebygga brott samt i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av Polismyndigheten eller annan brottsbekämpande myndighet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men (35 kap. 1 § OSL). Med andra ord gäller sekretess i dessa fall med ett så kallat omvänt skaderekvisit vilket innebär att det finns en presumtion för sekretess.

Vidare finns det bestämmelser om sekretess i sådan verksamhet hos Polismyndigheten som ligger vid sidan av den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten såsom hjälp och bistånd åt enskilda, omhändertaganden et cetera (35 kap. 20 § OSL). I dessa fall gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Här finns ett så kallat rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för att uppgiften är offentlig.

Sekretess inom socialtjänsten

En av de viktigaste utgångspunkterna för socialtjänstens verksamhet är att verksamheten ska bygga på respekt för individens självbestämmande och integritet (1 kap. 1 § tredje stycket SoL). Denna grundläggande förutsättning för verksamheten har haft en avgörande betydelse för utformningen av sekretessregleringen, vilket innebär att socialtjänsten har mer begränsade möjligheter än vad de flesta andra myndigheter har att lämna ut uppgifter som angår misstankar om brott till bland annat Polismyndigheten (prop. 2011/12:171 s. 16). Den sekretess som gäller inom socialtjänsten och annan jämställd verksamhet regleras i 26 kap. OSL.

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men

(26 kap. 1 § första stycket OSL). Presumtionen är således att uppgifterna omfattas av sekretess. Med socialtjänst förstås i offentlighets- och sekretesslagen verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst, verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke, och verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Till socialtjänst räknas även viss annan verksamhet, bland annat verksamhet som utövar tillsyn över socialnämnds beslut, och med socialtjänst jämföras också vissa ärenden, till exempel ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlännningar.

Enligt 26 kap. 7 § OSL gäller sekretessen ovan inte för vissa beslut, såsom beslut om omhändertagande av en enskild och beslut om sluten ungdomsvård.

Sekretess inom skolan

Sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet regleras i 23 kap. OSL.

Sekretess gäller enligt 23 kap. 2 § första stycket OSL i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen för uppgifterna gäller alltså med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för sekretess.

Enligt 23 kap. 2 § andra stycket gäller sekretess i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet i dessa fall är alltså rakt vilket innebär en presumtion för offentlighet. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Vidare gäller sekretess enligt 23 kap. 2 § tredje stycke på det område som anges i första stycket i andra fall än som avses i första och andra styckena för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretessen i fritidshem m. m. regleras i 3 §, och i 5 § regleras sekretessen inom bl. a. högskoleutbildningen och viss annan vuxenutbildning. Sekretess och tystnadsplikt gällande elevhälsans medicinska del

regleras i 25 kap. OSL och i 6 kap. 12 och 13 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

Tystnadsplikt inom enskild verksamhet

Bestämmelserna i OSL tillämpas i det allmänna verksamheten. För den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter som avser insatser enligt socialtjänstlagen finns bestämmelser om tystnadsplikt i 15 kap. 1 § SoL som kompletterar bestämmelserna i OSL. I 15 kap. 2 § samma lag föreskrivs också tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom enskild familjerådgivning. Tystnadsplikten innebär att personalen inte obehörigen får röja vad han eller hon i verksamheten fått veta om en enskilds personliga förhållanden.

Av 11 § LOV framgår att också ordningsvakter har tystnadsplikt. För ordningsvakter som arbetar för enskilda uppdragsgivare gäller tystnadsplikten enligt bestämmelsens första stycke vilket innebär att en ordningsvakt inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av uppdrag enligt denna lag har fått veta om enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för beivrandet av brott.

Motsvarande gäller för den som är eller har varit verksam i enskilt bedrivna förskola, enskilt bedrivna fritidshem eller enskilt bedrivna förskoleklasser eller inom sådan enskilt bedrivna verksamhet som avses i 25 kap. skollagen. Denne får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden enligt 29 kap. 14 § skollagen.

För att åstadkomma en så nära överensstämmelse mellan tystnadsplikten för offentliga funktionärer och tystnadsplikten för enskilda har det vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet ansetts naturligt att söka viss ledning i offentlighet- och sekretesslagstiftningen (prop. 1980/81:28 s. 23, prop. 1981/82:186 s. 26, prop. 2011/12:171 s. 20 och SOU 2016:62 s. 59).

Sekretessbrytande bestämmelser

Om myndigheter vill byta information som är sekretessbelagd måste det, eftersom sekretess också gäller mellan myndigheter, finnas en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse. De mest centrala bestämmelserna som kan aktualiseras vid samverkan mellan Polismyndigheten och socialtjänsten redogörs för nedan.

Samtycke

Sekretessbelagda uppgifter, som annars inte skulle få lämnas till en myndighet, kan överlämnas till en annan myndighet om den enskilde samtycker till uppgiftslämnandet (10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL).

När det gäller underåriga som på grund av bristande mognad saknar all förmåga till bedömning av sekretessfrågan krävs vårdnadshavarens samtycke till utlämnande av uppgifterna i fråga. Vårdnadshavarens samtycke är i ett sådant fall också tillräckligt. När det gäller ungdomar är, beroende på ålder och utveckling, vederbörandes eget samtycke många gånger tillräckligt. Häremellan ligger de fall då samtycke för utlämnande bör krävas både från den omyndige och från hans eller hennes vårdnadshavare (prop.1979/80:2 Del A s. 330 och prop. 2008/09:150 s. 370).

Samtycke kan användas av såväl socialtjänsten och skola som av Polismyndigheten för att lämna sådana uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för den enskilde.

Nödvändigt utlämnande

Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).

Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och sekretessen får bara efterges om det är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett åliggande. Det är alltså inte tillräckligt att myndighetens arbete ska bli mer effektivt. Det är det intresse som den utlämnande myndigheten har av att lämna ut uppgiften som är avgörande och inte vilket intresse som den mottagande myndigheten har av att få en uppgift.

Socialnämnden kan med stöd av bestämmelsen exempelvis lämna ut sekretessbelagda uppgifter vid kontakter med andra, om det är nödvändigt för att en utredning ska kunna genomföras enligt 11 kap. 2 § SoL (prop. 1996/97:124 s. 180). Även om bestämmelsen kan tillämpas av såväl socialtjänsten som polisen har det ansetts oklart i vilken utsträckning bestämmelsen kan tillämpas för informationsutbyte mellan myndigheter i ett tidigt brottsförebyggande arbetet (jfr SOU 2018:65 s. 134 och 164).

Förebyggande av brott

I 10 kap. 18 a § OSL anges att sekretessen i 26 kap. 1 § inte hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte fyllt tjuogoett år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen under vissa förutsättningar.

Ett uppgiftslämnande får ske både på eget initiativ och på begäran av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. För att ett utlämnande ska få ske krävs att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Vidare krävs att uppgiften kan antas bidra till att förhindra detta och att det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut. Bestämmelsen infördes för att ge socialtjänsten en möjlighet att lämna ut uppgifter i brottsförebyggande syfte till en polismyndighet om unga som befinner sig i riskzonen till kriminalitet. Det är alltid socialtjänsten som i sista hand avgör om uppgifter om den unge ska lämnas ut. Bestämmelsen är tänkt att underlätta det lokala samverkande arbetet i brottsförebyggande syfte. (Se en mer utförlig redogörelse för bestämmelsen i kap. 2.)

I augusti 2020 infördes en ny bestämmelse i 10 kap. 18 b § OSL varav det följer att sekretessen 26 kap. 1 § inte hindrar att uppgift som rör en enskild under vissa förutsättningar lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i syfte att förebygga viss terroristbrottslighet. Uppgiftslämnande får ske både på eget initiativ och på begäran av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. För att ett utlämnande ska få ske krävs att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den enskilde kommer att begå brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, finansieringslagen, brott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, terroristbrottslagen, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller brott enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Motsvarande bestämmelse som gör det möjligt för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL till den kommunala socialtjänsten i syfte att förebygga viss terroristbrottslighet finns i 35 kap. 10 c § OSL. Uppgiftslämnande får ske både på eget initiativ och på begäran av en kommunal myndighet inom socialtjänsten. En uppgift får dock endast lämnas om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (35 kap. 10 c § 4 st. OSL).

Förhinder eller avbrytande av vissa brott

Enligt 10 kap. 19 § OSL hindrar inte sekretessen i bland annat 26 kap. 1 § att en uppgift lämnas till Polismyndigheten eller någon annan myndighet som ska ingripa mot brott, om uppgiften behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta vissa pågående brott. Bestämmelsen tar sikte på rattfylleri- och sjöfylleribrott och andra

bestämmelser om trafiknykterhet och syftar i första hand till att öka trafiksäkerheten.

Bestämmelsen innebär bland annat att personal inom socialtjänsten kan meddela en myndighet som får ingripa mot brott att en alkohol- eller drogpåverkad person är på väg att göra sig skyldig till ett trafikonykterhetsbrott eller redan har påbörjat ett sådant brott. Bestämmelsen gäller dock inte vid avslutade brott (prop. 2007/08:53 s. 69 f.)

Omedelbart polisiärt ingripande mot unga

Av 10 kap. 20 § OSL följer att sekretessen i 26 kap. 1 § inte hindrar att en uppgift som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande lämnas till Polismyndigheten när någon som kan antas vara under 18 år påträffas av personal inom socialtjänsten under vissa omständigheter.

Det ena fallet är om den unge påträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för den unges hälsa eller utveckling. Här kan konstateras att regelverken som styr socialtjänstens respektive polisens möjligheter att omedelbart omhänderta unga i stor utsträckning korresponderar med varandra. Polisens möjligheter är emellertid större än socialtjänstens. I socialtjänstens arbete med unga kan det uppstå situationer där ett omedelbart omhändertagande skulle behövas för att säkerställa att den unge kommer under en vuxens tillsyn, men där socialtjänsten åtminstone tillfälligt saknar möjligheter att ingripa med tvång. Sådana situationer kan t. ex. uppstå när socialtjänstpersonalen som ett led i sitt arbete under vissa tider vistas ute på stan bland ungdomar (prop. 2005/06:161, s. 87).

Det andra fallet är att den unge påträffas när han eller hon begår brott. Om socialtjänsten påträffar en ung person i färd med att begå en straffbelagd gärning kan det endast undantagsvis bli aktuellt med ett omhändertagande enligt LVU. Med hänsyn till de möjligheter som polisen har att ingripa mot en person som begår brott och att hålla kvar en underårig till dess han eller hon kan överlämnas till en lämplig vuxen kan socialtjänstpersonalen, om de påträffar en ung person under utövande av brott, kontakta polisen och utan hinder av sekretess lämna sådana uppgifter som behövs för ett omedelbart polisiärt ingripande.

I det sistnämnda fallet omfattar uppgiftslämnandet uppgifter om ett eller flera konkreta brott. Lagstiftaren har dock ansett att sekretessen får ge vika i dessa fall då det inte är fråga om uppgifter som har lämnats i förtroende och det angelägna med uppgiftslämnandet inte heller är att åstadkomma ett straffrättsligt ingripande utan att möjliggöra en social skyddsåtgärd (2005/06:161, s. 87–88).

Misstankar om begångna brott

I 10 kap. 21–23 §§ OSL finns bestämmelser som under vissa förutsättningar bryter socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § när det föreligger misstankar om begångna brott. Här kan noteras att socialtjänsten har större möjligheter att lämna ut uppgifter som rör misstankar om vissa brott begångna mot unga än uppgifter som rör misstankar om andra begångna brott.

Enligt 10 kap. 21 § OSL hindrar inte sekretessen i 26 kap. 1 § att en uppgift som angår misstanke om brott som riktats mot någon som inte har fyllt 18 år lämnas till t. ex. Polismyndigheten om det är fråga om brott som avses i 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken (BrB) eller lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Enligt 10 kap. 22 § OSL hindrar inte sekretessen i 26 kap. 1 § OSL att en uppgift lämnas till t.ex. Polismyndigheten, om uppgiften angår misstanke om brott som innefattar överlåtelse eller anskaffning till någon som inte har fyllt 18 år och brottet avser överlåtelse av narkotika i strid med narkotikastrafflagen (1968:64), överlåtelse av dopningsmedel i strid med lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller icke ringa fall av olovlig försäljning eller anskaffning av alkoholdrycker enligt alkohollagen (2010:1622).

Enligt 10 kap. 22 a § OSL hindrar sekretessen i 26 kap. 1 § inte att en uppgift lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om uppgiften angår misstanke om ett begånget brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, eller enligt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

När det gäller möjligheten att lämna ut uppgifter som angår misstanke om andra begångna brott som är sekretessbelagda enligt 26 kap. 1 § OSL får dessa enligt 10 kap. 23 § OSL endast lämnas ut om misstanke angår ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. För uppgifter som gäller försök till brott är huvudregeln ett krav på två års fängelse i straffskalan för att ett utlämnande ska få ske.

Generalklausul

Enligt den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL 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.

Bestämmelsen gäller dock inte uppgifter som omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1–6 §§ OSL och kan därför inte tillämpas av socialtjänsten.

Uppgiftsskyldighet till en annan myndighet

I 10 kap. 28 § första stycket OSL finns sekretessbrytande bestämmelse som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det föreligger en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Sådan uppgiftsskyldighet finns i 14 kap. 1 § första stycket SoL. Av bestämmelsen framgår att bland annat Polismyndigheten och dess anställda är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. De är då skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd

För att en bestämmelse ska anses innebära uppgiftsskyldighet att bryta sekretessen med stöd av 10 kap. 28 § OSL krävs att den uppfyller vissa krav på konkretion. Uppgiftsskyldigheten kan antingen ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 Del A s. 322). Föreskrifter som ålägger myndigheter en generell skyldighet att samverka eller samarbeta är inte sådana bestämmelser som innebär en uppgiftsskyldighet i den mening att den bryter sekretessen med stöd av 10 kap. 28 § OSL.

Bestämmelser om socialnämndens uppgiftsskyldighet finns bland annat i 12 kap. SoL.

Ytterligare en bestämmelse som innebär en uppgiftsskyldighet som kan bryta socialtjänstsekretessen enligt 10 kap. 28 § OSL är 23 kap. 6 § första stycket BrB (prop. 2005/06:161 s. 70). Stadgandet innebär att den som underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, dömas för underlåtenhet att avslöja brottet. Straffansvar för underlåtenhet har föreskrivits bland annat beträffande mord, grov misshandel, rån, grov skadegörelse och mordbrand. Bestämmelserna om underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja brott innebär att en tjänsteman för att undgå straffansvar i en viss situation kan bli tvungen att göra en polisanmälan. Vid bedömningen av hur stadgandet förhåller sig till sekretesslagstiftningen har det ansetts att 23 kap. 6 § BrB har företräde (prop. 1981/82:186 s. 92, prop. 2005/06:161 s. 70 och SOU 2018:65 s. 175).

Återkoppling på orosanmälan

I 26 kap. 9 a § OSL finns en sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt för socialtjänsten att ge återkoppling till den som gjort en anmälan till socialnämnden om att barn far eller misstänks fara illa. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretessen att uppgift lämnas om att beslut har fattats om att inleda eller inte inleda en utredning enligt 11 kap. 1 a § SoL eller uppgift om att en sådan utredning redan pågår till den som har gjort en orosanmälan enligt 14 kap. 1 § SoL, om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att uppgiften lämnas ut.

Bestämmelsen kan användas för att ge återkoppling till t. ex. Polismyndigheten i de fall myndigheten har gjort en orosanmälan till socialtjänsten. Det är endast uppgiften om att beslut har fattats om att inleda eller inte inleda sådan utredning eller uppgiften om att sådan utredning redan pågår som får lämnas ut. Innehållet i beslutsunderlaget eller annat underlag om vad som utreds får däremot inte lämnas ut med stöd av bestämmelsen (prop. 2012/13:10 s. 138).

Nödrätten

Utöver de ovan redovisade sekretessbrytande bestämmelserna kan också nämnas att det kan vara nödvändigt att lämna ut sekretessskyddade uppgifter när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse. I en sådan nödsituation är det straffritt att bryta sekretessen, vilket följer av bestämmelser om den så kallade nödrätten i 24 kap. 4 § BrB.

Personuppgiftsbehandling

EU:s dataskyddsförordning utgår från att varje behandling av personuppgifter måste vila på rättslig grund. Behandling är endast tillåten vid samtycke, nödvändighet att fullgöra avtal eller rättslig förpliktelse, samt att skydda grundläggande intressen för enskilda, allmänt intresse, myndighetsutövning eller vid intresseavvägning av berättigade intressen (tredje parts eller den registrerades – särskilt om den registrerade är ett barn).

Socialtjänstens behandling av personuppgifter regleras i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (SoLPuL), som kompletterar EU:s dataskyddsförordning, samt 26 kap. 1 § OSL. Här gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Uppgift om att en enskild över huvud taget förekommer inom socialtjänstens verksamhet eller inte är en uppgift om enskilds personliga förhållanden som normalt är sekretessbelagt enligt 26 kap. 1 § OSL.

Känsliga personuppgifter eller uppgifter i övrigt om ömtåliga personliga förhållanden får inte tas in i sammanställningar av personuppgifter enligt 7 a § SoLPuL. Med uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden avses förutom känsliga personuppgifter enligt PuL även andra uppgifter om personliga förhållanden som kan förekomma inom socialtjänsten och vars behandling kan anses vara kränkande för den personliga integriteten. Från förbudet att i sammanställningar ta in känsliga personuppgifter och uppgifter om ömtåliga personliga förhållanden gäller undantag för: uppgifter om åtgärder som har beslutats inom socialtjänstens myndighetsutövning; uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring; tillsynsverksamhet som bedrivs av IVO; administration som bedrivs av SIS centralt, och verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall. Uppgift som avslöjar medlemskap i fackförening får aldrig tas in i sammanställningarna.

Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet regleras i brottsdatalagen (2018:1177) och lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (2018:1693). Här står att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att polis ska kunna: 1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, 2. utreda eller lagföra brott, 3. Verkställa uppboord, 4. Verkställa straffrättsliga påföljder upprätthålla allmän ordning och säkerhet, eller 5. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

Vilka möjligheter och begränsningar finns för att dela information mellan socialtjänst, polis och andra aktörer i brottsförebyggande syfte? Brå har på uppdrag av regeringen studerat förutsättningarna för att dela information mellan olika aktörer i arbetet med att förebygga brott, i synnerhet i samband med barn och unga. Bakgrunden är att begränsningar i möjligheterna att dela information på grund av sekretess återkommande har lyfts fram som ett hinder i det lokala brottsförebyggande arbetet. Det har dock saknats en samlad bild av i vilken utsträckning och på vilka områden det finns utmaningar och eventuella behov av förändring.

Brå har kartlagt vilka hinder för informationsdelning som polis, socialtjänst och andra aktörer identifierat i brottsförebyggande arbete kring i första hand barn och unga. I rapporten undersöks även kännedom och tillämpning av sekretesslagstiftning, vilka behov aktörerna har samt vilka förändringar som efterfrågas. Rapporten granskar även hur en sekretessbrytande bestämmelse som infördes 2013 har tillämpats. Den tillåter att socialtjänsten under vissa förutsättningar får lämna uppgifter om enskilda som inte fyllt 21 år till Polismyndigheten i brottsförebyggande syfte.

Rapporten vänder sig i första hand till beslutsfattare och anställda inom polis, socialtjänst, skola samt andra aktörer inom brottsförebyggande arbete kring barn och unga.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 ■ E-POST info@bra.se ■ www.bra.se