

Justitiedepartementet  
ju.remissvar@regeringskansliet.se

## Remittering av betänkandet Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69)

Ju2023/02434

Skatteverket tillstyrker att förslagen genomförs. Skatteverket lämnar dock vissa synpunkter på förslagen.

### 1 Sammanfattning

Skatteverket lämnar följande synpunkter att beakta i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

- Utformningen av intresseavvägningen bör ses över för att den föreslagna regleringen ska ge den mönsterbrytande förändring som avses.
- Uppgiftsskyldighetens omfattning bör klargöras med avseende på om den endast avser uppgifter som en myndighet förfogar över i den mening som avses i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen, (OSL).
- Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet klargöras vilka krav som ställs på de brottsbekämpande myndigheternas begäran om uppgifter.
- Utformningen av 10 kap. 23 § OSL bör utformas på så sätt att det tydligt framgår att den sekretessbrytande bestämmelsen gäller uppgifter som angår misstanke om begånget brott respektive för försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket det inte är föreskrivet ett visst lägsta straff.
- Om de föreslagna uppgiftsskyldigheterna leder till lagstiftning ser Skatteverket ett behov av både IT-utveckling och resursförstärkning för att kunna lämna ut uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Efter en preliminär bedömning uppskattas kostnaderna för IT-utveckling med anledning av lagförslagen till 2,8 – 4,15 mnkr (förvaltning ej inräknad). Behovet av resursförstärkning för utlämnanden beräknas till ca 15 mnkr (nivåhöjning).

Skatteverket tillstyrker att förslagen genomförs.

## 2 Skatteverket synpunkter

### 2.1 Förslag till lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna

#### 2.1.1 Intresseavvägningen i den föreslagna 5 §

Utredningen har haft i uppdrag att bl.a. ta ställning till hur det kan inrättas en huvudregel i sekretesslagstiftningen som innebär att de myndigheter och andra aktörer som omfattas av den föreslagna regleringen ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott. Skatteverket har stor förståelse för de svårigheter det medfört att ta fram ett lagförslag som säkerställer ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten där detta ställs mot brottsbekämpande myndigheters intresse av att få del av uppgifter. Oaktat detta bör det enligt Skatteverket i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas, om möjligheterna att lämna ut uppgifter som sekretessregleras med absolut sekretess kan utvidgas, samtidigt som kravet på proportionalitet upprätthålls. Den föreslagna utformningen av intresseavvägningen kan innebära att viktiga uppgifter inte kommer de brottsbekämpande myndigheterna till del på samma sätt som om tröskeln för utlämnande var lägre. Som exempel kan nämnas att en isolerad uppgift om en betalning som synes vara affärsmässigt omotiverad eller en fysisk persons engagemang i ett bolag sannolikt inte kommer vara möjlig att lämna ut såsom intresseavvägningen är utformad i den föreslagna lagen. Om uppgiften däremot sätts i ett sammanhang med andra uppgifter hos en brottsbekämpande myndighet skulle bilden av allvarlig eller kvalificerad brottslighet kunna framträda.

Det bör övervägas om en justering lagtekniskt kan åstadkommas i 5 § andra stycket i den föreslagna lagen eller genom uttalanden i författningskommentaren. Om utredningens förslag till formuleringen av intresseavvägningen blir verklighet skulle tillämpningen av 5 § i den föreslagna lagen underlättas av att det i författningskommentaren uttryckligen framgår – vad avser den absoluta sekretessen – att det finns en koppling till straffskalan.<sup>1</sup>

#### 2.1.2 Uppgiftsskyldighetens omfattning i den föreslagna 5 § – förfoga över?

Av författningskommentaren till den föreslagna 5 § framgår att skyldigheten att lämna ut uppgifter, med eller utan förgående begäran, omfattar uppgifter som myndigheten *förvarar*. Vidare framgår att det inte är fråga om att en myndighet ska efterforska eller begära in uppgifter från andra i syfte att lämna dessa till brottsbekämpningen.

Det förekommer emellertid att brottsbekämpande myndigheter efterfrågar uppgifter från Skatteverket som framkommer vid Skatteverkets revisioner och kontrollbesök men som *inte* finns dokumenterade eftersom dessa inte har betydelse för beslut i ärendet.<sup>2</sup> Sådana uppgifter finns endast i en *befattningshavares minne*. Skatteverket ser ett behov av att kunna lämna den typen av uppgifter – icke dokumenterade – till brottsbekämpande myndigheter.

En uppgift som enbart finns som en minnesbild hos en medarbetare vid en myndighet kan emellertid inte anses vara en uppgift som en myndighet förfogar över i den mening som avses 6 kap. 5 § OSL. Någon skyldighet att – enligt 6 kap. 5 § OSL – lämna ut sådana

<sup>1</sup> Jfr uttalandet på sidan 267 f. i betänkandet.

<sup>2</sup> 27 § förvaltningslagen (2017:900).

uppgifter finns därför inte.<sup>3</sup> En uppgift som en myndighet inte anses förfoga över – som finns som en minnesbild hos en medarbetare – torde inte heller anses vara förvarad hos en myndighet.

Bestämmelserna i den föreslagna lagen pekar inte på att dessa avser uppgifter som myndigheterna *förfogar* över, i vart fall inte enligt sin ordalydelse. Det kan tyckas självklart att en skyldighet för en myndighet endast kan avse uppgifter som myndigheten faktiskt och rättsligt förfogar eller kan förfoga över. Oaktat detta anser Skatteverket att uppgiftsskyldighetens omfattning i det fortsatta lagstiftningsarbetet måste klargöras. Om avsikten är att den föreslagna lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna *även avser* uppgifter som en myndighet *inte förfogar över* i den mening som avses i 6 kap. 5 § OSL måste detta i vart fall klart framgå av författningskommentaren. Samma sak gäller om avsikten är att sådana uppgifter inte ska omfattas av den föreslagna lagen.<sup>4</sup>

### 2.1.3 Begäran och identifikation av uppgifter

När det gäller identifikationen av begärda uppgifter är det nödvändigt att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet klargörs vilka krav som ställs på de brottsbekämpande myndigheterna. Skatteverkets erfarenhet med anledning av den uppgiftsskyldighet som finns mellan Skatteverkets verksamhetsgrenar enligt 7–9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet är att möjligheten att begära uppgifter – utan att närmare precisera t.ex. vilka personer uppgifterna avser – väcker en hel del frågeställningar. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det därför klargöras, hur preciserad en begäran bör vara, om en begäran måste avse ett visst rättssubjekt och om uppgifter kan begäras ut i stora mängder för att mottagaren ska kunna genomföra analyser i syfte att upptäcka eller klarlägga brottslighet.<sup>5</sup> Att det ställs vissa krav på de brottsbekämpande myndigheterna att precisera sin begäran om uppgifter är också en nödvändig förutsättning för att utlämnande myndighet ska kunna avgöra vilka uppgifter som den brottsbekämpande myndigheten kan anses vara i behov av och som därmed ska lämnas ut.<sup>6,7</sup>

## 2.2 Utformningen av 10 kap. 23 § OSL

I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör den språkliga utformningen av bestämmelsen ses över. Av första punkten i förslaget följer ”ett begånget brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är sex månader eller mer”. Ordet ”fängelse” saknas i bestämmelsens första punkt. Av andra punkten följer ”försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket det lägsta straffet enligt straffskalan för brottet är fängelse i ett år eller mer”.

Utredningen har föreslagit att bestämmelsen ska få en ny utformning enligt ovan eftersom den enligt utredningen har upplevts som svårtillämpad. Skatteverket anser att det sista ledet ”eller mer” ska utgå ut bestämmelsen. Om avsikten är att uppgifter ska kunna lämnas ut om dessa avser misstanke om begånget brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, respektive ett år för försök, förberedelse eller stämpling till brott bör

<sup>3</sup> Kammarrätten i Stockholms dom i mål 2354-11.

<sup>4</sup> Motsvarande synpunkt gäller även tillämpningen av 6 § i den föreslagna lagen då det inte kan uteslutas att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kan vara i behov av motsvarande uppgifter som finns hos kommunerna eller regionerna.

<sup>5</sup> Jfr kravet på precision i 2 kap. TF.

<sup>6</sup> Jfr uttalandet på s. 217 i betänkandet.

<sup>7</sup> För ett motsvarande resonemang se prop. 2005/06:161 s. 103 f.

det tydligt komma till uttryck i bestämmelsen. Sista ledet ”eller mer” i 10 kap. 23 § 1-2 OSL bidrar till en otydlighet beträffande om bestämmelsen verkligen avser brott där det är föreskrivet ett *lågsta* straff. En jämförelse kan göras med hur rörelselagarna föreslås vara utformade. Av t.ex. 1 kap. 11 § förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse följer att uppgifter ska lämnas för brott för vilket det i straffskalan *ingår* fängelse i ett år *eller mer*.

## **2.3 Den nya lagen och dess förhållande till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)**

I avsnitt 9.4.5 i betänkandet förs ett resonemang om intresseavvägningen och hur den föreslagna lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna förhåller sig till OSL. I avsnittet används uttryck som ”omfattas av sekretess” och ”den intresseavvägning som föreskrivs blir med andra ord fristående från eventuella sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen”.

För att ytterligare underlätta förståelsen för resonemangen och för att åstadkomma en stringens i lagstiftningen bör de vedertagna definitionerna i 3 kap. 1 § OSL användas.

Av författningskommentaren till den föreslagna 5 § framgår följande.

*För att en intresseavvägning ska bli aktuell krävs det inte att uppgiften omfattas av sekretess i den konkreta situationen. Det är i stället tillräckligt att uppgiften omfattas av en sekretessbestämmels räckvidd. Vid intresseavvägningen ska som utgångspunkt sekretessens styrka vägas mot brottsbekämpningens intresse av uppgiften.*

Om utredningen med uttrycket ”krävs det inte att uppgiften omfattas av sekretess i den konkreta situationen” menar att det inte krävs att uppgifter är en sekretessbelagd bör detta framgå. Samma sak gäller uttrycket ”uppgiften omfattas av en sekretessbestämmels räckvidd”. Om utredningen här avser att det räcker att uppgiften är sekretessreglerad (3 kap. 1 § OSL) bör det av tydlighetsskäl framgå.

Av 5 § andra stycket i den föreslagna lagen framgår följande.

*En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.*

Även uttrycket ”det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften” kan ersättas med ”den är sekretessreglerad” (3 kap. 1 § OSL). Med den ordalydelsen blir det tydligt att det för att en intresseavvägning ska bli aktuell, räcker att uppgiften ”träffas av en sekretessbestämmels räckvidd” och att det inte krävs att det görs en bedömning av om uppgifter i det enskilda fallet är sekretessbelagd. Genom att använda de definitioner som finns i 3 kap. 1 § OSL undviks sådana tolkningssvårigheter som utredningen belyser på sidan 270 i betänkandet beträffande t.ex. uttrycket ”omfattas av sekretess”.

## **3 Konsekvenser för Skatteverket**

### **3.1 Inledning**

De kostnadsuppskattningar som anges nedan avser Skatteverkets beskattningsverksamhet och har gjorts utan föregående dialog med de brottsbekämpande myndigheter till vilka

uppgifter ska lämnas ut. Vidare är den lagstiftning som föreslås av generell karaktär och gäller för ett flertal myndigheter, både brottsbekämpande och icke brottsbekämpande. Detta sammantaget innebär att det finns en stor osäkerhet beträffande i vilken omfattning utlämnande till respektive brottsbekämpande myndighet faktiskt kommer att ske.

Uppskattningarna måste därför ses som preliminära.

### **3.2 Uppgiftsskyldighet enligt den föreslagna 4 § (kontaktuppgifter)**

Skatteverket bedömer att konsekvenserna av förslagen blir relativt begränsade och att myndigheten kan återanvända befintliga digitala lösningar. Utlämnandet bör kunna ske i strukturerad form via tjänster av typen fråga/svar. Detta gäller dock inte kontaktuppgifter som framkommer under utredning eller som lagras på ett sätt som inte medger systemåtkomst. I den delen behöver uppgifter tas fram ”manuellt” efter begäran vilket medför ett visst merarbete.

Preliminärt bedömer Skatteverket att det krävs anpassningar och vidareutveckling av tekniska lösningar till en kostnad om cirka 300-450 tkr per brottsbekämpande myndighet. Detta innebär anpassning av och anslutning till befintligt API där efterfrågad information finns i källsystemet. En sammantagen uppskattning för sex externa myndigheter innebär en utvecklingskostnad i intervallet 1,8-2,7 Mnkr.

### **3.3 Uppgiftsskyldighet enligt den föreslagna 5 §**

Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten efterfrågat en mängd uppgifter. Bl.a. uppgifter om transaktioner och information om var bolag verkar och information om nya brottsupplägg. Dessutom efterfrågas information från bl.a. bosättningsutredningar, kassakontroller, bouppteckningar, personalliggarkontroller, revisioner och inkomstdeklarationer. Skatteverket kan konstatera att det är en mängd olika uppgifter, både i strukturerad och ostrukturerad form, som enligt de föreslagna bestämmelserna ska lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna. Om utredningens förslag blir verklighet innebär det ett betydligt större flöde av uppgifter. Skatteverket ser därför behov av både resursförstärkning och IT-utveckling för att hantera detta.

#### **3.3.1 Uppgiftsskyldighet inom Skatteverket till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet**

Utlämnandet av uppgifter som kan antas behövas hos SBE bedöms kunna ske genom att Skatteverket använder den tekniska lösning som idag används för uppgiftsutbyte enligt 7–9 §§ lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Den tekniska lösningen behöver dock utvecklas. En preliminär uppskattning ger vid handen att Skatteverket behöver anpassa och vidareutveckla den tekniska lösningen till en kostnad om cirka 700-1000 tkr.

#### **3.3.2 Uppgiftsskyldighet i förhållande till andra brottsbekämpande myndigheter**

Som framgår av avsnitt 3.3 kan utredningens förslag leda till ett omfattande uppgiftsutbyte. Befintliga tekniska lösningar bedöms – efter vidareutveckling – kunna användas. Även förstärkning av resurser krävs för att hantera ett ökat utlämnande. Den tekniska delen uppskattas till 300-450 tkr och resursförstärkningen till cirka 15 Mnkr.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Fredrik Rådman. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Holmberg, rättschefen Michael Eriksson, enhetschefen Pia M Gustavsson och sektionschefen Eva Vidlund.

Katrin Westling Palm