

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen bemyndigade den 10 april 1997 chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda ökade möjligheter till informationsutbyte och frågor om sekretess vid bekämpning av ekonomisk brottslighet m.m.

Den 21 april 1997 förordnades överåklagaren Gunnel Lindberg som särskild utredare. Fr.o.m. den 1 november 1998 har Gunnel Lindberg varit förordnad på heltid. Som experter förordnades fr.o.m. den 22 maj 1997 numera verksjuristen Ann-Marie Ahlqvist (entledigad den 8 december 1998), polisintendenten Anneli Bergholm-Söder, statsåklagaren Anna-Lena Dahlqvist, lagmannen Sigurd Heuman, numera byrådirektören Annkatrin Hübinette, verksjuristen Jan Nissén, kammarrättsrådet Carl Norström, hovrättsassessorn Gunilla Swahn-Lindström (entledigad den 12 januari 1998), bankjuristen Tomas Tetzell, advokaten Lars Wenne och kammarrättsassessorn Christina Westerling.

Som experter förordnades den 12 januari 1998 hovrättsassessorn Karin Kussak (entledigad den 1 oktober 1998) och den 1 oktober 1998 hovrättsassessorn Jonas Stertman.

Som experter förordnades den 14 september 1998 hovrättsrådet Eva Lönqvist och den 8 december 1998 kronofogden Bo Johansson.

Som sekreterare åt utredningen förordnades fr.o.m den 1 juni 1997 numera hovrättsrådet Eva Lönqvist (entledigad den 14 september 1998). Hovrättsassessorn Charlotte Hallén förordnades fr.o.m. den 17 augusti 1998 som sekreterare åt utredningen.

Utredningen, som antagit namnet Ekosekretessutredningen, överlämnar härmed sitt betänkande Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53).

Särskilt yttrande har avgetts av Tomas Tetzell.

Stockholm i maj 1999

Gunnel Lindberg

/Charlotte Hallén

Innehåll

Sammanfattning	15
-----------------------------	-----------

Författningsförslag.....	25
---------------------------------	-----------

1 Förslag till lag om samverkan mellan myndigheter för att bekämpa ekonomisk brottslighet.....	25
2 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672).....	27
3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	29
4 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	30
5 Förslag till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617).....	41
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse	42
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet	43

1 Utredningens direktiv och arbete	45
---	-----------

I ALLMÄN DEL

2 Bakgrund	47
-------------------------	-----------

2.1 Vad är ekonomisk brottslighet?	47
2.2 Aktörer vid bekämpning av ekonomisk brottslighet.....	49
2.3 Handläggningsregler m.m.....	50

3 Gällande rätt.....	51
-----------------------------	-----------

3.1 Inledning	51
3.2 Sekretess hos polis- och åklagarmyndigheter m.m.....	53
3.3 Sekretess inom exekutionsväsendet.....	57
3.4 Sekretess hos tillsynsmyndighet i konkurs	58
3.5 Sekretess inom skatteförvaltningen	59
3.6 Sekretess inom tullväsendet.....	62
3.7 Konkursförvaltare	64

3.8	Banksekretess.....	64
3.9	Vissa andra sekretessbestämmelser	65
3.10	Sekretessbrytande bestämmelser m.m.	68
4	Nordisk utblick.....	73
4.1	Finland	73
4.2	Danmark.....	76
4.3	Norge	78
5	Problem med informationsutbyte och sekretess	81
5.1	Synpunkter från myndigheter på sekretessregleringen	81
5.2	Informationsutbyte mellan myndigheter.....	82
5.2.1	Informationsutbyte vid förundersökning och företredning	82
5.2.2	Informationsutbyte vid underrättelseverk- samhet.....	83
5.2.3	Informationsutbyte i brottsförebyggande arbete	84
5.2.4	Informationsutbyte vid myndighetsam- verkan	85
5.3	Informationsutbyte mellan myndigheter och enskilda.....	85
5.3.1	Allmänt om informationsutbytet	85
5.3.2	Konkursförvaltare.....	86
5.3.3	Banker	87
5.4	Sekretessen inom exekutionsväsendet	87
5.5	Sekretessen inom skatteförvaltningen	87
5.6	Sekretessen hos andra myndigheter som deltar i sam- verkan mot ekonomisk brottslighet.....	88
5.7	Sekretess gentemot part	88
5.8	Uppgifter om beslag.....	89
6	Allmänna utgångspunkter.....	91
6.1	Vilka sekretessproblem har identifierats?.....	91
6.2	Grundläggande frågor för det fortsatta arbetet	95
7	Bör grundstrukturen i sekretesslagen ändras?	97
7.1	Samverkan mellan och inom myndigheter.....	97
7.1.1	Bakgrund	97
7.1.2	Beslutad översyn av sekretesslagen	99
7.1.3	Överväganden.....	100
7.2	Generalklausulen och dess tillämpning	104

	7.2.1	Bakgrund	105
	7.2.2	Överväganden.....	105
7.3		Utbyte av information mellan myndigheter och en- skilda.....	107
7.4		Registerfrågor	108
7.5		Förslag från andra utredningar.....	109
7.6		Påverkar nyligen beslutade ändringar i sekretess- lagen förutsättningarna för samverkan?.....	110
7.7		Är myndigheternas kunskap om sekretesslagstift- ningen tillräcklig?	111
7.8		Avgränsning av utredningens arbete och disposition av betänkandet	111

II INFORMATIONsutbyte mellan MYNDIGHETER

8		Utlämnande av uppgifter om brott.....	113
8.1		Bakgrund.....	113
8.2		Den rättsliga regleringen.....	113
	8.2.1	Nödvärdigt uppgiftslämnande.....	114
	8.2.2	Uppgiftsskyldighet	115
	8.2.3	Uppgiftslämnande med stöd av 14 kap. 2 § sekretesslagen	122
	8.2.4	Uppgiftslämnande efter intresseavvägning	123
	8.2.5	Vittnesplikt, editionsföreläggande och beslag	124
8.3		Överväganden och förslag	125
	8.3.1	Inledande synpunkter.....	125
	8.3.2	Skyldighet eller möjlighet att lämna upp- gifter?	126
	8.3.3	Behöver 14 kap. 2 § fjärde stycket förtyd- ligas?	131
9		Utlämnande av uppgifter om planerade brott	141
9.1		Bakgrund.....	141
9.2		Den rättsliga regleringen.....	141
	9.2.1	Sekretesslagen	141
	9.2.2	Underlåtenhet att avslöja brott m.m.	142
9.3		Hindrar sekretess polisen från att varna för brott?	143
9.4		Överväganden och förslag	144
	9.4.1	Polisens möjligheter att varna för brott	144

9.4.2	Övriga myndigheters möjligheter att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter och till varandra	145
10	Informationsutbyte i underrättelseverksamhet	153
10.1	Bakgrund.....	153
10.2	Underrättelseverksamhet	154
10.2.1	Allmänt om underrättelseverksamhet.....	154
10.2.2	Syftet med underrättelseverksamhet	156
10.2.3	Den rättsliga regleringen	157
10.2.4	Underrättelseverksamhet och ekonomisk brottslighet	162
10.2.5	Underrättelseverksamhet inom polisen	163
10.2.6	Underrättelseverksamhet inom tullen.....	164
10.2.7	Underrättelseverksamhet hos skattemyndigheterna.....	165
10.2.8	Underrättelseverksamhet hos Ekobrottsmyndigheten.....	167
10.3	Hindrar sekretess informationsutbyte?	168
10.4	Överväganden och förslag	170
10.4.1	Bör underrättelseverksamheten få ökad tillgång till uppgifter?.....	170
10.4.2	En ny sekretessbrytande regel	171
10.4.3	Sekretess för uppgifter i tullens underrättelseverksamhet	176
11	Informationsutbyte för att förebygga och förhindra brott	179
11.1	Bakgrund.....	179
11.2	Den rättsliga regleringen.....	180
11.2.1	Allmänt om brottsförebyggande arbete	180
11.2.2	Tillgång till polisens register	182
11.2.3	Sekretess.....	184
11.2.4	Sekretessbrytande regler.....	186
11.2.5	Vissa uppgiftsskyldigheter	187
11.3	Bör generella lättnader göras i sekretessen för att underlätta brottsförebyggande arbete?.....	188
11.3.1	En allmän regel om utbyte av information i brottsförebyggande syfte?.....	188
11.3.2	En regel om utbyte av information i syfte att förebygga ekonomisk brottslighet?.....	190
11.4	Polisens möjligheter att lämna uppgifter till andra myndigheter	191

	11.4.1	Bakgrund	191
	11.4.2	Överväganden.....	193
11.5		Övriga myndigheters möjlighet att generellt varna varandra för brott	197
	11.5.1	Bakgrund	197
	11.5.2	Överväganden.....	197
11.6		Behöver tillståndsmyndigheter ökad tillgång till uppgifter ur polisens register m.m.?	199
	11.6.1	Bakgrund	199
	11.6.2	Överväganden.....	200
11.7		Behöver bidragsbeviljande myndigheter ökad tillgång till uppgifter?	204
	11.7.1	Bakgrund	204
	11.7.2	Bidragsbeviljande myndigheter i allmänhet...	205
	11.7.3	Myndigheter som handhar EU-bidrag	208
	11.7.4	Särskilt om Jordbruksverket.....	215
	11.7.5	Behöver tullen ökad tillgång till uppgifter? ...	222
	11.7.6	Behöver NUTEK ökad tillgång till upp- gifter?	224
12		Informationsutbyte vid myndighetssamverkan	227
	12.1	Bakgrund.....	227
	12.2	Den rättsliga regleringen m.m.....	229
	12.3	Organisatoriska former för samverkan mellan myndig- heter	230
	12.3.1	Ursprunget till myndighetssamverkan.....	230
	12.3.2	De nuvarande samverkansorganen.....	232
	12.4	Olika former av samverkan.....	234
	12.4.1	Branschkontroller	234
	12.4.2	PEK-verksamhet.....	236
	12.4.3	Kontroll av vissa ärendetyper.....	238
	12.4.4	Kontroll av vissa personer.....	240
	12.4.5	Myndigheternas inbördes roller	240
	12.5	Ändamålet med myndighetssamverkan	241
	12.5.1	Regeringens skrivelse om samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten	241
	12.5.2	Myndighetsegensamma mål och riktlinjer ..	243
	12.6	Hindrar sekretess informationsutbyte?	243
	12.7	Överväganden och förslag	250
	12.7.1	Behövs det särskilda regler för att uppmuntra informationsutbyte mellan myndigheter?	251

12.7.2	Utgångspunkter för den fortsatta diskussionen.....	254
12.7.3	Andra åtgärder som bör vidtas för att effektivisera myndighetssamverkan.....	255
12.7.4	Bör nya sekretessregler införas för arbetet i samverkansorgan?.....	257
12.7.5	Behövs det sekretessregler för att skydda uppgifter hos Ekorådet och de regionala samverkansorganen?.....	266

III INFORMATIONsutbyte mellan MYNDIGHETER OCH ENSKILDA

13 Allmänt om samverkan mellan myndigheter och enskilda..... 271

13.1	Bakgrund.....	271
13.2	Den rättsliga regleringen.....	272
13.2.1	Möjligheten att lämna uppgifter till enskilda .	272
13.2.2	Enskildas skyldighet att lämna uppgifter om brott.....	273
13.3	Samarbete mellan myndigheter och enskilda vid bekämpning av ekonomisk brottslighet.....	275
13.4	Hindrar sekretess myndigheternas samarbete med enskilda?	276
13.5	Överväganden	278
13.5.1	Allmänt om samarbete med enskilda	278
13.5.2	Tillgång till uppgifter om brottsbelastning.....	280
13.5.3	Har polisen tillräckliga möjligheter att varna enskilda för brott?	281
13.5.4	Bör andra myndigheter än polisen kunna varna enskilda för brott?	282
13.5.5	Utlämnande av uppgifter med förbehåll.....	283
13.5.6	Tystnadsplikt för enskilda som deltar i samverkansorgan.....	283

14 Samverkan mellan myndigheter och konkursförvaltare 285

14.1	Bakgrund.....	285
14.2	Den rättsliga regleringen.....	286
14.3	Hindrar sekretess samarbete mellan konkursförvaltare och myndigheter?.....	288
14.4	Överväganden och förslag	290
14.4.1	Allmänna utgångspunkter.....	290

14.4.2	Konkursförvaltares tillgång till uppgifter från skattemyndigheterna	290
14.4.3	Bör konkursförvaltare få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret?	295
14.4.4	Konkursförvaltares tillgång till uppgifter om tillståndspliktig verksamhet	298
14.4.5	Skyddet för uppgifter hos konkursförvaltare..	298
14.4.6	Bör myndigheter kunna lämna uppgifter till gagn för konkursutredningen?	306
15	Banksekretess	311
15.1	Bakgrund.....	311
15.2	Den rättsliga regleringen.....	312
15.2.1	Bankernas tystnadsplikt.....	312
15.2.2	Bankernas informationsskyldighet m.m.....	312
15.2.3	Penningtvättslagen.....	314
15.3	Överväganden och förslag	315
15.3.1	Bör brottsutredande myndigheters rätt till information under förundersökning lagregleras?	315
15.3.2	Behovet av information från banker innan förundersökning inletts	319
15.3.3	Behövs det en regel om meddelandeförbud?..	323

IV NÅGRA SÄRSKILDA FRÅGOR

16	Särskilda regler för kronofogdemyndigheter.....	325
16.1	Bakgrund.....	325
16.2	Kronofogdemyndigheternas uppgifter	326
16.3	Den rättsliga regleringen.....	327
16.4	Överväganden och förslag	330
16.4.1	Bör sekretessen för brottsmisstankar utvidgas?	330
16.4.2	Bör det införas sekretess för uppgifter om planerade aktioner?	336
16.4.3	Bör nya sekretessbrytande bestämmelser införas?	339

17	Underrättelse till kronofogdemyndighet om beslag m.m.....	343
17.1	Bakgrund.....	343
17.2	Behovet av reglering.....	344
17.2.1	JO-besluten.....	344
17.2.2	I vilka situationer kan polisen och tullen få del av information av intresse?	345
17.3	Överväganden och förslag	349
17.3.1	Allmänna utgångspunkter.....	349
17.3.2	Bör polisen och tullen kunna underrätta kronofogdemyndigheten om beslag?	353
17.3.3	Beslag från vem?	354
17.3.4	Vilka typer av beslag?	355
17.3.5	Beslag av visst värde?	356
17.3.6	Den lagtekniska lösningen.....	358
17.3.7	Behövs det en frist i samband med underrättelse?	364
17.3.8	Andra frågor	366
17.3.9	Övriga tvångsmedel m.m.....	366
18	Särskilda regler för skattemyndigheter	371
18.1	Utlämnande av uppgifter till Sveriges advokatsamfund	371
18.1.1	Bakgrund	371
18.1.2	Den rättsliga regleringen rörande advokater ..	371
18.1.3	Skattemyndighets uppgiftsskyldighet rörande revisorer m.m.	373
18.1.4	Överväganden.....	374
18.2	Sekretess för domstols beslut i fråga om åtgärder enligt tvångsåtgärdslagen.....	376
18.3	Sekretess för brottsförebyggande arbete.....	377
19	Förutredning.....	379
19.1	Bakgrund.....	379
19.2	Den rättsliga regleringen.....	379
19.2.1	Grundläggande regler om förundersökning....	379
19.2.2	Förutredning	381
19.2.3	Förutredning vid misstanke om ekonomisk brottslighet	382
19.2.4	Två JO-fall om förutredning.....	384
19.2.5	Sekretess vid förutredning	385
19.3	Bör förutredning regleras?	386

19.3.1	Tidigare ställningstagande.....	386
19.3.2	Överväganden.....	387
20	Frågor om insyn och sekretess	391
20.1	Bakgrund.....	391
20.2	Den rättsliga regleringen.....	392
20.2.1	Förundersökning och annan brottsbekämpning	392
20.2.2	Rättegångsbalkens regler om insyn i förundersökning m.m.....	393
20.2.3	JO:s beslut i det s.k. buggningsmålet	395
20.2.4	Buggningsutredningen.....	397
20.2.5	Partsinsyn i förvaltningsförfarandet	402
20.2.6	Regeringsrättens praxis	404
20.2.7	Högsta domstolens praxis.....	406
20.2.8	Andra uttalanden som belyser frågan om insyn i förundersökning	408
20.2.9	Hur reglerna om insyn i förundersökningsförfarandet tillämpas	410
20.3	Överväganden och förslag	412
20.3.1	Bör 14 kap. 5 § ändras?.....	412
20.3.2	Skapar de nuvarande reglerna om partsinsyn problem vid samverkan mellan myndigheter?.....	418
20.3.3	Behovet av utbildning	419
21	Vissa andra sekretessfrågor	421
21.1	Sekretess i nedlagd förundersökning	421
21.1.1	Bakgrund	421
21.1.2	Rättspraxis	422
21.1.3	Överväganden.....	424
21.2	Sekretess för företagshemligheter.....	425
21.2.1	Bakgrund	426
21.2.2	Tidigare förslag till sekretessreglering	428
21.2.3	Överväganden och förslag.....	430
21.3	Sekretess i ärenden om internationell rättshjälp m.m.	431
21.3.1	Bakgrund	432
21.3.2	Överväganden och förslag.....	436

V ÖVRIGT

22	Utbildnings- och kompetensfrågor	441
22.1	Bakgrund.....	441
22.2	Överväganden och förslag	443
23	Konsekvenser av utredningens förslag m.m.....	447
23.1	Kostnader m.m.....	447
23.2	Ikraftträdande.....	449
24	Författningskommentar	451
24.1	Förslag till lag om samverkan mellan myndigheter för att bekämpa ekonomisk brottslighet	451
24.2	Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672) ..	454
24.3	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	455
24.4	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).	457
24.5	Förslag till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617).....	470
24.6	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse	471
24.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet.....	472
	Särskilt yttrande	473

Bilagor:

Bilaga 1	Kommittédirektiv 1997:61.....	475
Bilaga 2	Skrivelse till Justitiedepartementet	487

Sammanfattning

Bakgrund

Utredningens huvuduppgift har varit att föreslå åtgärder i syfte att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet, genom att göra det möjligt för berörda myndigheter och andra organ att i ökad utsträckning lämna information om sådant som har betydelse för att förebygga, upptäcka eller utreda ekonomisk brottslighet. Utredningen har därvid utgått från den syn på brottsbekämpningen som kommit till uttryck i bl.a. regeringens strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten om hur bekämpningen av sådan brottslighet skall bedrivas och hur den förväntas utvecklas i framtiden.

Enligt direktiven skall utredningen inte bara se till effektiviteten utan även till intresset av partsinsyn och skydd för personlig integritet, företagshemligheter m.m.

Vilka sekretessproblem har identifierats?

De sekretessproblem som har identifierats kan kort sammanfattas på följande sätt:

- organisatoriska förändringar har inte föranlett några förändringar i sekretesslagstiftningen,
- sekretess råder mellan myndigheter och i viss utsträckning inom myndigheter vilket förhindrar ett fritt informationsutbyte,
- olika utformade sekretessregler – från absolut sekretess till stor öppenhet – gör det svårt att överföra sekretessbelagd information mellan olika verksamhetsområden,
- nya samarbetsformer har inte följts upp med översyn av sekretessreglerna,
- ett fritt informationsutbyte kan inte förekomma vid samarbete med organ som inte styrs av sekretesslagens regler,
- de sekretessregler som gäller för brottsbekämpande verksamhet knyter i stor utsträckning an till rättegångsbalkens regler medan brottsbekämpningen alltmera inriktas på förebyggande arbete som saknar närmare reglering,

– sekretesslagen upplevs som svårtillämpad och tjänstemännens kunskap om såväl egna som andras sekretessregler är många gånger för dålig.

Vi har i de enskilda avsnitten ingående diskuterat i vilken utsträckning sekretessregleringen faktiskt utgör hinder mot samarbete – eller uppfattas som ett hinder på grund av bristfälliga kunskaper – och påvisat att samarbetet i stor utsträckning kan bedrivas och utvecklas utan att hindras av sekretessreglerna. Detta gäller särskilt för sådan myndighetssamverkan som faller utanför enskilda förundersökningar.

Ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter förutsätter ett samspel mellan regler om sekretess och regler om sekretessgenombrott, eftersom hänsyn till den enskildes integritet vid sekretessgenombrott kan uppvägas av ett gott sekretesskydd hos den mottagande myndigheten. Vi har därför övervägt regler av båda dessa slag.

Samtliga förslag som läggs fram är generella i den meningen att de inte avser enbart ekonomisk brottslighet.

Bör grundstrukturen i sekretesslagen ändras?

Åtskilliga av de sekretessproblem som har påtalats hör samman med grundprincipen i sekretesslagen att sekretess gäller inte bara i förhållande till enskilda utan även mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Mot bakgrund av att en översyn av hela sekretesslagen har beslutats, och att regeringen därvid har tagit ställning för att det nuvarande systemet med sekretess mellan myndigheter skall bestå, har vi avstått från att lägga fram förslag som bryter den grundläggande strukturen i den nuvarande lagstiftningen.

Ett annat område som har utpekats som problemfyllt är generalklausulen och dess tillämpning. De problem som har påtalats har emellertid inte gett underlag för att föreslå förändringar i denna utan tyder mera på att det krävs utbildningsinsatser för att undanröja problem som hänför sig till en alltför försiktig hållning till de möjligheter till samarbete som generalklausulen erbjuder. Dessutom skulle en ändring av generalklausulen få generell verkan och därmed följer på områden där vi inte kan överblicka konsekvenserna.

Uppgifter om brott

Bestämmelserna om sekretessgenombrott för uppgifter om misstanke om brott är enligt vår mening tillräckliga för att tillgodose behovet av att myndigheter kan anmäla brott och lämna uppgifter under förundersökning. Vi föreslår därför inte några nya regler om anmälningsskyldighet eller annan uppgiftsskyldighet. 14 kap. 2 § sekretesslagen är emellertid svåröverskådlig och anses svårtolkad. Vi föreslår därför vissa förändringar som skall göra paragrafen lättare att tillämpa och därigenom kunna bidra till ett ökat informationsflöde.

Uppgifter om planerade brott

Bestämmelserna i 14 kap. 2 § fjärde och femte styckena sekretesslagen medger sekretessgenombrott vid misstanke om *begångna brott* (även brott som är straffbara på försöks- och förberedelsestadiet) men däremot inte vid misstanke om *planerade brott*. Sådana uppgifter kan i viss utsträckning lämnas med stöd av generalklausulen. Vi anser emellertid att de nuvarande möjligheterna att lämna upplysning om planerade brott är för begränsade och föreslår därför en bestämmelse om sekretessgenombrott för planerade brott. Samma förutsättningar bör gälla beträffande brottets svårhetsgrad och förväntad påföljd som för sekretessgenombrott för begångna brott. Härutöver bör krävas att uppgiften rör en konkret brottsplan och att den kan antas ha betydelse för att avvärja brottet. Syftet är att uppgiftslämnandet skall kunna leda till att brottet förhindras. Bestämmelsen får framför allt betydelse i de fall myndigheterna känner igen handlingsmönster från tidigare brott.

Kravet på att det skall vara fråga om en konkret brottsplan innebär att allmänna misstankar om att en person sysslar med brottslig verksamhet, obekräftade tips om att en person kan komma att begå ett inte närmare preciserat brott eller diffusa uppgifter om att ett visst företag kan komma att utnyttjas för brott i framtiden inte är tillräckligt för att bryta sekretess med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Vi anser att den nuvarande lagstiftningen ger tillräckliga möjligheter för polisen att i det enskilda fallet varna den som riskerar att utsättas för brott. Vi föreslår därför inte några ändrade regler på detta område.

Informationsutbyte i underrättelseverksamhet

Underrättelseverksamhet förväntas bli en allt viktigare informationskälla för att förebygga och förhindra brott. Till viss del bedrivs underrättelseverksamhet på ett sätt som liknar förundersökningar,

nämligen vid s.k. särskilda undersökningar. Sådana undersökningar förutsätter ett särskilt beslut där undersökningens inriktning och omfattning anges samt hur den skall bedrivas.

Ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter skulle effektivisera underrättelseverksamheten. Vi föreslår att det för tullens och polisens underrättelseverksamhet införs en sekretessbrytande regel som möjliggör informationsutbyte i särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslig verksamhet. Med allvarlig brottslig verksamhet avses detsamma som i registerlagstiftningen, nämligen brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Även om på sikt samma regler bör gälla för skattebrottsenheternas underrättelseverksamhet som för polisens och tullens anser vi att det ännu är för tidigt att lägga fram förslag om detta.

Det är angeläget att samma sekretesskydd gäller för uppgifter i underrättelseverksamhet oavsett vilken myndighet som bedriver denna. Vi föreslår därför att sekretessen för tullens underrättelseverksamhet skärps så att samma sekretesskydd kommer att gälla för underrättelseuppgifter hos polisen, tullen och skattebrottsenheterna.

Informationsutbyte för att förebygga och förhindra brott

Begreppet brottsförebyggande verksamhet är inte definierat i lagtext och dess närmare innehåll är oreglerat. Det förutsätts ett mer eller mindre aktivt engagemang av hela samhället i syfte att begränsa förutsättningarna för brott. I vid mening har därför de flesta myndigheter en brottsförebyggande roll, exempelvis vid upphandling eller i kontrollverksamhet. En sekretessbrytande regel för brottsförebyggande verksamhet skulle mot den bakgrunden bli diffus och medföra att myndigheter kunde lämna sekretessbelagda uppgifter till varandra i en utsträckning som knappast kan överblickas. Den skulle dessutom kunna komma i konflikt med vissa myndigheters primära arbetsuppgifter. Vi föreslår därför inte några sekretessbrytande regler för brottsförebyggande ändamål, utöver de förslag som tidigare redovisats.

Vi skall enligt direktiven särskilt ta upp frågan om varningssignaler i brottsförebyggande syfte. En sådan varningssignal kan vara att någon är misstänkt eller dömd för ekonomisk brottslighet. Vi har därför diskuterat tillgången till uppgifter ur polisens register. Vi föreslår inte någon generell förändring i fråga om tillstånds- och bidragsbeviljande myndigheters rätt att få tillgång till uppgifter ur polisens register. Det bör enligt vår mening prövas från fall till fall om ytterligare myndigheter bör få åtkomst till sådana uppgifter.

Sekretesskyddet för den enskilde, för information hos Jordbruksverket om personer som betraktas som en risk vid handläggning av EU-bidrag inom jordbrukets område, är bristfälligt. Vi förslår därför en sekretessregel som skall tillgodose detta skydd.

Informationsutbyte vid myndighetssamverkan

Vi diskuterar ingående i vilken utsträckning sekretess hindrar myndigheter att samverka vid bekämpningen av ekonomisk brottslighet och konstaterar att sekretessregleringen inte hindrar de flesta former för samverkan som statsmakterna utpekat som särskilt viktiga. Vi finner bl.a. att sekretess inte hindrar samverkan som består i att

- följa och analysera utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten,
- arbeta problemorienterat,
- ägna uppmärksamhet åt nya former av ekonomisk brottslighet,
- utarbeta gemensamma strategier för brottsbekämpningen,
- planera och genomföra gemensamma kontrollaktioner,
- verka för att förebygga brott,
- delta i fasta arbetsgrupper eller att
- analysera och utvärdera verksamheten.

När det gäller samarbetet i enskilda ärenden i den operativa verksamheten ter det sig dock annorlunda. Där kan sekretessproblem uppstå. Vi föreslår, efter en ingående diskussion om för- och nackdelar, inte några nya regler om sekretess eller sekretessgenombrott i samverkansorgan.

För att åstadkomma en snabbare utveckling av samverkan mellan myndigheter bör emellertid kravet på att dessa skall samarbeta och dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter göras tydligare. Det är också viktigt att riksdagen får möjlighet att ta ett samlat grepp på frågorna om myndighetssamarbete och informationsutbyte. Vi föreslår därför att de viktigaste delarna av förordningen om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet förs över till en lag och att skyldigheten att samarbeta lagfästs. Det är också angeläget att arbetet med att förhindra att EU-bidrag används för fel ändamål får en tydligare knytning till bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Myndigheter som tillämpar bestämmelserna om statliga myndigheters riskhantering föreslås få skyldighet att särskilt uppmärksamma risker för ekonomisk brottslighet riktad mot stöd, bidrag och liknande förmåner som utgår av allmänna medel eller EU-medel.

Samarbete mellan myndigheter och konkursförvaltare

Sekretessen hos bl.a. polisen och åklagare för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden har nyligen skärpts. Detta gör det svårare än tidigare för myndigheter att engagera konkursförvaltare i den brottsbekämpande verksamheten, vilket står i motsatsförhållande till de av statsmakterna uttalade önskemålen att utvidga samarbetet med dessa. Det bortfall av information som den ändrade sekretessregleringen ger upphov till måste enligt vår mening kompenseras.

Av det skälet och för att effektivisera konkursutredningen föreslår vi en sekretessbrytande regel som innebär att åklagare, polismyndighet och tullmyndighet kan lämna uppgift ur en förundersökning om konkursgäldenären till förvaltaren i dennes konkurs, om uppgiften kan antas ha betydelse för konkursutredningen. I de fall konkursgäldenären är en enskild näringsidkare eller en juridisk person gäller motsvarande för dessas företrädare. Den utlämnande myndigheten skall enligt förslaget kunna uppställa förbehåll vid utlämnandet.

Ett problem i samarbetet mellan myndigheter och konkursförvaltare är att denne inte omfattas av sekretesslagens regelsystem. Förvaltaren har dessutom upplysningsskyldighet enligt konkurslagen gentemot bl.a. gäldenären. För att begränsa problemen med att gäldenären till följd av denna upplysningsskyldighet kan få kännedom om uppgifter om brottsmisstankar som han annars inte skulle ha haft tillgång till, föreslår vi att det inte skall föreligga någon skyldighet för konkursförvaltare att lämna uppgift om att han gjort brottsanmälan eller vad han fått kännedom om i anledning av brottsmisstanken förrän i samband med slutredovisningen.

Vi föreslår även att möjligheten att låta konkursförvaltare i den reviderades konkurs få del av uppgifter från skattemyndigheterna utvidgas från att gälla enbart revisionspromemorior till att omfatta även andra handlingar i revisionsärenden.

Banksekretess

Banksekretessen regleras genom en bestämmelse i bankrörelselagen som innebär att en bank inte obehörigen får yppa vad den vet om en kund och dennes förhållanden. Motsvarande regler finns för den som bedriver värdepappersrörelse eller finansieringsverksamhet. Det finns, utöver de allmänna reglerna i rättegångsbalken, inte några särskilda regler om när och hur brottsbekämpande myndigheter i en förundersökning kan få tillgång till information hos banker. I stället har praxis utvecklats ur en tolkning av vad som är obehörigt yppande. Eftersom

en effektiv brottsbekämpning förutsätter att nödvändig information är åtkomlig snabbt och då praxis i fråga om utlämnande inte är enhetlig, föreslår vi att det direkt av bestämmelserna om sekretess skall framgå att uppgiftslämnande för brottsbekämpande ändamål inte är obehörigt. Förslaget innebär ingen ändring i fråga om bankernas möjlighet att göra anmälan om brott och att i samband med detta spontant lämna erforderliga uppgifter, även om dessa omfattas av sekretess.

Vi föreslår inte någon regel som bryter banksekretess innan förundersökning har inletts. Även om en sådan regel skulle öka effektiviteten i den brottsutredande verksamheten anser vi att det skulle innebära ett alltför stort avsteg från den nuvarande strikta synen på banksekretess att medge sekretessgenombrott för de icke reglerade förstadierna till förundersökning.

Nya regler för kronofogdemyndigheterna

Den svaga och begränsade sekretessen hos kronofogdemyndigheter och tillsynsmyndigheter i konkurs har framhållits som ett särskilt problem vid samverkan mellan myndigheter. Mot bakgrund av statsmakternas önskemål om att ge exekutionsväsendet en mer framträdande roll i bekämpningen av ekonomisk brottslighet föreslår vi att sekretess skall gälla inom exekutionsväsendet och hos tillsynsmyndigheter i konkurs för uppgift om brott, oavsett vilket brott det är fråga om och oavsett vem som är misstänkt. Vi föreslår också att sekretessen till skydd för enskild regleras på motsvarande sätt. Genom dessa förslag kommer lika starkt sekretesskydd att gälla för brottsmisstankar hos alla de myndigheter som oftast samverkar vid bekämpning av ekonomisk brottslighet.

För närvarande skyddas inte uppgifter om bl.a. planerade aktioner av någon sekretess hos kronofogdemyndigheterna, om inte någon regel om överförd sekretess kan tillämpas. Hos andra myndigheter med vilka kronofogdemyndigheterna samverkar finns det däremot sekretesskydd för uppgifter av detta slag. Eftersom gemensamma aktioner är ett av statsmakterna särskilt utpekat område där samarbetet skall förstärkas föreslår vi en ny sekretessregel. Sekretess skall enligt förslaget gälla för kronofogdemyndighets verksamhet som rör planering av eller annan förberedelse för verkställighetsåtgärd.

Underrättelse till kronofogdemyndighet om beslag

Vi föreslår en regel om att myndigheter som hanterar beslag, främst polisen och tullen, i samband med hävande av beslaget skall underrätta kronofogdemyndigheten om det finns tillgångar som är tillgängliga för exekutiva åtgärder. Alla typer av beslag, men endast beslag från den misstänkte, omfattas av regleringen; dock endast om värdet av det beslagtagna kan antas uppgå till minst ett halvt basbelopp. För att underlätta kronofogdemyndighetens hantering skall den även underrättas om omständigheter rörande beslaget som är av intresse för den fortsatta handläggningen, t.ex. sådant som belyser ägarförhållandena. Den föreslagna regeln utesluter inte en tillämpning av generalklausulen i andra fall.

Vi diskuterar om en motsvarande reglering bör införas för andra tvångsmedel eller i andra situationer där polisen och tullen kan få kännedom om ekonomiska tillgångar men föreslår inga sådana bestämmelser. I det enskilda fallet får övervägas om generalklausulen kan tillämpas.

Frågor om insyn och sekretess

Av olika uttalanden och av rättspraxis framgår att bestämmelsen om partsinsyn i 14 kap. 5 § sekretesslagen är svårtolkad och att den tillämpas olika. Vi föreslår att paragrafen ändras så att den blir tydligare och enklare att tillämpa. De av oss föreslagna ändringarna i paragrafen bör emellertid – hur angelägna de än är – inte genomföras innan frågan om målsägandens och misstänkts rätt till insyn i förundersökning har lösts.

Vissa andra sekretessfrågor

I direktiven har tagits upp frågan om sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen gäller för uppgifter i en förundersökning som avslutats utan beslut om åtal. Eftersom rättspraxis numera ger stöd för att sekretess kan gälla även för uppgifter i en nedlagd förundersökning finner vi inget behov av lagändring på denna punkt.

Att olika sekretessregler gäller hos åklagare och domstol vid handläggning av mål där det förekommer företagshemligheter har lett till problem. För att undanröja dessa, och de risker det kan innebära för den enskilde att en företagshemlighet oavsiktligt avslöjas, föreslår vi att sekretessen för uppgifter i en förundersökning om

företagshemligheter skall kunna kvarstå även om uppgifterna lämnas till domstol med anledning av åtal.

Eftersom det är viktigt att sekretesslagstiftningen inte utgör ett hinder mot ett effektivt samarbete över nationsgränserna föreslår vi att sekretess skall gälla i ärenden om internationell rättshjälp.

Vi föreslår vidare att samma sekretess skall gälla för utredning om rådgivningsförbud som för utredning om näringsförbud.

Utbildnings- och kompetensfrågor

Eftersom bristfälliga kunskaper om sekretessregleringen i sig utgör ett hinder mot bättre samarbete mellan myndigheter föreslår vi att kraftfulla insatser skall göras för att höja kompetensen. Det är enligt vår mening nödvändigt att höja kompetensen inom alla berörda myndighetsområden i frågor som rör sekretess och informationsutbyte. Vi föreslår att Ekobrottsmyndigheten får i uppdrag bl.a. att utarbeta förslag till utbildning med inriktning på sekretessproblem vid myndighetssamarbete.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om samverkan mellan myndigheter för att bekämpa ekonomisk brottslighet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller föreskrifter om samverkan mellan myndigheter för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet. Syftet med samverkan är

1. att effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom informationsutbyte, överläggning och samordning mellan berörda statliga myndigheter och genom samverkan mellan dessa myndigheter och kommuner, näringsliv och organisationer,

2. att identifiera och uppmärksamma risker för ekonomisk brottslighet riktad mot stöd, bidrag och liknande förmåner som utgår av allmänna medel eller EU-medel samt

3. att ge regering och riksdag underlag för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Samverkansorgan

2 § På central nivå finns ett samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet, Ekorådet.

3 § Ekorådet skall särskilt

1. följa utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten,

2. tidigt uppmärksamma nya inslag i denna brottslighet,

3. vara forum för överläggningar som rör samordning av de berörda centrala myndigheternas verksamhetsplanering såvitt avser bekämpningen av ekonomisk brottslighet,

4. ta initiativ till myndighetsgemensamma aktioner för att förebygga och beivra ekonomisk brottslighet samt

5. analysera och utvärdera dessa insatser.

4 § I varje län finns ett regionalt samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet. Detta skall inom länet utföra de uppgifter Ekorådet har på central nivå.

Skyldighet att samverka m.m.

5 § Myndigheter, som har till uppgift att

1. bekämpa ekonomisk brottslighet,
 2. utöva tillsyn över verksamhet där ekonomisk brottslighet kan förekomma,
 3. besluta om utbetalning av stöd, bidrag och liknande förmåner som utgår av allmänna medel eller EU-medel, eller
 4. för annans räkning utbetala sådana medel,
- skall samarbeta med varandra i syfte att förhindra och förebygga ekonomisk brottslighet.

6 § Myndigheter, som skall tillämpa bestämmelserna om statliga myndigheters riskhantering, skall särskilt identifiera och uppmärksamma risker för ekonomisk brottslighet riktad mot stöd, bidrag och liknande förmåner som utgår av allmänna medel eller EU-medel. Myndigheterna skall därvid samarbeta med varandra. De skall även i övrigt samverka för att förhindra och förebygga ekonomisk brottslighet. I den mån hinder inte möter på grund av sekretess skall de lämna information till andra myndigheter om vad de erfarit angående risker, utvecklingstendenser m.m.

Denna lag träder i kraft den

2 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 9 och 15 §§ konkurslagen (1987:672) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
9 §¹

Förvaltaren är skyldig att på begäran lämna upplysningar om boet och dess förvaltning till rätten, borgenärer, granskningsmän, gäldenären eller tillsynsmyndigheten.

Förvaltaren är dock inte skyldig att, innan han avger slutredovisning, lämna uppgift om anmälan enligt 16 § eller vad han i samband därmed har erfarit.

15 §¹

Förvaltaren skall snarast upprätta en skriftlig berättelse om boets tillstånd och om orsakerna till gäldenärens obestånd, såvitt de har kunnat utrönas, och om möjligt ange vid vilken tidpunkt obeståndet kan antas ha inträtt. Berättelsen skall vidare innehålla

1. en översikt över tillgångar och skulder av olika slag,
2. en uppgift om huruvida det har förekommit något sådant förhållande som kan föranleda återvinning till konkursboet,
3. en uppgift om huruvida det finns skälig anledning att anta att någon enligt bestämmelserna i aktiebolagslagen (1975:1385) eller lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar är skyldig att återbära olovlig vinstutdelning eller annan olovlig utbetalning eller att enligt dessa lagar eller lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag utge skadestånd till aktiebolag, ekonomisk förening eller handelsbolag,
4. en uppgift i förekommande fall om vid vilken tidpunkt skyldighet enligt 13 kap. 2 § aktiebolagslagen att upprätta särskild balansräkning kan antas ha inträtt, om denna tidpunkt kan utrönas,

¹ Senaste lydelse 1987:672

5. en uppgift i förekommande fall om att misstanke om brott som avses i 11 kap. brottsbalken eller om sådant förfarande som kan föranleda näringsförbud enligt 2 § lagen (1986:436) om näringsförbud har anmälts till åklagaren,

6. en uppgift om vilket bokföringssystem en gäldenär som är eller under det senaste året före konkursansökningen har varit bokföringsskyldig har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts.

Berättelsen skall snarast och senast sex månader från konkursbeslutet skickas till rätten, tillsynsmyndigheten och varje borgenär som begär det. När det finns särskilda omständigheter får rätten medge anstånd med avlämnandet av berättelsen. Har gäldenären varit bokföringsskyldig, skall den av gäldenären senast uppgjorda balansräkningen bifogas berättelsen.

5. en uppgift om vilket bokföringssystem en gäldenär som är eller under det senaste året före konkursansökningen har varit bokföringsskyldig har tillämpat och hur bokföringsskyldigheten har fullgjorts.

3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 8 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.
8 §¹

Om det inte inom den tid som avses i 7 § har väckts åtal eller kommit in någon begäran till rätten om förlängning av tiden eller om det annars inte längre finns skäl för beslag, skall beslaget omedelbart hävas.

Beslag av föremål som någon har framställt anspråk på får dock hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har sänts till den som framställt anspråket. Om denne medger det, skall dock beslaget hävas omedelbart. Den som beslaget har gjorts hos behöver inte underrättas.

Ett beslag hävs av rätten eller, om beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren.

När ett beslag från en misstänkt hävs och värdet av det som skall återställas till denne kan antas uppgå till minst ett halvt basbelopp skall polisen eller annan som förvarar det beslagtagna, om inte särskilda hinder möter, genast underrätta kronofogdemyndigheten om hävandet. Kronofogdemyndigheten skall också underrättas om de närmare omständigheterna vid beslaget.

När målet avgörs, skall rätten pröva om ett beslag fortfarande skall bestå. Om målet avgörs genom dom, skall andra stycket inte tillämpas. Rätten får i samband med dom besluta om beslag.

¹ Senaste lydelse 1998:1573

4 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) dels att 5 kap. 1 §, 9 kap. 1, 2, 17, och 18 §§, samt 14 kap. 2, 5 och 10 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 5 kap. 7 §, 7 kap. 37 § och 14 kap. 11 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. 1 §¹

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. förundersökning i brottmål, 2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, 3. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud, 4. åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, tullmyndighets eller kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, <i>eller</i> 5. Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt insiderlagen (1990:1342) eller efterlevnaden av 7 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument, | <ol style="list-style-type: none"> 3. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud <i>eller rådgivningsförbud</i>, 4. åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, tullmyndighets eller kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, 5. Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt insiderlagen (1990:1342) eller efterlevnaden av 7 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument, <i>eller</i> |
|---|---|

6. *kronofogdemyndighets verksamhet som rör planering av eller annan förberedelse för verkställighetsåtgärd,*

om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

¹ Senaste lydelse 1999:93

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Detsamma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar.

Sekretess enligt första och andra styckena gäller i annan verksamhet hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet, skattemyndighet, tullmyndighet eller kustbevakningen med att uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om *att en gäldenär har begått brott som avses i 11 kap. brottsbalken eller annat brott som har samband med gäldenärens näringsverksamhet.*

I fråga om uppgift i allmän handling som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i andra stycket gäller sekretessen i

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Detsamma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar *och 4 § lagen (1997:1058) om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.*

Sekretessen enligt första och andra styckena gäller i annan verksamhet hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet, skattemyndighet, tullmyndighet eller kustbevakningen med att uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om brott.

högst sjuttio år. I fråga om uppgift i allmän handling i övrigt gäller sekretessen i högst fyrtio år.

7 §

Sekretess gäller för uppgift i myndighets verksamhet för åtgärd på begäran av främmande stat

1. i utredning enligt reglerna om förundersökning i brottmål,

2. rörande angelägenhet som avser användning av tvångsmedel,

om det kan antas att åtgärden begärts under förutsättning att uppgiften inte röjs. Under samma förutsättning gäller sekretess även för framställning om sådan åtgärd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

7 kap.

37 §

Sekretess gäller hos Statens jordbruksverk för uppgift om överträdelse av bestämmelse i gemenskapsrätten om stöd inom jordbrukets område och om den som gjort sig skyldig till eller misstänks för en sådan överträdelse, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

9 kap.

1 §¹

Sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Motsvarande sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur register som avses i skatteregisterlagen (1980:343) för uppgift som har tillförts sådant register och hos kommun eller landsting för uppgift som lämnats dit i ett ärende om förhandsbesked i skatte- eller taxeringsfråga. Uppgift hos Tullverket får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. För uppgift i mål hos domstol gäller sekretessen endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Detsamma gäller uppgift som med anledning av överklagande hos domstol registreras hos annan myndighet enligt 15 kap. 2 § första stycket 3 eller 4. Har uppgift i mål hos domstol erhållits från annan myndighet och är den sekretessbelagd där, gäller dock denna sekretess hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst och, med undantag för arvsskatt och gåvoskatt, annan direkt skatt samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift samt skattetillägg och förseningsavgift. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Sekretessen gäller inte beslut, varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs, såvida inte beslutet meddelas i ärende om

1. förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga,
2. medgivande att skattepliktig intäkt enligt reglerna om statlig inkomstskatt inte skall anses uppkomma vid avyttring av aktier i fåmansföretag,
3. beskattning av utländska forskare vid tillfälligt arbete i Sverige när beslutet har fattats av Forskarskattenämnden.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lag om förfarande vid beskattning, om skatteregister eller i lagen (1994:1552) om tullkontroll av

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lag om förfarande vid beskattning, om skatteregister eller i lagen (1994:1552) om tullkontroll av

¹ Senaste lydelse 1998:1686

varumärkesintrång m.m. Vidare får utan hinder av sekretessen uppgift i *en revisionspromemoria* lämnas till förvaltare i den reviderades konkurs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

varumärkesintrång m.m. Vidare får utan hinder av sekretessen uppgift i *ärende om revision* lämnas till förvaltare i den reviderades konkurs.

2 §¹

Sekretess gäller i

1. särskilt ärende om revision eller annan kontroll i fråga om skatt, tull eller avgift samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte faller under 1 §,

2. ärende om kompensation för eller återbetalning av skatt,

3. ärende om anstånd med erläggande av skatt

för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

I fråga om sekretess enligt denna paragraf tillämpas 1 § första stycket tredje-sjätte meningarna.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende som avses i första stycket 2 och 3.

Utan hinder av sekretessen får uppgift i *en revisionspromemoria* lämnas till förvaltare i den reviderades konkurs. Vidare får utan hinder av sekretessen uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagen (1994:1552) om tullkontroll av varumärkesintrång m.m.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Utan hinder av sekretessen får uppgift i *ärende om revision* lämnas till förvaltare i den reviderades konkurs. Vidare får utan hinder av sekretessen uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagen (1994:1552) om tullkontroll av varumärkesintrång m.m.

17 §²

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om inte annat följer av 18 §

1. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,

2. i angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,

¹ Senaste lydelse 1998:1686

² Senaste lydelse 1999:94

3. i angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627),

4. i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, tullmyndighets eller kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott,

5. i Statens biografbyrås verksamhet att biträda Justitiekanslern, allmän åklagare eller polismyndighet i brottmål,

6. i register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen (1998:622) eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

7. i register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister,

8. i register som förs av Riksskatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

Sekretess gäller i verksamhet, som avses i första stycket, för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretess enligt första stycket gäller hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om brott.

Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i den särskilda lagstiftningen om unga lagöverträdare och i säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt förordning som har stöd i denna lag. Utan hinder av sekretessen får uppgift vidare lämnas ut enligt vad som föreskrivs i lagen (1998:621) om misstankeregister, polisdatalagen (1998:622) och lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt i förordningar som har stöd i dessa lagar.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

18 §¹

Sekretessen enligt 17 § första stycket gäller inte

1. beslut huruvida åtal skall väckas, beslut om att förundersökning inte skall inledas samt beslut om att förundersökning skall läggas ned,

¹ Senaste lydelse 1984:922

2. uppgift i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot,

3. uppgift som avser omhändertagande enligt 13 § andra stycket polislagen (1984:387).

Sekretessen enligt 17 § första stycket upphör att gälla, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, såvida inte sekretess för uppgiften skall gälla hos domstolen enligt 16 §, eller uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet eller finns i handling som har erhållits från annan myndighet där sekretess gäller för uppgiften.

Sekretessen enligt 17 § första stycket upphör att gälla, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, såvida inte sekretess för uppgiften skall gälla hos domstolen enligt 8 kap. 17 § eller 9 kap. 16 §, eller uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet eller finns i handling som har erhållits från annan myndighet där sekretess gäller för uppgiften.

14 kap.

2 §¹

Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos myndighet som driver televerksamhet om enskilds telefonnummer får dock, om den enskilde hos myndigheten begärt att abonnemanget skall hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

¹ Senaste lydelse 1994:86

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

Om det finns anledning anta att ett brott har begåtts för vilket fängelse är föreskrivet och för vilket annan påföljd än böter kan förväntas, hindrar inte sekretess att uppgift som kan antas ha betydelse för utredning om brottet lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet vars uppgift är att beivra brottet.

Om det finns anledning anta att ett brott som sägs i fjärde stycket planeras, hindrar inte sekretess att uppgift lämnas till polismyndighet, tullmyndighet eller polisman vid Ekobrottsmyndigheten, om uppgiften rör en konkret brottsplan och kan antas ha betydelse för möjligheten att avvärja brottet.

Sekretess hindrar inte att uppgift, som kan antas ha betydelse för en särskild undersökning enligt bestämmelserna i polisdatalagen (1998:622) eller lagen (1997:1058) om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, lämnas till den myndighet som bedriver undersökningen, om undersökningen avser brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6, 33 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6, 33 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde–sjätte styckena endast

misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4, 33 eller 34 § inte att uppgift som angår *misstanke om brott* enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Tredje och fjärde styckena gäller inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 9 § första stycket.

Sekretess enligt 7 kap. 1 § och 4 § första och tredje styckena hindrar inte att uppgift om enskild, som inte fyllt arton år eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma gäller i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

såvitt angår brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4, 33 eller 34 § inte att uppgift som angår brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Tredje–sjätte styckena gäller inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 9 § första stycket.

5 §¹

Sekretess hindrar inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån

Sekretess hindrar inte att *den som är* sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet, *och som på grund härav har rätt till insyn*, tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna

¹ Senaste lydelse 1991:575

det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Sekretess hindrar aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Första och andra styckena bestämmelser har meddelats i lag.

parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda. *Sekretess hindrar aldrig att den som är part i ett mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet.*

Om rätten att ta del av omständigheter eller handlingar följer av rättegångsbalken gäller inte första stycket. Sekretess innebär inga begränsningar i fråga om rätt till insyn enligt rättegångsbalken och hindrar aldrig den som är part att ta del av dom eller beslut i målet eller ärendet.

tillämpas inte, om avvikande

10 §¹

Myndigheten får uppställa förbehåll, som inskränker enskild mottagares rätt att lämna uppgift vidare eller utnyttja uppgift, också när

1. myndigheten enligt 5 § lämnar sekretessbelagd uppgift till part, ställföreträdare, ombud eller biträde,

2. myndigheten med stöd av 7 § första stycket lämnar uppgift till någon som inte är knuten till myndigheten på det sätt som anges i 1 kap. 6 §,

3. myndigheten med stöd av 9 kap. 1 § fjärde stycket andra meningen eller 9 kap. 2 § fjärde stycket lämnar uppgift till konkursförvaltare.

3. myndigheten med stöd av 9 kap. 1 § fjärde stycket andra meningen eller 9 kap. 2 § fjärde stycket eller 14 kap. 11 § lämnar uppgift till konkursförvaltare.

Förbehåll enligt första stycket 1 får inte innebära förbud mot att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet eller mot att lämna muntlig upplysning till part, ställföreträdare, ombud eller biträde.

¹ Senaste lydelse 1994:595

Har förbehåll uppställts enligt första stycket 2, skall i fråga om förbehållet gälla vad som föreskrivs i 7 § tredje och fjärde styckena angående förbud att lämna ut eller utnyttja uppgift.

Ett förbehåll enligt första stycket 3 får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren skall kunna fullgöra de skyldigheter som åvilar honom i anledning av konkursen.

Förordnande av regeringen eller riksdagen för särskilt fall om undantag från sekretess för uppgift får förenas med villkor att förbehåll som anges i första stycket skall uppställas vid utlämnande av uppgiften.

11 §

Sekretess hindrar inte att uppgift om en enskild ur en förundersökning lämnas till förvaltaren i dennes konkurs av åklagare, polismyndighet eller tullmyndighet, om uppgiften kan antas ha betydelse för konkursutredningen. Detsamma gäller uppgift om den som senare än två år innan konkursansökan inkom till tingsrätten innehaft ställning som sådan företrädare för en enskild näringsidkare eller juridisk person i konkurs som avses i 4 § lagen (1986:436) om näringsförbud.

5 Förslag till lag om ändring i bankrörelselagen (1987:617)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 10 § bankrörelselagen (1987:617) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Enskildas förhållanden till bank får inte obehörigen röjas.

Föreslagen lydelse

1 kap.
10 §¹

Enskildas förhållanden till bank får inte obehörigen röjas. *Som obehörigt röjande anses inte att uppgift lämnas till förundersökningsledare eller åklagare, om uppgiften kan antas ha betydelse i en förundersökning.*

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken skall inte följa för den som bryter mot förbudet i första stycket. Detsamma gäller en revisor som bryter mot förbudet i 3 kap. 14 § första stycket att lämna upplysningar om en banks angelägenheter.

I 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns bestämmelser som innebär att vad som gäller om tystnadsplikt enligt första stycket inte hindrar att uppgifter i vissa fall utväxlas för kreditupplysningsändamål.

¹ Senaste lydelse 1997:557

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 8 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En styrelseledamot eller befattningshavare hos ett värdepappersbolag, vilken i den egenskapen får kunskap om en uppdragsgivares affärsförhållanden eller personliga förhållanden, får inte obehörigen röja vad han har fått veta och inte heller utnyttja kunskapen i strid med uppdragsgivarens intresse.

Föreslagen lydelse

1 kap.
8 §¹

En styrelseledamot eller befattningshavare hos ett värdepappersbolag, vilken i den egenskapen får kunskap om en uppdragsgivares affärsförhållanden eller personliga förhållanden, får inte obehörigen röja vad han har fått veta och inte heller utnyttja kunskapen i strid med uppdragsgivarens intresse. *Som obehörigt röjande anses inte att uppgift lämnas till förundersökningsledare eller åklagare, om uppgiften kan antas ha betydelse i en förundersökning.*

I 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns bestämmelser som innebär att vad som gäller om tystnadsplikt enligt första stycket inte hindrar att uppgifter i vissa fall utväxlas för kreditupplysningsändamål.

¹ Senaste lydelse 1997: 558

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5 § lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Enskildas förhållanden till kreditmarknadsföretag får inte obehörigen röjas.

Föreslagen lydelse

1 kap.
5 §¹

Enskildas förhållanden till kreditmarknadsföretag får inte obehörigen röjas. *Som obehörigt röjande anses inte att uppgift lämnas till förundersökningsledare eller åklagare, om uppgiften kan antas ha betydelse i en förundersökning.*

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken skall inte följa för den som bryter mot förbudet i första stycket.

I 5 a § kreditupplysningslagen (1973:1173) finns bestämmelser som innebär att vad som gäller om tystnadsplikt enligt första stycket inte hindrar att uppgifter i vissa fall utväxlas för kreditupplysningsändamål.

¹ Senaste lydelse 1997:453

1 Utredningens direktiv och arbete

Utredningens direktiv (1997:61) har rubriken "Ökade möjligheter till informationsutbyte och frågor om sekretess vid bekämpning av ekonomisk brottslighet m.m.". I direktiven sammanfattas uppdraget enligt följande.

Ett mål för utredningen skall vara att föreslå åtgärder i syfte att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet genom att göra det möjligt för berörda myndigheter och andra organ att i ökad utsträckning lämna information om sådant som har betydelse för att förebygga, upptäcka eller utreda ekonomisk brottslighet. Inom utredningsuppdraget faller bl.a. regler om informationsutbyte mellan myndigheter vid planering av gemensamma kontrollaktioner mot ekonomisk brottslighet.

Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga 1*.

Till grund för utredningens arbete har bl.a. lagts den enkätundersökning som gjordes hösten 1995 av regeringens ekobrottsberedning (Ekobrottsberedningen), som varit ett samordningsorgan inom regeringskansliet. Syftet med enkäten var att utröna i vilken utsträckning sekretessreglerna ansågs lägga hinder i vägen för samarbete mellan myndigheter och andra i samband med ekobrottsbekämpning.

Justitiedepartementet har till utredningen överlämnat ett ärende i vilket EU-bedrägeridelegationen begärt att det skall undersökas om informationsutbytet mellan myndigheter kan förbättras i syfte att främja en effektiv bedrägeribekämpning avseende EU-budgetrelaterade medel. Justitiedepartementet har även för kännedom översänt ett antal skrivelser angående sekretessreglernas tillämpning vid bekämpning av ekonomisk brottslighet m.m. samt Riksskatteverkets rapport med anledning av det regeringsuppdrag verket fått att utveckla exekutionsväsendets roll i myndighetssamarbetet mot ekonomisk brottslighet.

För att inhämta myndigheters och andras synpunkter på sekretessreglernas tillämpning vid bekämpning av ekonomisk brottslighet har samråd ägt rum i enlighet med direktiven. Utredningen har sammanträffat med företrädare för Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen Riksskatteverket, Finansinspektionen och Sveriges advokatsamfund. Samråd har vidare ägt rum med Statens jordbruksverk (Jordbruks-

verket), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Riksbanken och Patent- och registreringsverket (PRV). Utredningen har också träffat företrädare för EU-bedrägeridelegationen och Ekobrottsmyndigheten. Utredningen har vidare deltagit i ett möte som hållits i det regionala samverkansorganet i Stockholms län.

Samråd har, i enlighet med direktiven, under arbetets gång ägt rum med Branschsaneringsutredningen (Ju 1995:11), Bulvanutredningen (Ju 1996:06), Skattekriminalregisterutredningen (Fi 1996:15) och Förverkandeutredningen (Ju 1997:02). Några av de utredningar med vilka vi haft samrådsskyldighet avslutade sitt arbete vid en sådan tidpunkt att något formellt samråd inte förekommit.

Vi har däremot samrått med Registerförfattningsutredningen (Fi 1998:02) och Advokatkommittén (Ju 1997:03). Viss kontakt har vidare förekommit med Banklagskommittén (Fi 1995:09).

Utredningen har, för att informera sig om övriga nordiska länders reglering av bl.a. offentlighet och sekretess, inhämtat viss utredning från Finland, Danmark och Norge.

I en särskild skrivelse till Justitiedepartementet den 11 februari 1999 har utredningen redovisat vissa konsekvenser av de ändringar som gjorts i bl.a. sekretesslagen i samband med den nya lagstiftningen om polisens register. Skrivelsen är fogad till betänkandet som *bilaga 2*.

I redovisningen av uppdraget har utredningen tagit hänsyn till att de generella direktiven till samtliga kommittéer och utredare den 1 januari 1999 ersatts av 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

I ALLMÄN DEL

2 Bakgrund

För att i någon mån teckna en bakgrund till de frågor som behandlas i betänkandet redogör vi här kort för vad ekonomisk brottslighet är och hur den bekämpas. En kortfattad beskrivning av vad som är ekonomisk brottslighet finns i Brottsförebyggande rådets (BRÅ) skrift Vad är ekobrott? För den som vill fördjupa sig i ämnet hänvisar vi i första hand till följande framställningar.

- BRÅ PM 1996:5 Ekonomisk brottslighet – Den rättsliga processen
- Riksdagens revisorers rapport (1993/94.6) Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället
- Ekobrottsberedningens rapport (Ds Ju 1996:1) Effektivare ekobrottsbekämpning.
 - Beträffande äldre förhållande rekommenderas även
- BRÅ Forskning (1986:3) Kampen mot eko-brotten
- BRÅ Forskning (1988:3) Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar.

2.1 Vad är ekonomisk brottslighet?

Det finns inte någon i författning fastlagd definition av vad som är ekonomisk brottslighet. Åsikterna om vad som skall räknas dit varierar också. Den definition av ekonomisk brottslighet som oftast används härrör från Justitiekottets betänkande 1980/81:21 om den ekonomiska brottsligheten. Enligt denna definition (s. 62) skall till ekonomisk brottslighet först och främst räknas sådan som har ekonomisk vinning som motiv. Den bör vidare ha en kontinuerlig karaktär, bedrivs på ett systematiskt sätt och förövas inom ramen för näringsverksamhet som i sig inte är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna. Vidare framhöll utskottet att de ekonomiska brotten ofta anses vara av kvalificerad art i den meningen att de enskilda brotten har stor omfattning, rör stora samhälleliga värden eller drabbar grupper av enskilda. Se även prop. 1984/85:32 s. 5 och skr. 1994/95:217 s. 5.

I Ds Ju 1996:1 definierades ekonomisk brottslighet något annorlunda (s. 189). Med ekonomisk brottslighet avsågs enligt denna definition i första hand kriminalitet som har ekonomisk vinning som motiv och som begås inom ramen för näringsverksamhet, också tillfällig sådan, som inte i sig är kriminaliserad. Vidare skall brottsligheten vara så kvalificerad att det krävs specialistkompetens för att utreda den på ett effektivt sätt. Här lades således tonvikten vid hur svårutredd brottsligheten är, inte dess omfattning eller skadan den vållar.

Ett annat sätt att definiera ekonomisk brottslighet är att utgå från vilka mål som skall handläggas vid Ekobrottsmyndigheten, som har inrättats enbart för att skapa en effektivare handläggning av sådan brottslighet. Enligt instruktionen för myndigheten skall den handlägga alla mål i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län som avser brott mot 11 kap. brottsbalken (brott mot borgenärer), lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m., skattebrottslagen (1971:69), aktiebolagslagen (1975:1385), insiderlagen (1990:1342), lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument samt mål vars handläggning annars ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

Vi har utgått från Justitiekottets definition. Den innebär att till ekonomisk brottslighet räknas bl.a. skattebrott, brott mot borgenärer, vissa andra brott enligt brottsbalken (bl.a. svindleri samt trolöshet mot huvudman, grov förskingring och grovt bedrägeri om brottet begåtts i näringsverksamhet), vissa typer av varusmuggling samt brott mot viss lagstiftning på det finansiella området (insiderbrott, otillbörlig kurspåverkan m.m.). Detta är vad som brukar betecknas som traditionell ekonomisk brottslighet. Även miljöbrott räknas som ekonomisk brottslighet (se regeringens skrivelser 1994/95:217 s. 6 och 1998/99:25 s. 7). Eftersom lagstiftningen på miljöområdet nyligen har genomgått stora förändringar och det är oklart hur den framtida brottsbekämpningen på detta område kommer att gestalta sig har vi i första hand diskuterat sekretessfrågor med utgångspunkt i regler om traditionell ekonomisk brottslighet. Där detta varit särskilt motiverat har vi även berört frågor om handläggning av miljöbrott.

2.2 Aktörer vid bekämpning av ekonomisk brottslighet

Något som kännetecknar utredningar om ekonomisk brottslighet är att dessa förutsätter ett nära samarbete mellan olika yrkeskategorier i en helt annan utsträckning än andra brottstyper. Ekonomisk brottslighet upptäcks som regel av kontrollmyndigheterna, som också är de som normalt gör brottsanmälan. Det är framför allt skattemyndigheterna och, såvitt gäller brott i samband med införsel eller utförsel, tullen som uppdragar brott av detta slag. Brott i samband med konkurs upptäcks i de flesta fall av konkursförvaltaren, som är en från myndigheterna fristående person, oftast en advokat.

Utredningen av ekonomisk brottslighet genomförs i de flesta fall av polisen, under en åklagares ledning. Numera finns det en särskild organisation inom åklagarväsendet för handläggning av mål om ekonomisk brottslighet, den nyss nämnda Ekobrottsmyndigheten. Vid myndigheten tjänstgör, förutom de fast anställda åklagarna och ekonomerna, polispersonal som ställts till myndighetens förfogande genom Rikspolisstyrelsens försorg. Brott inom tullens verksamhetsområde utreds som regel av särskilda tullkriminalenheter, under ledning av en åklagare. Den 1 januari 1998 inrättades även en brottsutredande organisation inom skatteförvaltningen (skattebrottsenheter). Åklagaren kan, när det gäller vissa brottstyper, välja om han vill ha biträde med utredningen av polisen eller av en skattebrottsenhet.

Under brottsutredningen, som inte sällan tar lång tid och är mycket omfattande, krävs som regel ett nära samarbete mellan de brottsutredande myndigheterna och den myndighet som har gjort anmälan. Den senare biträder ofta med såväl utredningsmaterial som expertis. I många fall har brottsanmälan föregåtts av en skatteutredning. I andra fall görs skatteutredningen parallellt med brottsutredningen. På motsvarande sätt har konkursutredningen oftast föregått anmälan, men görs i andra fall samtidigt som brottsutredningen pågår. I de fall utredningarna löper parallellt äger ofta ett fortlöpande samråd rum. Vid rättegången i domstol medverkar ofta företrädare för anmälaren som vittnen eller sakkunniga eller som biträde åt åklagaren.

Hos kronofogdemyndigheterna, som sysslar med bl.a. indrivning, finns det enheter som är speciellt inriktade på gäldenärer som kan misstänkas för ekonomisk brottslighet. Dessa enheter kan ha intresse av att följa utvecklingen i en förundersökning och rättegången i brottmålet. Vidare är kronofogdemyndigheterna tillsynsmyndigheter i konkurs. I den uppgiften ingår bl.a. att övervaka att brott som har samband med konkursen anmäls och att meddelade näringsförbud efterlevs.

Finansinspektionen har särskilda uppgifter när det gäller brottslighet på det finansiella området. Där finns bl.a. en enhet som har till uppgift att övervaka att reglerna i insiderlagen efterlevs. Finansinspektionen

utreder inte brott mot insiderlagen men biträder polisen i sådana brottsutredningar.

2.3 Handläggningsregler m.m.

I princip gäller samma regler gäller för handläggning av mål och ärenden som rör ekonomisk brottslighet som för brottmål i övrigt. Det finns dock några få specialregler som tar sikte på handläggning av frågor som rör ekonomisk brottslighet. På brottmålsområdet bör nämnas reglerna i 14 § samt 14 a–c §§ skattebrottslagen som innebär att, genom beslut av domstol, preskriptionstiden för skattebrott kan förlängas utöver de tidsgränser som anges i 35 kap. brottsbalken. På skatteområdet finns också några få specialregler, bl.a. regeln i 4 kap. 21 § taxeringslagen (1990:324) som innebär att tidsfristen för eftertaxering förlängs i de fall den skattskyldige har delgetts misstanke om brott eller åtalats. Motsvarande gäller enligt tullagstiftningen.

Det förekommer inga specialdomstolar för mål om ekonomisk brottslighet. Dessa handläggs i allmän domstol enligt sedvanliga forumregler. Endast på några få domstolar förekommer specialisering bland domarna som innebär att särskilt komplicerade eller omfattande mål om ekonomisk brottslighet bara handläggs av vissa domare. Beträffande närmare uppgifter om det rättsliga förfarandet se bl.a. BRÅ 1996:5.

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

Allmänt om regelsystemet

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgifter (sekretess), oavsett om dessa röjs muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller på annat sätt (1 kap. 1 §). Sekretessbestämmelserna inskränker både enskilda personers och myndigheters rätt att ta del av handlingar och uppgifter som förvaras hos myndigheter. Uppgift för vilken sekretess råder får inte röjas för enskild i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken den lagen hänvisar (1 kap. 2 §). I förhållande till enskilda innefattar sekretesslagen begränsningar i den i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen föreskrivna rätten för varje medborgare att ta del av allmänna handlingar.

Sekretess mellan myndigheter

En sekretessbelagd uppgift hos en myndighet får inte röjas för en annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken den lagen hänvisar (1 kap. 3 § första stycket sekretesslagen). Även om den grundlagsfästa offentlighetsprincipen i och för sig inte innefattar någon rätt för myndigheter att ta del av allmänna handlingar, anses det dock att offentlighetsprincipen skall tillämpas även myndigheter emellan (JK 1985 s. 104). I 15 kap. 5 § föreskrivs att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna uppgifter som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna bestämmelse kan ses som en precisering av den allmänna skyldighet att samverka som enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223) gäller för myndigheterna (Göran Regner m.fl., Kommentar till sekretesslagen 1998, i fortsättningen Regner, s. 15:15). I förhållandet mellan myndig-

heter är således huvudregeln att information både får och i viss utsträckning också skall utbytas, samtidigt som sekretesslagens regler begränsar de faktiska möjligheterna till informationsutbyte.

Olika verksamhetsgrenar

Enligt 1 kap. 3 § andra stycket gäller sekretess i samma utsträckning mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra, som mellan myndigheter. Bestämmelsen skall bl.a. ses mot bakgrund av regeln i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen enligt vilken en handling inte blir allmän när den överlämnas från ett organ till ett annat inom en myndighetsorganisation, om inte de olika organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra. Vad som uttalades i motiven till denna bestämmelse om innebörden av självständighetskravet, skall enligt förarbetena till sekretesslagen också läggas till grund för bedömningen av självständighetskravet i 1 kap. 3 §. Enbart den omständigheten att en myndighet organisatoriskt är uppdelad på olika enheter är inte tillräckligt för att sekretess skall kunna upprätthållas mellan de olika delarna. För att olika verksamhetsgrenar inom en myndighet skall kunna anses vara självständiga i förhållande till varandra i sekretesslagens mening torde det dessutom krävas att de ägnar sig åt olikartad verksamhet (Regner s. 1:7, Alf Bohlin, Offentlighetsprincipen, 3:e uppl., s. 128). Andra omständigheter av betydelse för bedömningen av om en verksamhetsgren kan betraktas som självständig kan vara att den självständigt förvaltar viss egendom, har viss handlingsfrihet inom en angiven ekonomisk ram eller i övrigt kan vidta vissa faktiska åtgärder självständigt och på eget ansvar (prop. 1975/76:160 s. 152).

Sekretessbrytande regler

För att samarbetet mellan myndigheterna skall fungera väl har det i sekretesslagen införts flera undantag från huvudregeln om sekretess mellan myndigheter och mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. Enligt 14 kap. 1 § bryts sekretessen om det av lag eller förordning följer att vissa uppgifter skall lämnas till en annan myndighet. Uppgifter som angår misstanke om brott kan som regel lämnas till polis och åklagare med stöd av 14 kap. 2 §. Enligt 14 kap. 3 §, den s.k. generalklausulen, kan vidare sekretessbelagda uppgifter lämnas om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför

det intresse som sekretessen skall skydda. Enligt 1 kap. 5 § får sekretessbelagda uppgifter också lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

Sekretessens räckvidd

Om sekretessbelagda uppgifter har överlämnats från en myndighet till en annan med stöd av någon av de ovan nämnda sekretessbrytande bestämmelserna, uppkommer frågan om sekretessen för uppgifterna bibehålls hos den mottagande myndigheten eller om de blir offentliga där. Vissa sekretessregler har utformats så att sekretess gäller i viss verksamhet eller i ärende av visst slag eller hos en viss myndighet, i samtliga fall för vissa uppgifter (primär sekretess). Ett exempel på detta är regeln i 5 kap. 1 §, enligt vilken sekretess under vissa förutsättningar gäller för bl.a. uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål. Det valda uttryckssättet medför att sekretessen följer med uppgiften när den lämnas till en annan myndighet. Annorlunda förhåller det sig med bestämmelsen i 9 kap. 17 §, enligt vilken sekretess gäller bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Den primära sekretessen gäller enligt denna paragraf endast vid den beskrivna verksamheten hos polis- och åklagarmyndigheter m.fl. (Regner s. 9:49).

Om uppgifter överförs till en myndighet som inte omfattas av det primära sekretessområdet följer inte sekretessen med, om inte en kompletterande regel härom kan åberopas (sekundär sekretess). Bestämmelserna om sekundär sekretess riktar sig främst till regering och riksdag samt JO och JK (11 kap. sekretesslagen), till domstolarna (12 kap. sekretesslagen) och till vissa andra myndigheter, t.ex. revisions- och tillsynsmyndigheter samt arkivmyndigheter (13 kap. sekretesslagen).

3.2 Sekretess hos polis- och åklagarmyndigheter m.m.

Hos polis- och åklagarmyndigheter gäller sekretess framför allt med hänsyn till intresset av att förebygga eller beivra brott och till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Ett flertal andra sekretessbestämmelser kan också bli tillämpliga, beroende på ärendets art och omständigheterna. Som exempel kan nämnas utrikessekretess (2 kap. 1 §), sekretess för förberedelse för revision eller granskning (4 kap. 1 §) eller pågående sådan verksamhet (4 kap. 2 §) eller

sekretess som rör utlännning (7 kap. 14 §). De sekretessregler som har störst betydelse för utredningens arbete är reglerna i 5 kap. 1 §, 7 kap. 17 och 18 §§ samt 9 kap. 17 och 18 §§ sekretesslagen. Vi redovisar här de delar av paragraferna som har intresse för den fortsatta framställningen.

Sekretess enligt 5 kap. 1 §

Enligt 5 kap. 1 § första stycket gäller sekretess för bl.a. uppgift som hänför sig till förundersökning, användning av tvångsmedel i brottmål, verksamhet för utredning om näringsförbud samt i åklagar-, polis-, skatte- och tullmyndighets eller kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessen gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Bestämmelsen gäller uppgifter som hänför sig till viss verksamhet. Det innebär att sekretessen för uppgifterna upprätthålls oavsett hos vilken myndighet de finns. För att bestämmelsen skall vara tillämplig krävs inte heller att uppgiften härrör direkt från någon av de angivna myndigheterna (jfr RÅ 1989 not. 22).

Med förundersökning avses förundersökning enligt reglerna i rättegångsbalken. Paragrafen anses endast vara tillämplig på förundersökning som bedrivs av svensk myndighet. Skulle förundersökning inte ha inletts skyddas en brottsanmälan ändå av den allmänna bestämmelsen om sekretess i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet i övrigt för att uppdaga, utreda och beivra brott.

Begreppet tvångsmedel i brottmål avser framför allt de straffprocessuella tvångsmedlen i 24–28 kap. rättegångsbalken. Även alkoholutandningsprov omfattas.

Såvitt gäller näringsförbud skyddas bl.a. den utredning som föregår en anmälan till åklagare om att det kan finnas skäl för näringsförbud. Även uppgifterna i en sådan anmälan och uppgifter i övrigt i en utredning om näringsförbud omfattas av bestämmelsen. Det främsta syftet med bestämmelsen är att skydda uppgiften under den tid utredningen pågår, så att ett kommande beslut om näringsförbud inte äventyras (prop. 1995/96:127 s. 45).

Sekretess gäller även för brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet i allmänhet utan anknytning till något konkret fall (Regner s. 5:3). Det kan t.ex. vara fråga om resurs- och organisationsfrågor av vital betydelse, arbetsrutiner, utnyttjande av lokaler, fordon eller viss utrustning, personskydd, personuppgifter rörande personal och tjänstgöringslistor. Även uppgifter om namn på personer som biträder

polisen vid spaningsarbete, med tolkning eller genom att lämna förtrolig information kan skyddas.

Enligt andra stycket gäller sekretess för uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) och i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

I tredje stycket föreskrivs att motsvarande sekretess som i första och andra styckena gäller i annan verksamhet hos myndighet som biträder åklagar-, polis-, skatte- eller tullmyndighet eller kustbevakningen med att uppdaga, utreda och beivra brott. Exempelvis kan sekretess upprätthållas för en myndighets utredning för åtalsanmälan och det även innan uppgifterna har kommit åklagare eller polis till del (prop. 1979/80:2 del A, s. 140).

Sekretess enligt 7 kap. 17 och 18 §§

Enligt 7 kap. 17 § gäller sekretess för uppgift som har tillförts register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Sekretessen är absolut. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i den lagen och i säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt i förordningar som har stöd i dessa lagar. De sekretessbrytande reglerna i 14 kap. sekretesslagen gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf. Det innebär bl.a. att uppgifter ur belastningsregistret inte får lämnas till andra myndigheter med stöd av nämnda bestämmelser i sekretesslagen.

Enligt 7 kap. 18 § gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register i annat fall än som avses i 17 § eller 9 kap. 17 § första stycket 6 (register som förs enligt polisdatalagen) eller 7 (register som förs enligt lagen 1998:621 om misstankeregister). Bestämmelsen omfattar, såvitt här är av intresse,

1. uppgift som har tillförts register som förs över strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot (sekretessen gäller inte i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot),
2. annan uppgift hos Rikspolisstyrelsen, som angår brott eller den som har misstänkts, åtalats eller dömts för brott, om uppgiften har lämnats dit för databehandling inom rättsväsendets informationssystem i annat register än det som avses i 1 samt,
3. belastningsuppgift som har tillförts körkortsregistret.

Sekretessen enligt 7 kap. 18 § är absolut. Bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen är tillämpliga.

Sekretess enligt 9 kap. 17 och 18 §§

Enligt 9 kap. 17 § gäller, om inte annat följer av 18 §, sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning, för användning av tvångsmedel i brottmål, i åklagar-, polis-, och skattemyndighets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, tullmyndighets eller kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, i register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen eller som annars behandlas där med stöd av samma lag, i register som förs enligt lagen om misstankeregister samt i register som förs av Riksskatteverket enligt lagen om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

Sekretessen enligt denna paragraf omfattar inte bara förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken utan också annan utredning, exempelvis i ärende om utlämning för brott, som handläggs enligt samma regler.

Med tvångsmedel avses detsamma som i 5 kap. 1 § första stycket 2 sekretesslagen.

Sekretessen omfattar också uppgifter som, utan att direkt hänföra sig till förundersökning eller tvångsmedel i brottmål m.m., gäller åklagar-, polis-, skatte- eller tullmyndighets verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Härigenom blir det möjligt att hemlighålla uppgifter som mera allmänt hänför sig till den brottsbekämpande verksamheten. Sekretessen enligt 9 kap. 17 § gäller endast i de verksamheter som anges i paragrafen.

Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretess också i verksamhet som avses i första stycket för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt 9 kap. 17 § hindrar inte att uppgifter lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i lagstiftningen om unga lagöverträdare och i säkerhetsskyddslagen samt i förordning som har stöd i sistnämnda lag. Vidare hindrar inte sekretess att uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i lagen om misstankeregister, polisdatalagen och lagen om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar samt i förordningar som har stöd i dessa lagar.

I 9 kap. 18 § sekretesslagen finns bestämmelser om att sekretessen enligt 17 § i vissa fall inte gäller. Undantag gäller för vissa beslut,

nämligen beslut huruvida åtal skall väckas och beslut om att förundersökning inte skall inledas eller skall läggas ned. Vidare har undantagits bl.a. uppgift i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot.

Sekretessen enligt 17 § upphör enligt huvudregeln att gälla, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal. Undantag har dock gjorts för tre situationer. Sekretessen bibehålls om sekretess gäller hos domstolen enligt 9 kap. 16 §. Den paragrafen avser bl.a. sexualbrott och andra typer av brott som saknar intresse här. Vidare bibehålls sekretessen om uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet eller finns i en handling som har erhållits från en annan myndighet där sekretess gäller för uppgiften.

3.3 Sekretess inom exekutionsväsendet

Sekretess enligt 5 kap. 1 §

Sekretess gäller enligt 5 kap. 1 § tredje stycket inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om att en gäldenär har begått brott som avses i 11 kap. brottsbalken eller annat brott som har samband med gäldenärens näringsverksamhet. Bestämmelsen har införts mot bakgrund av konkursförvaltares skyldighet att underrätta åklagare om sådan misstanke om brott som uppkommer under konkursutredningen.

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § första stycket 3 om sekretess för utredning om näringsförbud är, som påpekats tidigare, tillämplig även inom exekutionsväsendet (avsnitt 3.2). Se även avsnitt 3.4 angående bestämmelsens räckvidd.

Sekretess enligt 9 kap. 19 §

Enligt 9 kap. 19 § gäller inom exekutionsväsendet sekretess i mål eller ärende angående exekutiv verksamhet för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Motsvarande sekretess gäller i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur ett utsökningsregister för uppgift som tillförts registret. Intresset av allmän insyn i kronofogdemyndigheternas verksamhet har ansetts vara så stort att bestämmelsen är tillämplig endast om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i mål eller ärende. Vidare har undantag gjorts för uppgift om förpliktelse som avses med

den sökta verkställigheten. Detta innebär att uppgifter om t.ex. en fordrans storlek eller det belopp som skall drivas in alltid är offentliga.

Med exekutiv verksamhet förstås alla typer av exekutiva mål eller ärenden som förekommer hos kronofogdemyndigheter. Dessutom avses även kronofogdemyndighets biträde åt annan myndighet för verkställighet av beslut, såsom t.ex. enligt lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet och lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (prop. 1979/80:2 del A, s. 289).

Enligt 9 kap. 3 § andra stycket gäller sekretess inom sådan verksamhet som avses i 19 § för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som en myndighet har erhållit på grund av ett internationellt avtal. Sekretessen är absolut. Det skaderekvisit som gäller för "svenska" uppgifter inom indrivningsverksamheten är alltså inte tillämpligt på "utländska" uppgifter. En förutsättning för sekretessen är dock att riksdagen har godkänt det internationella avtalet och att det innehåller en klausul om att uppgifterna inte får lämnas vidare i det aktuella fallet (prop. 1987/88:41 s. 31). Om detta skulle strida mot avtalet gäller inte bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§.

3.4 Sekretess hos tillsynsmyndighet i konkurs

Sekretess enligt 5 kap. 1 §

Hos tillsynsmyndighet i konkurs gäller samma sekretess enligt 5 kap. 1 § tredje stycket som inom exekutionsväsendet.

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § första stycket 3 om sekretess för utredning i frågor om näringsförbud gäller hos tillsynsmyndighet i konkurs. Tillsynsmyndigheten är enligt 41 § konkursförordningen (1987:916) skyldig att anmäla till åklagare om gäldenären har förfarit på sådant sätt att näringsförbud kan komma i fråga, men förvaltaren inte har gjort anmälan om detta. Regeln i punkt 3 skyddar, som tidigare nämnts, bl.a. den utredning som föregår en sådan anmälan. Den skyddar däremot inte uppgifter i verksamhet för övervakning av hur meddelade näringsförbud efterlevs. I sådana situationer anses det att myndigheten biträder åklagaren med att beivra brott, varför sekretess gäller enligt 5 kap. 1 § tredje stycket (prop. 1995/96:127 s. 22).

Sekretess enligt 8 kap. 19 §

Enligt 8 kap. 19 § gäller sekretess hos tillsynsmyndighet i konkurs för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden. Bestämmelsen är tillämplig inte bara beträffande uppgifter om konkursboet, utan också om andra som gäldenären har ingått affärsförbindelse med. För att en uppgift skall omfattas av sekretess krävs att det kan antas att den som uppgiften rör lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen inskränker inte tillsynsmyndighetens skyldighet att enligt 7 kap. 28 § konkurslagen (1987:672) lämna upplysningar om boet och dess förvaltning till rätten, borgenärer, granskningsmän och gäldenären.

3.5 Sekretess inom skatteförvaltningen

Sekretess enligt 4 kap. 1 och 2 §§

I 4 kap. 1 och 2 §§ finns bestämmelser som är tillämpliga bl.a. hos skattemyndigheterna och som föreskriver sekretess för planerade och pågående kontrollåtgärder.

Enligt 4 kap. 1 § gäller sekretess för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning som t.ex. en skattemyndighet har att företa, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Uppgifter som kan sekretessskyddas enligt paragrafen är kontrolluppgifter och liknande uppgifter som samlas in för en taxeringsrevision, uppgifter som rör personer eller myndigheter som skall bli föremål för granskning, tiden för granskningen samt uppgifter av liknande slag (Regner s. 4:2).

I 4 kap. 2 § föreskrivs att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till pågående granskning för kontroll beträffande skatt eller avgift till stat eller kommun eller beträffande bidrag, lån, kreditgaranti eller annan förmån, om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte uppenbaras för den som kontrollen avser. Eftersom sekretessen gäller uppgifter ”som hänför sig till” pågående granskning, gäller sekretessen inte bara hos den skattemyndighet som genomför en kontroll utan också hos andra myndigheter där uppgifter av det angivna slaget förekommer. Paragrafen omfattar alla de olika metoder som skattemyndigheterna kan använda för att skaffa sig underlag för fastställande av skatt, t.ex. granskning av självdeklARATIONER, taxeringskontroll och taxeringsrevision. Dessutom omfattas uppgifter om säkringsåtgärder enligt lagen om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet och lagen om betalningssäkring för skatter,

tullar och avgifter (Regner, s. 4:3). Skaderekvisitets utformning innebär dock att en uppgift om betalningssäkring inte kan hållas hemlig för att säkerställa betalning, utan endast om det är av synnerlig vikt med hänsyn till *kontrollens ändamål*, dvs. en korrekt taxering (Regner s. 4:4).

Sekretess enligt 5 kap. 1 §

Bestämmelserna i 5 kap. 1 § första och andra styckena tillämpas i skatteförvaltningens brottsbekämpande verksamhet. Vidare kan sekretess enligt tredje stycket i samma paragraf gälla hos skatteförvaltningen när den i andra fall biträder brottsutredande myndigheter. Beträffande dessa bestämmelser se avsnitt 3.2.

Sekretess enligt 9 kap. 1 §

Huvudregeln i beskattningsverksamheten är att absolut sekretess gäller för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Något skaderekvisit tillämpas således inte. De sekretessbrytande reglerna i 14 kap. sekretesslagen är dock tillämpliga.

Av 9 kap. 1 § första stycket första meningen framgår att absolut sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Begreppet skatt definieras i paragrafens andra stycke. Med skatt avses skatt på inkomst och annan direkt skatt, t.ex. förmögenhetsskatt och särskild löneskatt på pensionskostnader. Arvsskatt och gåvoskatt undantas dock från bestämmelsens tillämpningsområde. Vidare avses alla former av indirekta skatter, såsom exempelvis omsättningsskatt och tull. Med skatt jämställs också arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgifter samt skattetillegg och förseningsavgift. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Även om sekretessen som huvudregel är absolut finns det flera undantag. En uppgift i mål hos domstol omfattas av sekretess endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Detsamma gäller om det med anledning av överklagande hos domstol registreras uppgift om klagandens namn och vad saken rör i annan myndighets diarium. Om en uppgift i mål hos domstol har erhållits från annan myndighet behåller uppgiften samma sekretess som den hade hos denna myndighet, om uppgiften saknar betydelse i målet.

Beslut som innebär att skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller att underlag för bestämmande av skatt fastställs är enligt 9 kap. 1 § tredje stycket som regel offentliga. För vissa beslut gäller dock sekretess enligt paragrafens första stycke.

Den absoluta sekretessen gäller i princip även hos kommuner och landsting för uppgift som har lämnats dit i ett ärende om förhandsbesked samt i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur skatteregistret för uppgift som har tillförts registret. Uppgifter ur skatteregistret får enligt 9 kap. 1 § fjärde stycket lämnas till enskild i enlighet med vad som sägs i lag rörande förfarande vid beskattning eller rörande skatteregister. I 16 § skatteregisterlagen (1980:343) finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur skatteregistret. Enligt samma stycke får vidare uppgift lämnas till enskild utan hinder av sekretess enligt vad som föreskrivs i lagen (1994:1552) om tullkontroll av varumärkesintrång m.m.

I 9 kap. 1 § fjärde stycket finns en sekretessbrytande regel enligt vilken sekretessbelagda uppgifter i en revisionspromemoria får lämnas till förvaltare i den reviderades konkurs. Eftersom konkursförvaltare inte omfattas av sekretesslagen har det i 14 kap. 10 § införts möjlighet för skattemyndigheten att uppställa förbehåll vid utlämnande av sådana uppgifter.

Sekretess enligt 9 kap. 2 §

Enligt 9 kap. 2 § gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i särskilt ärende om revision eller annan kontroll i fråga om skatt, tull eller avgift samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte faller under 1 §. Vidare gäller sekretess i ärende om kompensation för eller återbetalning av skatt samt i ärende om anstånd med erläggande av skatt.

Sekretessen är som huvudregel absolut. De sekretessbrytande reglerna i 14 kap. är tillämpliga. I andra stycket hänvisas också till vissa undantagsregler i 9 kap. 1 §. Dessa innebär bl.a. att ett rakt skaderekvisit gäller för uppgifter i mål hos domstol och för uppgifter som registreras i diarium med anledning av överklagande. Uppgifter i mål hos domstol som domstolen erhållit från annan myndighet behåller sin sekretess, om uppgiften saknar betydelse i målet.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende om kompensation för eller återbetalning av skatt eller beslut i ärende om anstånd med att erlægga skatt.

I likhet med vad som gäller enligt 1 § får sekretessbelagda uppgifter i en revisionspromemoria lämnas till förvaltare i den reviderades konkurs.

Sekretess enligt 9 kap. 3 §

I 9 kap. 3 § första stycket föreskrivs att sekretess enligt 1 och 2 §§ också gäller i ärende om handräckning eller bistånd som en svensk myndighet lämnar åt en myndighet eller annat organ i en främmande stats eller mellanfolklig organisations motsvarande verksamhet, om riksdagen har godkänt avtal om detta med den andra staten eller den mellanfolkliga organisationen.

Enligt 9 kap. 3 § andra stycket gäller sekretess inom sådan beskattningsverksamhet som avses i 1 och 2 §§ för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som en myndighet har erhållit på grund av ett internationellt avtal. Sekretessen är absolut. De skaderekvisit som gäller för "svenska" uppgifter hos t.ex. skattemotstol är alltså inte tillämpliga på "utländska" uppgifter. En förutsättning för sekretessen är dock att riksdagen har godkänt det internationella avtalet och att det innehåller en klausul om att uppgifterna inte får lämnas vidare i det aktuella fallet (prop. 1987/88:41 s. 31). Bestämmelsen kan vara tillämplig på t.ex. handräckningsavtal och dubbelbeskattningsavtal. Om det skulle strida mot avtalet gäller inte bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§.

Sekretess enligt 9 kap. 17 och 18 §§

I skattemyndigheternas brottsbekämpande verksamhet tillämpas 9 kap. 17 och 18 §§. Beträffande dessa bestämmelser se avsnitt 3.2.

3.6 Sekretess inom tullväsendet

Sekretess enligt 4 kap. 1 och 2 §§

Innebörden av bestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ har beskrivits i avsnitt 3.5. För tullens del får bestämmelserna, förutom när det gäller tull och avgifter, betydelse vid punktskattekontroll. Enligt 2 kap. 1 § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter får tullmyndighet kontrollera det som är eller kan antas vara yrkesmässig vägtransport för att utröna om transporter av punktskattepliktiga varor genomförs i

enlighet vad som föreskrivs i den lagen (1 kap. 6 §). Vid denna kontroll får tullmyndigheten undersöka transportmedel o.dyl. samt omhändertä varor m.m. Enligt 3 kap. 1 § får tullmyndigheten vidare i viss utsträckning undersöka postförsändelser för att kontrollera om de innehåller alkohol eller tobak.

Sekretess enligt 5 kap. 1 §

Bestämmelserna i 5 kap. 1 § första stycket, som tillämpas i tullens brottsutredande verksamhet, har kommenterats i avsnitt 3.2. Vidare kan sekretess enligt tredje stycket i samma paragraf gälla i tullens fiskala verksamhet när tullen biträder brottsutredande myndigheter.

Sekretess enligt 7 kap. 16–18 §§

Enligt 7 kap. 16 § gäller sekretess för personuppgift i personregister om det kan antas att utlämnandet skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (jfr dock övergångsbestämmelserna). Bestämmelsen kan bli tillämplig t.ex. när någon begär att få en förteckning över företag anslutna till tulldatasystemet.

Enligt 7 kap. 17 § andra stycket gäller absolut sekretess i verksamhet som avser förändring av eller uttag ur register som förs enligt lagen (1997:1058) om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Härmed avses tullmyndigheternas register i underrättelseverksamhet. Registren består dels av ett gemensamt underrättelsesregister, dels av analysregister och ett gemensamt spaningsregister. Bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen är inte tillämpliga.

Enligt 7 kap. 18 § första stycket 1 gäller sekretess för uppgift som tillförts särskilt register över strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Sekretessen, som är absolut, gäller enligt andra stycket inte i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot.

Sekretess enligt 9 kap. 1–4 §§

Uppgifter hos tullen avseende tull, skatt och avgifter omfattas av bestämmelserna om skatteseekretess i 9 kap. 1–4 §§ sekretesslagen. Här tas endast upp det som har särskild betydelse för tullen. I övrigt har reglerna kommenterats i avsnitt 3.5.

Enligt 9 kap. 1 § är huvudregeln i beskattningsverksamheten att absolut sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. För tullens del gäller dock enligt 9 kap. 1 §

första stycket tredje meningen ett omvänt skaderekvisit. Uppgift får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Presumtionen är således för sekretess.

Enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 gäller motsvarande sekretess även i särskilt ärende om revision samt annan tullkontroll som inte faller under 1 § och inte heller utgör särskilt ärende om skattekontroll utan som består i faktisk verksamhet, såsom rutinmässig kontroll av gods och transportmedel.

I 9 kap. 3 § finns bestämmelser om sekretess för uppgift vid bistånd och handräckning åt utländska myndigheter och organ (se avsnitt 3.5).

Sekretess enligt 9 kap. 17 och 18 §§

Bestämmelserna i 9 kap. 17 och 18 §§ tillämpas i tullen brottsbekämpande verksamhet. Beträffande innebörden av dessa se avsnitt 3.2.

3.7 Konkursförvaltare

En konkursförvaltare är inte en myndighet eller ett därmed jämställt organ. Sekretesslagens bestämmelser om offentlighet och sekretess är därför inte tillämpliga i förvaltares verksamhet.

Flertalet konkursförvaltare är advokater. Regler om tystnadsplikt för advokater finns i 8 kap. 4 § rättegångsbalken. En advokat är skyldig att förtiga vad han får kännedom om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta. Det anses dock tveksamt om tystnadsplikten gäller för uppdrag som konkursförvaltare (se närmare härom i avsnitt 14.2). För konkursförvaltare som inte är advokat, utan t.ex. är anställd på Ackordscentralen, finns inga bestämmelser om tystnadsplikt.

3.8 Banksekretess

I 1 kap. 10 § första stycket bankrörelselagen (1987:617) föreskrivs att enskildas förhållanden till en bank inte obehörigen får röjas. Regeln omfattar såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Alla uppgifter om en bankkunds mellanhavanden med banken, oavsett om de är dokumenterade eller inte, är alltså underkastade banksekretess. Om någon har upphört att vara kund i banken upphör inte sekretessen, utan den består i fråga om kundens tidigare förbindelser med banken (prop. 1986/87:12 s. 211).

En liknande sekretessbestämmelse finns i 1 kap. 5 § lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet. Enligt denna bestämmelse får enskildas förhållanden till kreditmarknadsföretag inte obehörigen röjas.

I 1 kap. 8 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse föreskrivs att en styrelseledamot eller befattningshavare hos ett värdepappersbolag, vilken i den egenskapen får kunskap om en uppdragsgivares affärsförhållanden eller personliga förhållanden, inte obehörigen får röja vad han har fått veta. Han får inte heller utnyttja kunskapen i strid med uppdragsgivarens intresse.

Reglerna om banksekretess inskränks i viss utsträckning genom uttryckliga lagbestämmelser som innebär skyldighet för en bank att lämna myndigheter vissa uppgifter. Exempel på fall då banker har en författningsreglerad skyldighet att lämna ut uppgifter är lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter, enligt vilken banker är skyldiga att bl.a. lämna kontrolluppgift om kunders räntor och fordringar m.m. Av 4 kap. 15 § utsökningsbalken följer att banker är skyldiga att till kronofogdemyndighet lämna uppgifter som kan vara av betydelse för bedömningen av i vad mån en gäldenär har utmättningsbar egendom. Dessa och andra lagstadgade undantag från sekretessregeln har till syfte att förhindra att banksekretessen utnyttjas illojalt (a. prop. s. 212).

Inledande av förundersökning anses också bryta banksekretess, trots att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om detta. Har förundersökning inte inletts torde en bank inte få lämna uppgifter till polisen om ett misstänkt brott annat än i form av en brottanmälan eller under sådana förhållanden som anges i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt (penningtvättslagen). Enligt 9 § penningtvättslagen är banker, kreditmarknadsbolag och företag som bedriver livförsäkringsrörelse, värdepappersrörelse eller valutaväxlingsrörelse skyldiga att lämna uppgifter till finanspolisen om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt.

3.9 Vissa andra sekretessbestämmelser

Sekretess hos Finansinspektionen enligt 5 kap. 1 § och 8 kap. 5 §

I 5 kap. 1 § första stycket 5 finns en bestämmelse om sekretess hos Finansinspektionen med hänsyn till intresset av att förebygga och beivra brott. Bestämmelsen omfattar uppgift som hänför sig till Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt insiderlagen eller efterlevnaden av 7 kap. 1 § lagen om handel med finansiella instru-

ment. Sekretessen gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretess gäller även om det inte inleds någon förundersökning och oberoende av om ärendet överlämnas till åklagare.

Hos Finansinspektionen gäller vidare enligt 8 kap. 5 § sekretess till skydd för enskild. Sekretessen omfattar enligt första stycket uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser. Sekretessen gäller om det kan antas att han lider skada om uppgiften röjs. Dessutom gäller absolut sekretess för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser.

Enligt andra stycket gäller sekretess även i ärende om innehav av bl.a. aktier och andelar i banker och andra finansiella institut för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretess gäller inte för beslut av myndigheten och inte heller för uppgift som erhållits från annan myndighet, om uppgiften inte är sekretessbelagd där.

Under vissa förutsättningar gäller också sekretess i Finansinspektionens övervakning enligt insiderlagen och lagen om handel med finansiella instrument eller kontroll enligt valutaväxlingslagen (1996:1006). Sekretessen omfattar uppgifter om enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som på begäran har lämnats av någon som är uppgiftsskyldig. Om uppgifterna rör den uppgiftsskyldige gäller sekretessen med ett rakt skaderekvisit, i andra fall gäller absolut sekretess.

I fjärde stycket finns bestämmelser om sekretess för uppgifter som lämnas till Finansinspektionen enligt internationella överenskommelser.

Sekretess enligt 8 kap. 6 och 7 §§ i verksamhet som avser bl.a. tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet

Enligt 8 kap. 6 § gäller sekretess, i den utsträckning regeringen föreskriver, i statlig myndighets verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Sekretessen gäller för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Vidare gäller absolut sekretess till skydd för den som har trätt i affärsförbindelse

eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet, för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden.

Med stöd av bestämmelsen i 8 kap. 6 § har regeringen i 2 § sekretessförordningen och i bilagan till samma förordning föreskrivit i vilka fall sekretess skall gälla. Ett flertal bestämmelser har intresse för länsstyrelsernas del. Enligt punkt 28 gäller sekretess för bl.a. stöd inom jordbrukets, rennäringens och fiskets områden. Punkt 82 omfattar stöd enligt vissa författningar om regionalekonomi och näringslivsutveckling och punkt 98 stödverksamhet i frågor som rör näringslivet. Punkt 25 gäller tillståndsgivning och tillsyn enligt lotterilagen (1994:1000), punkt 84 utredning om ekonomiska förhållanden i ärenden om trafiktillstånd enligt yrkestrafiklagen (1998:490) och punkt 94 tillsyn enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

Sekretessen enligt denna paragraf gäller också hos ett flertal bidragsbeviljande och tillståndsgivande myndigheter.

I 8 kap. 7 § finns regler om sekretess i verksamhet som består i sådan tillsyn eller stödverksamhet avseende näringslivet som bedrivs av annan än statlig myndighet. Bestämmelserna tar sikte dels på kommunala myndigheter, dels på de särskilda organ som enligt 1 kap. 8 § och bilagan till sekretesslagen skall jämföras med myndighet. Bland dessa organ kan nämnas vissa av staten ägda bolag som sysslar med bostadsfinansiering.

Sekretessen enligt 8 kap. 7 § omfattar uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Vidare gäller absolut sekretess för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsyns- eller stödverksamhet som avses i paragrafen.

Sekretess enligt 9 kap. 24 § vid tillstånd och tillsyn enligt alkohollagen

Vid länsstyrelsernas tillsyn enligt 8 kap. 1 § andra stycket alkohollagen (1994:1738) tillämpas 9 kap. 24 § sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärenden om tillstånd.

3.10 Sekretessbrytande bestämmelser m.m.

I sekretesslagen finns ett antal bestämmelser som medför att uppgifter får lämnas ut trots att sekretess gäller. Det är framför allt fråga om de sekretessbrytande reglerna i 1 kap. 5 § och 14 kap. 1–3 §§.

1 kap. 5 § – nödvändigt uppgiftslämnande

Enligt 1 kap. 5 § hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas, om detta är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen skall enligt förarbetena tillämpas restriktivt. Sekretessen får efterges bara om det är en nödvändig förutsättning för att en myndighet skall kunna fullgöra ett visst åliggande. Sekretessen får inte eftersättas enbart av det skälet att den gör myndighetens arbete mindre effektivt (prop. 1979/80:2 del A, s. 465 och 494). Bestämmelsen i 1 kap. 5 § är av avgörande betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att fullgöra sina uppgifter. Det är ofta nödvändigt att lämna sekretessbelagda uppgifter till exempelvis förhörspersoner för att kunna bedriva förundersökningar. Detta uppgiftslämnande äger rum med stöd av 1 kap. 5 §. Paragrafen är alltså tillämplig även på uppgifter som angår misstanke om brott. Sådana uppgifter omfattas emellertid också av bestämmelsen i 14 kap. 2 § fjärde stycket. I huvudsak lämnar myndigheter uppgifter till polis och åklagare om brottsmisstankar med stöd av sistnämnda paragraf. I anslutning till en omfattande ändring av 14 kap. 2 § uttalade emellertid departementschefen att det kan inträffa fall då det kan vara befogat att rapportera misstankar om mindre allvarliga brott med stöd av 1 kap. 5 § (prop. 1983/84:142 s. 33).

14 kap. 1 § – uppgiftsskyldighet m.m.

Enligt 14 kap. 1 § hindrar sekretess inte att uppgifter lämnas till regeringen eller riksdagen. Vidare får uppgifter lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Regler om skyldighet att anmäla brott eller lämna upplysningar i anledning av brott bryter sekretess med stöd av denna bestämmelse.

14 kap. 2 § – uppgifter om brott m.m.

I 14 kap. 2 § regleras uppgiftslämnande i olika situationer. Paragrafen är subsidiär i förhållande till 1 § och tillämplig såväl i förhållandet mellan olika myndigheter som mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. I paragrafens *första stycke* beskrivs tre olika situationer då det är tillåtet att lämna sekretessbelagda uppgifter till en myndighet. Av *punkt 1* följer att en uppgift får lämnas till en myndighet om den behövs där för förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer. Uppgift får också lämnas om den behövs för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer (*punkt 2*) eller för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer (*punkt 3*).

Enligt *andra stycket* hindrar inte sekretess att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Tredje stycket gör det möjligt för en myndighet att lämna uppgift om en enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats till en annan myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning. Vissa begränsningar gäller dock beträffande utlämnande av hemligt telefonnummer.

I *fjärde stycket* finns en generell regel enligt vilken uppgifter om brottsmisstankar får lämnas. Det skall vara fråga om uppgift som angår misstanke om ett brott som har begåtts. Vidare krävs att uppgiften lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, att fängelse är föreskrivet för brottet samt att detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

Bestämmelserna i *femte stycket* innebär vissa begränsningar i myndigheternas möjligheter att lämna uppgifter om brottsmisstankar. Dessa redovisas närmare i avsnitt 8.2.3.

Sjunde stycket ger möjlighet till visst uppgiftslämnande mellan myndigheter inom hälso- och sjukvården samt inom socialtjänsten i vissa situationer där den stränga sekretessen har ansetts försvåra ett angeläget samarbete mellan myndigheterna.

14 kap. 3 § – generalklausulen

Den s. k. generalklausulen finns i 14 kap. 3 § *första stycket*. Paragrafen är subsidiär till 14 kap. 1 och 2 §§. Enligt denna får sekretessbelagda uppgifter lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av

att uppgiften lämnas har företrädare framför det intresse som sekretessen skall skydda. Vid denna intresseavvägning skall hänsyn tas bl.a. till om uppgifterna skyddas av sekretess hos den mottagande myndigheten i samma utsträckning som hos den utlämnande.

I *andra stycket* har tagits in vissa undantag från generalklausulens tillämpningsområde. Dessa undantag torde sakna betydelse i detta sammanhang.

14 kap. 5 § – partsinsyn

En grundläggande princip i ett rättssamhälle är att en part i ett mål eller ärende skall ha fri insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för en domstols eller en myndighets avgörande (prop. 1979/80:2 del A, s. 332). Det anses att den sekretess som annars gäller i mycket stor omfattning bör vika för rätten till partsinsyn. I 14 kap. 5 § finns bestämmelser som reglerar kollisionen mellan partsinsyn och sekretess.

Enligt *första stycket* hindrar inte sekretess att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Bestämmelsen i första stycket reglerar inte, lika lite som andra paragrafer i kapitlet, en myndighets *skyldighet* att lämna ut handlingar eller uppgifter i annan form (prop. 1979/80:2 del A, s. 333 f.). I paragrafen anges endast *att* sekretessen viker för parts rätt till insyn i handläggningen och *hur långt* sekretesskraven efterges. Huruvida en part är berättigad att få del av material i mål eller ärende eller av skälen för avgörandet följer annan lagstiftning, rättspraxis eller allmänna rättsgrundsatser.

Regler om parts rätt att ta del av material finns bl.a. i 16 § förvaltningslagen och 43 § förvaltningsprocesslagen. Bestämmelsen i 16 § förvaltningslagen om partsinsyn gäller enligt 32 § samma lag inte i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet och inte heller i polis-, åklagar-, skatte- och tullmyndigheternas eller kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet.

Enligt *andra stycket* hindrar sekretessen inte en part från att ta del av dom eller beslut i mål eller ärende. En part kan således inte med hänvisning till sekretessreglerna undanhållas innehållet i ett beslut och

inte heller skälen för beslutet, i den mån sådana har angivits (jfr 20 och 32 §§ förvaltningslagen samt 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen).

Bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket innebär att bestämmelserna i första stycket inte är tillämpliga i fråga om en parts rätt enligt rättegångsbalken att ta del av sådana omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett mål eller ärende. Sekretess hindrar aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Härav följer i sin tur att sekretesslagens regelsystem över huvud taget inte kan åberopas mot parten i dessa hänseenden.

14 kap. 9 och 10 §§ – utlämnande med förbehåll

I 14 kap. 9 och 10 §§ finns bestämmelser om att förbehåll, som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgift vidare, kan ställas upp i samband med att en uppgift lämnas ut. Risken för skada kan ibland elimineras genom ett sådant förbehåll, vilket i sin tur medför att uppgifter som annars omfattas av sekretess kan lämnas ut. Förbehåll kan endast ställas upp i förhållande till en enskild, dvs. inte i förhållande till en myndighet. Regler om förbehåll som är generellt tillämpliga finns i 9 §, medan 10 § innehåller bestämmelser om förbehåll som en myndighet kan ställa upp i vissa särskilt angivna fall, bl.a. när uppgift lämnas ut enligt 14 kap. 5 § till part eller till konkursförvaltare med stöd av 9 kap. 1 eller 2 §. Ett förbehåll som riktas mot konkursförvaltare får enligt fjärde stycket inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren skall kunna fullgöra de skyldigheter som åvilar honom i anledning av konkursen.

4 Nordisk utblick

4.1 Finland

Allmänna handlingar och sekretess

Finland är det land vars reglering av offentlighet och sekretess uppvisar flest likheter med svensk rätt.

De allmänna bestämmelserna om offentlighet återfinns i lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/1951). I lagens 9 § 1 mom. föreskrivs att ärende eller handling skall hemlighållas när så föreskrivs i lag. I lagen finns inte några allmänna bestämmelser om grunderna för sekretess av handlingar utan detta regleras i speciallagstiftning för olika områden. Enligt 9 § 2 mom. kan genom förordning föreskrivas att ett ärende eller en handling skall hemlighållas om detta påkallas av exempelvis intresset av en rättegång eller av intresset att förebygga eller beivra brott. Med stöd av denna regel har den s.k. sekretessförordningen tillkommit (650/1951). Denna innehåller regler om de vanligaste grunderna för sekretess. Sekretessens längd varierar mellan 25 och 50 år.

För närvarande pågår en översyn av offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Arbetet syftar till att harmonisera grunderna för sekretess för allmänna handlingar.

Myndighetssamverkan m.m.

Sekretess gäller också mellan myndigheter och i viss utsträckning även inom myndigheter. Utan hinder av sekretess får uppgift lämnas om det särskilt har bestämts i lag.

Regler om utlämnande av uppgift för brottsutredningar finns dels i polislagen och dels i speciallagstiftning för andra områden. Polisen har med stöd av 35 § polislagen (493/1995) rätt att få uppgift som behövs från myndigheter om inte lämnande av uppgiften eller användning av uppgiften som bevis har förbjudits eller begränsats i lag. Polisens rätt att få uppgifter regleras närmare i speciallagstiftning. Utlämnande av

uppgifter till polis och åklagare för förundersökning rörande brott är en ganska vanlig grund för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter.

Skattemyndigheterna spelar en viktig roll när det gäller utredning av brott som har samband med beskattningen. En skattemyndighet skall enligt 132 § 2 mom. beskattningsslagen (1265/1988) hålla de handlingar som inkommit för beskattningen tillgängliga för t.ex. väckande av åtal för skattebrott.

Även brottsförebyggande arbete ger undantagsvis rätt att lämna sekretessbelagd information. Ett sådant exempel är att social- och hälsovårdsministeriet får lämna uppgift om enskilds ekonomiska ställning, hälsotillstånd eller affärs- eller yrkeshemlighet till åklagare eller annan förundersökningsmyndighet för att förhindra eller utreda brott. Det finns vidare särskilda regler som syftar till att bekämpa penningtvätt (se vidare Penningtvättsutredningens betänkande *Bekämpande av penningtvätt* [SOU 1997:36] s. 46 f.).

Under ledning av inrikesministeriet arbetar sedan våren 1996 en koordineringsgrupp, vars uppgift är att samordna bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Gruppen har tillsatts som en följd av statsrådets principbeslut den 1 februari 1996 om att minska den ekonomiska brottsligheten. Gruppen består av företrädare för justitieministeriet, handels- och industriministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. Även bl.a. Finlands motsvarigheter till skatte- och tullmyndigheterna, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen är företrädare. Finansministeriet tillsatte i januari 1997 en arbetsgrupp med uppgift att följa den grå ekonomins utveckling och lägga fram förslag till åtgärder. En prioriterad uppgift för arbetsgruppen är att utveckla samarbetet mellan näringslivet och myndigheterna. Skattestyrelsen leder arbetsgruppen som består av företrädare för finans- och arbetsministeriet samt näringslivet och arbetsgivar- och arbetstagarparterna. I enlighet med det ovan nämnda principbeslutet bedriver exekutionsväsendet, polisen och skattemyndigheterna samarbete på lokalt plan i de största städerna i syfte att främja indragning av vinsterna av brottslighet. Verksamheten bygger på informationsutbyte mellan berörda myndigheter inom de gränser som lagstiftningen medger. För att intensifiera samarbetet deltar tjänstemän från skatteförvaltningen och exekutionsväsendet vid centralkriminalpolisen och vissa lokala polismyndigheter. Huvudsyftet med denna verksamhet är att effektivisera utsökningsverksamheten. De som deltar i samarbetet är underkastade de allmänna tystnadspliktsregler som gäller för myndigheter.

Vid det samarbete som bedrivs av en utsökningsmyndighet har bestämmelserna i utsökningslagen betydelse (171/1997). Enligt 3 kap. 34 g § i den lagen får en utmätningsman i vissa fall utan hinder av sekretess lämna uppgift till åklagar- eller förundersökningsmyndighet

om det finns skäl att misstänka att en gäldenär har gjort sig skyldig till missbruk. En annan bestämmelse som har betydelse för myndighets-samarbetet är 5 a § lagen om skatteförvaltningen. Med stöd av denna kan skattestyrelsen eller länskatteverk i vissa fall lämna uppgift till en annan myndighet, samfund eller försäkringsinrättning, som beviljar näringsstöd eller som sköter verkställigheten av pensions- eller olycks-fallsförsäkringsskydd, angående iakttagelser som gjorts beträffande misstanke om brott eller försummelse av betalningsskyldighet.

Konkursförvaltning

Konkursombudsmannen, som övervakar förvaltningen av konkursbon, medverkar i utredning av ekonomisk brottslighet genom sina övervakningsuppgifter. Han är enligt lag ålagd uppgifter som skall underlätta utredning av ekonomisk brottslighet. Konkursombuds-mannen har vidsträckta befogenheter att utföra inspektioner rörande gäldenärers och konkursbons verksamhet. Enligt 4 § 2 mom. lagen om övervakning av förvaltningen av konkursbon (109/1995) har konkurs-ombudsmannen samma rätt som gäldenären eller konkursboet att få uppgifter om dessas verksamhet och ekonomiska situation samt om bankkonton och betalningsrörelser, avtal och förbindelser som gäller finansieringen. Vissa myndigheter har enligt lag skyldighet att lämna uppgifter till konkursombudsmannen. Denne är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder om han fått kännedom om försummelser eller missbruk. För konkursombudsmannen gäller tystnadsplikt för vad han får veta om någons ekonomiska ställning, affärs- eller yrkeshemligheter eller personliga förhållanden. Utan hinder av tystnadsplikten får uppgift lämnas till domstol, förundersökningsmyndigheter och åklagare, skatteförvaltningen och till andra myndigheter som enligt lag har rätt att få uppgifter.

Banksekretess

Den som utövar kreditinstitutsverksamhet eller är anställd vid ett kreditinstitut eller utför en uppgift på uppdrag av ett sådant är enligt 94 § 1 mom. kreditinstitutslagen (570/1996) skyldig att hemlighålla vad han har fått veta om en kund vid kreditinstitutet såvitt gäller den ekonomiska situationen, de personliga förhållandena eller affärs- eller yrkeshemligheter. Motsvarande skyldighet gäller för kunskaper om annan person med anknytning till kreditinstitutets verksamhet.

Den som utövar kreditinstitutsverksamhet är vidare enligt 94 § 2 mom. samma lag skyldig att lämna de upplysningar som nyss nämnts till åklagar- eller förundersökningsmyndigheterna för utredning av brott och till andra myndigheter som enligt lag har rätt att få sådana upplysningar.

Den som utövar kreditinstitutsverksamhet har inte rätt att lämna uppgifter för att förhindra brott. I polislagen (36 §) finns dock bestämmelser om polisens rätt att få uppgifter, som behövs för avvärjande av eller utredning om brott, från privata sammanslutningar och enskilda personer utan hinder av att dessa är bundna av sekretess.

4.2 Danmark

Allmänna handlingar och sekretess

I Danmark finns inte någon lag som motsvarar den svenska sekretesslagen. Regler om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet finns i förvaltningsloven från år 1985. Av 28 § nämnda lag följer att sekretess gäller som huvudregel mellan myndigheter för uppgift om enskilda personliga förhållanden. I bestämmelsen anges flera undantag från huvudregeln. Sekretessen bryts om det följer av lag, eller föreskrift som har stöd i lag, att uppgift skall lämnas. Sekretessen bryts vidare om lämnandet av uppgiften sker för att tillvarata ett intresse som klart väger över hänsynen till det intresse som sekretessen skall skydda. Sekretessen bryts slutligen om lämnande av uppgiften är nödvändigt för sakens behandling eller för att en myndighet skall kunna utöva tillsyn eller kontroll. Utöver dessa undantag får sekretessbelagda uppgifter lämnas bara om det kan antas att uppgiften är av väsentlig betydelse för myndighetens verksamhet eller beslut. Den som uppgiften angår kan också ha givit sitt samtycke till lämnande av uppgiften.

I ärenden som anhängiggörs genom ansökan är myndighetens möjlighet att inhämta upplysningar från andra delar av myndigheten eller från annan myndighet begränsade.

I lov om offentlige myndigheders registre (21 §) finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur register. I lagen återfinns liknande regler som i förvaltningsloven.

Det finns inte några särskilda sekretessregler som tar sikte på bekämpningen av ekonomisk brottslighet bortsett från regler om informationsutbyte i syfte att bekämpa penningtvätt (se vidare Penningtvätsutredningens betänkande s. 42 f.).

Myndighetssamverkan m.m.

På central och lokal nivå förekommer samverkan mellan myndigheter som bekämpar ekonomisk brottslighet. På central nivå finns exempelvis ett samverkansorgan (Koordineringsudvalget för bekämpning av ekonomisk kriminalitet mot det offentliga) som består bl.a. av företrädare för olika ministerier, polis-, tull- och åklagarmyndigheter och kommuner. På lokal nivå förekommer arbetsgrupper i vilka företrädare för polisen, tullen och skattemyndigheterna samarbetar operativt i vissa städer. Polis- och åklagarmyndigheter samarbetar även löpande med vissa myndigheter som utövar tillsyn eller kontroll, exempelvis told- og skattestyrelsen. För detta arbete och dessa samverkansorgan gäller de allmänna bestämmelserna om sekretess och informationsutbyte mellan myndigheter.

Justitieministern har i juni 1997 lagt fram en handlingsplan mot ekonomisk brottslighet i avsikt att vidareutveckla och förstärka samarbetet mellan berörda myndigheter och genom förslag till lagändringar effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Bl.a. skall informationsutbytet mellan myndigheter, i avsikt att förhindra och avslöja oriktiga utbetalningar av allmänna medel och EU-medel, utökas.

Konkursförvaltning

Konkursförvaltningen hanteras normalt av en advokat. Konkursförvaltaren (kurator) är enligt konkursloven från år 1997 skyldig att anmäla brott till polisen. För konkursförvaltare gäller samma regler om tystnadsplikt som gäller för personer i offentlig tjänst.

Banksekretess

För banker och andra "pengeinstitut" gäller banksekretess enligt 54 § andra stycket i lov om banker og sparekasser från år 1995. Där anges att förtroliga upplysningar inte obehörigen får spridas av dem som i sitt värv fått kunskap om dessa. Den som gör sig skyldig till sådan spridning kan dömas till böter. Denna lagstadgade tystnadsplikt för anställda m.fl. får brytas endast om så föreskrivs i lag eller om samtycke föreligger från den uppgiften angår. Det finns i lag flera betydande undantag från tystnadsplikten. Ett av de äldsta undantagen från banksekretessen är bankernas rätt att avge soliditetsupplysningar om sina kunder till andra banker, kreditupplysningsbyråer m.fl. Detta

förutsätter emellertid kundens samtycke. För att banker skall få lämna upplysningar till polisen fordras vanligtvis domstols beslut om tvångsmedel; editionsföreläggande eller husrannsakan. I momsloven från år 1994 finns bestämmelser om skyldighet för banker att lämna vissa uppgifter till tull- och skattemyndigheterna. I förhållande till skattemyndigheterna har bankerna en långtgående uppgiftsskyldighet även enligt skattekontrollloven från år 1994.

4.3 Norge

Allmänna handlingar och sekretess

Norge har inte någon generell lagstiftning rörande sekretess som motsvarar den svenska sekretesslagen. I förvaltningsloven från år 1967 finns bestämmelser om tystnadsplikt för offentliganställda för uppgift bl.a. om enskilda personliga förhållanden. Sekretess gäller även mellan myndigheter och som huvudregel också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. Det förekommer flera undantag från sekretessen, exempelvis får en myndighet utan hinder av sekretess lämna uppgift om ett konkret brott till åklagarmyndighet eller tillsynsmyndighet, om brottet har naturligt samband med uppgiftslämnarens verksamhetsområde eller om det finns ett allmänt eller brottsbeivrande intresse (förvaltningsloven § 13 b nr 6). Det sistnämnda kravet har i praxis tolkats så att det skall vara fråga om välgrundade misstankar om relativt allvarlig brottslighet. Ett annat undantag framgår av ligningsloven § 3–13 nr 2 f enligt vilken bestämmelse sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till polis eller åklagarmyndighet ”til bruk i straffesak”. Om det är fråga om överträdelse av bestämmelser utanför skatteområdet krävs för sekretessgenombrott att det föreligger skälig grund för misstanke om brott som kan medföra högre straff än fängelse sex månader.

Ovan nämnda undantag från sekretessen gäller inte i underrättelseverksamhet. Tullen kan dock enligt särskilda bestämmelser lämna uppgift om tullbrott till polisen även i sådan verksamhet (tolloven § 8 nr 2 f).

Myndighetssamverkan m.m.

Det finns inte några permanenta samarbetsorgan som involverar representanter för olika myndigheter för bekämpning av ekonomisk brottslighet i Norge. Det förekommer emellertid vid omfattande

utredningar att ett löpande samarbete etableras mellan exempelvis polisen och skattemyndigheterna. I detta samarbete gäller de vanliga sekretessreglerna. Det är endast polisen som svarar för brottsutredningar.

För bekämpning av penningtvätt finns särskilda regler om informationsutbyte (se vidare Penningtvätsutredningens betänkande s. 52 f.).

Konkursförvaltning

Konkursbon förvaltas vanligtvis av en advokat (bostyrer). Enligt konkurslovens § 160 skall denne, i den utsträckning det är förenligt med förvaltningen av konkursboet, iaktta sekretess i fråga om enskilda personliga förhållanden. Denna tystnadsplikt hindrar inte konkursförvaltaren att lämna uppgift till polisen som kan vara av betydelse vid utredning av brott som har samband med konkursen. Konkursförvaltaren skall också i redovisningen av handläggningen av konkursen ta upp eventuella misstankar om viss brottslighet.

Banksekretess

Bankanställda har tystnadsplikt enligt lag när det gäller kundernas förhållanden, om de inte enligt banklagen eller någon annan lag är skyldiga att lämna upplysningar. Banksekretessen hindrar bankerna från att ge polisen upplysningar direkt. För att uppgift skall få lämnas krävs domstols beslut (editionsföreläggande). Ett sådant beslut förutsätter att förundersökning har inletts.

5 Problem med informationsutbyte och sekretess

5.1 Synpunkter från myndigheter på sekretessregleringen

Ekobrottsberedningen gjorde, som tidigare nämnts (avsnitt 1), en enkät om myndigheters erfarenheter av och synpunkter på frågor om sekretess och register vid bekämpning av ekonomisk brottslighet. Enkäten besvarades av bl.a. Riksbanken, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket, Generaltullstyrelsen, NUTEK, PRV, Riksenheten mot ekonomisk brottslighet samt drygt tio åklagarmyndigheter, några polismyndigheter, kronofogdemyndigheter och skattemyndigheter.

Många av de myndigheter som har svarat på Ekobrottsberedningens enkät har förklarat att sekretessreglerna hindrar ett effektivt myndighets-samarbete. Andra har framhållit att de inte anser att sekretessreglerna vållar några särskilda svårigheter vid samarbete mellan myndigheter. De senare har som regel anfört att bestämmelserna i 14 kap. 3 § och 1 kap. 5 § sekretesslagen ger tillräckligt utrymme för samarbete. De har dock påpekat att sekretesslagen är svårtillgänglig och att tillämpningen därför vållar problem.

Flertalet myndigheter har pekat på olika punkter som upplevs som svagheter eller problem i sekretessregleringen. Många har också skisserat förslag till lösningar. Ett antal synpunkter har rört sekretessfrågorna vid den numera nedlagda Riksenheten mot ekonomisk brottslighet. Till viss del torde problemen vara desamma vid Ekobrottsmyndigheten, som övertagit enhetens uppgifter.

Riksenheten mot ekonomisk brottslighet har i sitt enkätsvar framhållit att det finns ett antal problem som hänger samman med hur sekretesslagens regler är utformade. I många fall undviker myndigheterna dessa problem genom att antingen avstå från visst samarbete eller genom att tänja på reglerna. En förklaring till myndigheternas inställning kan också vara att de har en felaktig uppfattning om bestämmelsernas räckvidd.

Utöver vad som framkommit genom enkätsvaren och genom våra samrådskontakter har vi tagit del av synpunkter i skrivelser från Riksskatteverket, EU-bedrägeridelegationen, landshövdingar och andra, samt från andra utredningar, på hur sekretessreglerna påverkar bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten.

Riksskatteverket har på regeringens uppdrag lagt fram förslag till hur exekutionsväsendets roll i myndighetssamarbetet mot ekonomisk brottslighet kan utvecklas. Förslagen tar sikte på några sekretessfrågor.

I de regionala samverkansorganens rapporter för år 1997 framhålls i flera fall att sekretessreglerna lägger hinder i vägen för myndigheterna vid bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen och Riksskatteverket har i sitt gemensamma yttrande till regeringen med anledning av rapporterna framhållit att det bör tas ett samlat grepp på sekretesslagstiftningen för att underlätta myndigheternas samarbete med varandra och med andra aktörer vid bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten.

Vid utredningens sammanträffanden med myndighetsföreträdare har också framförts olika synpunkter och förslag till förändringar.

I det följande ger vi en kortfattad beskrivning av olika problem som har påtalats. Vi återkommer i det följande till flertalet av dessa men tar även upp andra sekretessfrågor.

5.2 Informationsutbyte mellan myndigheter

5.2.1 Informationsutbyte vid förundersökning och förutredning

Den allmänna uppfattningen synes vara att sekretessreglerna inte lägger några stora hinder i vägen för *brottsanmälan* och förfarandet under *förundersökning*.

Bara några få myndigheter har påtalat att möjligheterna att *anmäla brott* bör utvidgas. Riksskatteverket har pekat på att myndigheter inom skatteförvaltningen inte anmäler bötesbrott eftersom den intresseavvägning som krävs enligt generalklausulen som regel innebär att anmälan inte kan göras. Riksenheten mot ekonomisk brottslighet har påpekat att de regler om anmälningsskyldighet som finns för närvarande är utformade på mycket olika sätt, vilket i sig är otillfredsställande. Frågan om i vilka situationer en myndighet kan avstå från att anmäla brott är inte heller enhetligt löst. Enheten pekar på att tillämpningen av generalklausulen bör ses över, liksom bestämmelserna om myndigheters anmälningsskyldighet. Även frågan om skyldighet för privaträttsliga organ att lämna uppgift om brott bör ses över. En bättre

lösning vore dock enligt enheten att överväga en särskild lag om myndigheters skyldighet att anmäla brott samt att utbyta information om brott.

Ett generellt problem som påtalats är att det är oklart i vilken utsträckning generalklausulen kan åberopas som stöd för utlämnande av uppgifter till polis och åklagare. Flera myndigheter har framhållit att det vid den intresseavvägning som skall göras bl.a. skall beaktas i vilken utsträckning sekretess kommer att råda för uppgifterna hos den mottagande myndigheten. Eftersom sekretessen inte är enhetligt reglerad hos de myndigheter som samverkar mot ekonomisk brottslighet, och sekretessen inte heller alltid överförs från en myndighet till en annan, kan uppgifter inte alltid lämnas ut i den utsträckning som enligt myndigheterna vore önskvärd. Myndigheterna har särskilt framhållit den begränsade och svaga sekretessen hos kronofogdemyndigheter och tillsynsmyndigheter i konkurs som ett hinder. En åklagarmyndighet har föreslagit att rekvisitet "uppenbart" skall utmönstras ur generalklausulen. En kronofogdemyndighet har förordat att man bör sänka kravet från att det skall vara uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas väger över till att det skall vara sannolikt.

Sekretesslagens utformning synes vidare medföra tillämpningssvårigheter i de fall då ett brott visserligen har anmälts, men förundersökning ännu inte har inletts, dvs. under en s. k. *förutredning*. Flera myndigheter har påpekat att sekretessen för uppgifter bör brytas tidigare än för närvarande.

När förundersökning väl har inletts synes myndigheterna i stor utsträckning anse att information kan utbytas i tillräcklig omfattning med stöd av bl.a. 1 kap. 5 §.

5.2.2 Informationsutbyte vid underrättelseverksamhet

Flera myndigheter framhåller svårigheterna att utbyta information på underrättelsestadiet, dvs. när det visserligen finns anledning att anta att brottslig verksamhet förekommer eller har förekommit men misstanken inte är så konkret att rättsliga förutsättningar för att inleda förundersökning föreligger. Rikspolisstyrelsen nämner som exempel på myndigheter som är viktiga källor för polisen bl.a. skattemyndigheter, kronofogdemyndigheter, tullen, försäkringskassor och länsstyrelser. Sekretessbestämmelserna hindrar ibland att dessa myndigheter lämnar information till polisen. Enligt Rikspolisstyrelsen har exempelvis försäkringskassor ansett sig förhindrade att lämna information till polisen innan förundersökning har inletts. Motsvarande problem finns

såvitt gäller privaträttsliga organ. Det har bl.a. förekommit att posten inte har ansett sig kunna lämna ut uppgift om postadresser.

Skattemyndigheterna har i likhet med Riksskatteverket påpekat att den absoluta sekretessen inom skatteförvaltningen leder till svårigheter vid samarbetet med andra myndigheter. Information kan inte utbytas på underrättelsestadiet, eftersom de sekretessbrytande bestämmelserna inte är tillämpliga förrän förundersökning har inletts. I de regionala samverkansorganen skulle det enligt skattemyndigheterna vara värdefullt om myndigheter från olika områden kunde sammanställa den information som de var för sig besitter och som sammantagen kan ge en bild av ett brottsligt förfarande.

5.2.3 Informationsutbyte i brottsförebyggande arbete

Vid bekämpning av ekonomisk brottslighet förekommer också brottsförebyggande arbete. Med brottsförebyggande arbete avses i princip all verksamhet som på kort eller lång sikt har till syfte att minska brottsligheten. Det innebär att brottsförebyggande arbete, förutom arbete med brottsutredning, verkställighet av påföljder och återanpassning av dömda, omfattar många olika verksamheter; från reguljära kontrollmetoder och information till förbättring av lagstiftningen. Av detta följer att det inte bara är de brottsbekämpande organen som arbetar brottsförebyggande.

När det gäller sekretessfrågorna har påtalats att myndigheter som inte tillhör de traditionella brottsbekämpande myndigheterna kan ha viktig information. Flera myndigheter framhåller att det vore värdefullt om exempelvis information om personer som systematiskt har försökt eller lyckats tillskansa sig allmänna medel kunde lämnas vidare i syfte att förhindra att dessa får ut ytterligare medel från andra myndigheter. Allmänt sett tycks myndigheterna anse att det inte finns tillräckliga möjligheter att lämna sådan information i brottsförebyggande syfte.

Riksenheten mot ekonomisk brottslighet har framhållit att det är tveksamt i vilken utsträckning generalklausulen kan åberopas som stöd för utlämnande av uppgifter från en myndighet i brottsförebyggande syfte och att det bör skapas utrymme för myndigheter att utbyta information om ekonomisk brottslighet på ett tidigare stadium än inom ramen för en enskild förundersökning. Därvid bör också tillses att uppgifter som lämnas ut får ett tillräckligt sekretesskydd hos den mottagande myndigheten.

En länsstyrelse har framhållit vikten av att myndigheter i sin tillstånds- och tillsynsverksamhet får så fullständiga upplysningar om

relevanta sakförhållanden som möjligt. Länsstyrelsen har förordat en författningsreglerad skyldighet för vissa myndigheter att lämna upplysningar.

En skattemyndighet har påpekat att generalklausulen inte ger utrymme för att lämna upplysningar till sociala myndigheter om det uppmärksammas personer som "arbetar svart" och samtidigt uppbär socialbidrag.

5.2.4 Informationsutbyte vid myndighetssamverkan

Det har framförts synpunkter på att sekretessregleringen påverkar myndigheternas möjligheter att samverka negativt. Särskilt den bristande överensställningen mellan, å ena sidan, sekretesslagens regler om sekretess mellan myndigheter och, å andra sidan, myndigheternas skyldigheter att samverka med varandra för att bekämpa ekonomisk brottslighet har framhållits.

Många myndigheter, som anser att de nuvarande reglerna i sekretesslagen inte ger tillräckligt utrymme för effektivt myndighets-samarbete, pekar särskilt på generalklausulen som ett problem.

Svårigheterna att utbyta information gör sig enligt myndigheterna särskilt gällande i de olika samarbetsorgan som numera förekommer. Eftersom samma regler gäller för utbyte av sekretessbelagd information mellan myndigheterna inom dessa organ som i övrigt är ett fritt informationsutbyte inte möjligt, trots att syftet med de olika organen är att fördjupa samarbetet mellan myndigheterna.

Åtskilliga myndigheter anser att det skulle underlätta om samma skaderekvisit gällde för samtliga myndigheter inom exempelvis de regionala samverkansorganen. I övrigt är det framför allt den bristande överföringen av sekretess mellan myndigheterna som sägs försvåra samarbetet myndigheterna emellan.

5.3 Informationsutbyte mellan myndigheter och enskilda

5.3.1 Allmänt om informationsutbytet

Under en förundersökning har polis och åklagare möjlighet att med stöd av rättegångsbalkens regler få information från enskilda. Dessa regler synes i huvudsak fungera tillfredsställande.

Myndigheterna har framhållit svårigheterna att lämna information till sådana bidragsbeviljande organ som inte är myndigheter och en av

dem har förordat att det klarläggs i vilken omfattning uppgifter får lämnas till sådana organ. En skattemyndighet har påpekat att myndigheten har uppmärksammat personer med förvärvsinkomster som samtidigt uppbär arbetslöshetsersättning men har i sådana fall inte ansett sig kunna underrätta arbetslöshetskassan. Riksåklagaren har anfört att det bör införas bestämmelser som gör det möjligt för åklagare att generellt lämna uppgifter till sådana organ.

Riksskatteverket har föreslagit att en skattemyndighet bör få lämna upplysningar till Sveriges advokatsamfund om myndigheten upptäcker något anmärkningsvärt rörande en advokat. En sådan skyldighet finns redan såvitt gäller revisorer.

5.3.2 Konkursförvaltare

Myndigheterna har framför allt tagit upp svårigheterna att samarbeta med konkursförvaltare. Eftersom konkursförvaltare inte är myndigheter kan uppgifter inte lämnas till dem med stöd av generalklausulen. Visserligen kan 1 kap. 5 § tillämpas, men endast om det med hänsyn till den utlämnande myndighetens verksamhet är nödvändigt att uppgiften i fråga lämnas. Flera myndigheter har anfört att sekretessbelagda uppgifter bör få lämnas till konkursförvaltare även om 1 kap. 5 § inte är tillämplig, t.ex. för det fall att förvaltaren behöver uppgifterna för att kunna ta tillvara borgenärernas rätt. Riksåklagaren har förordat att uppgifter alltid bör få lämnas från åklagare till konkursförvaltare om uppgifterna behövs för en konkursutredning.

Ytterligare ett hinder mot utlämnande av sekretessbelagd information till konkursförvaltare är att informationen inte omfattas av motsvarande sekretess hos dessa. Uppgifterna kan således komma till gäldenärens eller andras kännedom. Detta förhållande leder bl.a. till att myndigheterna inte anser sig kunna engagera konkursförvaltarna i de regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet. Flera myndigheter har föreslagit att regler införs om att konkursförvaltare inte får föra uppgifter vidare till men för exempelvis en polisutredning. Några myndigheter har förordat att man i sekretesshänseende jämställer konkursförvaltare med myndigheter. En myndighet har förordat att enhetliga sekretessregler bör införas för konkursförvaltare oavsett om det är fråga om advokater eller andra.

Riksskatteverket har i en skrivelse till Justitiedepartementet föreslagit att konkursförvaltare bör kunna få del av andra uppgifter i skatteärenden än revisionspromemorior och utan föregående begäran från förvaltarens sida. Motsvarande synpunkter har framförts av flera myndigheter i svar på Ekobrottsberedningens enkät.

5.3.3 Banker

Banksekretessen anses inte hindra att sekretessbelagda uppgifter lämnas till de brottsutredande myndigheterna under en förundersökning. Däremot kan uppgifter inte lämnas exempelvis i samband med en förutredning. Detta har från åklagarhåll framhållits som en stor olägenhet.

5.4 Sekretessen inom exekutionsväsendet

Flera myndigheter har, som tidigare nämnts, påtalat de problem som uppstår till följd av den otillräckliga sekretessen inom exekutionsväsendet. Eftersom uppgifter som hos polisen kan vara belagda med sekretess i många fall blir offentliga där, tvekar polisen att lämna uppgifter som i och för sig skulle behöva lämnas.

Riksskatteverket har framhållit att sekretessen bör skärpas så att den svarar mot de förväntningar som finns på exekutionsväsendets brottsbekämpande verksamhet. Uppgifter som hos andra myndigheter kan vara belagda med sekretess blir ofta offentliga hos kronofogdemyndigheterna. Detta leder till att de myndigheter från vilka uppgifter begärs inte kan lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen. Eftersom kronofogdemyndigheterna har skyldighet att anmäla brott bör dessa enligt Riksskatteverket omfattas av sekretessbestämmelsen i 5 kap. 1 § och därmed ges möjlighet att sekretessbelägga uppgifter som rör brottsmisstankar. Denna uppfattning delas av flera andra myndigheter.

Flera myndigheter har också påtalat att sekretessen hos tillsynsmyndigheter i konkurs inte är tillräcklig.

5.5 Sekretessen inom skatteförvaltningen

Förvaltningsdomstols beslut rörande åtgärder enligt tvångsåtgärdslagen omfattas inte av sekretess. Riksenheten mot ekonomisk brottslighet har påtalat att detta inte sällan skapar problem när polisen och åklagare tillsammans med en skattemyndighet planerar en aktion mot en skattskyldig som misstänks för brott. Ett beslut enligt tvångsåtgärdslagen bör därför kunna undanhållas den som berörs av beslutet åtminstone en kort tid.

5.6 Sekretessen hos andra myndigheter som deltar i samverkan mot ekonomisk brottslighet

Flera myndigheter har anfört att de myndigheter som ingår i de regionala samverkansorganen inte alltid kan sägas agera som biträde åt polis- och åklagarmyndigheter, varför uppgifter hos dessa myndigheter inte omfattas av sekretessen i 5 kap. 1 §. Uppgifter om myndighetsgemensamma aktioner kan därför komma att bli offentliga hos vissa myndigheter, trots att de omfattas av sekretess hos bl.a. polisen och åklagaren. Riksåklagaren har framhållit att samma sekretesskydd bör gälla för samma typ av uppgifter oavsett vid vilken av de samverkande myndigheterna som uppgiften förekommer.

Riksenheten mot ekonomisk brottslighet har förordat att sekretessreglerna på det brottsbekämpande området i större utsträckning än nu bör följa uppgiften så att samma sekretesskydd kan upprätthållas oberoende av var uppgiften finns. Enhetliga regler om sekretess för uppgifter hos de samverkande myndigheterna skulle lösa de tillämpningsproblem som den nuvarande regleringen för med sig.

Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen och Riksskatteverket har i sitt gemensamma yttrande över de regionala samverkansorganens rapporter år 1997 föreslagit att det bör införas möjlighet att sekretessbelägga uppgifter i de nyss nämnda rapporterna om t.ex. planerade myndighetsgemensamma kontrollaktioner.

5.7 Sekretess gentemot part

Enligt 14 kap. 5 § hindrar sekretess som regel inte part från att ta del av handling eller material i ett ärende. Det har påpekats att det är oklart om bestämmelsen gäller hos polisen och åklagare i förhållande till en målsägande.

Rikspolisstyrelsen har framhållit att en myndighet som får sekretessbelagda uppgifter från polisen, vilka tillförs ett ärende hos myndigheten, har mycket små möjligheter att vägra lämna ut uppgifterna till den som är part i ärendet. Detta torde enligt Rikspolisstyrelsen i sin tur hämma polisens benägenhet att lämna uppgifter.

Riksskatteverket har anfört att en anmälan om brott som översänds från konkursförvaltare till kronofogdemyndigheter och tillsynsmyndigheter ofta tillförs pågående indrivningsärenden respektive tillsynsaktens. Därmed skulle gäldenären enligt verket få rätt till insyn i handlingarna på grund av sin partsställning.

5.8 Uppgifter om beslag

Flera myndigheter har påtalat att polisen enligt beslut av JO inte har rätt att lämna uppgifter till kronofogdemyndigheten om att beslagtagna egendom kommer att lämnas tillbaka till den från vilken egendomen togs. En sådan underrättelse skulle kunna ge kronofogdemyndigheten tillfälle att mäta ut den beslagtagna egendomen för den berördes skulder. Myndigheterna har ansett det stötande att egendom måste lämnas ut till exempelvis en misstänkt person trots att det är känt att han har stora skatteskulder. Riksskatteverket har i en rapport till regeringen föreslagit att polis och åklagare skall åläggas att i samband med beslag alltid undersöka om den misstänkte är restförd och för det ändamålet få direktåtkomst till utskökningsregistret.

6 Allmänna utgångspunkter

6.1 Vilka sekretessproblem har identifierats?

De sekretessproblem som har identifierats kan kort sammanfattas på följande sätt:

- organisatoriska förändringar har inte föranlett några förändringar i sekretesslagstiftningen,
- sekretess råder mellan myndigheter och i viss utsträckning inom myndigheter vilket förhindrar ett fritt informationsutbyte,
- olika utformade sekretessregler – från absolut sekretess till stor öppenhet – gör det svårt att överföra sekretessbelagd information mellan olika verksamhetsområden,
- nya samarbetsformer har inte följts upp med översyn av sekretessreglerna,
- ett fritt informationsutbyte kan inte förekomma vid samarbete med organ som inte styrs av sekretesslagens regler,
- de sekretessregler som gäller för brottsbekämpande verksamhet knyter i stor utsträckning an till rättegångsbalkens regler medan brottsbekämpningen alltmåra inriktas på förebyggande arbete som saknar närmare reglering,
- sekretesslagen upplevs som svårtillämpad och tjänstemännens kunskap om såväl egna som andras sekretessregler är många gånger för dålig.

Som framgått av den tidigare redovisningen är de sekretessproblem som har påståtts utgöra hinder mot en effektiv bekämpning av ekonomisk brottslighet av vitt skilda slag. De kan i huvudsak sammanfattas i följande kategorier.

En typ av problem hör samman med myndighetsorganisationen. De består i att bekämpning av ekonomisk brottslighet – i motsats till bekämpning av exempelvis våldsbrott och tillgreppsbrott – normalt kräver ett nära och långsiktigt samarbete och ett fortlöpande flöde av information mellan å ena sidan polis/åklagare och å andra sidan

myndigheter som inte har till primär uppgift att bekämpa brott. En effektiv bekämpning av ekonomisk brottslighet involverar utöver polisen (alternativt tullen samt numera också skattebrottsenheterna) och åklagare i första hand myndigheterna inom skatteförvaltningen och exekutionsväsendet men kan, beroende på ärendets art, beröra ett stort antal andra myndigheter av vilka många sällan kommer i kontakt med brottsutredande organ. Regelsystemen är uppbyggda med sikte på ett nära samarbete mellan polisen och åklagare medan det i princip saknas övergripande regler för samarbetet mellan polis/tull/åklagare – som också har enhetliga sekretessregler för brottsbekämpning – och andra aktörer när det gäller bekämpningen av såväl ekonomisk som annan brottslighet.

Vissa steg mot att överbrygga organisatoriska problem har tagits genom inrättandet den 1 januari 1998 av Ekobrottsmyndigheten och av särskilda skattebrottsenheter inom skatteförvaltningen. Vidare har regionala samverkansorgan under ledning av landshövdingen inrättats i varje län med början år 1995. Dessa organisatoriska förändringar har dock inte föranlett några förändringar i sekretessregleringen. De grundläggande strukturproblemen såvitt gäller sekretess och informationsutbyte har således inte lösts, samtidigt som nya problem har uppstått.

Förutsättningarna för ett nära samarbete präglas vidare av att berörda myndigheter har olika regelverk, mål och prioriteringar och att graden av insyn i verksamheten varierar. Många av de uppgifter som är av intresse för bekämpningen av ekonomisk brottslighet är sekretessbelagda. Eftersom huvudregeln är att det råder sekretess mellan myndigheter (och även inom myndigheter) finns det inte rättsliga förutsättningar för att fritt utbyta uppgifter.

Myndigheterna har framhållit olika problem som är förknippade med bristen på enhetliga sekretessregler för de myndigheter som ingår i de regionala samverkansorganen eller som deltar i andra former av samarbete. Förutsättningarna för att gemensamt bygga upp kunskaper och att etablera ett nära samarbete varierar därför mellan myndigheterna, beroende på vilket som är deras normala verksamhetsfält och vilka regler, inte minst på sekretessområdet, som gäller för detta. Nivån på sekretessen varierar från skatteförvaltningen, där sekretessen i stor utsträckning är absolut, till myndigheter där sekretessen av tradition är mycket begränsad. Att sekretessreglerna är olika utformade är således ett annat problem.

Sekretesslagens regelsystem utgår vidare från vissa myndighetsstrukturer, vissa typer av verksamhet, vissa ärendekategorier etc. Inom ramen för samarbete som äger rum i strukturer som lagstiftaren inte har förutsett eller som inte kan hänföras under befintliga sekretessbestäm-

melser kan sekretessbelagd information inte heller utbytas fritt. Efter sekretesslagens tillkomst har organisationen för bekämpning av ekonomisk brottslighet förändrats. Myndigheterna har vidare kommit att samarbeta på ett sätt som inte kunde förutses vid lagens tillkomst. Exempel på detta är de regionala samverkansorganen. Dessa är avsedda att verka som paraplyorganisationer utan egen myndighetsstatus för myndighetssamarbetet på regional nivå.

Mellan de myndigheter och organ som oftast samarbetar vid bekämpning av ekonomisk brottslighet (polisen, tullen, åklagare, skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter) har successivt ett mycket gott samarbete byggts upp men detta begränsas, som framgått ovan, av varje aktörs roll och regelsystem. I fråga om vissa brottstyper krävs på motsvarande sätt ett nära samarbete mellan polis och åklagare och exempelvis Finansinspektionen eller bidragsbeviljande myndigheter såsom länsstyrelserna eller Jordbruksverket; vad som kan kallas den sekundära kretsen av samarbetande myndigheter och organ. När det gäller denna senare krets av aktörer befinner sig de brottsutredande myndigheterna fortfarande bara i början av det för en effektiv brottsbekämpning nödvändiga upparbetandet av kontakter och rutiner. Kunskapen om andra myndigheters sekretessreglering är också bristfällig.

Samarbetet kan ibland få så fasta former att det liknar en särskild organisation. De regionala samarbetsorganen och den operativa verksamhet som bedrivs med dessa organ som tillskyndare är typiska exempel på hur verksamheten finner nya vägar medan regelsystemet förblir oförändrat. På så sätt skapas en spänning mellan förväntningarna på det nya samarbetet och reglerna på sekretessområdet.

Bekämpningen av ekonomisk brottslighet förutsätter i betydande utsträckning att även organ som inte är myndigheter engageras. Viktigast i det sammanhanget är konkursförvaltarna, till vilkas uppgifter det hör att anmäla brott i konkurser. Konkursförvaltare svarar för en betydande del av det totala antalet anmälningar om ekonomisk brottslighet. I och med att konkursförvaltare är enskilda organ – och därmed inte styrs av de för myndigheterna gällande reglerna om sekretess och tystnadsplikt – kan ett fritt utbyte av information mellan de brottsbekämpande myndigheterna och konkursförvaltarna inte äga rum.

En annan typ av problem hör samman med den ekonomiska brottslighetens struktur. Denna brottslighet är ofta svårupptäckt. Vidare kännetecknas den av att det kan vara svårt att i ett inledande skede avgöra vad som är brott och vad som måhända är klandervärdt och illojalt men som ryms inom gällande regelsystem. Som exempel kan nämnas att skatteplanering är tillåtet men att den i det enskilda fallet

kan gå över gränsen för det tillåtna och utgöra skattebrott. Gränsen mellan vad som är lagligt och olagligt är således mycket svårare att se när det gäller ekonomisk brottslighet än beträffande andra brottstyper. Det är därför många gånger svårt för en myndighet att avgöra om brott har förekommit och om det föreligger möjlighet – eller rentav en skyldighet – att anmäla vad som förevarit.

Det är emellertid inte bara när frågan om brottsanmälan aktualiseras som myndigheter, som mera sällan kommer i kontakt med brottsutredningar, tvekar om i vilken utsträckning de får och skall samarbeta med polisen och åklagare. Samarbetsfrågor kan uppkomma både generellt och i enskilda fall.

Sekretessregleringen knyter vidare i stor utsträckning an till de traditionella formerna för brottsbekämpning, främst reglerna om brottsutredning i rättegångsbalken. Under de senaste åren har utvecklingen alltmer gått i riktning mot att man försöker förebygga och förhindra brott och utbyta information på ett så tidigt stadium som möjligt, ofta innan det över huvud taget finns något konkret som kan liknas vid en brottsmisstanke. Syftet med sådant informationsutbyte är som regel att samla, lagra och analysera information som på lite längre sikt kan leda till brottsutredningar eller som kan leda till att brott förhindras. Utbyte av sekretessbelagd information på detta stadium är något som lagstiftaren först nu har uppmärksammat och som ännu inte har fått genomslag i sekretessregleringen.

I sekretesslagen finns en generalklausul (14 kap. 3 §) som medger uppgiftslämnande i de fall där intresset av att en sekretessbelagd uppgift lämnas uppenbart väger över det intresse som sekretessen skall skydda. Tillämpningen av och synen på generalklausulen växlar mellan olika myndigheter. Generalklausulen har därför sannolikt inte fått avsedd genomslagskraft.

Ytterligare ett huvudproblem – som märkts tydligt i samband med Ekobrottsberedningens enkät om sekretessproblem och i våra kontakter med myndighetsföreträdare och andra – är bristen på kunskaper om sekretessregleringen, hur den skall tillämpas och dess påverkan på möjligheterna att samverka för en effektivare brottsbekämpning. Detta har visat sig i bl.a. önskemål om minskad sekretess för uppgifter som över huvud taget inte är sekretessbelagda, en övertolkning av gällande sekretessregler på så sätt att den egna sekretessen värnas medan andra myndigheters sekretess anses vara av mindre vikt, synpunkter på samverkan mellan myndigheter som bygger på felaktig syn på den grundläggande sekretessregleringen etc. Vi nödgas därför konstatera att bristande kunskap om sekretessregleringen i sig utgör ett hinder för en effektiv samverkan mellan myndigheter vid bekämpning av ekonomisk brottslighet. Av stor betydelse för tillämparnas svårigheter är

naturligtvis det som ofta framhålls, nämligen att sekretesslagen är svåröverskådlig och i många avseenden svår att tillämpa.

6.2 Grundläggande frågor för det fortsatta arbetet

Ett av de problem som har betonats starkast är att sekretess gäller mellan myndigheter och inom myndigheter och att det inte finns någon enhetlig sekretessreglering för de myndigheter som primärt samarbetar i bekämpningen av ekonomisk brottslighet. En grundläggande fråga är således sekretessen mellan dessa myndigheter och den därmed sammanhängande frågan om sekretessregleringen kan ges en mera enhetlig utformning än i dag för dessa.

En annan av svårigheterna med bekämpningen av ekonomisk brottslighet är att den involverar så många olika aktörer, av vilka de flesta har ett regelsystem som inte i första hand tar sikte på just brottsbekämpning. En viktig fråga i det fortsatta arbetet blir därför att identifiera behovet av nya regler som tar sikte på de aktörer som inte har brottsbekämpning som förstahandsuppgift.

En svårighet med sekretessregleringen på brottsbekämpningens område är vidare att denna verksamhet i sig är så mångfacetterad och inte låter sig inordnas i sedvanliga förvaltningsrättsliga former. Här kan erinras om att förundersökning är ett förfarande som följer särskilda regler för informationsinhämtande, dokumentation, rätt till insyn, etc. Polisens (och även tullens) brottsbekämpande verksamhet utanför förundersökning är till större delen oreglerad. En fråga som vi därför får anledning att ta ställning till är om vissa förfaranden som i dag är mer eller mindre oreglerade måste ges en lagteknisk inramning för att regler om sekretess och sekretessgenombrott skall kunna utformas.

Ett effektivt och långsiktigt brottsförebyggande arbete kräver vidare att information både hämtas in och lämnas ut av de brottsutredande myndigheterna, dvs. den förutsätter en växelverkan mellan olika aktörer. En sådan växelverkan är nödvändig bl.a. för att riskmedvetandet skall höjas hos myndigheter och enskilda som riskerar att utsättas för brott. Den krävs också för att myndigheterna skall kunna bygga upp tillräckliga kunskaper om brottsligheten för att kunna förebygga brott genom förändringar av olika slag i lagstiftning, arbetsrutiner, beteenden etc. samt för att i enskilda fall kunna förhindra planerade brott. Frågan är om den nuvarande regleringen ger tillräckligt utrymme för att systematiskt ta till vara myndigheternas sekretessbelagda information för brottsbekämpande ändamål.

Innan vi går närmare in på olika delfrågor finns det dock anledning att ställa sig frågan om man, med hänsyn till att många av de sekretessproblem som har identifierats är intimt förknippade med den grundläggande strukturen i sekretesslagen, bör förändra grundstrukturen i den nuvarande regleringen. Den frågan, som vi behandlar i avsnitt 7, måste ställas mot bakgrund av att utredningen har möjlighet att föreslå generella lösningar.

7 Bör grundstrukturen i sekretesslagen ändras?

7.1 Samverkan mellan och inom myndigheter

Mot bakgrund av att en översyn av hela sekretesslagen har beslutats föreslår vi inga förändringar i grundstrukturen i lagen. Vi utgår därför i det fortsatta arbetet från att – som sägs i direktiven till den nya utredningen – sekretess alltjämt skall gälla mellan myndigheter.

7.1.1 Bakgrund

Åtskilliga av de problem som har påtalats hör samman med principen om sekretess mellan myndigheter och olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. En av sekretesslagens hörnstenar är nämligen att sekretess för en uppgift hos en myndighet gäller inte bara gentemot enskilda medborgare utan även mot andra myndigheter (1 kap. 3 §). Den lagstiftning som föregick sekretesslagen tog visserligen inte direkt sikte på förhållandet mellan myndigheter, men det ansågs ändå att bestämmelser om sekretess i princip skulle beaktas även när en myndighet begärde att en handling skulle lämnas ut. Reglerna var emellertid utformade så att ett visst utbyte av information mellan myndigheter kunde förekomma. Under arbetet med sekretesslagen konstaterades att myndigheter måste kunna bistå varandra genom att t.ex. lämna nödvändiga uppgifter. Även hemlig information måste kunna utbytas. Det ansågs dock viktigt att informationsutbytet inte förblev oreglerat. Departementschefen anförde bl.a. att ett allt större intresse hade koncentrerats kring frågan om skyddet gentemot myndigheter för sekretessbelagd information om enskilda (prop. 1979/80:2 del A, s. 90 f.). Vidare ansågs det att ett fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om enskild i princip

ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den inhämtas. Vad man framför allt tänkte på var att uppgifter som finns hos en myndighet hos en annan myndighet kan läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Dessutom menade departementschefen att den omständigheten att ett större antal tjänstemän får kunskap om ett känsligt förhållande kunde upplevas som menligt av den som uppgiften rör. Risker för obehörig vidare spridning kunde också öka, även om uppgiften omfattades av sekretess hos den mottagande myndigheten. Departementschefen ansåg det därför viktigt att statsmakterna markerade en restriktiv inställning till utbytet av känslig information mellan myndigheter. Sekretessen mellan myndigheter och inom en myndighet borde därför regleras så långt som möjligt. Dessa överväganden ledde till att sekretessen mellan myndigheter reglerades på samma sätt som sekretessen i förhållande till enskilda. Samtidigt föreslogs bestämmelser om undantag från sekretess, vilka innebar att uppgift skulle få lämnas dels om det följer av föreskrifter om uppgiftsskyldighet i lag eller förordning (14 kap. 1 §), dels efter en intresseavvägning (14 kap. 3 §). Några år senare infördes i 14 kap. 2 § bestämmelser om att uppgift får lämnas till polis och åklagare i och för förundersökning.

Allmänt sett kan sägas att reglerna i 14 kap. sekretesslagen – i kombination med reglerna i 15 kap. 5 § och med regler om tvångsmedel i rättegångsbalken och i vissa andra lagar och författningar – innebär att brottsutredande myndigheter i princip kan få tillgång till all, även sekretessbelagd, information som behövs för en förundersökning. Något allmänt behov av att ändra sekretessregleringen för den verksamheten finns därför inte; låt vara att den kan behöva justeras på enstaka punkter.

När det gäller brottsanmälan följer lagstiftningen i princip två linjer; vissa myndigheter (och organ med offentligrättsliga uppgifter) har i lag eller annan författning ålagts att anmäla brott medan andra myndigheter genom regleringen i 14 kap. 2 § har getts en rätt att anmäla brott som är av viss svårhet eller av visst slag. En svaghet med den nuvarande regleringen är dock att olika myndigheter och skilda brottstyper behandlas olika.

Bekämpningen av ekonomisk brottslighet innehåller emellertid betydligt fler inslag än enbart brottsutredning. Vad som utvecklas allt mera är sådan verksamhet som syftar till brottsbekämpning i vid mening. Att förhindra att brott begås i enskilda fall där kunskap om brottsplaner har nått de brottsbekämpande organen är ett sådant exempel. Att förebygga framtida brott genom att förbättra kontroll-

systemen, utbyta kunskaper och diskutera generella frågor är ett annat. Vidare bör särskilt uppmärksammas den underrättelseverksamhet som är under uppbyggnad hos polisen, tullen och skattebrottsenheterna.

Den nuvarande sekretessregleringen tar sikte på en traditionell myndighetsstruktur och på informationsutbyte främst inom ramen för enskilda ärenden. Tanken är att ett fortlöpande och regelbundet utbyte av sekretessbelagd information skall ha stöd antingen i de enskilda reglerna i sekretesslagen eller i en uppgiftsskyldighet som är knuten till 14 kap. 1 §, medan generalklausulen skall kunna användas för en intresseavvägning i övriga fall.

Även om vissa förändringar har gjorts i sekretesslagen i fråga om informationsutbyte mellan myndigheter har den grundläggande synen på detta inte ändrats sedan lagens tillkomst.

I det följande kommer vi i stor utsträckning att behandla behovet av att utbyta sekretessbelagd information i brottsbekämpande syfte utanför förundersökning. Innan vi går närmare in på den frågan, och tidigare nämnda frågor, är det emellertid viktigt att diskutera vissa principfrågor som rör uppbyggnaden av sekretesslagen.

7.1.2 Beslutad översyn av sekretesslagen

I direktiv till en allmän översyn av sekretesslagen utfärdade den 16 april 1998 sägs bl.a. följande under avsnittet om samverkan mellan myndigheter.

En grundtanke med att sekretess skall gälla mellan myndigheter är att minimera risken för att känsliga uppgifter sprids till en alltför stor krets och att uppgifterna inte utan goda skäl skall kunna utnyttjas för andra ändamål än dem för vilka de samlats in. Att det därmed inte är möjligt för myndigheterna att alltid bedriva sin verksamhet så effektivt som de önskar är en konsekvens som får accepteras. Det är å andra sidan inte acceptabelt om sekretessen i alltför hög utsträckning hindrar kommunerna att organisera verksamheten på de sätt som de själva anser bäst. Reformen med den fria kommunala nämndorganisationen har medfört särskilda problem, eftersom möjligheten har begränsats att samverka inom verksamhetsområden som fördelats mellan olika fristående nämnder. Samverkansproblem på grund av sekretesshinder finns också i samarbetet inom och mellan statliga myndigheter och mellan statliga och kommunala myndigheter.

I fråga om uppdraget, som i denna del skall vara avslutat senast den 1 maj 2001, sägs följande.

Kommittén skall utreda förutsättningarna för att öka möjligheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter mellan och inom myndigheterna i syfte att förbättra förutsättningarna för deras samverkan. Kommittén skall presentera de olika lösningar som kan finnas och analysera konsekvenserna av dem. Utgångspunkten skall vara att sekretessbelagda uppgifter inte får spridas i onödan och att de skall få ett tillräckligt starkt sekretesskydd hos mottagarna, så att de negativa konsekvenserna av uppgiftslämnandet minimeras. Kommittén skall särskilt uppmärksamma de problem som den fria kommunala nämndorganisationen ger upphov till på detta område. Kommittén skall ta ställning till om myndigheter och verksamhetsgrenar inom myndigheter är de enda tänkbara utgångspunkterna för de gränser som bör gälla när det gäller uppgiftslämnande dem emellan eller om det finns andra enheter inom vilka uppgifter bör få lämnas trots sekretess. De begrepp som skall användas för att beteckna de enheter mellan vilka sekretess skall gälla måste vara utformade så att det uppstår så få avgränsningsproblem som möjligt.

I sammanfattningen av kommitténs uppdrag sägs att i detta ingår att vid en allmän översyn av sekretesslagen undersöka i vilken utsträckning lagen kan förbättras med bibehållen balans mellan intresset av offentlighet och insyn å ena sidan och integritets- och andra sekretesskyddsintressen å den andra.

7.1.3 Överväganden

Sekretessreglerna är, som tidigare påpekats, inte anpassade för det utvidgade myndighetssamarbete som regeringen numera förordar som ett medel i bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Även om regeringen när den utfärdat myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot den ekonomisk brottsligheten har framhållit vikten av samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter är utgångspunkten alltså att sekretesslagens regler om utbyte av känsliga uppgifter mellan myndigheter styr möjligheterna att åstadkomma ett berikande informationsflöde, i den mån sekretess gäller (regeringens myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot ekonomisk brottslighet år 1998, Ju97/6910). Sekretessbestämmelserna kan således i viss mån verka hindrande för effektiviteten och motverka tanken bakom de

olika samarbetsorgan som har bildats i syfte att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet.

De behov av samverkan och de problem att samarbeta som har påtalats nu är i princip desamma som från tid till annan har diskuterats i olika lagstiftningsärenden på sekretessområdet där myndigheternas krav på en effektiv brottsbekämpning har vägts mot andra intressen. Frågan är om utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten under senare år motiverar ett nytt synsätt. Vad vi åsnyftar är det ökade behovet av samarbete ställt i relation till arten och omfattningen av den ekonomiska brottsligheten. Den ekonomiska brottsligheten är i dag betydligt mera frekvent och varje enskilt brott rör som regel väsentligt större ekonomiska värden än tidigare. Härtill kommer de dokumenterade svårigheterna att komma till rätta med brottsligheten med sedvanlig organisation. Frågan är då om dessa förändringar nu motiverar en radikalt annorlunda inställning till frågan om sekretess mellan och inom myndigheter.

Sett från ett renodlat effektivitetsperspektiv skulle bekämpningen av ekonomisk brottslighet utan tvekan gynnas bäst om ett i princip fritt informationsutbyte kunde äga rum utan hinder av sekretess mellan de myndigheter och organ som har uppgifter av betydelse för brottsbekämpningen. Ett väl fungerande samarbete mellan framför allt polisen, åklagare, skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter där alla typer av uppgifter fritt kunde utbytas skulle gagna det brottsförebyggande arbetet – och därmed på sikt kunna minska antalet ekonomiska brott – och skulle förenkla arbetet med brottsutredning och lagföring. Även en rad andra positiva effekter skulle kunna uppnås, inte minst en förbättrad indrivning så att de ekonomiska incitamenten att begå ekonomisk brottslighet skulle minska. Med ett fritt informationsutbyte skulle varje myndighet kunna bidra med information om bl.a. de personer som antas kunna begå ekonomisk brottslighet eller som tidigare gjort sig skyldiga till sådan, om deras bolag och andra juridiska personer, om deras ekonomiska och personliga förhållanden, om bulvaner som de utnyttjar eller har utnyttjat, om företag och personer som tillhandahåller tvivelaktig rådgivning, om brottsplaner som har kommit till användning, etc.

Det skulle emellertid inte räcka med ett fritt informationsutbyte mellan de tidigare nämnda myndigheterna om man vill uppnå en maximal effekt i kampen mot ekonomisk brottslighet. I fråga om vissa EU-bidrag skulle motsvarande informationssamlade och -utbyte behövas i förhållande till bl.a. länsstyrelserna, Jordbruksverket, NUTEK, Fiskeriverket och ett stort antal andra myndigheter och organ. Vid andra brottstyper, som exempelvis miljöbrotten, skulle på

motsvarande sätt ett fritt informationsutbyte mellan ett betydande antal myndigheter kunna behövas.

På sikt skulle myndigheterna med hjälp av gemensamma kunskaper, inhämtade från olika håll och för skilda syften, kunna bygga upp en mycket effektiv kunskapsbas rörande ekonomisk brottslighet och förbättra den egna myndighetens förmåga att snabbt ingripa mot de brott som upptäcks. Förutsättningarna för att upptäcka dold brottslighet skulle sannolikt också öka.

Frågan är emellertid om ett fullständigt fritt informationsutbyte utan hinder av sekretess skulle vara acceptabelt från andra utgångspunkter.

Det är – utöver den mångåriga traditionen att inte tillåta ett fritt informationsflöde mellan olika delar av den offentliga förvaltningen eftersom ett sådant snabbt skulle kunna leda till en i det närmaste total kontroll över medborgarna – framför allt tre aspekter som bör beaktas.

Den första aspekten är innehållet i informationen. De uppgifter det kan röra sig om spänner från mycket konkreta sakuppgifter vars riktighet kan ha prövats av såväl åklagare som domstolar till sådana lösryckta påståenden om brottslighet som helt saknar konkretion och därmed inte heller går att verifiera. Det kommer vidare att vara fråga om uppgifter om såväl vad som har inträffat som vad som förväntas inträffa. Uppgifter av det senare slaget är givetvis mycket osäkra. Risken för att mindre väl underbyggda, ofullständiga, missvisande eller rentav felaktiga uppgifter sprids måste därför vägas in. Det kan nämligen i längden inte undvikas att information blir felaktig, övertolkas eller feltolkas utan att någon enskild befattningshavare kan lastas för detta. Ju rikligare ett informationsflöde är desto större är risken att också sådan information sprids. En uppgift som rycks ur sitt sammanhang kan vidare, beroende på var den senare dyker upp, komma att tillmätas en helt annan betydelse än i sitt ursprungliga sammanhang. Det är i praktiken omöjligt att kontrollera hur viss information som lämnas från en myndighet senare används av en annan myndighet. Det är därmed också svårt att förhindra att en viss missvisande eller ofullständig uppgift inte feltolkas gång på gång.

Den andra aspekten är att medborgarna normalt skall kunna utgå från att känsliga uppgifter som de lämnat till en myndighet för en viss verksamhet inte används för helt annan verksamhet. Särskilt känsligt är det om uppgifterna lämnats med anledning av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Det kan med fog befaras att medborgarnas uppgiftslämnande skulle ske motvilligare och att uppgifterna skulle komma att bli mer ofullständiga om de som lämnar uppgifterna tror att dessa kommer att användas i helt andra sammanhang och kanske även av andra myndigheter. I fråga om sekretessbelagda skatteuppgifter har

lagstiftaren funnit det acceptabelt med ett förhållandevis fritt informationsutbyte mellan olika myndigheter och verksamhetsgrenar inom skatteförvaltningen, om uppgifterna behövs för verksamheten. Motsvarande synsätt har anlagts i fråga om tullens fiskala verksamhet (prop. 1979/80:146 s. 26) och den indrivningsverksamhet som rör skatter och avgifter. Beträffande informationsutbyte med andra myndigheter har däremot en betydligt mera restriktiv hållning förordats av lagstiftaren.

Den tredje aspekten är skyddet för den enskildes integritet. När det gäller sekretessbrytande regler skall alltid en avvägning göras mellan behovet av att skapa tillgång till uppgiften och det intresse som sekretessen skyddar. Ju fler som har tillgång till uppgiften, desto större är risken att uppgiften används på ett sätt som inte ursprungligen har varit avsett. Vissa uppgifter, bl.a. sådana som rör en persons tidigare brottslighet, har traditionellt ansetts kräva ett särskilt starkt skydd. I viss mån kan dock den synen vara på väg att förändras. I ett betänkande av Bulvanutredningen föreslås att kreditupplysningsföretag skall kunna ges tillgång till och rätt att sprida uppgifter ur belastningsregistret (se avsnitt 7.5). Samtidigt har emellertid statsmakterna nyligen beslutat att skärpa sekretessen för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden hos bl.a. polisen och åklagare.

Lagstiftaren har tidigare ställt sig negativ till en generell reglering av myndigheternas skyldighet resp. rättighet att anmäla brott och lämna uppgifter för brottsbekämpande ändamål (prop. 1983/84:142). Förslaget, som var föranlett av farhågor för att lagstiftningen inte lämnade tillräckligt utrymme för ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter för bekämpning av organiserad och ekonomisk brottslighet, ansågs alltför långtgående. I stället valdes en linje som innebär en noggrann reglering av de situationer där det är tillåtet att lämna uppgifter utan hinder av sekretess. Regelverket har sedan successivt anpassats när det uppkommit nya behov av sekretessgenombrott.

Genom direktiven till den nya sekretessutredningen har regeringen angett sin grundsyn på frågan om sekretessregleringen och därvid tagit ställning för att den nuvarande ordningen med sekretess mellan myndigheter skall finnas kvar. Detta påverkar självfallet vårt arbete.

I sammanhanget bör också nämnas att regeringen nyligen har tagit ställning till frågor av likartat slag i samband med propositionen om behandling av personuppgifter i skattemyndigheternas brottsutredande verksamhet (prop. 1998/99:34). Några bestämmelser om utlämnande av uppgifter från skattebrottsenheterna till bl.a. åklagar-, polis-, skatte- och tullmyndigheter föreslås inte. Regeringen bedömer att sekretesslagens regler på området är tillräckliga. Skattebrottsenheterna

föreslås inte heller få tillgång till skatteregistret. Det är enligt regeringen väsentligt att det inte råder något tvivel om att den fiskala och den brottsutredande verksamheten inom skattemyndigheten bedrivs åtskilda. När närmare erfarenheter har vunnits av skattebrottsenheternas arbete kan det, enligt vad som sägs i propositionen, finnas anledning att återkomma till frågan. Däremot har skattemyndigheterna i sin brottsutredande verksamhet tillgång till uppgifter ur polisens belastningsregister och misstankeregister (SFS 1999:91 och 1999:92). I fråga om uppgifter som behandlas med stöd av polisdatalagen har regeringen funnit att sekretesslagens regler skall tillämpas. Frågan om utlämnande av sådana uppgifter får därför prövas med utgångspunkt i sekretesslagstiftningen. Vidare föreslås att skattemyndigheten i sin brottsutredande verksamhet skall få tillgång till tullens brottsregister. En reglering av detta skall emellertid avvakta den översyn av tullens brottsregister som är aktuell.

Ekosekretessutredningens uppdrag rör delvis samma frågor som de som ingår i uppdraget till den i avsnitt 7.1.2 nämnda kommittén som skall se över sekretesslagen. Kommittén kommer inom kort att påbörja arbetet med att generellt se över frågan om sekretess utgör hinder mot myndighetssamverkan. Mot den bakgrunden anser vi att det inte är lämpligt att nu, för samverkan mellan ett fåtal myndigheter och i ett i förhållande till det totala antalet anmälda brott litet antal brottsutredningar, föreslå lösningar som bryter mot den grundläggande strukturen i sekretesslagen och som kanske skulle gå stick i stäv med direktiven för översynen av sekretesslagen. Vår utgångspunkt är således att sekretess alljämt skall gälla mellan myndigheter och i förekommande fall även inom myndigheter. Vi återkommer till frågan om samverkan mellan myndigheter i konkreta situationer men lämnar med detta den generella frågan om man skall ändra den grundläggande synen på sekretess mellan myndigheter.

7.2 Generalklausulen och dess tillämpning

De problem som påtalats ger inte underlag för att föreslå ändringar i generalklausulen. Vi har i stället inriktat arbetet på att se över andra bestämmelser och att på olika sätt förbättra förutsättningarna för att kunna tillämpa generalklausulen.

7.2.1 Bakgrund

Enligt generalklausulen i 14 kap. 3 § första stycket sekretesslagen 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 skall skydda. I paragrafens andra stycke har tagits in vissa undantag från generalklausulens tillämpningsområde. Undantagen avser uppgifter som omfattas av särskilt sträng sekretess. Generalklausulen får inte heller tillämpas om det strider mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204).

Av förarbetena framgår att generalklausulen särskilt ger utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna (prop. 1979/80:2 del A, s. 326). Vid bedömningen av om uppgifter skall lämnas ut bör hänsyn bl.a. tas till om uppgifterna blir sekretessbelagda hos den mottagande myndigheten i samma utsträckning som hos den utlämnande (Regner s. 14:26). Även rutinmässigt uppgiftslämnande kan förekomma med stöd av generalklausulen. Lagstiftningen bygger dock på att sådant uppgiftslämnande skall vara författningsreglerat och det är enligt propositionen endast i undantagsfall som rutinmässigt uppgiftslämnande som inte är författningsreglerat kan anses tillräckligt motiverat för att generalklausulen skall anses tillämplig (a. prop. s. 327). Den intresseavvägning som skall göras enligt bestämmelsen kan i dessa fall göras på förhand och behöver inte avse prövning av individuella fall. Tanken är således att det skall finnas regler för sådant utbyte av uppgifter som är avsett att förekomma regelbundet.

Det har från skilda håll framhållits att generalklausulen inte ger myndigheterna tillfredsställande möjligheter att utbyta information med varandra i brottsförebyggande verksamhet. Inte heller anses den ge polisen tillräcklig befogenhet att hämta in sekretessbelagd information i underrättelseverksamhet.

7.2.2 Överväganden

Till viss del hänger de problem som påtalats sannolikt samman med att generalklausulen allmänt sett är svår att tillämpa. Det är t.ex. ofta oklart för myndigheterna vilken sekretess som kommer att gälla för

uppgifterna hos den mottagande myndigheten. Uppenbarhetsrekvisitet leder också till en mycket restriktiv tillämpning. Vi har därför ställt oss frågan om de problem som myndigheterna har redovisat skulle kunna lösas genom t.ex. en ändring av det rekvisitet eller av paragrafen i övrigt.

Utformningen av generalklausulen är sådan att den i och för sig inte hindrar ett rutinmässigt utbyte av uppgifter mellan myndigheter utan särskild författningsreglering. Bestämmelsen bygger emellertid på att regelbundet utlämnande av uppgifter skall vara författningsreglerat (jfr a. prop. s. 327). Som vi ser det är det också bättre att reglera uppgiftslämnande i så stor utsträckning som möjligt, än att hänvisa myndigheterna till att utnyttja generalklausulen. Detta gäller särskilt för verksamhet som har permanent karaktär och som förutsätter ett regelbundet utbyte av sekretessbelagd information. Genom författningsbestämmelser kan lagstiftaren då ge erforderliga anvisningar för när integritetshänsynen bör få vika för effektiviteten. Bestämmelser om uppgiftslämnande är lättare för myndigheterna att tillämpa än den allmänt hållna generalklausulen. För mera ovanliga fall kan det vara lämpligare att luta sig mot generalklausulen än att utvidga speciallagstiftningen så mycket att den träffar alla tänkbara fall. En alltför omfattande speciallagstiftning kan nämligen också leda till tillämpningssvårigheter. Vad man bör eftersträva är således en balans mellan, å ena sidan, speciallagstiftning för de fall av uppgiftslämnande som är frekventa och, å andra sidan, generalklausulen för de mera udda fallen.

När det gäller bekämpningen av ekonomisk brottslighet står enligt vår mening ofta stora värden på spel, vilket måste vägas in vid en bedömning av om en uppgift skall lämnas. Vid en intresseavvägning måste vidare statsmakternas intentioner i fråga om samarbete och gemensamma insatser mot brottsligheten vägas in. Detta innebär enligt vår mening att en bedömning i det enskilda fallet många gånger torde leda till att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas väger över.

De problem som har påtalats har inte gett underlag för att föreslå någon ändring av generalklausulen utan tyder mera på att det krävs utbildningsinsatser för att undanröja problem som inte följer av lagstiftningen utan snarare av en alltför försiktig hållning till de möjligheter till samarbete som sekretesslagstiftningen erbjuder. Att ändra generalklausulen för att komma till rätta med tolknings- och tillämpningsproblem skulle sannolikt inte lösa dessa utan riskerar snarare att skapa nya. En ändring av generalklausulen skulle dessutom få generell verkan och därmed följer på områden där vi inte kan överblicka konsekvenserna. Frågan om generalklausulen bör ändras är

därför något som bör tas upp i ett sammanhang där sekretesslagen i sin helhet kan belysas (jfr avsnitt 7.1.2).

Arbetet har därför inriktats på att se över andra bestämmelser och överväga om det krävs nya regler som är särskilt anpassade för de förhållanden som gäller vid bekämpningen av ekonomisk brottslighet.

Även om vi alltså inte anser oss ha skäl att föreslå några ändringar i generalklausulen, finns det givetvis anledning att undersöka om tillämpningen av paragrafen kan underlättas på annat sätt. Det som framför allt skapar problem är att uppgifter inte bör lämnas med stöd av generalklausulen om de inte omfattas av en tillfredsställande sekretess hos den mottagande myndigheten. I detta sammanhang har särskilt den bristande sekretessen hos kronofogdemyndigheterna framhållits. Vi kommer att ta upp den frågan särskilt.

Vidare kommer vi att diskutera behovet av nya regler för frekvent uppgiftslämnande på vissa områden.

Det finns också anledning att återkomma till frågan om generalklausulen och dess tillämpning när det gäller behovet av utbildning.

7.3 Utbyte av information mellan myndigheter och enskilda

Möjligheterna att utbyta information med enskilda organ som t.ex. konkursförvaltare är begränsade. Det ligger utanför utredningens uppdrag att i grunden förändra konkursförvaltarens roll. Vi diskuterar därför andra möjliga lösningar som kan underlätta samarbetet med konkursförvaltare.

Ett problem som också hör samman med den grundläggande strukturen i sekretesslagen är myndigheternas möjligheter att utbyta information med enskilda organ. Till dessa hör en av de viktigaste aktörerna när det gäller att upptäcka och anmäla ekonomisk brottslighet nämligen konkursförvaltare.

Konkursförvaltare har varken myndighetsstatus eller tillhör de privaträttsliga organ på vilka sekretesslagens regler skall tillämpas. Detta innebär bl.a. att myndigheter inte kan lämna sekretessbelagda uppgifter till konkursförvaltare med stöd av generalklausulen. Det innebär också att en uppgift som har lämnats till en konkursförvaltare inte skyddas av sekretess enligt någon bestämmelse i sekretesslagen, utom i de fall uppgiften har lämnats med förbehåll. Konkursförvaltare har vidare upplysningsskyldighet enligt 7 kap. 9 § konkurslagen. Denna

skyldighet kan innebära att en uppgift som har lämnats till konkursförvaltaren måste lämnas ut.

Den nuvarande regleringen begränsar möjligheterna att aktivt engagera konkursförvaltare i bekämpningen av ekonomisk brottslighet, trots att detta sannolikt skulle höja effektiviteten både i den brottsutredande verksamheten och i konkurshanteringen.

Det skulle föra mycket långt att förändra den grundläggande inställningen till en konkursförvaltares uppdrag, även om det finns exempel från andra länder på att man valt andra lösningar. Den svenska regleringen av offentlighet och sekretess medför nämligen att, om man inlemmar konkursförvaltare i sekretesslagens regelsystem, denne också får nya skyldigheter i fråga om insyn i verksamheten. På sikt kan möjligen den aviserade översynen av offentlighetsprincipens tillämpning på statliga och kommunala privaträttsliga subjekt leda till nya öppningar. Att nu föreslå förändringar i fråga om de grundläggande förutsättningarna för konkursförvaltarnas arbete ligger helt vid sidan av vårt uppdrag.

Vi tar däremot upp till diskussion hur man, utan att ändra grundvalarna för konkursförvaltares arbete, kan åstadkomma ett ökat informationsutbyte.

7.4 Registerfrågor

Vid överväganden om möjligheterna att effektivisera brottsbekämpningen är frågor om tillgång till register och om registrens innehåll också av intresse. Översyn av vissa av de register som är av störst betydelse för bekämpningen av ekonomisk brottslighet pågår eller har nyligen avslutats. Riksdagen har nyligen beslutat om ändringar rörande polisens register (prop. 1997/98:97) och om register för skattemyndigheternas brottsutredande verksamhet samt dessas tillgång till register i den verksamheten (prop. 1998/99:34). En särskild utredare ser över de författningar som reglerar register inom skatteförvaltningen och exekutionsväsendet (dir. 1998:2). Även tullregisterlagen ingår i denna översyn. En översyn av lagen om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet har aviserats. I samband med dessa översyner behandlas också hithörande sekretessfrågor. Vi anser oss därför inte, annat än undantagsvis, ha anledning att gå in på frågor som rör dessa register.

Något som också ligger vid sidan av utredningens arbete är frågan om samkörning av register och annan registerkontroll som äger rum i syfte att effektivisera kontrollen av bidragsutbetalningar och liknande.

Sådan kontroll kan visserligen ibland leda till att brott upptäcks – och därmed även ses som brottsförebyggande i vid mening – men syftar främst till en uppföljning av att medel används för det ändamål för vilka de har utbetalats. Den utgör således ett led i den materiella kontrollen inom ett visst verksamhetsområde, dvs. rör frågor vid sidan av det straffrättsliga systemet. Den omständigheten att ett bidrag har utbetalats på felaktiga grunder eller med ett felaktigt belopp, eller att annan felaktighet förekommit, innebär inte i sig att det finns anledning att misstänka brott, även om man lätt kan få det intrycket av den allmänna debatten. Till detta kommer att samkörning av register främst diskuteras med avseende på utbetalningar från de sociala transfereeringssystemen och från arbetslöshetskassor och liknande, dvs. utbetalningar till enskilda, medan utredningens uppdrag tar sikte på brott som begås som led i näringsverksamhet. Vi kommer således bara att behandla registerfrågor som hör samman med bekämpningen av ekonomisk brottslighet.

7.5 Förslag från andra utredningar

Branschsaneringsutredningen har i sitt slutbetänkande Branschsanering – och andra metoder mot ekobrott (SOU 1997:111) förordat att sekretessbelagda uppgifter fritt skall kunna lämnas mellan myndigheter, eftersom bekämpning av ekonomisk brottslighet är ett gemensamt intresse. Utredningen har vidare förordat enklare sekretessregler och att samma sekretess som gäller för en uppgift hos en viss myndighet skall gälla hos andra myndigheter. Utredningen har dock varken gjort någon juridisk analys av konsekvenserna av sina förslag eller lagt fram några konkreta förslag till lösningar. Betänkandet har remissbehandlats.

Bulvanutredningen har i betänkandet *Bulvaner* och annat (SOU 1998:47) föreslagit att kreditupplysningsföretag skall få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret om lagakraftvunna domar och godkända strafförelägganden avseende ekonomisk brottslighet och möjlighet att förmedla dessa uppgifter vidare. Med ekonomisk brottslighet avses enligt utredningen brott enligt 9–11 kap. och 14 kap. brottsbalken samt brott enligt skattebrottslagen och lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Uppgifter ur belastningsregistret får enligt förslaget bara lämnas ut beträffande den som vid tidpunkten för utlämnandet är näringsidkare eller att jämställa med näringsidkare i kreditupplysningslagens mening. Betänkandet har remissbehandlats.

7.6 Påverkar nyligen beslutade ändringar i sekretesslagen förutsättningarna för samverkan?

När riksdagen beslutade om ändringar av reglerna om polisens register (prop. 1997/98:97) beslutades också vissa ändringar i sekretesslagen (SFS 1998:624). Bakom ändringarna låg en ny syn på polisens register och syftet med förändringarna var att öka insynen i den delen av polisens verksamhet. Vi har i en särskild skrivelse till Justitiedepartementet påtalat vissa konsekvenser av ändringarna, se bilaga 2. Av intresse här är framför allt ändringen i 9 kap. 17 § sekretesslagen, som innebär att det till skydd för den enskilde skall gälla sekretess med omvänt skaderekvisit i all verksamhet som regleras i bestämmelsen. Hittills har gällt sekretess med rakt skaderekvisit vilket har inneburit en presumtion för offentlighet.

Ändringen i 9 kap. 17 § torde främst få betydelse för polisens, åklagarnas och tullens (och övriga vars verksamhet regleras i paragrafen) möjligheter att samverka med andra myndigheter och att utbyta information i andra fall än vid förundersökning. Med strängare sekretess hos polisen, åklagarna och tullen kan dessa inte i samma utsträckning som hittills lämna sekretessbelagd information, om inte någon sekretessbrytande regel är tillämplig. Skärpningen av sekretessen kan också begränsa de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att lämna uppgifter med stöd av generalklausulen. Eftersom det hos många samverkande myndigheter gäller mindre sträng sekretess eller sekretess främst till skydd för enskilda ekonomiska förhållanden kan känsliga uppgifter om enskilda personliga förhållanden inte lämnas i samma utsträckning som tidigare.

Förutsättningarna för de brottsbekämpande myndigheterna att samverka med andra än myndigheter försämras också genom skärpningen av sekretessen. Detta får betydelse främst för samarbetet med konkursförvaltare, som försvåras.

Vi diskuterar i olika avsnitt förändringar som kan behövas för att kompensera effekterna av införandet av omvänt skaderekvisit i 9 kap. 17 §.

7.7 Är myndigheternas kunskap om sekretesslagstiftningen tillräcklig?

I direktiven till den kommitté som bl.a. har till uppgift att genomföra en allmän översyn av sekretesslagen konstateras att lagen är omfattande och svåröverskådlig och att det, inte minst genom beslut av JO och JK, har påvisats stora brister i tjänstemännens kunskaper om denna lagstiftning.

I det föregående har vi påpekat att många av de påstådda problemen med sekretess i samarbetet mot ekonomisk brottslighet i själva verket inte är svagheter eller hinder i lagstiftningen utan brist på grundläggande kunskaper hos de tjänstemän som har att tillämpa denna.

Sekretesslagens regelsystem är visserligen omvittnat svårtillämpat. Enligt vår mening tenderar emellertid många tjänstemän att överskatta problemen med sekretess och att i motsvarande mån underskatta de stora möjligheter som trots allt finns att utbyta information mellan och inom myndigheter. Detta märks även i samarbetet mellan myndigheter i kampen mot ekonomisk brottslighet och utgör, som tidigare konstaterats, i sig ett hinder mot ett effektivt samarbete. Det är enligt vår mening angeläget att kunskaperna på detta område förbättras så att samarbetsmöjligheterna tas tillvara. Vi tar upp frågan om kompetenshöjande åtgärder i avsnitt 22. I sammanhanget kan nämnas att denna fråga har uppmärksammats av Riksskatteverket i ett projekt som syftar till att effektivisera samarbetet mellan skatteförvaltningen och exekutionsväsendet.

7.8 Avgränsning av utredningens arbete och disposition av betänkandet

Utredningen har, som framgått av det tidigare, avstått från att ta upp sådana principfrågor som skulle leda till en ändring av den grundläggande strukturen i sekretesslagen och i stället tagit upp konkreta frågor med anknytning till bekämpningen av ekonomisk brottslighet.

Att vi avstår från att föreslå ändringar i grundstrukturen i sekretesslagen hindrar emellertid inte att vi föreslår andra förändringar som griper över större områden, i syfte att förbättra förutsättningarna för bl.a. samverkan mellan myndigheter. Våra förslag måste dock ses i ljuset av den planerade generella översynen av sekretesslagen och av de ställningstaganden som nyligen gjorts beträffande sekretessregleringen för polisens register och skattebrottsenheternas verksamhet.

Vi behandlar i det följande frågor om informationsutbyte mellan myndigheter i en avdelning, där vi tar upp

- uppgiftslämnande rörande brott,
- uppgiftslämnande vid planerade brott,
- informationsutbyte i underrättelseverksamhet,
- informationsutbyte för att förebygga och förhindra brott samt
- informationsutbyte vid myndighetssamverkan.

I en följande avdelning behandlar vi informationsutbyte mellan myndigheter och enskilda. Där tar vi bl.a. upp frågor som rör samverkan mellan myndigheter och konkursförvaltare och frågor om banksekretess.

I en tredje avdelning tar vi upp ett antal olika frågor som bara berör vissa myndigheter eller vissa ärendetyper. Där tar vi bl.a. upp frågor om

- ändrade regler för kronofogdemyndigheterna,
- förutredning,
- partsinsyn samt
- vissa andra sekretessfrågor.

II INFORMATIONsutbyte mellan myndigheter

8 Utlämnande av uppgifter om brott

8.1 Bakgrund

Av redovisningen i det föregående framgår att reglerna i 1 kap. 5 § samt 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen är de bestämmelser som har störst betydelse för myndigheternas möjligheter att lämna sekretessbelagda uppgifter om brott. Det har i praxis visat sig att framför allt generalklausulen men även bestämmelsen om nödvändigt uppgiftslämnande anses så svåra att tolka att myndigheterna drar sig för att använda dem.

Riksskatteverket har tagit upp frågan om skattemyndigheterna har tillräckliga möjligheter att anmäla brott. Utöver regler om anmälningskyldighet finns bestämmelserna i 14 kap. 2 § som innebär att brott kan anmälas. För att den paragrafen skall vara tillämplig krävs dock att det är föreskrivet fängelse för brottet och att brottet kan antas medföra annan påföljd än böter. Bötesbrott kan i och för sig anmälas med stöd av generalklausulen. Den intresseavvägning som skall göras medför dock enligt Riksskatteverket att ekonomiska brott på bötesnivå inte anmäls. Även bötesbrott bör därför enligt verket omfattas av 14 kap. 2 §.

I detta avsnitt tar vi upp frågor om hur man bör tolka bestämmelserna om sekretessgenombrott för anmälan om brott och förundersökning, om bestämmelserna är otillräckliga eller i annat avseende leder till problem och vilka lösningar som kan tänkas.

8.2 Den rättsliga regleringen

Det finns enligt gällande rätt inte någon generell skyldighet för myndigheter att anmäla brott eller på annat sätt lämna uppgifter i brottsbekämpande syfte. Däremot finns det ett stort antal regler som i

varierande grad påverkar olika myndigheters rätt och skyldighet att lämna uppgifter om brott till polis- och åklagarmyndigheter samt till andra myndigheter.

Sådana uppgifter som är offentliga finns det i princip inga hinder mot att en myndighet vidarebefordrar. Hänsyn till bl.a. arbetets behöriga gång eller lämplighetsöverväganden kan emellertid hindra detta.

Ibland kan en myndighet vara skyldig att lämna uppgifter för brottsbekämpande ändamål, nämligen om anmälningsskyldighet är föreskriven i lag eller förordning. Sådan skyldighet bryter sekretess enligt 14 kap. 1 §. I avsnitt 8.2.2 redovisar vi de för traditionell ekonomisk brottslighet viktigaste bestämmelserna om anmälnings- och annan uppgiftsskyldighet. Härutöver har en myndighet under vissa förutsättningar rätt och ibland till och med skyldighet att lämna uppgifter om brott med stöd av andra sekretessbrytande regler.

Regeringen har utfärdat myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för bekämpning av ekonomisk brottslighet (Ju96/4325, Ju97/6910 och Ju98/4403). Enligt dessa skall myndigheterna arbeta i nära samverkan. Där lämnas allmänna riktlinjer för hur arbetet skall bedrivas. Dessa mål och riktlinjer innebär emellertid inte några för myndigheterna bindande föreskrifter om uppgiftslämnande.

8.2.1 Nödvändigt uppgiftslämnande

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen hindrar inte sekretess att uppgift lämnas, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen skall i och för sig tillämpas restriktivt, vilket innebär att sekretessen får efterges bara om det är en nödvändig förutsättning för att en myndighet skall kunna fullgöra ett visst åliggande. Många gånger kan det emellertid ligga inom en myndighets verksamhet att se till att en misstanke om brott blir utredd. Vid sekretesslagens tillkomst angavs som exempel på sådana fall att misstanke om skattebrott uppkommer hos en taxeringsmyndighet eller att en misstänkt barnmisshandel kommer till socialnämndens kännedom. Genom en senare lagändring har emellertid 14 kap. 2 § ändrats så att de nyss anförda exemplen i stället faller under den bestämmelsen. Även om uppgifter om brottsmisstankar numera i huvudsak lämnas med stöd av sistnämnda bestämmelse, kan det fortfarande finnas fall då det är befogat att rapportera misstankar om brott med stöd av 1 kap. 5 §. Det torde framför allt vara fråga om misstankar om sådana mindre allvarliga brott som inte omfattas av 14 kap. 2 § (prop. 1983/94:142 s. 33).

8.2.2 Uppgiftsskyldighet

Sekretess kan också brytas med stöd av 14 kap. 1 § andra meningen, enligt vilken sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till annan myndighet än regeringen eller riksdagen, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det finns ett flertal bestämmelser, framför allt på skatte- och avgiftsområdet, där myndigheter har ålagts att lämna uppgifter om brott till polis eller åklagare. För samarbete i brottsbekämpande syfte är framför allt skyldighet att anmäla brott av intresse men även andra uppgiftsskyldigheter kan aktualiseras.

Det är inte bara på myndighetsområdet som uppgiftsskyldighet bryter sekretess. Även reglerna om banksekretess, sekretess för revisorer och viss annan sekretess kan brytas genom uppgiftsskyldighet, även om dessa sekretessregler är annorlunda utformade. Nedan redovisas de skyldigheter att anmäla brott och andra uppgiftsskyldigheter som har störst betydelse för utredningens arbete.

Skatte- och avgiftsområdet

Uppgifter om brott

17 § skattebrottslagen

Förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter skall enligt 17 § skattebrottslagen göra anmälan till åklagaren så snart det finns anledning att anta att brott enligt skattebrottslagen har begåtts. Detta gäller dock inte om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av annat skäl inte behövs. Skattemyndigheter får, om det inte finns avvikande föreskrifter i annan författning, fullgöra anmälningsskyldigheten till den enhet inom skatteförvaltningen som skall medverka vid brottsutredning (skattebrottsenheten), om det inte finns skäl att anta att brottet föranleder annan påföljd än böter och den misstänkte kan antas erkänna gärningen. Har den misstänkte inte fyllt tjuogoett år skall anmälan dock alltid göras till åklagare.

23 § förordningen om punktskatter och prisregleringsavgifter

Finns det anledning att anta att brott enligt någon författning som nämns i 1 kap. 1 eller 2 § lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter har begåtts skall beskattningsmyndigheten enligt 23 § förordningen (1984:247) om punktskatter och prisregleringsavgifter göra anmälan om detta till åklagaren. Anmälan behöver dock

inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av annat skäl inte behövs.

22 § taxeringsförordningen

En skattemyndighet skall enligt 22 § taxeringsförordningen (1990:1236), utöver vad som följer av 17 § skattebrottslagen, göra anmälan till åklagaren så snart det finns anledning att anta att brott har begåtts mot 19 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen, 11 § tredje stycket lagen om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. eller 11 kap. 5 § brottsbalken. Detta gäller dock inte om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av annat skäl inte behövs.

Skattemyndigheten får fullgöra anmälningsskyldigheten till en skattebrottsenhet under samma förutsättningar som gäller för brott mot skattebrottslagen.

22 § sjömansskattekungörelsen

Enligt den numera upphävda sjömansskattekungörelsen (1958:301) skulle skattemyndigheten anmäla till Sjömansskattenämnden fall i vilka betalningsskyldighet enligt 17 § 1 mom. tredje stycket lagen (1958:295) om sjömansskatt eller 15 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare kunde komma i fråga. Lagen skall alltså tillämpas på äldre förhållanden. I 22 § fanns en regel om anmälningsskyldighet till åklagare.

Andra uppgifter

3 kap. 16 § taxeringslagen

Uppgifter som en myndighet förfogar över och som behövs för taxering skall enligt 3 kap. 16 § taxeringslagen på skattemyndighetens begäran tillhandahållas denna.

Uppgiftsskyldighet föreligger dock inte i fråga om uppgifter för vilka sekretess gäller enligt 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen eller en bestämmelse till vilken hänvisas i någon av de nämnda paragraferna.

Om sekretess gäller för uppgift enligt någon annan bestämmelse i sekretesslagen och ett utlämnande skulle medföra synnerligt men för något enskilt eller allmänt intresse föreligger uppgiftsskyldighet endast

om regeringen på ansökan av skattemyndigheten beslutar att uppgiften skall lämnas ut.

3 kap. 17 § taxeringslagen

Uppgifter i självdeklarationer skall enligt 3 kap. 17 § taxeringslagen på begäran lämnas till de myndigheter som utövar taxerings- eller skattekontroll, om det behövs för kontrollverksamheten. Detsamma gäller beträffande uppgifter i andra handlingar som har upprättats, eller omhändertagits för granskning, av en myndighet vid taxeringskontroll eller lämnats till ledning för taxering enligt bestämmelserna i lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter.

14 kap. 8 § skattebetalningslagen

Uppgifter som en myndighet förfogar över och som behövs för kontroll av att bestämmelserna i skattebetalningslagen (1997:483) har följts skall enligt 14 kap. 8 § nämnda lag lämnas enligt bestämmelserna i 3 kap. 16 § taxeringslagen. Vidare gäller bestämmelserna om utlämnande av uppgifter i 3 kap. 17 § taxeringslagen också för uppgifter som avses i skattebetalningslagen.

118 § tullagen

Tullmyndigheterna skall enligt 118 § tullagen (1994:1550) på begäran tillhandahålla Sveriges Riksbank, Riksskatteverket, Statens livsmedelsverk, Jordbruksverket, Kommerskollegium, skattemyndigheter, Statistiska centralbyrån, Kemikalieinspektionen och Fiskeriverket uppgifter som förekommer hos tullmyndigheterna och som rör import eller export av varor.

I tullregisterlagen (1990:137) finns bestämmelser om utlämnande till vissa myndigheter av uppgifter ur tullregistret på medium för automatisk databehandling.

Exekutionsväsendet

Uppgifter om brott

19 kap. 1 § utsökningsförordningen

Finner kronofogdemyndigheten i ett mål om utmätning eller om verkställighet av kvarstad för fordran eller betalningssäkring att

gäldenären kan misstänkas för brott som avses i 11 kap. brottsbalken, bör myndigheten enligt 19 kap. 1 § utsökningsförordningen (1981:981) anmäla detta till polismyndigheten eller åklagarmyndigheten och ange grunden för misstanken. Detsamma gäller, om kronofogdemyndigheten finner att en sådan gäldenär eller svaranden i annat utsökningsmål kan misstänkas för brott som avses i 17 kap. 13 § brottsbalken eller annat brott som rör verkställigheten och inte är av mindre betydelse.

24 § lagen om näringsförbud

Tillsynen över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs ankommer på kronofogdemyndighet. Om det finns skäl att misstänka att ett näringsförbud överträds eller att någon som fått dispens från näringsförbud åsidosätter vad som åligger honom eller vad rätten föreskrivit i samband med att den beviljade dispens, skall kronofogdemyndigheten enligt 24 § tredje stycket lagen (1986:436) om näringsförbud anmäla förhållandet till åklagaren.

41 § konkursförordningen

Om förvaltaren inte har gjort någon anmälan om näringsförbud enligt 7 kap. 16 § andra stycket konkurslagen, skall tillsynsmyndigheten enligt 41 § konkursförordningen snarast göra en sådan anmälan, om det finns anledning till det.

Andra uppgifter

9 § lagen om näringsförbud

Kronofogdemyndigheterna skall särskilt uppmärksamma när det kan finnas skäl att meddela näringsförbud grundat på 1 a § lagen om näringsförbud och, enligt 9 § samma lag, anmäla förhållandet till åklagaren.

7 § indrivningsförordningen

I de allmänna målen skall sökanden enligt 7 § indrivningsförordningen (1993:1229) lämna uppgift om gäldenärens ekonomiska förhållanden som kan antas vara av betydelse för indrivningen. Bestämmelsen gäller oavsett vem som är sökande på den statliga sidan.

Bank- och finanssektorn*Uppgifter om brott*54 § lagen om Sveriges riksbank

Riksbanken skall enligt 54 § lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, utan hinder av vad som föreskrivs i 8 kap. 8 § och 9 kap. 4 § sekretesslagen, underrätta polismyndighet eller åklagarmyndighet om det i verksamhet som avses i dessa bestämmelser framkommer uppgifter som ger anledning att anta att ett brott har begåtts. Om det finns särskilda skäl får Riksbanken underlåta att lämna sådan underrättelse.

*Andra uppgifter*18 § insiderlagen

Om det finns anledning att anta att en bestämmelse i insiderlagen har överträtts, har Finansinspektionen enligt 18 § insiderlagen rätt att få de uppgifter som den behöver för sin utredning från bl.a. myndigheter.

9 § penningtvättslagen

Enligt 9 § penningtvättslagen skall företag som är uppgiftsskyldiga enligt 2 § samma lag granska alla transaktioner beträffande vilka företaget har skäl att anta att transaktionen avser medel som härrör från ett brottsligt förvärv av allvarligare slag och lämna uppgift till finanspolisen om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt.

Övriga områden10 kap. 37–40 §§ aktiebolagslagen

En revisor i ett aktiebolag får inte till en enskild aktieägare eller någon utomstående obehörigen lämna upplysningar om sådana bolagets angelägenheter som han får kännedom om när han fullgör sitt uppdrag, om det kan vara till skada för bolaget.

Revisorn är skyldig att lämna bl.a. konkursförvaltare erforderliga upplysningar om bolagets angelägenheter. Revisorn är dessutom skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter till undersökningsledaren under förundersökning i brottmål.

Misstänker den som är revisor i ett aktiebolag att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till viss ekonomisk brottslighet enligt brottsbalken eller skattebrottslagen, skall han som huvudregel utan oskäligt dröjsmål underrätta styrelsen om sina iakttagelser. Revisorn skall därefter, senast två veckor efter det att styrelsen har underrättats, avgå från sitt uppdrag. I samband med att revisorn anmäler sin avgång skall han i en särskild handling till åklagaren redogöra för misstanken samt ange de omständigheter som misstanken grundar sig på. Revisorn behöver dock inte avgå eller underrätta åklagaren om

- den ekonomiska skadan av det misstänkta brottet har ersatts och övriga menliga verkningar av gärningen har avhjälpats,
- det misstänkta brottet redan har anmälts till polismyndighet eller åklagare eller
- det misstänkta brottet är obetydligt.

Huruvida revisorn ändå får göra en anmälan till åklagaren får avgöras med ledning av bestämmelsen i 10 kap. 37 § aktiebolagslagen.

Bestämmelserna medför inte någon skyldighet för revisorn att löpande efterforska om brott har begåtts.

Förordningen om skyldighet för Riksförsäkringsverket att göra åtalsanmälan vid misstanke om vissa brottsliga förfaranden

Om Riksförsäkringsverket finner anledning till misstanke mot en arbetsgivare om brott enligt skattebrottslagen skall verket, enligt 1 § förordningen (1982:1239) om skyldighet för Riksförsäkringsverket att göra åtalsanmälan vid misstanke om vissa brottsliga förfaranden, anmäla detta till åklagaren. Skattemyndigheten skall lämna Riksförsäkringsverket upplysningar som kan ha betydelse för anmälnings-skyldigheten.

8 kap. 2 § yrkestrafikförordningen

Om en myndighet uppmärksammar omständighet som kan vara av betydelse för prövningen av om en tillståndshavare eller en innehavare av taxiförarlegitimation skall tilldelas en varning eller om tillståndet eller legitimationen skall återkallas, skall detta enligt 8 kap. 2 § yrkestrafikförordningen (1998:779) anmälas till prövningsmyndigheten. I fråga om viss trafik skall anmälan göras till Vägverket eller Generaltullstyrelsen. Om det finns anledning att anta att överträdelsen har skett i trafikutövningen skall länsstyrelsen, Vägverket respektive Generaltullstyrelsen anmäla detta till vederbörande polis- eller åklagarmyndighet.

27 § telelagen

Den som bedriver televerksamhet skall enligt 27 § telelagen (1993:597) på begäran lämna uppgift om teleabonnemang bl.a. i följande fall

- i de fall uppgiften angår misstanke om brott, till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter,
- till kronofogdemyndighet som behöver uppgiften i exekutiv verksamhet, om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,
- till skattemyndighet som behöver uppgiften i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i utredning om rätt folkbokföringsort, om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende.

Den som bedriver televerksamhet skall vidare på begäran lämna annan uppgift som angår ett särskilt telemedelande och som angår misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

20 § postlagen

Den som bedriver postverksamhet skall enligt 20 § postlagen (1993:1684) på begäran lämna uppgift som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Den som bedriver postverksamhet skall vidare på begäran lämna uppgift om enskilda adress under samma förutsättningar som i 27 § telelagen.

8 kap. 2 § alkohollagen

På begäran av annan tillsynsmyndighet skall kommunen enligt 8 kap. 2 § alkohollagen lämna de uppgifter som myndigheten behöver för sin tillsyn. Polismyndigheten skall underrätta andra tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för deras tillsyn. Kronofogdemyndigheten skall underrätta vederbörande tillståndsmyndighet om en tillståndshavare brister i sina skyldigheter att erlagga skatter eller socialavgifter. Länsstyrelsen har rätt till motsvarande uppgifter på begäran.

På begäran av en tillståndsmyndighet eller en länsstyrelse skall skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som tillståndsmyndigheten eller länsstyrelsen behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn.

8.2.3 Uppgiftslämnande med stöd av 14 kap. 2 § sekretesslagen

De, vid sidan av anmälningsskyldigheterna, i detta sammanhang viktigaste reglerna finns i 14 kap. 2 § sekretesslagen. I paragrafens fjärde stycke finns en generell regel enligt vilken uppgifter om brottsmisstankar under vissa förutsättningar får lämnas. Den första förutsättningen är att det är fråga om en uppgift som angår misstanke om ett brott som har begåtts. Uppgift om förestående brott kan således inte lämnas med stöd av denna paragraf. Vidare krävs att uppgiften lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet. Slutligen krävs att fängelse är föreskrivet för brottet och att detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. Däremot uppställs inget krav på att det skall finnas någon viss grad av misstanke. Det ankommer istället på respektive myndighet att avgöra om en uppgift har sådan karaktär att den bör lämnas. En polis- eller åklagarmyndighet som på annat sätt får kännedom om ett brott kan få uppgifter med stöd av bestämmelserna i 14 kap. 2 §. Om en sådan myndighet begär en uppgift som får lämnas enligt denna bestämmelse, följer av 15 kap. 5 § att uppgiften skall lämnas om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. I andra fall skall frågan om uppgiften skall lämnas eller inte avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Därvid bör särskild hänsyn tas bl.a. till hur allvarligt brottet är och hur starka misstankarna är (prop. 1983/84:142 s. 32). I förarbetena har också framhållits vikten av att de uppgifter som lämnas är så tillförlitliga och konkreta som möjligt (a. prop. s. 31).

I paragrafens femte stycke har föreskrivits begränsningar i myndigheternas möjligheter att lämna uppgifter om brottsmisstankar. *Första meningen* tar sikte på uppgifter som omfattas av särskilt sträng sekretess enligt vissa bestämmelser i sekretesslagen. Sådana uppgifter får lämnas endast om de angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. De sekretessbestämmelser som är aktuella är i huvudsak de som är undantagna från tillämpningen av generalklausulen i 14 kap. 3 §, nämligen 7 kap. 1–6, 33 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § samt 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra stycket eller 9 § andra stycket. Såvitt gäller

sekretessen inom sjukvårds- och socialtjänstområdena föreskrivs i *andra meningen* att sekretess enligt 7 kap. 1, 4, 33 eller 34 § inte hindrar att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt 18 år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

8.2.4 Uppgiftslämnande efter intresseavvägning

Generalklausulen har också betydelse för myndigheternas uppgiftslämnande. Enligt denna får sekretessbelagda uppgifter lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Generalklausulen var ursprungligen avsedd att tillämpas bl.a. för lämnande av sekretessbelagda uppgifter om brott till polis och åklagare under förundersökning i brottmål (prop. 1979/80:2 del A, s. 327). Sedan fjärde stycket i 14 kap. 2 § införts lämnas dock uppgifter om brottsmisstankar som regel med stöd av denna paragraf. I anslutning till ändringen av 14 kap. 2 § uttalade departementschefen att det fortfarande är möjligt att i vissa fall tillämpa generalklausulen på uppgifter angående misstankar om brott som inte kan antas medföra annan påföljd än böter. Dessutom kan generalklausulen, till skillnad från bestämmelserna i 14 kap. 2 §, även åberopas som stöd för att lämna uppgift om förestående brott (prop. 1983/84:142 s. 32). Uppgifter får med stöd av generalklausulen lämnas både på begäran och på myndighetens eget initiativ. Frågan om uppgifter om brott skall lämnas eller ej får avgöras efter en sedvanlig avvägning mellan intresset av att uppgifterna lämnas och det intresse som sekretessen skall skydda. I förarbetena framhålls att det ofta torde finnas situationer där uppgifter kan lämnas därför att det finns ett intresse av att beivra även bötesbrottslighet samtidigt som sekretessintresset inte är särskilt framträdande (a. prop. s. 33).

I *andra stycket* har tagits in vissa undantag från generalklausulens tillämpningsområde. Undantagen avser uppgifter som omfattas av särskilt sträng sekretess enligt vissa bestämmelser i sekretesslagen. Undantagen torde sakna betydelse i detta sammanhang. Generalklausulen får inte heller tillämpas om det strider mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen.

8.2.5 Vittnesplikt, editionsföreläggande och beslag

Under en förundersökning kan sekretess brytas även genom att förundersökningsledaren begär hos domstolen att vittnesförhör hålls med någon som är anställd hos en myndighet (23 kap. 13 § rättegångsbalken). Förundersökningsledaren kan också begära att domstolen beslutar att en handling som myndigheten förfogar över skall lämnas ut (23 kap. 14 §). En handling som innehåller sekretessbelagda uppgifter kan också tas i beslag (27 kap. 1 §). På motsvarande sätt kan annan sekretess, bl.a. banksekretessen, brytas.

För att domstolen skall bifalla en begäran om vittnesförhör fordras antingen att en person under förhör hos polisen vägrar att yttra sig angående en omständighet som är av vikt för utredningen eller att det är av synnerlig vikt för utredningen att förhöret hålls redan under förundersökningen. Gemensamt för de båda fallen är att förhör inte får hållas förrän förundersökningen har fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. För att domstolen skall besluta att en myndighet skall lämna ut en allmän handling krävs att handlingen kan antas ha betydelse som bevis. En handling får tas i beslag om den innehåller uppgifter som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott.

I 36 kap. 1–5 §§ görs vissa inskränkningar i vittnesplikten. Bestämmelserna innebär bl.a. att varken den misstänkte eller målsäganden får vittna. Närstående till den som är part är enligt 36 kap. 3 § inte skyldiga att vittna. Regler som inskränker vissa yrkeskategoriers skyldighet att vittna finns i 36 kap. 5 §. Denna bestämmelse berör bl.a. advokater.

Begränsningarna i möjligheten att ta en hemlig handling i beslag eller att få tillgång till den med stöd av beslut i domstol följer i huvudsak samma regler som inskränkningarna i vittnesplikten.

Viss sekretessbelagd information kan också inhämtas med stöd av reglerna om hemlig teleövervakning (27 kap. 19 §).

8.3 Överväganden och förslag

8.3.1 Inledande synpunkter

Vi anser att det finns skäl att arbeta om delar av 14 kap. sekretesslagen men avstår från att lägga fram ett sådant förslag med hänsyn till den förestående översynen av lagen. Vi föreslår i det följande vissa ändringar och tillägg i 14 kap. 2 §. Vår utgångspunkt är att dessa inte bör begränsas till enbart ekonomisk brottslighet.

I de följande avsnitten behandlar vi behovet av ytterligare regler om anmälningsskyldighet, hur de nuvarande bestämmelserna i 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen bör tolkas och vilket behov av förändringar det finns i den paragrafen samt vilka lösningar som är tänkbara.

Enligt vår mening bör bestämmelserna i 14 kap. 2 § vara utformade så att de täcker alla vanligt förekommande situationer när sekretessbelagda uppgifter behöver lämnas till brottsbekämpande myndigheter. De nuvarande bestämmelserna – som tillskapades som ett alternativ till en föreslagen generell anmälningsskyldighet för myndigheter – har successivt reviderats och utvidgats med hänsyn till nya behov som har uppkommit. Detta innebär att paragrafen med tiden har fått ett blandat innehåll. Enligt vår mening skulle det vara till fördel för tillämpningen om paragrafen dels förenklas och blir tydligare, dels renodlas till frågor som rör brott och brottsmisstankar. Vi har mot den bakgrunden övervägt att från paragrafen bryta ut dels det stycke som behandlar uppgifter för delgivning (tredje stycket), dels det stycke som behandlar uppgifter om missbruk (sjunde stycket). Med en sådan lösning skulle paragrafen bli mera lättläst och bättre strukturerad, särskilt som vi föreslår att det införs nya bestämmelser i denna. Eftersom 14 kap. 3 § är subsidiär till 1 och 2 §§ skulle en sådan lösning kräva antingen att i stort sett hela kapitlet numreras om eller att en ny a § införs. Visserligen kan sakliga argument anföras för båda dessa lösningar, men mot bakgrund av den aviserade översynen av sekretesslagen har vi avstått från att framlägga förslag som rubbar de nuvarande principerna för kapitlets uppbyggnad.

Innan vi går närmare in på frågan om ändringar i 14 kap. 2 § kan det också finnas anledning att diskutera om eventuella förändringar i den centrala bestämmelsen om uppgiftslämnande vid misstanke om brott bör begränsas enbart till det som är vårt huvuduppdrag, nämligen ekonomisk brottslighet.

När det gäller anmälan om brott och brottsmisstankar gör sig enligt vår mening samma problem gällande oavsett om det är fråga om våldsbrott, ekonomisk brottslighet, miljöbrott eller andra brott. Det skulle vara både opraktiskt och ologiskt att ha olika regler beroende på brottstyp. Detta talar för att eventuella ändringar i 14 kap. 2 § bör omfatta alla typer av brott.

8.3.2 Skyldighet eller möjlighet att lämna uppgifter?

Vi föreslår inte någon generell anmälningsskyldighet för myndigheter. De argument som tidigare anförts mot en sådan skyldighet har alltså bärkraft. Den möjlighet som myndigheterna har att göra brottsanmälan enligt framför allt 14 kap. 2 och 3 §§ bör emellertid kunna utnyttjas i större utsträckning än nu, bl.a. med hänsyn till att regering och riksdag i olika sammanhang gett uttryck för att bekämpning av ekonomisk brottslighet är en prioriterad fråga där myndigheterna förutsätts ta aktiv del. Den osäkerhet som vissa myndigheter förefaller känna inför tillämpningen kan avhjälpas dels genom utbildning, dels genom att man i samverkan med brottsutredande myndigheter utarbetar rutiner för brottsanmälan.

Som framgår av den tidigare redogörelsen finns det dels bestämmelser som ålägger myndigheter och andra en skyldighet att rapportera misstankar om brott, dels vissa allmänna bestämmelser i sekretesslagen som ger myndigheterna möjlighet att anmäla brottsmisstankar även i andra fall. Till detta kommer att 15 kap. 5 § sekretesslagen ålägger myndigheterna skyldighet att på begäran av bl.a. polisen eller åklagare lämna ut hemliga uppgifter.

När det gäller traditionell ekonomisk brottslighet finns det sedan länge förhållandevis många regler om anmälningsskyldighet. Dessa regler, som inom vissa områden är i det närmaste heltäckande, förefaller inte ge upphov till några tillämpningsproblem. Det har inte heller framkommit något som tyder på att den nuvarande anmälningsskyldigheten upplevs som alltför omfattande av någon myndighet. Inte heller har det, utöver ett önskemål från Riksskatteverket, framförts några önskemål om utvidgad anmälningsskyldighet.

Däremot förefaller det ibland vara svårt för myndigheter att avgöra när de med stöd av andra regler bör anmäla brott och när de kan avstå från detta.

Vad utredningen först har att ta ställning till är om det är lämpligt att behålla den nuvarande strukturen med regler om dels obligatoriskt, dels frivilligt uppgiftslämnande, eller om en allmän regel om skyldighet för myndigheter att anmäla brott bör införas.

Det är önskvärt att regler om uppgiftsskyldighet utformas så att tillämpningen underlättas så mycket som möjligt. En generell regel om skyldighet för myndigheter att alltid anmäla misstankar om brott skulle göra det lättare för myndigheterna att avgöra vad som gäller i dessa hänseenden. Å andra sidan skulle en sådan utökad anmälnings-skyldighet kunna uppfattas som ett uttryck för att staten värnar mera om brott mot allmänna intressen än om brott mot enskilda, eftersom de flesta brott som myndigheterna upptäcker riktar sig mot myndighetens egen verksamhet.

Frågan om generell anmälnings-skyldighet togs upp i samband med att fjärde stycket i 14 kap. 2 § infördes. Bakgrunden var ett förslag från en arbetsgrupp inom BRÅ, som på uppdrag av regeringen hade granskat bestämmelserna om informationsutbyte. Gruppen hade i promemorian Informationsutbyte mellan myndigheter (BRÅ PM 1982:6) lagt fram förslag till bestämmelser som enligt huvudregeln skulle göra myndigheter skyldiga att lämna uppgifter om brott som begåtts inom myndighetens eget ansvarsområde. Departementschefen framhöll att det redan på ett flertal områden fanns bestämmelser om skyldighet för en viss myndighet att anmäla misstankar om brott (prop. 1983/84:142 s. 25 ff.). Dessa bestämmelser som, liksom för närvarande, i allmänhet var intagna i de författningar som reglerade vederbörande myndighets verksamhetsområde, kunde ses som ett uttryck för att en angiven myndighet har ett särskilt ansvar för att brottslighet av ett visst slag kommer till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom. Departementschefen framhöll särskilt att det på skatte- och avgiftsområdet fanns så gott som heltäckande regler om skyldighet för myndigheterna att anmäla brott. Skulle en generell bestämmelse om uppgiftsskyldighet införas, skulle detta i sin tur leda till att flertalet riktade bestämmelser måste utmönstras. En sådan utveckling skulle knappast vara ägnad att främja den brottsbekämpande verksamheten. Departementschefen ansåg tvärtom att de riktade bestämmelserna ofta var att föredra framför en generell bestämmelse, eftersom de markerar att just den myndigheten har ett särskilt ansvar för att brott av ett visst slag blir beivrade. I den mån det fanns behov av att ålägga myndigheterna ytterligare skyldighet att rapportera brotts-misstankar till polisen eller åklagare, ansåg departementschefen det vara en effektivare metod att införa bestämmelser om uppgifts-skyldighet i de författningar som reglerar myndigheternas verksamhet, än att införa ett allmänt påbud om att myndigheterna skall anmäla brott.

Han pekade vidare på risken att en allmän uppgiftsskyldighet i alltför hög grad skulle komma i konflikt med en myndighets primära arbetsuppgifter, som t.ex. kan vara att ge hjälp och stöd åt enskilda. En sådan konflikt skulle vara till nackdel både för myndigheterna själva och för allmänheten. Departementschefens resonemang utmynnade i att den föreslagna skyldigheten för myndigheter att anmäla brott inte borde införas. I stället infördes en regel i 14 kap. 2 § fjärde stycket som gav myndigheterna ökade möjligheter, men inte någon generell skyldighet, att anmäla brott.

Lagstiftaren har således tidigare tagit ställning mot att införa en generell skyldighet för myndigheter att anmäla brott. De argument som anfördes mot en generell anmälningsskyldighet har alltså bärkraft. Det har inte under vårt arbete framkommit något som ger anledning att nu ompröva detta ställningstagande. Härtill kommer att utredningens uppdrag i första hand är att behandla frågor om bekämpning av ekonomisk brottslighet. Denna brottslighet, som i många viktiga avseenden skiljer sig från annan brottslighet och som därför kan kräva särskilda organisatoriska och lagtekniska lösningar, utgör emellertid en mycket liten andel av den totala brottsligheten om 1,2 miljoner anmälda brott per år. Oavsett hur man definierar ekonomisk brottslighet torde antalet anmälda brott inte överstiga 15 000 brott årligen. Mot den bakgrunden ter det sig inte rimligt vare sig att införa generell anmälningsskyldighet för myndigheter eller att genomföra några genomgripande förändringar i strukturen i 14 kap. sekretesslagen för denna förhållandevis begränsade kategori av brott.

Vår utgångspunkt är således att grundstrukturen i 14 kap. sekretesslagen skall behållas, men att det närmare bör övervägas om de nuvarande reglerna är tillräckligt långtgående. Innan vi går in på den saken kan det emellertid finnas anledning att ta upp frågan hur de generella reglerna om sekretessgenombrott för brottsanmälan bör utnyttjas.

Om det i och för sig är klarlagt att en sekretessbelagd uppgift får lämnas, återstår frågan om myndigheten också bör lämna den. Det ankommer alltså på myndigheterna själva att, med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, avgöra om anmälan bör göras eller inte. Det har ansetts att myndigheterna vid bedömningen bör väga in sådana omständigheter som brottets svårhet och misstankarnas styrka. Att ett brott har begåtts inom en myndighets eget ansvarsområde bör också få betydelse för bedömningen, liksom den omständigheten att brottet riktar sig mot myndighetens egen verksamhet.

I anslutning till att 14 kap. 2 § fjärde stycket infördes poängterades att myndigheterna inte skall förhålla sig passiva när det uppkommer

misstankar om brott. Tvärtom ansåg departementschefen det önskvärt att myndigheterna utnyttjar de möjligheter att lämna uppgifter om brott som ges genom bestämmelserna i 14 kap. 2 §.

Det kan således konstateras att en myndighet har gott stöd i förarbetena om den väljer att anmäla ett brott och att därvid bryta sekretess. Regering och riksdag har i olika sammanhang, bl.a. i de myndighetsgemensamma mål och riktlinjer som utfärdats (Ju96/4325, Ju97/6910 och Ju98/4403) och i uttalanden rörande brottsbekämpningen, gett uttryck för att bekämpning av ekonomisk brottslighet är ett viktigt och prioriterat område där myndigheterna förutsätts ta aktiv del. Mot den bakgrunden torde det kunna hävdas att en myndighet numera alltid bör anmäla misstankar om ekonomisk brottslighet, om så är möjligt med hänsyn till reglerna i 14 kap. sekretesslagen och 1 kap. 5 §, även om myndigheten inte har en författningsreglerad anmälnings-skyldighet.

Ett särskilt problem i sammanhanget är att myndigheter som inte tillhör den primära kretsen som deltar i bekämpning av ekonomisk brottslighet ofta saknar kunskap om och erfarenheter av brottsanmälningar och brottsutredningar. Förutsättningarna för att de rätt skall kunna bedöma om det finns anledning att anta att brott har förövats är därför mindre goda. Det råder en allmän uppfattning om att bristfälliga kunskaper kan medföra risk för att brottsanmälningar inte kommer till stånd och att ovidkommande hänsyn av praktisk eller personlig art ibland får falla utslaget. Enligt vår mening är detta något som måste uppmärksammas. I avsnitt 22 återkommer vi till behovet av utbildning.

Vi vill också framhålla att det är en fördel om de myndigheter som med viss frekvens anmäler brott skaffar sig rutiner för detta. I det sammanhanget är det naturligt att även överväga olika sekretessfrågor och hur de skall hanteras. Helst bör anmälningsrutiner utformas i samverkan med de brottsutredande myndigheterna för att tillgodose dessas behov av adekvata uppgifter. Ju bättre en anmälan är utformad desto större är förutsättningarna att utredningsarbetet kan påbörjas utan förseningar i form av komplettering av anmälan. Som exempel kan nämnas att Riksskatteverket sedan länge samarbetar med Riksåklagaren i frågor som rör rutiner för anmälan om skattebrott. Detta mångåriga samarbete har lett till att anmälningar om skattebrott i jämförelse med andra anmälningar generellt sett håller mycket god standard i fråga om fakta, sammanställning av handlingar som krävs för utredningen, etc.

Hittills har vi endast berört frågan om uppgiftslämnande på myndighetens eget initiativ. Om en myndighet får en begäran från en annan myndighet om att lämna ut en uppgift framgår det redan av 15 kap. 5 § att uppgiften också skall lämnas, i den mån inte hinder möter på grund av någon bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till

arbetets behöriga gång. En myndighet som får en förfrågan från polisen eller åklagare om uppgifter för brottsbekämpande ändamål, skall således lämna dessa uppgifter om de är offentliga eller om de i och för sig omfattas av sekretess men bestämmelsen i 14 kap. 2 § fjärde stycket eller någon annan sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Även en uppgift som inte är upptagen i en allmän handling skall lämnas ut med stöd av denna bestämmelse, under förutsättning att myndigheten förfogar över uppgiften (prop. 1979/80:2 del A, s. 361).

Någon ytterligare bestämmelse om skyldighet för en myndighet att på begäran lämna uppgifter till en annan myndighet har hittills inte ansetts behövas (prop. 1983/84:142 s. 27). Under vårt utredningsarbete har det inte framkommit något som tyder på att det nu föreligger ett sådant behov.

En annan sak är att det ibland kan råda osäkerhet hos den myndighet som berörs om hur långtgående skyldighet myndigheten har att bistå de brottsutredande myndigheterna. Det kan exempelvis diskuteras vilken skyldighet en myndighet har att efterforska och sammanställa uppgifter som inte finns i lättillgänglig form. Det är således i huvudsak praktiska tillämpningsproblem som kan uppkomma, dvs. problem av sådan art som inte kan lösas med lagstiftning utan som kräver andra åtgärder. Vi återkommer i avsnitt 22 till frågor som rör behovet av gemensam utbildning och policy när det gäller sekretess.

Frågan om vem som skall få lämna ut uppgifter om brottsmisstankar har diskuterats i tidigare lagstiftningsärenden. Det har då ansetts att prövningen bör ankomma på de enskilda befattningshavarna, men samtidigt har det påpekats att det ligger i sakens natur att prövningen som regel bör göras på "hög nivå" inom myndigheten (se prop. 1981/82:186 s. 26 och prop. 1983/84:142 s. 41 samt KU 1982/83:12 och 1983/84:29). I tveksamma fall kan prövningen hänskjutas till myndigheten. När det gäller utlämnande av uppgifter om brott har det särskilt påpekats att det kan vara lämpligt att den enskilde befattningshavaren rådgör med en överordnad och i tveksamma fall överlämnar frågan till myndigheten för avgörande (prop. 1983/84:142 s. 41).

8.3.3 Behöver 14 kap. 2 § fjärde stycket förtydligas?

Vi anser att 14 kap. 2 § fjärde stycket bör arbetas om för att göra paragrafen mera lättillämpad. Vi föreslår att uttrycket misstanke om brott byts ut och att paragrafen i samklang med rättegångsbalkens terminologi formuleras så att sekretessen bryts om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Vidare bör det tydligt framgå att det för sekretessgenombrott krävs att uppgiften kan antas ha betydelse för utredning om brott. Eftersom det får anses osäkert vad som avses med lokutionen ”annan myndighet som har att ingripa mot brott” föreslår vi en ny lydelse som tydligt anger att uppgifter bara får lämnas till myndigheter som har att ingripa i straffprocessuell ordning.

Bakgrund

För att en uppgift skall få lämnas med stöd av 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen fordras att uppgiften ”angår misstanke om brott”. Formuleringen väcker vissa frågor. I vilken utsträckning behöver de objektiva brottsrekvisiten vara klarlagda för att paragrafen skall kunna tillämpas? Vilken betydelse har frågor om uppsåt och oaktsamhet i sammanhanget?

Uttrycket ”misstanke om brott” förekommer inte bara i 14 kap. 2 § fjärde stycket, utan också i femte stycket i samma paragraf. I förarbetena kommenteras inte det valda uttrycket närmare. Det framgår dock att det endast är avsett att innefatta begångna brott med den straffskala som anges i paragrafen (prop. 1981/82:186 s. 25, 1983/84:142 s. 27).

Beträffande hur uttrycket ”angår misstanke om brott” skall tolkas se även JO 1992/93 s. 517 ff. JO kritiserade televerket för att verket hade fastlagt en handläggningsrutin som innebar att uppgifter lämnades till polisen i en utsträckning som enligt JO knappast var förutsatt av lagstiftaren. JO påpekade också att sekretessregeln var uppbyggd så att sekretessgenombrottet förutsattes vara en ofrånkomlig följd av den primära åtgärden att underrätta en specialmyndighet om brottsmisstankar. JO tillade följande.

Även om utlämnande av uppgifter aktualiseras genom en begäran från de brottsbekämpande myndigheterna, ankommer det på den presumtive uppgiftslämnaren att bedöma förutsättningarna för att informera om sekretessbelagt material. Enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen skall myndighet på begäran av en annan myndighet visserligen lämna uppgift, som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång; om de i aktuellt stadgande uppställda rekvisiten är uppfyllda, bör utlämnande därför ske. Man kan emellertid härav inte dra slutsatsen, att den myndighet som förfogar över den hemliga uppgiften skulle ha att automatiskt effektuera en beställning från polisen, baserad på påstående om att förutsättningarna för att enligt 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen lämna ut uppgifterna är uppfyllda. Denna prövning måste, som framgått, ankomma på den som innehar uppgiften.

JO ansåg att bestämmelsen kunde missuppfattas och överlämnade därför frågan till Justitiedepartementet.

Misstanke om brott

Vi anser att man vid tolkningen av 14 kap. 2 § fjärde stycket bör kunna ta ledning av vad som gäller beträffande förundersökning. Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken skall förundersökning inledas om det finns "anledning anta" att brott har begåtts. Vad som förstås med att det finns anledning att anta att brott har begåtts har diskuterats i olika sammanhang. I doktrinen har ansetts att det skall finnas misstanke om ett *konkret* brott, även om man inte behöver känna till gärningens alla detaljer och inte heller exakt var, när och hur den utförts. Kravet på att det skall finnas anledning att anta att brott har begåtts kan närmast beskrivas som något som har avseende på frågan om gärningen är sådan att den utgör brott. Det är ett förhållandevis lågt krav som innebär att varken de objektiva brottsrekvisiten eller de subjektiva måste vara klarlagda. För att ta ett exempel kan det således finnas anledning att anta att trolöshet mot huvudman har begåtts, även om det råder viss oklarhet dels om den som misstanken riktas mot har haft en sådan förtroendeställning som krävs enligt 10 kap. 5 § brottsbalken, dels om denne har haft uppsåt. Eftersom det inte finns några uttalanden som tyder på annat får det antas att det inte varit lagstiftarens avsikt att i 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen ställa upp högre krav för att en gärning skall kunna anmälas till åklagaren än för att inleda

förundersökning om brottet, särskilt som bestämmelsen också ger rätt att lämna uppgifter för den fortsatta utredningen.

För tydlighetens skull bör framhållas att bestämmelsens tillämpningsområde omfattar även brott som är straffbelagda på försöks- och förberedelsestadiet.

Begreppet "misstanke" kan antingen syfta på brottet som sådant eller på en person. Vanligen används det om den person som antas ha begått brottet. Den lägsta grad av misstanke som förekommer i rättegångsbalkens bestämmelser är att en person *kan misstänkas* för brott. En starkare misstanke brukar betecknas som *skälig misstanke* och om ännu starkare skäl föreligger anses personen i fråga vara *på sannolika skäl misstänkt* för brott.

När begreppet "misstanke" används i 14 kap. 2 § fjärde stycket förefaller detta inte innefatta något krav på att det skall finnas en viss grad av misstanke riktad mot en viss person för att uppgifter skall få lämnas. Under en förundersökning måste nämligen även hemliga uppgifter om personer som inte är misstänkta för brott kunna lämnas. Som exempel nämns i förarbetena uppgifter om undersökning av personer som har utsatts för brott (prop. 1981/82:186 s. 20). Som regel torde uppgifter om målsägande och andra som inte är misstänkta lämnas först på begäran av polisen eller åklagare. I en brottsanmälan lämnas vanligtvis inte sekretessbelagda uppgifter om annan än den som myndigheten misstänker för att ha begått brottet (vid vissa brott mot person, som t.ex. våldsbrott eller sexualbrott, kan dock sekretessbelagda uppgifter om målsäganden förekomma redan i anmälan). Även om något krav på att misstanken skall ha nått viss styrka inte förekommer, kan misstankens styrka ändå få betydelse för myndighetens prövning av om anmälan bör göras eller ej. Ju starkare misstanken är desto angelägnare är det att anmälan kommer till stånd. Det är viktigt att betona att därmed inte avses att misstanken mot en viss person är stark eller svag utan misstanken om att det har förekommit något som är straffbart.

Det förefaller som om bestämmelsen i 14 kap. 2 § fjärde stycket upplevs som svårtillämpad. Detta kan åtminstone delvis bero på att paragrafen är utformad som en undantagsbestämmelse och att den i sig inrymmer många olika frågeställningar. Vi anser att tillämpningen av bestämmelsen skulle underlättas om den formuleras om så att det enklare kan utläsas vilka förutsättningar som gäller för sekretessgenombrott för brottsbekämpande ändamål. Vi föreslår därför att uttrycket "misstanke om brott" i 14 kap. 2 § fjärde stycket byts ut och att paragrafen i samklang med rättegångsbalkens terminologi formuleras så att sekretessen bryts om det finns anledning att anta att

ett brott har begåtts. En konsekvensändring bör då göras i paragrafens femte stycke.

Uppgift som angår brott

En fråga man kan ställa sig är vad som avses med formuleringen att uppgift som angår misstanke om brott får lämnas ut. Frågan ställs på sin spets när polisen eller åklagaren under en förundersökning begär uppgifter av en myndighet och myndigheten enligt 15 kap. 5 § är skyldig att lämna ut uppgifterna, om hinder inte möter på grund av sekretess (se nyss nämnda JO-fall). Även en myndighet som överväger att göra en brottsanmälan måste ta ställning till i vilken utsträckning de uppgifter som läggs till grund för anmälan kan sägas angå brottsmisstanken. I ett rättsfall från Regeringsrätten (RÅ 1989 ref. 7) berörs denna fråga. Omständigheterna i fallet var följande. Med anledning av misstanke om mord eller barnadråp begärde en polismyndighet att få ta del av vissa uppgifter hos en vårdcentral för att kunna hitta modern till ett oidentifierat avlidet spädbarn. Polismyndigheten hade begärt men inte fått ut uppgifter *dels* om kända graviditeter som normalt skulle ha lett till förlossning under viss angiven tid, men där uppgifter saknades om vad graviditeten lett till, *dels* om kvinnor som vårdcentralen hade kommit i kontakt med i andra sammanhang som hade med förlossningsrelaterade sjukbesök att göra under aktuell tid. Regeringsrätten fann att det förmodade brottet var av den allvarliga natur som krävs för att hälso- och sjukvårdssekretessen skall brytas, men ansåg att ett fullständigt tillmötesgående av polismyndighetens framställning skulle medföra att uppgifter i åtskilliga fall skulle komma att lämnas ut, trots att patienten inte med fog kunde misstänkas för brottet eller ens för något brott över huvud taget. Däremot ansåg Regeringsrätten att det från vårdcentralens sida hade bort lämnas ut uppgifter om den eller de kvinnor som avsågs med framställningen där omständigheterna var sådana att uppgifterna om dem *angick misstanke om det angivna brottet*. Regeringsrätten visade därför målet åter för ny prövning.

Regeringsrättens dom visar att det ankommer på berörd myndighet att pröva i vilken utsträckning uppgifter angår ett visst angivet brott. Vad som krävs i detta hänseende är däremot oklart. I det ovan refererade fallet förefaller Regeringsrätten ha ansett att vårdcentralen skulle sälla bort uppgifter om kvinnor som enligt vårdcentralens mening "inte med fog kunde misstänkas för brottet eller ens något brott

över huvud taget". I detta fall torde det ha varit enkelt att göra en sådan bedömning eftersom bl.a. alla kvinnor med levande spädbarn kunde sällas bort. I andra fall kan omständigheterna vara sådana att en myndighet svårigen kan bedöma om en viss uppgift angår misstanke om brott ens om den begär ett kompletterande underlag från den myndighet som begärt att få uppgiften. I komplicerade utredningar om ekonomisk brottslighet torde det åtminstone i vissa fall vara svårt för en myndighet att avgöra om de begärda uppgifterna kan anses angå det eller de brott som utredningen rör. Det kan med fog antas att myndigheterna i sådana fall inte alltid gör någon egentlig prövning av om uppgifterna verkligen angår det angivna brottet, utan i stället förlitar sig på den bedömning som föregått begäran. I och för sig skulle det kanske vara enklare för myndigheterna att inte behöva ta ställning till om begärda uppgifter angår ett brott, utan endast pröva om det finns skäl att anta att brott av visst slag har begåtts. Detta skulle emellertid innebära att en myndighet i princip inte hade möjlighet att säga nej till en begäran om utlämnande av uppgifter, om det bara kunde konstateras att begäran framställdes under en förundersökning avseende ett tillräckligt allvarligt brott. Frågan om sekretessen för uppgifter skall brytas eller ej skulle därmed bli beroende av om uppgifterna enligt den brottsutredande myndighetens bedömning behövdes för utredningen. En sådan ordning skulle strida mot de grundläggande principerna för sekretessprövning och inte heller i övrigt vara invändningsfri. Den bör dessutom jämföras med de tvångsmedelsregler som de brottsutredande myndigheterna har möjlighet att använda sig av om uppgifter inte kan fås fram med stöd av sekretesslagens bestämmelser. Det är framför allt reglerna om editionsföreläggande och vittnesförhör under förundersökning som är av intresse här.

För vittnesförhör under förundersökning krävs enligt 23 kap. 13 § rättegångsbalken att någon person under förhör hos polisen vägrar att yttra sig angående en *omständighet som är av vikt för utredningen* eller att det är av *synnerlig vikt för utredningen att förhöret hålls* redan under förundersökningen. För editionsföreläggande krävs enligt 23 kap. 14 § att handlingen *kan antas ha betydelse som bevis*. Prövningen av om en omständighet är av vikt för utredningen eller om en handling kan antas ha betydelse som bevis skall göras av domstolen. Polisens eller åklagarens bedömning att uppgifterna behövs för en brottsutredning anses således inte tillräckliga i dessa fall. Domstolen skall avgöra i vilken utsträckning framställan har fog för sig.

De sekretessbrytande reglerna är som regel uppbyggda så att tystnadsplikten sträcker sig längre än vad reglerna om undantag från vittnesplikten gör. Det är alltså möjligt att få fram fler uppgifter genom förhör vid domstol eller genom editionsföreläggande än vad som är

möjligt med stöd enbart av sekretesslagens regler. Om man skulle ge de brottsutredande myndigheterna större möjligheter att få fram uppgifter enligt sekretesslagen än med stöd av tvångsmedelsreglerna skulle det uppstå en obalans i förhållande till regleringen i rättegångsbalken. Rättegångsbalken innehåller ett väl genomtänkt system för prövning av tvångsmedelsfrågor där noggranna avvägningar har gjorts angående vilken information som får göras tillgänglig beroende på brottsmiss-tanken m.m. Att rucka på detta system genom ändrade regler i sekretesslagen bör enligt vår mening inte komma i fråga. Härtill kommer att det – av skäl som tidigare redovisats – torde vara svårt att tillskapa en särreglering för enbart ärenden som rör ekonomisk brottslighet, varför en eventuell förändring skulle komma att omfatta alla typer av brottslighet. Vi anser inte att en sådan förändring är lämplig. Även om den nuvarande ordningen inte är problemfri så har den trots allt fungerat.

Vi anser således att den nuvarande ordningen bör bestå. En myndighet bör därför vid sin prövning av om sekretessen för en viss uppgift skall brytas ha både möjlighet och skyldighet att ta hänsyn till uppgifternas anknytning till det påstådda brottet. Om myndigheten skulle finna att uppgifterna inte har den anknytning som krävs har förundersökningsledaren möjlighet att i stället t.ex. begära vittnesförhör eller editionsföreläggande. En annan möjlighet är att överklaga beslut om avslag på framställning om utlämnande av handlingar.

För att underlätta tillämpningen bör regeln dock omformuleras. Det bör enligt vår mening av 14 kap. 2 § fjärde stycket framgå att det för sekretessgenombrott krävs att *uppgiften är av betydelse* för utredning om brott. Däremot kan det här, lika lite som i övrigt när det gäller brottsutredning, uppställas något krav på vilken betydelse uppgiften skall ha, eftersom det är en fråga som kan avgöras först i efterhand. Något krav på en mer ingående prövning bör dock inte uppställas. Sekretessen bör brytas redan om det *kan antas* att uppgiften har betydelse för utredning om brott. Vissa typer av uppgifter torde nästan undantagslöst ha betydelse (t.ex. medicinska uppgifter om skador vid våldsbrott eller deklarationsuppgifter vid skattebrott) medan det i andra fall krävs en mera individuell bedömning.

Förfarandet i tveksamma fall

Även om 14 kap. 2 § fjärde stycket omformuleras för att underlätta tolkningen kan det naturligtvis ändå uppkomma situationer i vilka myndigheterna anser det tveksamt om uppgifter får lämnas ut. Det kan

t.ex. vara svårt för en myndighet som överväger att anmäla ett brott att bedöma om det ifrågasatta handlandet är straffbart eller vilken påföljd som kan bli aktuell. Båda omständigheterna har betydelse för frågan om fjärde stycket är tillämpligt. Det har visserligen framhållits i förarbetena att det inte bör ställas alltför stora krav på underlaget för bedömningen (prop. 1983/84:142 s. 30), men vi anser ändå att det i tveksamma fall kan vara lämpligt att vederbörande myndighet kontaktar polisen eller åklagare för att få råd och upplysningar. En diskussion om fallet kan som regel föras utan att sekretessbelagda uppgifter behöver röjas. Normalt torde det vara tillräckligt att myndigheten redogör för omständigheterna, t.ex. att det är fråga om bidragsfusk avseende en viss summa pengar genomfört på visst sätt eller ett mutbrott i viss verksamhet. Om det är en brottsbekämpande myndighet som med stöd av 15 kap. 5 § begär en uppgift kan också tveksamhet uppstå om uppgiften har betydelse för brottsutredningen. I sådana fall kan frågan troligen ofta lösas efter en kontakt mellan myndigheterna. Den som begär att få uppgiften bör naturligtvis i samband med begäran lämna ett tillräckligt underlag för bedömning av sekretessfrågan, men den myndighet som skall pröva frågan är oförhindrad att ställa frågor och begära ytterligare underlag i den utsträckning som behövs. Vi tror att många av de oklarheter som är förknippade med den nuvarande regleringen skulle kunna undanröjas genom den här typen av kontakter. För myndigheter som ofta har kontakt i frågor av det här slaget kan det vara naturligt att anordna gemensam utbildning eller diskutera gemensam policy.

Nivån på brottet

För att uppgifter skall få lämnas med stöd av den nu diskuterade bestämmelsen krävs, utom i vissa särskilda fall, att de angår misstanke om brott för vilket fängelse är föreskrivet och att brottet dessutom kan antas föranleda annan påföljd än böter. I reglerna om vittnesförhör under förundersökning och om editionsföreläggande ställs inte några motsvarande begränsningar upp. Det är således möjligt för de brottsutredande myndigheterna att med stöd av dessa regler få ut sekretessbelagda uppgifter i fler fall än vad som är möjligt enligt sekretesslagens bestämmelser. Det kan i och för sig ifrågasättas om det inte vore bättre med en lösning som bygger på att den som är skyldig att röja uppgifter vid ett vittnesförhör även bör kunna lämna uppgifterna vid en förundersökning med stöd av sekretesslagens regler. Reglerna i sekretesslagen skulle då kunna knytas till bestämmelserna om vittnesförhör i 36 kap. 5 § rättegångsbalken. Detta skulle innebära

att uppgifter som kan antas ha betydelse för utredning om brott alltid skulle få lämnas oavsett brottets svårhet. När fjärde stycket infördes i 14 kap. 2 § sekretesslagen ansågs det emellertid uteslutet att bestämmelsen skulle gälla alla slags brott (prop. 1983/84:142 s. 26). Departementschefen anförde att det inte var rimligt att sekretessen generellt skulle kunna brytas på grund av misstankar om bagatellförseelser och att frågan om sekretessens räckvidd i stället borde vara beroende av bl.a. vilket brott misstanken avser.

Det har under utredningens arbete inte framförts några önskemål om en generell förändring av det nu aktuella slaget och inte heller i övrigt framkommit något som talar för en sådan förändring. Vi finner därför att det inte finns skäl att nu frångå principen om att brottets svårhetsgrad påverkar frågan om sekretessen skall brytas. De mest bagatellartade förseelserna bör således fortfarande vara uteslutna från paragrafens tillämpningsområde.

Om det på ett visst område finns skäl till det är det inget som hindrar att förutsättningarna för utlämnande ändras så att uppgifter som rör även lindrigare brott kan lämnas ut. Man skulle exempelvis kunna tänka sig att uppgifter om ekonomisk brottslighet fick lämnas även om fängelse inte är föreskrivet för brottet eller om brottet i det enskilda fallet bara kunde antas föranleda böter. Det har också framförts önskemål om en sådan eller liknande förändring av reglerna.

Samhället har intresse av att inte bara grov och organiserad brottslighet beivras utan också bötesbrott. I praktiken är det emellertid få ekonomiska brott som föranleder böter. Om man bortser från sådana brott som t.ex. häleriförseelse och olovligt förfogande, som i enstaka fall kan ha anknytning till ekonomisk brottslighet, är det framför allt ringa bokföringsbrott (11 kap. 5 § brottsbalken) och vårdslös skatredovisning (8 § skattebrottslagen; tidigare vårdslös uppbördsredovisning enligt 9 § skattebrottslagen) som föranleder böter. Dessa brott är få till antalet. Med hänsyn härtill anser vi inte att intresset av att ekonomisk brottslighet som bara förskyller böter beivras är så starkt att det generellt bör få ta över de olika sekretessintressena.

Undantagsvis bör det dock vara möjligt att lämna uppgifter även om bötesbrott. Så är också fallet med nuvarande regler. Med stöd av bestämmelsen i 14 kap. 3 § sekretesslagen kan uppgifter som rör ett bötesbrott lämnas, om omständigheterna är sådana att det är uppenbart att intresset av att bötesbrottet beivras går före det intresse som sekretessen skall skydda. I vissa fall kan, som tidigare nämnts, uppgifter också lämnas med stöd av 1 kap. 5 §, nämligen om utlämnandet är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Så kan vara fallet om det ligger inom myndighetens verksamhet att se till att misstankar om brott blir

utredda. Detta torde ge utrymme för skattemyndigheterna att anmäla även bötesbrott. De bestämmelser som redan finns är enligt vår mening därför tillräckliga. Det bör således inte införas ytterligare regler som bryter sekretessen för uppgifter rörande ekonomiska brott på bötesnivå.

I detta sammanhang bör ånyo framhållas att om en myndighet är osäker om ett brott förskyller enbart böter har den alltid möjlighet att vända sig till åklagare eller polismyndighet för att få besked om hur brott av aktuellt slag normalt bedöms.

Avslutningsvis bör påpekas att det i 14 kap. 2 § femte stycket finns vissa undantag från den generella regeln om uppgiftslämnande i fjärde stycket. Dessa undantag är tillämpliga på områden där särskilt sträng sekretess gäller, bl.a. på sjukvårdens och socialtjänstens område, och blir sällan tillämpliga vid utredning om ekonomisk brottslighet. Vi anser därför inte att vi har anledning att gå in på dem.

Myndigheter till vilka uppgift får lämnas

En myndighet har inte rätt att lämna uppgifter till vilken annan myndighet som helst, även om uppgifterna lämnas i brottsbekämpande syfte. I första hand får uppgifter lämnas till polisen och till åklagare. Dessutom får de lämnas till annan myndighet som ”har att ingripa mot brottet”. Tullen är en myndighet som har att ingripa mot vissa brott och som därför omfattas av bestämmelsen. Motsvarande gäller skattemyndigheterna i deras brottsutredande verksamhet. Kustbevakningen skall enligt 66 § tullagen och 65 § tullförordningen (1994:1558) medverka i tullens kontrollverksamhet genom att utöva tullkontroll av sjötrafiken. I varusmuggningslagen finns bestämmelser som ger kustbevakningen befogenheter att ingripa mot brott enligt denna lag. Enligt lagen (1982:395) om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning har kustbevakningen också befogenhet att ingripa i samband med brott mot de i lagen uppräknade författningarna. Befogenheterna enligt sistnämnda lag gäller endast i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden. Även om kustbevakningen är en myndighet som har till uppgift att ingripa mot brott torde det, med hänsyn till att kustbevakningen inte har några brottsutredande uppgifter, knappast bli aktuellt att tillämpa 14 kap. 2 § fjärde stycket i förhållande till kustbevakningen.

Ett annat exempel som nämns i förarbetena är myndigheter som har ålagts att utöva tillsyn inom ett visst område (prop. 1983/84:142 s. 41). Enligt kommentaren till sekretesslagen skall detta förstås så att det inte behöver vara fråga om en myndighet som kan ingripa i straffprocessuell ordning (Regner s. 14:19). Det synes inte helt klart vad som

förstås med att en myndighet har att *ingripa mot brottet*. Att en myndighet återkallar ett tillstånd eller ett bidrag kan knappast betraktas som ett ingripande mot brottet, utan snarare som ett ingripande *med anledning av brottet*. Att en tillsynsmyndighet har skyldighet att anmäla brott som inträffar inom myndighetens ansvarsområde kan enligt vår mening inte heller anses innebära att myndigheten har att *ingripa* mot brottet.

Att en myndighet meddelar disciplinpåföljd för en *gärning som innefattar brott* kan möjligen betraktas som ett ingripande mot brottet. Myndigheter som får meddela disciplinpåföljd enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA), om någon åsidosätter vad han eller hon har att iakttä i sin tjänst, skulle därmed omfattas av bestämmelsen. Disciplinpåföljd får i och för sig meddelas för gärningar som utgör brott, men inte om brottet har anmälts till åtal och som regel inte heller om gärningen har prövats i straffrättslig ordning. Har gärningen av någon annan orsak än bristande bevisning inte ansetts utgöra brott får dock ett disciplinärt förfarande inledas (18 § andra stycket LOA). Vad som talar mot att betrakta disciplinära förfaranden som ingripanden mot brott är just att sådana får förekomma bara om gärningen inte föranleder ett straffrättsligt ingripande. Av förarbetena till LOA framgår också att disciplinpåföljd som regel meddelas för myndighetsinterna förseelser såsom t.ex. sen ankomst och olovlig frånvaro (prop. 1993/94:65 s. 85). Brott som någon har begått i sin anställning skall enligt 22 § LOA som regel anmälas till åtal.

Sammanfattningsvis får det anses osäkert vad som egentligen avses med lokutionen ”annan myndighet som har att ingripa mot brottet”. Detta kan – med hänsyn till att 14 kap. 2 § är en sekretessbrytande regel – inte anses tillfredsställande. En korrekt tillämpning av reglerna förutsätter att dessa till sitt innehåll är klara och entydiga. Vi anser vidare att tillsynsmyndigheternas roll bör skiljas från de myndigheters, vars uppgift är att syssla med renodlad brottsbekämpning. Enligt vår mening skulle brottsbekämpningen och samarbetet mellan myndigheter underlättas om vars och ens ansvar tydliggörs. Fjärde stycket bör därför omformuleras så att det klart framgår att uppgifter bara får lämnas till myndigheter som har att ingripa i straffprocessuell ordning.

Ändringen innebär formellt en inskränkning i förhållande till den nuvarande lydelsen. Fråga är om en sådan förändring skulle innebära någon nackdel. Vi har inte funnit något som tyder på detta. Dessutom förefaller bestämmelsen inte tillämpas annat än i förhållande till de brottsutredande myndigheterna. En ändring som innebär att det tydligt framgår att det vid sidan av åklagarmyndighet och polismyndighet endast är till annan brottsutredande myndighet som uppgift kan lämnas kan därför anses väl motiverad. De övriga myndigheter som i första

hand torde komma i fråga för att erhålla uppgifter är tullmyndighet och skattemyndighet.

9 Utlämnande av uppgifter om planerade brott

9.1 Bakgrund

Vi har i föregående avsnitt tagit upp frågan om uppgiftslämnande vid misstanke om brott. I det avsnittet diskuterade vi *begångna brott*. Här behandlar vi frågan om sekretessgenombrott för *planerade brott*. Med planerade brott åsyftar vi fall där det föreligger en konkret brottsplan men där brottet i fråga antingen inte är straffbelagt på förberedelsestadiet eller, om det rör sig om ett påbörjat försök, ännu inte har nått den punkt när förfarandet är straffbart. Vi kommer i senare avsnitt att ta upp frågor som rör underrättelseverksamhet (avsnitt 10) och frågor som rör allmänt brottsförebyggande arbete (avsnitt 11). Här behandlar vi således bara frågor som rör möjligheterna att avslöja konkreta brottsplaner och avvärja brott.

9.2 Den rättsliga regleringen

9.2.1 Sekretesslagen

Bestämmelserna i 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen är tillämpliga bara på begångna brott. Med begångna brott avses även brott som påbörjats och nått en sådan punkt att förfarandet är straffbart eller som annars uppfyller kraven på straffbart handlande. Uppgifter kan däremot inte lämnas med stöd av denna bestämmelse i syfte att förhindra framtida brott. Med stöd av generalklausulen kan dock även uppgifter om framtida brott lämnas. Generalklausulen medger att uppgifter lämnas till andra myndigheter, dvs. uppgifter kan lämnas såväl till polisen som till den myndighet som berörs, om förutsättningarna för utlämnande i övrigt är uppfyllda. Regeln om nödvändigt uppgiftslämnande i 1 kap. 5 § kan också tillämpas. Med stöd av denna kan polisen, till vars uppgifter det enligt polislagen (1984:387) hör att förebygga brott och andra störningar, underrätta den som riskerar att drabbas av

brott, om detta är nödvändigt för att förhindra brottet eller begränsa verkningarna av detta. När det gäller ekonomisk brottslighet kan det dock vara besvärligt att tillämpa denna bestämmelse, eftersom det är svårt att avgöra om ett visst handlande kommer att utgöra ett brott. Om så inte är fallet kan polisen inte ingripa. I sådana fall torde det inte heller finnas något rättsligt stöd för att lämna sekretessbelagda uppgifter.

I samband med att de nuvarande reglerna om sekretessgenombrott i 14 kap. 2 § fjärde stycket infördes diskuterades om myndigheter i allmänhet borde ha en skyldighet eller en rättighet att anmäla brott. Diskussionen tog sikte på begångna brott och resultatet blev att departementschefen stannade för att föreslå att myndigheterna genom en regel om sekretessgenombrott skulle få avsevärt utökade möjligheter att anmäla brott men att någon generell anmälningsskyldighet inte skulle införas. I konsekvens med huvudförslaget fann departementschefen att myndigheterna inte heller borde åläggas att anmäla förestående brott. Enligt hans mening fanns det emellertid inte något behov av att utvidga möjligheterna till sekretessgenombrott för att avvärja brott, med hänsyn till de möjligheter att lämna uppgifter som generalklausulen och reglerna om nöd, nödvärn och underlåtenhet att avslöja brott erbjuder (prop. 1983/84:142 s. 28).

9.2.2 Underlåtenhet att avslöja brott m.m.

En bestämmelse som har betydelse för myndigheternas möjligheter att lämna sekretessbelagda uppgifter i syfte att förhindra brott är regeln i 23 kap. 6 § första stycket brottsbalken om skyldighet att avslöja brott som är "å färde". Om någon underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja brott som är å färde, när det kan ske utan fara för honom själv eller någon av hans närmaste, skall han – i de fall det finns ett särskilt stadgande därom – dömas för underlåtenhet att avslöja brottet. Underlåtenheten anges som en underlåtenhet att i tid anmäla eller annars avslöja brott. I första hand bör brottet anmälas till polismyndighet, men det kan vara tillräckligt att en underrättelse lämnas till den som hotas genom brottet.

Denna uppgiftsskyldighet beträffande förestående allvarigare brott anses ta över sekretessen. Om någon inom socialtjänsten har allvarliga misstankar om att en alkoholmissbrukande klient tänker sätta i verket hotelser om att slå ihjäl sin hustru är han därför skyldig att anmäla detta till polisen (jfr prop. 1981/82:186 s. 92).

Underlåtenhet att avslöja brott är emellertid som framgått straffbar bara i de fall det finns en särskild straffbestämmelse om detta. Endast i

de fallen är det alltså tillåtet att bryta sekretess. De brott det är fråga om är brott mot person, brott mot allmän ordning, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. Bestämmelsen i 23 kap. 6 § är således inte tillämplig på exempelvis bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman eller brott mot borgenärer. Inte heller skattebrott omfattas av 23 kap. 6 §. Vid ekonomisk brottslighet kan bestämmelsen om underlåtenhet att avslöja brott således inte åberopas till stöd för att lämna hemliga uppgifter. Straffansvarsutredningen har i betänkandet Straffansvarets gränser (SOU 1996:185) föreslagit en utvidgning av det straffbara området för underlåtenhet att avslöja brott. Denna utvidgning tar sikte främst på våldsbrott och saknar således betydelse i detta sammanhang.

Även bestämmelserna om straffansvar vid nöd och nödvärn kan göra det möjligt för en myndighet att röja hemliga uppgifter i vissa situationer. Dessa regler är emellertid utformade främst med sikte på brott mot person eller egendom. De kan därför inte tillämpas vid ekonomisk brottslighet.

9.3 Hindrar sekretess polisen från att varna för brott?

Under utredningsarbetet har fråga uppkommit om polisen har tillräckliga möjligheter att varna den som kan komma att utsättas för ett visst konkret brott. Genom att underrätta den som i ett enskilt fall riskerar att drabbas av ett brott kan man i bästa fall förhindra brottet och i vart fall begränsa skadorna av detta.

Med stöd av bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen om nödvändigt uppgiftslämnande kan polisen som regel lämna information av detta slag. För att den som riskerar att drabbas av brott skall kunna få en tillräckligt realistisk uppfattning om vad det är han bör skydda sig mot krävs inte sällan att polisen avslöjar sekretessbelagda uppgifter, t.ex. namnet på ett företag eller en person som håller på att iscensätta ett bedrägeri eller numret på ett konto som kan komma att utsättas för ett obehörigt uttag. Sekretessbelagda uppgifter kan – om det är nödvändigt – lämnas både i de fall då något brott ännu inte har begåtts men det finns konkreta planer för detta och i de fall då det är fråga om att avbryta pågående brottslighet eller avvärja fortsatt brottslighet. Om t.ex. polisen i samband med en brottsutredning upptäcker att den misstänkte har undanhållit medel från beskattning eller genom spaning upptäcker att någon planerar att manipulera Riksförsäkringsverkets utbetalningsrutiner kan polisen med stöd av 1 kap. 5 § lämna

nödvändiga upplysningar. Lagstiftningen gör ingen skillnad på om uppgiften lämnas till en enskild eller till en myndighet.

9.4 Överväganden och förslag

9.4.1 Polisens möjligheter att varna för brott

Vi anser att polisen redan med dagens lagstiftning har tillräckliga möjligheter att varna den som kan komma att utsättas för brott. Några nya regler om sekretessgenombrott föreslås därför inte.

Enligt vår bedömning ger bestämmelsen i 1 kap. 5 § polisen tillräckliga möjligheter att varna en myndighet som kan bli eller är utsatt för ett visst, konkret brott. Motsvarande gäller i förhållande till enskilda.

Eftersom det har gjorts gällande att det föreligger viss tveksamhet bland myndighetsföreträdare om i vilken utsträckning 1 kap. 5 § får tillämpas i sådana fall har vi emellertid även övervägt om polisens rätt att lämna uppgifter för att förhindra brott skulle behöva specialregleras, t.ex. genom en särskild sekretessbrytande regel.

Fördelen med en sådan regel skulle vara att det inte skulle råda någon tvekan om hur långt bestämmelsen sträcker sig. Nackdelarna skulle emellertid vara flera.

De tillämpningssvårigheter som påtalats torde inte vara större än att de skulle kunna undanröjas genom utbildning. Det ligger också ett värde i att inte urholka den allmänna regeln om nödvändigt uppgiftslämnande genom särreglering om detta inte framstår som nödvändigt. En särreglering av varje situation där nödvändigt uppgiftslämnande kan aktualiseras skulle snabbt riskera att leda till en oöverskådlig lagstiftning. Ju fler fall som skulle särregleras, desto större osäkerhet skulle råda om i vilken utsträckning det finns utrymme kvar att tillämpa de generella reglerna.

Om en särreglering skulle införas bör det enligt vår mening bara bli fråga om en kodifiering av vad som gäller för närvarande, eftersom regeln i 1 kap. 5 § i och för sig får anses tillräcklig. Den är visserligen avsedd att tillämpas restriktivt, men denna restriktivitet som kan te sig som en nackdel från effektivitetssynpunkt innebär samtidigt en fördel från integritetssynpunkt. De uppgifter det är fråga om här, nämligen uppgifter om att en person kan komma att begå ett visst brott, får betraktas som synnerligen känsliga, särskilt med hänsyn till den osäkerhet som uppgifterna kan vara behäftade med. Den som planerar ett brott kan ju nämligen ångra sig och med rättsligt bindande verkan

avstå från brottet. Sådana uppgifter bör därför inte lämnas ut annat än efter en mycket noggrann prövning i det enskilda fallet och endast då det är påkallat med hänsyn till speciella omständigheter. Polisen får genom sin särskilda utbildning och erfarenhet anses väl skickad att göra den svåra avvägning som krävs för att bedöma om en uppgift är tillräckligt konkret och välunderbyggd för att sekretessbelagd information skall få lämnas i syfte att hindra brott.

Eftersom en regel om rätt för polisen att lämna sekretessbelagda uppgifter i syfte att förhindra brott enligt vår mening, av hänsyn till den enskildes integritet, måste vara lika restriktiv som den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 5 §, anser vi inte att det finns tillräckliga skäl för att införa en särregel för polisen.

9.4.2 Övriga myndigheters möjligheter att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter och till varandra

Vi föreslår att 14 kap. 2 § sekretesslagen ändras så att myndigheter utan hinder av sekretess kan lämna uppgift om planerade brott. Sådana uppgifter får bara lämnas till polisen, tullen eller till polisman vid Ekobrottsmyndigheten. Samma förutsättningar bör gälla som för sekretessgenombrott för begångna brott vad gäller brottets svårhetsgrad och förväntad påföljd. Härutöver krävs att uppgiften rör en konkret brottsplan och att den kan antas ha betydelse för att avvärja brottet.

Vi anser däremot inte att myndigheter skall få bryta sekretess för att varna varandra för planerade brott. Däremot kan de självfallet varna varandra utan att lämna sekretessbelagda uppgifter.

Underrättelse till polisen m.fl.

Bakgrund

Vi har i ett tidigare avsnitt diskuterat behovet av regler som skärper myndigheternas skyldighet att anmäla brott och stannat för att man bör behålla den nuvarande ordningen med anmälningsskyldighet för vissa myndigheter och vissa brottstyper och i övrigt möjlighet att lämna uppgift om brott. Bestämmelserna i 14 kap. 2 § fjärde och femte styckena sekretesslagen, som ger myndigheter möjlighet att lämna uppgift om misstänkta brott, tar dock, i likhet med anmälningsskyldigheten, inte hänsyn till sekretess.

skyldigheterna, bara sikte på redan begångna brott. Frågan är om myndigheterna i tillräcklig utsträckning kan lämna sekretessbelagd information om planerade brott till polisen.

Med stöd av generalklausulen kan uppgifter om planerade brott lämnas till såväl polisen som till andra myndigheter (prop. 1983/84:142 s. 28). Om en myndighet t.ex. i samband med tillsyn över ett företag får kännedom om att ett brott planeras, torde myndigheten i många fall kunna lämna polisen de uppgifter som behövs för att brottet skall kunna förhindras. En uppgift får dock bara lämnas om det är uppenbart att intresset av att denna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Den intresseavvägning som skall göras kan därför leda till att andra skyddsvärda intressen får företräde, åtminstone om det är fråga om mindre allvarliga brott. Intresseavvägningen anses dessutom av många tillämpande myndigheter vara så svår att bestämmelsen med stor sannolikhet inte används i alla de fall då den faktiskt skulle kunna åberopas. Till detta kommer att myndigheter i vilkas verksamhet det förekommer absolut sekretess har begränsade möjligheter att använda generalklausulen. Att enbart luta sig mot generalklausulen innebär således att man kan få stora skillnader i tillämpningen mellan myndigheterna. Mot bakgrund av detta har vi ställt oss frågan om det behövs särskilda regler om myndigheters rätt att lämna uppgifter till polisen om planerade brott.

Överväganden och förslag

Det ligger i sakens natur att det, när det är fråga om uppgifter om något som inte har men kan komma att inträffa, är särskilt svårt att göra en realistisk bedömning av om handlandet är straffbart, vilken brottsrubricering det kan bli fråga om etc. för att med utgångspunkt i detta göra den nödvändiga intresseavvägningen enligt 14 kap. 3 §. Enligt vår mening finns det en uppenbar risk för att viktig information om planerad ekonomisk brottslighet inte kommer till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom om detta förutsätter en tillämpning av generalklausulen. Det ter sig svårt att försvara att en myndighet kan ha kännedom om en konkret brottsplan men på grund av sekretess sakna möjlighet att vidarebefordra denna uppgift till polisen. Med hänsyn till kraven på att effektivisera brottsbekämpningen genom att förebygga och förhindra brott ter sig de nuvarande möjligheterna att lämna upplysning om planerade brott som alltför begränsade.

Detta skulle kunna lösas genom en viss utvidgning av reglerna i 14 kap. 2 §. Enligt vår mening bör en myndighet utan hinder av sekretess få lämna uppgift om ett planerat brott i samma utsträckning

som rörande ett begånget. Det bör emellertid uppställas krav på en viss konkretion i uppgiften om att brott planeras, precis som i fråga om brottsanmälan. Det måste t.ex. gå att med någon säkerhet ange vilken typ av brott det är fråga om, låt vara att detaljerna inte närmare kan anges. Uppgiftslämnande bör således enbart få förekomma om en konkret situation eller händelse motiverar en misstanke om att ett visst bestämt brott planeras. Däremot kan det givetvis inte krävas att uppgifterna är lika detaljerade som i en brottsanmälan. Det kan t.ex. saknas kunskap om vem som ligger bakom planerna på brottet, när detta är planerat att äga rum och hur det närmare kommer att utspela sig.

En typisk situationen där bestämmelsen skulle kunna tillämpas är om kronofogdemyndigheten upptäcker att någon systematiskt agerar så att det finns anledning att tro att ett visst bolag inom kort kommer att plundras på sina tillgångar. Skattemyndigheten kan i samband med en revision upptäcka transaktioner på konton som förefaller vara förberedelser till brott eller påträffa detaljerade planer för hur man skall kunna undgå beskattning. En bidragsbeviljande myndighet som undersöker en bidragssökande som förberedelse för en polisanmälan kan av en slump få kännedom om att han samtidigt ansöker om – och är på väg att beviljas – bidrag av en annan myndighet.

Det kanske vanligaste fallet torde dock bli de situationer där myndigheterna känner igen handlingsmönster från tidigare brott. Som exempel kan nämnas att brott mot bestämmelserna om mervärdesskatt och punktskatt på olja uppvisar ett visst handlingsmönster som lätt kan kännas igen av kontrollmyndigheten. Vissa former av momsbedrägerier i samband med guldhandel kan likaledes identifieras genom handlingsmönstret. Själva brottet, som består i att en felaktig deklaration lämnas eller att deklarationsskyldigheten inte fullgörs, begås först en tid därefter.

Allmänna misstankar om att en person sysslar med brottslig verksamhet, obekräftade tips om att en viss person kan komma att begå ett inte närmare preciserat brott eller diffusa uppgifter om att ett visst företag någon gång i framtiden kan komma att utnyttjas för brott bör däremot inte vara tillräckligt för att bryta sekretess. I ett kommande avsnitt tar vi upp frågan om sekretess under vissa förutsättningar skall kunna brytas i underrättelseverksamhet (avsnitt 10). I sistnämnda verksamhet kan även uppgifter av nu nämnda slag komma in i bilden.

Ytterligare ett krav för att uppgifter skall få lämnas bör vara att uppgifterna kan antas ha betydelse för att avvärja det planerade brottet. I detta ligger att den myndighet som lämnar uppgiften skall ha anledning att tro att brottsplanen kommer att sättas i verket inom en inte alltför avlägsen framtid.

Uppgifter om planerade brott bör enligt vår mening endast få lämnas till polisen eller, såvitt gäller tullens verksamhetsområde, till tullen. Tanken med detta är att uppgiften skall kunna leda till ett ingripande som innebär att brottet inte fullbordas. Det är enbart de nu nämnda myndigheterna som har sådana allmänna befogenheter att de kan ingripa om så behövs också med våld. För Ekobrottsmyndigheten krävs särskild reglering eftersom denna är en åklagarmyndighet.

Frågan är om en sekretessbrytande bestämmelse av detta slag bör vara generell eller begränsas till ekonomisk brottslighet.

Vårt uppdrag är att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet och från den utgångspunkten är det tillräckligt med en begränsad sekretessbrytande bestämmelse. Vad som talar emot en sådan lösning är för det första att behovet av att bryta sekretess för att avslöja konkreta brottsplaner torde vara minst lika stort inom andra områden. Som exempel kan nämnas att det inom vårdsektorn kan komma fram uppgifter om brottsplaner som avser vålds- eller fridsbrott. För det andra är det svårt att finna en lämplig avgränsning av en sådan bestämmelses tillämpningsområde, eftersom det inte finns någon laglig definition på vad som är ekonomisk brottslighet. Detta skulle kunna skapa tillämpningsproblem och riskera att göra bestämmelsen verkningslös. Vi förordar därför en generell sekretessbrytande bestämmelse. Denna bör i så fall innehålla samma begränsningar som femte stycket i 14 kap. 2 §.

Underrättelse till andra myndigheter

Bakgrund

Med den nu föreslagna utvidgningen av 14 kap. 2 § får myndigheterna tillräckliga möjligheter att lämna sekretessbelagda uppgifter om planerade brott till polisen och, såvitt gäller tullbrott, till tullen. Förutsättningarna för att lämna motsvarande uppgifter till andra myndigheter är mer begränsade eftersom endast generalklausulen är tillämplig. Med stöd av denna torde en myndighet som upptäcker ett pågående eller planerat ekonomiskt brott i vissa fall kunna underrätta inte bara polisen/tullen utan också den myndighet som drabbas av brottet. Generalklausulens utformning gör dock att den möjligheten utnyttjas sparsamt. Andra än myndigheter kan över huvud taget inte underrättas med stöd av generalklausulen. De två exemplen nedan visar hur sekretesslagens bestämmelser kan tillämpas.

Det första exemplet gäller ett redan begånget brott som riskerar att upprepas om ingen ingriper mot det. Låt oss anta att skattemyndigheten

vid revision upptäcker vad som förefaller vara bidragsbedrägeri och anmäler brottet till polisen med stöd av 14 kap. 2 §. För att bidrag inte skall fortsätta att betalas ut behöver utbetalaren underrättas om brottsmisstankarna. Skattemyndigheten har visserligen formell möjlighet att med stöd av generalklausulen lämna en sådan underrättelse. Eftersom sekretessen hos den utbetalande myndigheten som regel är mycket svagare än hos skattemyndigheten, leder den intresseavvägning som skall göras enligt generalklausulen oftast till att uppgifterna inte kan lämnas, eftersom sekretesskyddet blir för svagt hos den mottagande myndigheten. Är bedrägeriet riktat mot ett enskilt företag eller en enskild organisation som t.ex. Almi företagspartner eller en arbetslöshetskassa kan uppgifter över huvud taget inte lämnas med stöd av generalklausulen.

I det andra exemplet är det fråga om ett planerat brott. Låt oss anta att det av uppgifter hos kronofogdemyndigheten framgår att någon planerar att undanskaffa egendom i ett kraftigt skuldsatt bolag och att kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen anmäler detta till polisen. Även de myndigheter som eventuellt kan komma att drabbas kan – med dagens sekretessregler – underrättas eftersom kronofogdemyndighetens sekretess är så svag att generalklausulen som regel kan tillämpas. Skärps sekretessen hos kronofogdemyndigheterna blir situationen dock en annan. Enskilda borgenärer som t.ex. banker kan emellertid inte underrättas av kronofogdemyndigheten med stöd av generalklausulen.

Vi har ställt oss frågan om en myndighet som har anmält t.ex. ett bedrägeri riktat mot en annan myndighet i större utsträckning än nu bör kunna underrätta den andra myndigheten om anmälan, för att därigenom undanröja risken för ytterligare brott. Vidare behandlar vi frågan om myndigheterna bör kunna varna varandra för planerade brott.

Överväganden

Som vi tidigare har framhållit kan en myndighet som har anledning att tro att ett brott kommer att begås anmäla detta till behörig myndighet, antingen med stöd av den av oss föreslagna regeln i 14 kap. 2 § eller med stöd av generalklausulen. Vad frågan nu gäller är om det därutöver finns något behov av att också låta den anmälande myndigheten ta direktkontakt i syfte att varna målsäganden.

Vad som talar för en sådan lösning är i första hand att det ofta är viktigt med snabba reaktioner vid ekonomisk brottslighet, om man skall kunna förhindra att brottet fullbordas eller kunna minimera skadeverkingarna. Det är inte säkert att polisen omedelbart i samband med att

den får uppgiften kan överblicka vilka konsekvenser som det påstådda brottet kan få och i tid hinna varna dem som berörs. Man kan också förutsätta att exempelvis en bidragsutbetalande myndighet har goda möjligheter att få tillbaka medel även om de betalats ut, om den får kännedom om brottet i nära anslutning till att det inträffar. Om brottet ännu inte hunnit fullbordas ökar vaksamheten och förutsättningarna för att i samarbete med polisen förhindra det tänkta brottsliga angreppet.

Mot en lösning som innebär direktkontakter mellan den myndighet som upptäckt att ett brott pågår eller planeras och den som riskerar att drabbas av detta talar framför allt osäkerheten om förfarandet innebär eller kan komma att leda till ett brott. Det är särskilt svårt att i fråga om ekonomisk brottslighet med tillräcklig säkerhet avgöra om ett visst handlande kommer att utgöra ett brott. Risken för felbedömningar är stor. Om informationen misstolkas, eller i efterhand visar sig vara felaktig, men ändå leder till en myndighetsåtgärd kan denna få mycket ingripande följder för den enskilde. I sämsta fall kan det leda till att en oskyldig person utpekas som brottsling. För att illustrera detta kan följande exempel nämnas. Om skattemyndigheten vid revision konstaterar att en person har uppburit ersättning från försäkringskassan, samtidigt som han har haft inkomst av arbete, ligger det nära till hands att anta att mottagaren av ersättningen har gjort sig skyldig till bedrägeri. Det kan emellertid finnas en rimlig förklaring; det kan t.ex. vara fråga om en retroaktiv utbetalning som inte påverkar den ersättning som utgår. Svårigheten för myndigheter i allmänhet att avgöra vad som är brottsligt och vad som inte är det talar mot en regel om sekretessgenombrott i dessa fall.

Vidare kan ifrågasättas om det från integritetssynpunkt kan godtas att så osäkra och känsliga uppgifter som det här är fråga om regelmässigt lämnas till andra myndigheter än de brottsutredande. Det har i lagstiftningen godtagits att sekretessbelagda uppgifter om brottsmisstanke lämnas till brottsutredande myndigheter. Det är emellertid en sak att uppgifter om att en person kan misstänkas för visst brott får lämnas till polisen eller tullen, som har skyldighet att utreda misstankarna vidare. En helt annan sak är om uppgifterna också skulle få lämnas till andra myndigheter, som allmänt sett varken har den kunskap eller de resurser att värdera informationens tillförlitlighet och sakriktighet som de brottsutredande myndigheterna har och som inte heller har möjlighet att inhämta ytterligare uppgifter för att klarlägga vad som har hänt.

Ytterligare en omständighet som talar mot att låta myndigheter underrätta varandra är den sekretess som råder till skydd för brottsutredning. Enligt 5 kap. 1 § första stycket gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till förundersökning eller till bl.a. polisens och tullens verksamhet för att förebygga eller uppdaga brott. Uppgifter som

har lämnats till brottsutredande myndigheter om ett planerat eller begånget brott omfattas som regel av sekretess enligt denna bestämmelse. Motsvarande sekretess gäller enligt 5 kap. 1 § tredje stycket också hos myndighet som biträder nyss nämnda myndigheter med att uppdaga eller utreda brott. Detta innebär, som tidigare nämnts, att sekretess gäller för t.ex. en myndighets utredning till grund för åtalsanmälan även innan uppgifterna har kommit en brottsutredande myndighet till del. En utredning som skattemyndigheten eller kronofogdemyndigheten har gjort och som har lett fram till en anmälan, kan således omfattas av förundersökningssekretess. Uppgifter i en sådan utredning får inte lämnas ut om det kan antas att det skulle skada den brottsbekämpande verksamheten. Det kan självfallet vara svårt för den anmälade myndigheten att överblicka i vilken mån sekretess enligt 5 kap. 1 § gäller för uppgifterna.

Sammanfattningsvis anser vi att det inte finns skäl att – vid sidan av de möjligheter som generalklausulen ger – tillskapa nya regler som ger myndigheterna ökade möjligheter att underrätta andra myndigheter om planerade brott.

Vi vill samtidigt framhålla att vårt ställningstagande inte innebär att den myndighet som har kunskaper om hur bidragsbedrägerier kan gestalta sig, eller som annars har kunskaper som kan vara av värde att sprida till andra myndigheter för att förhindra brott, skall förhålla sig passiv. Det torde nämligen i många fall vara möjligt att vidarebefordra denna kunskap utan att sekretessbelagda uppgifter lämnas. Det finns således inget hinder mot att myndigheter varnar varandra för olika företeelser eller beteenden som bör föranleda extra kontroll. Vi återkommer till den frågan i det följande.

10 Informationsutbyte i underrättelseverksamhet

10.1 Bakgrund

Ett område som anses kräva ett fördjupat myndighetssamarbete är underrättelseverksamheten. Underrättelsearbetet anses såväl i Sverige som i andra länder vara ett instrument av stor betydelse för att polisen med framgång skall kunna angripa den kvalificerade brottsligheten, inte minst den som har internationell anknytning. För att underrättelsearbetet skall fungera effektivt måste polisen kunna få information från bl.a. myndigheter i tillräcklig utsträckning.

Flera myndigheter har i svar på Ekobrottsberedningens enkät framhållit svårigheterna att utbyta information på underrättelsestadiet, dvs. när det visserligen finns anledning att anta att brottslig verksamhet förekommer eller har förekommit men förutsättningar för att inleda förundersökning ännu inte föreligger. Rikspolisstyrelsen nämner som exempel på myndigheter som är viktiga källor för polisen bl.a. skattemyndigheter, kronofogdemyndigheter, tullen, försäkringskassor och länsstyrelser. Sekretessbestämmelserna hindrar ibland att dessa myndigheter lämnar information till polisen. Enligt Rikspolisstyrelsen har exempelvis försäkringskassorna ansett sig förhindrade att lämna information till polisen innan förundersökning har inletts och motsvarande gäller privaträttsliga organ. Skattemyndigheterna har i likhet med Riksskatteverket påpekat att den absoluta sekretessen inom skatteförvaltningen leder till att information inte kan utbytas på underrättelsestadiet, eftersom de sekretessbrytande bestämmelserna för skattemyndigheternas del inte är tillämpliga förrän förundersökning har inletts. I vårt uppdrag ingår att föreslå regler som möjliggör ett ökat informationsutbyte i sådan myndighetssamverkan som bl.a. har samband med underrättelseverksamhet.

I 3 § polisdatalagen definieras underrättelseverksamhet som polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information i visst syfte. Med kriminalunderrättelseverksamhet avses annan underrättelseverksamhet än den som bedrivs av Säkerhetspolisen. I detta avsnitt

behandlar vi såväl polisens som tullens och skattebrottsenheternas underrättelseverksamhet. Vi använder då för enkelhetens skull underrättelseverksamhet som en gemensam term. Eftersom Säkerhetspolisen ytterst sällan medverkar vid bekämpning av ekonomisk brottslighet föreligger ingen risk för förväxling i detta sammanhang.

10.2 Underrättelseverksamhet

10.2.1 Allmänt om underrättelseverksamhet

Underrättelseverksamhet kan närmast sägas syfta till att förhindra brott eller uppdaga redan begångna brott. Arbetet bedrivs genom att information från olika källor samlas in för att t.ex. försöka utröna i vilka situationer det finns risk för att brott begås, hur brotten gestaltar sig, vilka grupper som kan tänkas begå brott och vilka som kan bli utsatta för brott. Informationen bearbetas och systematiseras därefter, varefter materialet läggs till grund för analyser i fråga om förväntad eller pågående brottslighet. Den underrättelseverksamhet som bedrivs inom polisen har till syfte att stödja andra delar av polisens arbete; både det långsiktiga strategiska arbetet att förebygga brott och det mera kortsiktiga arbetet att förhindra brott. Med hjälp av underrättelsearbete kan polisen på ett effektivare sätt dels informera dem som kan bli utsatta för brott, dels agera på andra sätt för att minska riskerna för brott. På likartat sätt kommer tullens underrättelseverksamhet andra delar av tullverket till godo och motsvarande förväntningar finns på den underrättelseverksamhet som skall bedrivas vid skattebrottsenheterna.

Med hjälp av underrättelseverksamhet kan också pågående brottslighet upptäckas, vilket i sin tur kan leda till att förundersökning inleds. Underrättelseverksamheten skiljer sig från förundersökning på så sätt att den förstnämnda avser uppgifter om planerad, pågående eller avslutad brottslig verksamhet som ännu inte nått det stadium då handlandet är straffbart eller som fortfarande inte kunnat konkretiseras så mycket att förundersökning kunnat inledas. Så snart informationen är tillräckligt konkret skall ställning tas till om förundersökning skall inledas eller ej. Ibland kan underrättelseverksamhet även avse fullbordade brott beträffande vilka det ännu inte har fattats något beslut att inleda förundersökning.

Underrättelseverksamhet består alltså i att samla och sammanställa information för ett visst syfte, varefter det på grundval av det samlade materialet kan göras bedömningar t.ex. om en kommande händelseutveckling. Sådan verksamhet bedrivs inom polisen för att identifiera och

karaktärsbestämma sådana hot mot samhället som det är polisens uppgift att förebygga.¹

All effektiv underrättelseverksamhet förutsätter god kännedom om förhållandena inom det område där verksamheten bedrivs. Även om man inom en organisation samlar in en stor mängd information, behöver detta inte nödvändigtvis leda till att man också ökar sin kunskap. För det första krävs det att man kan sälla informationen och välja ut relevanta delar av den. Därefter måste informationen värderas och bearbetas. Slutligen kan man dra slutsatser av det samlade materialet. Bearbetad på detta sätt kan den insamlade informationen bidra till ökad kunskap.

Underrättelseverksamhetens uppgift är således att förse beslutsfattare med underlag för beslut. Man kan därför säga att underrättelsetjänsten har en stödfunktion. Dess uppgifter bestäms av vilka kunskaper beslutsfattaren behöver för att kunna fatta adekvata och ändamålsenliga beslut. Underrättelseverksamheten skall alltså vara målinriktad. Dess inriktning måste bestämmas utifrån organisationens behov av kunskap. Det anses viktigt att underrättelsebehovet diskuteras i samverkan med den eller dem som underrättelsefunktionen skall stödja. När behovet har klarlagts bör en underrättelseplan upprättas i samverkan med dem som berörs. I planen anges vilken inriktning underrättelseverksamheten skall ha, vilken kunskap som redan finns och vilken som behövs, vem som skall ansvara för verksamheten, hur information skall inhämtas, hur den skall bearbetas och analyseras, hur resultatet skall förmedlas och hur arbetet senare skall följas upp.

När en underrättelseplan har lagts upp inleds arbetet med att samla information från olika källor. Den information som bedöms vara relevant väljs ut och värderas genom en bedömning av källornas tillförlitlighet och uppgifternas sakriktighet. Materialet ställs sedan samman, granskas och bedöms. Slutligen skall arbetet leda fram till antingen en beskrivning av en företeelse, en förklaring till vissa händelser eller en prognos för framtiden. De bedömningar som underrättelseverksamheten resulterar i kan antingen ha i huvudsak strategisk karaktär eller operativ. Skillnaden mellan dessa båda typer av underrättelseverksamhet beskrivs i det följande.

¹ Den följande framställningen bygger på Rikspolisstyrelsens rapport Kriminalunderrättelseverksamhet – Grunder, tillämpning, avgränsning (RPS Rapport 1994:5).

10.2.2 Syftet med underrättelseverksamhet

Den *strategiska underrättelseverksamhet* som förekommer hos polisen syftar bl.a. till att ge underlag för mera övergripande och långsiktiga beslut om inriktningen av polisverksamheten och därmed utgöra ett stöd för bl.a. den brottsförebyggande verksamheten.

Underrättelsetjänsten kan t.ex. identifiera och karaktärsbestämma brottstyper, tidpunkter och platser för brott eller objekt som utsätts för brott inom ett visst område eller under en viss tidsperiod. Vidare kan man försöka klarlägga vilka faktorer som ger upphov till eller underlättar viss brottslighet. Genom att metodiskt och systematiskt inhämta och bearbeta information om brottsituationer, gärningsmän och brottsoffer kan underrättelsetjänsten få underlag för att förklara varför brott inträffar på vissa platser eller tider eller drabbar vissa objekt. Denna kunskap kan läggas till grund för beslut om inriktningen av den brottsförebyggande verksamheten och om vilka åtgärder som bör vidtas.

Syftet med den *operativa underrättelseverksamheten* kan vara att klarlägga viss brottslighets art och omfattning samt brottslingars agerande, att identifiera och karaktärsbestämma brottsliga eller ordningsstörande hot, att bedöma och utvärdera olika händelseutvecklingar eller att finna orsakssamband för att därmed kunna upptäcka mönster i brottslighet. Verksamheten kan även vara inriktad på att klarlägga konkreta brott. I vissa fall är syftet redan från början att *få fram tillräckligt underlag för en förundersökning*. Den operativa underrättelseverksamheten är mera inriktad på individer och händelser än den strategiska.

Underrättelseverksamhet kan också syfta till att ge sådan kunskap om brottslig verksamhet som kan hjälpa polisen att upptäcka och *avbryta pågående brottsliga aktiviteter*. Den metodik som tillämpas i underrättelseverksamheten kan även användas inom ramen för en förundersökning för att systematisera och bearbeta insamlat material om ett begånget brott. Vidare kan underrättelseverksamheten leda till att polisen kan *avslöja pågående eller avslutad brottslig verksamhet*, dvs. verksamhet som kan antas innefatta brott men där polisen ännu inte har så konkretiserad information att förundersökning kan inledas. Genom att systematiskt inhämta och bearbeta information om en företeelse kan man så småningom få fram ett underlag för beslut om inledande av förundersökning.

Syftet med operativ underrättelseverksamhet kan också vara att ge polisen det underlag som behövs för att *den allmänna ordningen och säkerheten skall kunna upprätthållas* och brott mot denna kunna förhindras. Inför exempelvis demonstrationer, fotbollsmatcher, konserter

och andra större evenemang kan underrättelsetjänsten samla sådan information som behövs för att insatserna skall kunna planeras och genomföras på ett effektivt sätt. Det kan t.ex. vara upplysningar om tid och plats för evenemanget, det förväntade antalet deltagare, vilken väg de förväntas ta till platsen, vilka transportsätt de förväntas använda, vilka platser de förväntas uppehålla sig på samt särskild information om de deltagare som kan betraktas som presumtiva ordningsstörare, deras mål och beteenden. Löpande information om den faktiska händelseutvecklingen kan underlätta för polisen att genomföra planerade åtgärder.

Vad som nu har sagts om syftena med polisens underrättelseverksamhet gäller i tillämpliga delar även för tullen.

10.2.3 Den rättsliga regleringen

Polisens verksamhet

Underrättelseverksamheten inom polisen bedrivs med stöd av de allmänna bestämmelserna i 2 § polislagen. Enligt dessa hör det till polisens uppgift att inte bara bedriva spaning och utredning i fråga om brott, utan även att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten.

Tidigare har det inte funnits några regler om underrättelseverksamhet. Nyligen har emellertid regler för polisens behandling av personuppgifter och för register i polisens underrättelseverksamhet beslutats. Dessa regler har tagits in i polisdatalagen, som trädde i kraft den 1 april 1999. Reglerna innehåller definitioner som, även om de inte är direkt tillämpliga utanför polisdatalagens område, kan få betydelse för tolkningen av andra bestämmelser om underrättelseverksamhet. Det bör understrykas att någon förändring av regleringen i rättegångsbalken inte har inträtt genom de nya reglerna i polisdatalagen och i registerlagarna.

Med underrättelseverksamhet avses enligt 3 § polisdatalagen polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken.

Polisdatalagen bygger på personuppgiftslagen. I polisdatalagen anges att i kriminalunderrättelseverksamhet får automatiserad behandling av personuppgifter äga rum bara om en särskild undersökning har inletts under ledning av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet och det finns anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats eller

kan komma att utövas. Det anges vidare att uppgifter om en enskild person, som det inte finns någon misstanke mot, skall föras med en upplysning om detta förhållande. Begreppet särskild undersökning definieras i 3 § polisdatalagen som en undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. Begreppet allvarlig brottslig verksamhet definieras i samma paragraf som verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Ett beslut om behandling av personuppgifter skall innehålla uppgift om ändamålet med behandlingen och de villkor i övrigt som behövs för att förebygga otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. En förteckning skall föras över samtliga beslut om behandling av personuppgifter. Uppgifterna skall gallras senast ett år efter det att beslutet om behandlingen av personuppgifterna fattades, om det inte med hänsyn till att den särskilda undersökningen skall kunna avslutas är av särskild betydelse att uppgifterna behandlas under längre tid.

Kriminalunderrättelseregister får föras endast för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslig verksamhet eller för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet. Ett sådant register får innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om uppgifterna ger anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och den som avses med uppgifterna skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva denna verksamhet. Även uppgifter om personer som inte är misstänkta får under vissa förutsättningar behandlas.

I 20 § polisdatalagen anges närmare vad ett kriminalunderrättelseregister får innehålla. Uppgifterna i registret om en registrerad person skall gallras senast tre år efter det att uppgift om misstanke mot denne senast infördes. Om en särskild undersökning inletts får dock uppgifterna kvarstå tills dess undersökningen har avslutats.

Särskilt om penningtvätt

Penningtvättslagen har till syfte att förhindra sådana åtgärder med egendom som har förvärvats genom brott som kan medföra att denna egenskap hos egendomen fördöljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller att återskaffandet av egendomen försvåras, samt sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förvärv, innehav eller brukande av egendomen, dvs. penningtvätt.

Sådana förfaranden kan vara straffbara som häleri eller häleriförseelse. Den nuvarande regleringen innebär bl.a. att tvätt av pengar som härrör från tullbrott och skattebrott inte är straffbar.

Regeringen har nyligen föreslagit att tillämpningsområdet för penningtvättslagen utvidgas till att avse transaktioner där det bakomliggande brottet utgörs av skatte- eller tullbrott. Regeringen har vidare föreslagit att ett nytt brott, penninghäleri, införs (prop. 1998/99:19). Bestämmelsen skall omfatta sådana förfaranden som idag regleras i 9 kap. 6 § första stycket 3 och 4 brottsbalken.

För förhindra penningtvätt har banker, livförsäkringsföretag m.fl. liknande företag redan tidigare ålagts att granska sådana transaktioner som företaget har skäl att anta avser medel som härrör från ett brottsligt förvärv av allvarigare slag. Företaget skall lämna uppgifter till finanspolisen (se avsnitt 10.2.5) om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt. I propositionen om ändringar i penningtvättslagen föreslår regeringen att de uppgiftsskyldiga företagen även skall vara skyldiga att på begäran av finanspolisen lämna de ytterligare uppgifter som behövs för utredningen. Förslaget innebär också att inte bara det företag som har anmält misstänkt penningtvätt utan även annat uppgiftsskyldigt företag skall vara skyldigt att på begäran lämna ytterligare uppgifter.

De uppgifter som rapporteras till finanspolisen har underrättelsekaraktär, dvs. de ger som regel inte anledning att misstänka att något konkret brott har begåtts. De pekar snarare på att brottslig verksamhet av visst slag kan förekomma eller att brott planeras. Finanspolisen registrerar de inkomna uppgifterna med ADB, bearbetar dem, ofta tillsammans med annan information, och analyserar dem slutligen i syfte att få fram ett underlag för beslut om inledande av förundersökning. Om förundersökning inleds lämnar finanspolisen underlaget till en annan enhet inom polisen för fortsatt utredning. I de fall uppgifterna till finanspolisen redan från början ger underlag för att inleda förundersökning kontakter finanspolisen som regel åklagare.

Tullens verksamhet

I lagen om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet finns också bestämmelser om underrättelseverksamhet. Där anges att med underrättelseverksamhet avses sådan verksamhet inom tullmyndighet som består i att samla och bearbeta information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt varusmuggningslagen eller 23 kap. rättegångsbalken. Definitionerna i polisdatalagen och i lagen om

register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet av vad som är underrättelseverksamhet är i princip desamma.

I tullens underrättelseverksamhet får underrättelseregister föras i form av dels ett gemensamt underrättelseregister, dels analysregister i särskilda undersökningar, dels ett gemensamt spaningsregister. Tullens underrättelseregister skall användas för att ge underlag för särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslig verksamhet samt för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet. Begreppen särskild undersökning och allvarlig brottslig verksamhet definieras i lagen om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet i huvudsak på samma sätt som i polisdatalagen. Uppgifter som kan hänföras till en enskild person får föras in endast om denne skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva den allvarliga brottsliga verksamheten. Om det finns anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och en särskild undersökning har inletts, får tullen även inrätta analysregister. Ändamålet med ett analysregister skall vara att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. I ett analysregister får föras in uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om uppgifterna har anknytning till den särskilda undersökningen. Även uppgifter om den som inte är misstänkt får registreras.

Regeringen har nyligen uttalat att en översyn av lagen om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet planeras, eftersom lagen inte är anpassad till personuppgiftslagen (prop. 1998/99:34 s. 64).

Skattebrottsenheterna

Skattebrottsenheternas möjligheter att behandla personuppgifter i sin brottsutredande verksamhet och att inrätta underrättelseregister regleras i en särskild lag om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar, som trätt i kraft den 1 april 1999 (SFS 1999:90). Lagen har utformats efter mönster av den nyligen införda polisdatalagen. Begreppet underrättelseverksamhet definieras på samma sätt som i polisdatalagen. Lagen innehåller även regler om särskild undersökning och en definition av allvarlig brottslig verksamhet som motsvarar bestämmelserna i polisdatalagen.

Sekretess i underrättelseverksamhet m.m.

En särskild bestämmelse i 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen om sekretess i underrättelseverksamhet har trätt i kraft den 1 april 1999. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Bestämmelsen omfattar även skattebrottsenheternas underrättelseverksamhet (SFS 1999:93). Motsvarande sekretess gäller även hos annan myndighet som biträder i underrättelseverksamhet. Sekretessen är tidsbegränsad och gäller i högst sjuttio år. För tullens underrättelseverksamhet gäller sekretess enligt 5 kap. 1 § första stycket (se avsnitt 3.2). Sekretess till skydd för enskild gäller enligt 9 kap. 17 § första stycket 4 i såväl polisens som tullens och skattebrottsenheternas underrättelseverksamhet.

De sekretessbrytande reglerna är inte tillämpliga i samma utsträckning i underrättelseverksamhet som då en förundersökning har inletts. Bestämmelsen i 14 kap. 2 § gäller över huvud taget inte. Däremot kan generalklausulen i 14 kap. 3 § tillämpas i vissa fall. Eftersom generalklausulen är tillämplig endast i de fall då det är *uppenbart* att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse sekretessen skall skydda ger bestämmelsen i praktiken inte särskilt stort utrymme för att utbyta sekretessbelagd information i underrättelseverksamhet. Däremot kan polisen även i underrättelseverksamhet åberopa regeln i 1 kap. 5 § som stöd för att lämna ut hemliga uppgifter till andra myndigheter, om uppgiftslämnandet i det enskilda fallet är nödvändigt för att polisen skall kunna fullgöra sin uppgift att förebygga och förhindra brott.

Av integritetsskäl har åtkomsten till underrättelseuppgifter som behandlas automatiserat begränsats. Enligt 7 § polisdataförordningen (1999:81) får endast de personer som arbetar med en särskild undersökning ha åtkomst till de uppgifter som behandlas automatiserat i undersökningen. Sådana uppgifter få enligt 8 § lämnas ut till en annan polisman, Rikspolisstyrelsen, polismyndighet, tullmyndighet eller skattemyndighet endast om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning eller andra brottsbekämpande åtgärder. I 8 och 10 §§ förordningen (1999:105) om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar finns liknande regler.

10.2.4 Underrättelseverksamhet och ekonomisk brottslighet

Den ekonomiska brottsligheten skiljer sig i många avseenden från annan brottslighet. Detta får betydelse även för underrättelseverksamheten inom detta område.

Kvalificerad ekonomisk brottslighet föregås som regel av planering och förutsätter dessutom ofta medverkan från flera personer eller företag. Den ekonomiska brottsligheten är dock sällan organiserad i den mening man normalt syftar på när man talar om organiserad brottslighet, dvs. en verksamhet som bedrivs av en fast organisation med givna arbetsuppgifter för medlemmarna i organisationen. Däremot ser man ofta tecken på att samma brottsplan används flera gånger och av olika personer samt att personer som är eller har varit misstänkta för ekonomisk brottslighet är inblandade i ny sådan brottslighet.

Dessa kännetecken på ekonomisk brottslighet skapar i sig goda förutsättningar för underrättelseverksamhet. Å andra sidan innebär den lagtekniska konstruktionen av de vanligaste ekonomiska brotten att möjligheterna att nå framgång med enbart underrättelseverksamhet är begränsade. Av betydelse i detta sammanhang är att ekonomisk brottslighet i mycket liten utsträckning kan bestraffas på förberedelsestadiet. Brottsplaner som avslöjas på ett tidigt stadium kan därför i många fall inte leda till lagföring eftersom något brott ännu inte har begåtts. Exempelvis kan planerad bolagsplundring som avslöjas på förhand ställas in. En annan egenskap som kännetecknar ekonomisk brottslighet är att brotten sällan upptäcks av andra än kontrollorganen. Det kan därför vara svårt att genom underrättelseverksamhet *uppdaga brott*. Såvitt gäller skattebrott krävs som regel att tidpunkten för deklaration eller annan redovisning har passerats och att den skatt- eller redovisningsskyldiges uppgifter inte har fullgjorts på ett korrekt sätt, för att brott skall föreligga. Det ligger därför i sakens natur att sådana brott normalt uppdagas av kontrollmyndigheten. Ett planerat skattebrott kan "avbrytas" om myndigheterna får kännedom om planen helt enkelt genom att en korrekt deklaration ges in. Att uppdaga brott mot borgenärer förutsätter ofta kunskap om konkursen och konkursgäldenärens förhållanden, något som konkursförvaltaren normalt besitter. De flesta brott i samband med konkurs uppdagas därför naturligt nog av konkursförvaltaren. Andra typer av ekonomisk brottslighet än de tidigare nämnda kan däremot uppdagas genom underrättelseverksamhet, framför allt traditionella förmögenhetsbrott.

Underrättelseverksamhet inriktad på ekonomisk brottslighet skiljer sig också från annan sådan verksamhet genom att den som regel kräver fler kontakter med andra myndigheter. Framför allt skattemyndig-

heterna har som regel tillgång till uppgifter som är nödvändiga för att bedöma om det har begåtts brott eller föreligger risk för brott.

Dessa särdrag hos ekonomisk brottslighet medför att resultatet av underrättelseverksamhet på detta område sällan direkt leder till lagföring, även om polisen i och för sig kan ha grund för ett antagande om att vissa ekonomiska transaktioner har företagits eller kommer att företas i ett visst illojalt syfte. Däremot är det självfallet så att polisen genom att avslöja brottsplaner och vidarebefordra information om detta till kontrollorgan kan *förhindra att brott begås*. Detta gäller alla typer av ekonomisk brottslighet. Frågan är om inte det största värdet med underrättelseverksamhet inriktad på ekonomisk brottslighet ligger just i möjligheterna att förhindra brott. I fråga om klassiska förmögenhetsbrott kan, som tidigare nämnts, underrättelseverksamheten dock vara effektiv även när det gäller att uppdaga brott.

Det sagda innebär att polisens underrättelseverksamhet avseende ekonomisk brottslighet måste utformas annorlunda än annan polisiär underrättelseverksamhet. Den kan visserligen innehålla samma moment av kontroll av kända kriminella och samma grundläggande indelning i en strategisk och en operativ del. Om syftet är att uppdaga brott måste den insamlade informationen dock som regel lämnas över till andra myndigheter för fortsatt bearbetning innan frågan om förundersökning över huvud taget kan aktualiseras. Därvid kan sekretessproblem uppkomma, liksom i de fall då polisen har fått fram information som tyder på att brott kan komma att begås. För att brott skall kunna förhindras krävs som regel att informationen kan lämnas vidare till antingen myndigheter eller enskilda.

Det bör tillfogas att underrättelseverksamheten såväl när det gäller ekonomisk brottslighet som i övrigt fortfarande befinner sig i ett uppbyggnadsskede.

10.2.5 Underrättelseverksamhet inom polisen

Hos Rikskriminalpolisen finns för närvarande en central underrättelseenhet. Dessutom har det i varje län byggts upp sådana enheter i anslutning till länskriminalpolisen. Avsikten är att de regionala enheterna skall ansvara för underrättelseverksamheten i det egna länet. Den centrala enheten skall svara för den strategiska underrättelseverksamheten och för den del av den operativa verksamheten som är riksomfattande eller har internationell anknytning. Underrättelseverksamhet avseende ekonomisk brottslighet förekommer både regionalt och centralt. Hos Rikskriminalpolisen har inrättats en särskild rotel

som ägnar sig enbart åt att samla och bearbeta information om ekonomisk brottslighet.

Inom Rikspolisstyrelsen bedrivs underrättelseverksamhet även av finanspolisen. Denna inrättades genom ett riksdagsbeslut i april 1992 och utgör numera en del av Rikskriminalpolisens underrättelseenhet. Finanspolisens huvudsakliga uppgift är att bedriva spaning i syfte att uppdaga brott i samband med penningtvätt. En av finanspolisens huvuduppgifter är att ta emot de uppgifter som banker och andra företag är skyldiga att lämna till polisen enligt penningtvättslagen. Finanspolisen får enligt särskilt beslut av regeringen registrera personuppgifter av underrättelsekaraktär med hjälp av ADB.

10.2.6 Underrättelseverksamhet inom tullen

Tullens uppgifter är främst knutna till varuhandeln och varuflödet över gränserna. Förutom att uppbära och driva in tullar, skatter och avgifter vid import och export skall tullens se till att reglerna som styr varuflödet över gränserna efterlevs. I sin brottsbekämpande verksamhet skall tullens dels övervaka gränserna så att inte oönskade varor som narkotika, vapen och liknande kommer in i eller passerar landet, dels se till att tullar och skatter betalas korrekt. Ett datoriserat riskanalys-system har skapats och utgör ett viktigt instrument för att identifiera och kontrollera de områden där riskerna för brott och andra överträdelser är störst. Tullverket har sedan den 1 januari 1998 en särskild organisation för riskanalys. Hos Generaltullstyrelsen finns en central enhet, med placering i Göteborg, som kompletteras av de regionala tullmyndigheternas egna funktioner för riskanalysarbete.

Tullen har, i motsats till polisen, inte någon allmän befogenhet att utreda och ingripa mot brott. Tullens befogenheter avser främst varusmuggling och andra brott mot tullagstiftningen. Tullen svarar i stor utsträckning själv för utredning av brott inom sitt verksamhetsområde och tullmyndigheterna har för detta ändamål inrättat tullkriminalavdelningar. Inom dessa har man även byggt upp underrättelse- och spaningsverksamhet som syftar till att upptäcka och förebygga varusmuggningsbrott.

Tullen började bygga upp sin underrättelseverksamhet i början av 1980-talet med särskilda underrättelseenheter. Syftet var att man med hjälp av denna verksamhet skulle rikta tullens kontroller mot sådana varusändningar, personer, fordon och andra transportmedel som kunde misstänkas ha samband med narkotikasmuggling.

Tullen har efter EU-inträdet satsat ytterligare på tullkriminalverksamheten, särskilt underrättelse- och spaningsverksamhet. En central

underrättelse- och rikssambandscentral har inrättats hos Generaltullstyrelsen.

Underrättelseverksamheten har efter hand kommit att rikta sig även mot andra typer av brott än narkotikabrott, som t.ex. den omfattande sprit- och cigarettsmugglingen, även om åtgärder mot narkotikabrottsligheten fortfarande är den mest prioriterade uppgiften.

Tullen har, i sin brottsbekämpande verksamhet, med stöd av 67 a § tullagen och 15 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen rätt till vissa uppgifter om ankommande och avgående transporter. Bestämmelserna ger tullen rätt till uppgift om passagerares namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning av transporten. Dessa uppgifter är en viktig informationskälla i underrättelseverksamheten.

Målet med tullens underrättelseverksamhet är dels att förse spaningsverksamheten med information som underlag för spaning mot identifierade personer, företag, fordon och varutransporter, dels att förse kontrollpersonal med så bearbetad och analyserad information att man kan styra kontrollerna mot misstänkta objekt. Underrättelseverksamheten tar emot och samlar in information om verksamheter, företeelser och liknande som kan antas ha anknytning till sådan brottslighet som tullen skall bekämpa. De i detta skede ofta mycket vaga uppgifterna kompletteras med annan information, jämförs och följs upp. Uppgifterna bearbetas och analyseras och när bilden blir tydligare kan en från början svag misstanke om brott eller brottslighet stärkas eller förkastas. Den bearbetade informationen lämnas vidare till de operativa enheterna inom organisationen, eller lämnas till polisen eller till en utländsk myndighet, för vidare åtgärder. Som tidigare nämnts får tullen bearbeta uppgifter i sin underrättelseverksamhet med hjälp av ADB.

10.2.7 Underrättelseverksamhet hos skattemyndigheterna

Sedan den 1 januari 1998 får underrättelseverksamhet också förekomma vid de särskilda skattebrottsenheter som inrättats vid skattemyndigheterna (prop. 1997/98:10). Genom lagen (1997:1024) om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar kan dessa medverka vid förundersökning i fråga om bl.a. skattebrott. En åklagare som leder en sådan förundersökning får begära biträde av en skattemyndighets skattebrottsenhet för att genomföra förundersökningen. Förutom skattebrott får skattebrottsenheterna utreda bokföringsbrott, underlåtenhet att

anmäla flyttning enligt folkbokföringslagen (1991:481), brott mot låneförbudet i aktiebolagslagen samt brott mot 11 § tredje stycket lagen om tryggande av pensionsutfästelse. Skattebrottsenheterna får vidare, såvitt gäller nyss nämnda brottstyper, på egen hand handlägga förenklade brottsutredningar, bedriva spaning inom ramen för förundersökning, genomföra förutredning och göra sådana brottsförebyggande insatser som har ett uttalat straffrättsligt perspektiv i stället för ett skatterättsligt (a. prop. s. 54). Slutligen får skattebrottsenheterna också ägna sig åt underrättelseverksamhet inriktad på de uppräknade brottstyperna. I propositionen uttalade regeringen följande (s. 52 f.).

Skatteförvaltningen bedriver inom ramen för skattekontrollen en verksamhet som har klara beröringspunkter med polisens underrättelseverksamhet. För skatteförvaltningens del handlar det om att samla in och analysera underlag för att ta ställning till inriktningen av skattekontrollen – t.ex. att en viss bransch skall kontrolleras – eller att revision skall göras i ett visst företag. Ändamålet är således dels att göra skattekontrollen effektiv dels att skaffa fram underlag för en korrekt beskattning. Det är också vanligt att det kommer fram uppgifter vid skattekontrollen som väcker misstankar om brott och som därför anmäls till åklagare. Skatteförvaltningen får vidare en ingående kännedom om förhållanden som kan antas ha stor betydelse för den brottsbekämpande verksamheten. Det handlar bl.a. om branschförhållanden, utländska förhållanden, metoder för skatteundandragande, personer och företag som ofta förekommer i tvivelaktiga affärs- och skattesammanhang.

Det är enligt regeringens mening en mer eller mindre självklar följd av inrättandet av skattebrottsenheter vid skattemyndigheterna att dessa ges befogenhet att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet när det gäller brott inom skatteområdet. Om skattebrottsenheten inte får möjlighet att bedriva underrättelseverksamhet kommer den enligt vår mening att sakna ett nödvändigt verktyg för att bedriva den skattebrottsutredande verksamheten på ett effektivt sätt. Det ger också skattebrottsenheterna i princip samma utredningsverktyg som skattemyndigheterna redan har inom ramen för den fiskala verksamheten.

Eftersom verksamheten vid skattebrottsenheterna har byggts upp successivt kommer det att dröja innan man får en tydlig bild av hur underrättelseverksamheten vid dessa enheter kommer att bedrivas. Under 1998 upprättades skattebrottsenheter vid skattemyndigheterna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län. Skattebrottsenheter i övriga landet har inrättats den 1 januari 1999.

10.2.8 Underrättelseverksamhet hos Ekobrottsmyndigheten

Den 1 januari 1998 inrättades en ny myndighet inom åklagarväsendet för bekämpning av ekonomisk brottslighet, Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde är i första hand Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Myndighetens uppgift är att utveckla metoder för att effektivisera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Myndigheten skall följa och analysera utvecklingen av denna brottslighet, följa rättstillämpningen och utarbeta förslag till åtgärder. Ekobrottsmyndigheten skall vidare sammanställa resultaten av den kartläggning av brottsligheten som de regionala samverkansorganen svarar för (se avsnitt 12.7.5).

Ekobrottsmyndigheten handlägger inom Stockholms, Västra Götalands och Skåne län alla mål som avser brott mot 11 kap. brottsbalken, lagen om tryggnad av pensionsutfästelse m.m., skattebrottslagen, aktiebolagslagen, insiderlagen, lagen om handel med finansiella instrument samt mål vars handläggning annars ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

Ekobrottsmyndigheten skall under Riksåklagaren samordna åklagarväsendets bekämpning av ekonomisk brottslighet i övriga delar av landet. På begäran av vederbörande åklagarmyndighet kan Ekobrottsmyndigheten överta handläggningen av sådana mål som bör handläggas vid Ekobrottsmyndigheten främst med hänsyn till att de rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning eller internationell anknytning eller som är av principiell natur eller av stor omfattning. Ekobrottsmyndighetens operativa verksamhet bedrivs vid fyra avdelningar; i Stockholm (östra avd.), Göteborg (västra avd.) och Malmö (södra avd.) samt vid särskilda avdelningen i Stockholm. Myndigheten bedriver också verksamhet i Borås, Skövde och Kristianstad. Myndighetens ledning finns i Stockholm. Mål som inte hänförs till något av storstadslänen handläggs företrädesvis vid särskilda avdelningen.

I en rapport från den utredning som hade till uppgift att förbereda införandet av Ekobrottsmyndigheten (EBM-utredningen, rapport den 14 maj 1997) uttalades att underrättelseverksamhet även i fortsättningen skall vara en polisiär angelägenhet (rapporten s. 24). Ekobrottsmyndigheten, som är en åklagarmyndighet, skall inte bedriva någon sådan verksamhet. För att myndighetens behov av kriminalunderrättelser skall kunna tillgodoses skall myndigheten medverka i polisens planering och inriktning av underrättelseverksamheten. I rapporten framhölls vidare att Ekobrottsmyndigheten bör ges reella möjligheter att på ett aktivt sätt påverka underrättelseverksamheten inom ekobrotts-

området, inte bara genom samverkan vid planering etc. utan också genom att myndigheten ges en beställarroll gentemot polisen.

I en promemoria upprättad av Justitiedepartementet den 2 oktober 1997 med direktiv för att förbereda och bilda Ekobrottsmyndigheten behandlades också frågan om underrättelseverksamhet. Där framhölls att Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen i samråd skall bestämma om de närmare formerna för samverkan mellan myndigheterna när det gäller underrättelsetjänst. Vidare anges att Rikskriminalpolisen bör bedriva underrättelseverksamhet avseende ekonomisk brottslighet i nära samverkan med Ekobrottsmyndigheten och att denna bör ha en beställarroll gentemot polisen i underrättelsefrågor.

10.3 Hindrar sekretess informationsutbyte?

Som tidigare har nämnts anses sekretessreglerna hindra att underrättelseverksamheten utvecklas till ett effektivt vapen i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Vi har därför ställt oss frågan i vilken utsträckning sekretessbelagd information behövs i underrättelseverksamhet.

Underrättelseverksamheten kan, som tidigare nämnts, delas in i en strategisk del och en operativ del. Den strategiska underrättelseverksamheten kräver inte uppgifter om personer eller företag, medan den operativa definitivt gör det.

Många uppgifter som är värdefulla i underrättelseverksamhet är offentliga. De viktigaste i detta hänseende är de uppgifter som finns om enskilda näringsidkare samt juridiska personer och deras företrädare hos länsstyrelserna och hos PRV. Det är fråga om exempelvis uppgifter om vilka personer som har eller har haft ledande ställning i ett företag, deras adresser, uppgifter om företagets firma, företagets ändamål och kapital, vem som är revisor, om redovisningsskyldigheten har fullgjorts, etc. Uppgifter om konkurser finns hos de allmänna domstolarna. Uppgifter om näringsförbud finns hos PRV. En stor del av de uppgifter som finns hos kronofogdemyndigheterna är också offentliga. Kreditupplysningar är allmänt tillgängliga. Uppgifter av nu nämnda slag är åtkomliga i underrättelseverksamheten eftersom de inte skyddas av sekretessregler.

För en framgångsrik underrättelseverksamhet inriktad på ekonomisk brottslighet behövs emellertid även tillgång till sekretessbelagd information. Det är framför allt uppgifter från skattemyndigheterna som behövs; huvudsakligen sådana uppgifter som finns i skatteregistren, men också annan information som inte återfinns där. Dessa uppgifter är viktiga för att få en aktuell bild av den näringsverksamhet

som bedrivs. För flertalet uppgifter hos skattemyndigheterna gäller absolut sekretess. Sådana uppgifter kan polisen inte få tillgång till på underrättelsestadiet med dagens regler.

Tullen har sekretessbelagda uppgifter om bl.a. import- och exportverksamhet. Informationsutbytet mellan polisen och tullen fungerar i huvudsak bra redan med gällande regler. En viktig aspekt är att det för tullen och polisen i huvudsak gäller samma sekretessregler och att båda är brottsbekämpande organ som med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen kan lämna uppgifter för att förhindra brott. Polisen har dock inte tillgång till tullregistret där bl.a. tulldeklarationerna finns lagrade och inte heller i övrigt till sekretessbelagda uppgifter på underrättelsestadiet, utom i de fall generalklausulen kan tillämpas. Motsvarande begränsningar gäller för tullens brottsbekämpande verksamhet.

Vissa uppgifter hos länsstyrelserna är åtkomliga för underrättelseverksamhet medan andra omfattas av sekretess. Sekretess gäller bl.a. för sådana uppgifter hos länsstyrelserna som rör stöd inom jordbrukets, rennäringens och fiskets områden (8 kap. 6 § sekretesslagen, 2 § sekretessförordningen samt punkt 28 i bilagan till samma förordning), stöd enligt vissa författningar om regionalekonomi och näringslivsutveckling (punkt 82), och stödverksamhet i frågor som rör näringslivet (punkt 98). Vidare gäller sekretess vid länsstyrelsernas tillsyn över stiftelser enligt stiftelselagen (8 kap. 21 § sekretesslagen) samt vid tillsyn enligt alkohollagen (9 kap. 24 §). Endast i de fall generalklausulen kan tillämpas eller den utlämnande myndigheten med stöd av 1 kap. 5 § kan lämna uppgifter kan polisen få tillgång till sekretessbelagda uppgifter.

Även hos många andra myndigheter som handlägger ansökningar om bidrag eller tillstånd omfattas uppgifter härom av sekretess. Uppgifter från dessa myndigheter kan många gånger ha stor betydelse för möjligheterna att klarlägga om ekonomisk brottslighet har förekommit eller planeras. Bland de myndigheter som har tillgång till viktig information kan nämnas Jordbruksverket, som handlägger ansökningar om EU-bidrag. Hos verket gäller sekretess i verksamhet som avser bidrag till utvecklingsarbete (8 kap. 6 § sekretesslagen, 2 § sekretessförordningen samt punkt 6 bilagan till samma förordning). Sekretess gäller enligt samma paragrafer även vid utredning, planering, tillståndsgivning och tillsyn som handhas av kommerskollegium (punkt 7 i bilagan till sekretessförordningen), stöd som handhas av exportkreditnämnden (punkt 8) samt utredning, planering, tillståndsgivning, tillsyn och stödverksamhet hos bl.a. NUTEK (punkt 9). Vidare gäller sekretess vid tillsyn som utövas av Riksrevisionsverket (RRV) och som avser hur statsbidrag används av enskilda mottagare eller som rör det

centrala redovisningssystemet för statliga kreditgarantier (punkt 19). Sekretess gäller också för utredning, planering, tillståndsgivning, tillsyn och stöd inom jordbrukets, rennäringens och fiskets områden som handhas av bl.a. Jordbruksverket och Fiskeriverket (punkt 28). Punkt 55 i bilagan till sekretessförordningen omfattar verksamhet som avser regionalpolitiskt transportstöd, punkt 59 statligt skogsstöd och punkt 75 statligt sjöfartsstöd. Vad som sagts ovan om tillgången till sekretessbelagda uppgifter hos länsstyrelserna gäller även här.

I Riksbankens statistikregister finns information om penningtransaktioner utomlands. Detta register omfattas av sekretess enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen. Sekretessen enligt 9 kap. 4 § får inte brytas med stöd av reglerna i 14 kap. 3 §. Uppgifter av detta slag kan således inte tillföras underrättelseverksamheten.

Riksgäldskontoret för register över innehavare av premieobligationer, vilket också anses vara värdefullt för underrättelsetjänsten att få tillgång till. För uppgifter hos Riksgäldskontoret om enskilda personliga förhållanden gäller sekretess enligt 8 kap. 8 § sekretesslagen. Denna sekretess får inte brytas med stöd av reglerna i 14 kap. 3 §. Uppgifter av detta slag kan alltså inte heller tillföras underrättelseverksamheten.

Hos Finansinspektionen kan det finnas uppgifter om t.ex. investeringsbolag och banker som misstänks bedriva oseriös verksamhet. Finansinspektionen har även uppgifter om utländska bolag som inte behöver tillstånd för verksamhet här i landet. Uppgifter hos Finansinspektionen omfattas av sekretess enligt 8 kap. 5 §. Sekretessen gäller även uppgifter som lämnas till Finansinspektionen enligt internationella överenskommelser. För vissa typer av uppgifter är sekretessen absolut. Vad som sagts om tillgången till sekretessbelagda uppgifter hos länsstyrelserna gäller även här.

10.4 Överväganden och förslag

10.4.1 Bör underrättelseverksamheten få ökad tillgång till uppgifter?

Av redovisningen ovan framgår att det råder sekretess för många uppgifter som skulle kunna bidra till en framgångsrik underrättelseverksamhet rörande ekonomisk brottslighet. Som framgått skiljer sig underrättelseverksamhet inriktad på ekonomisk brottslighet från annan underrättelseverksamhet bl.a. genom att den förra i betydande utsträckning skulle underlättas genom ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter. En sekretessbrytande regel som tar sikte på underrättelseverksamhet skulle skapa förutsättningar för detta.

Fördelarna med ett ökat informationsutbyte skulle vara att underrättelseverksamheten kan byggas ut till ett effektivare instrument vid bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Om sekretessbelagda uppgifter i större utsträckning blev tillgängliga för polisen, och i tillämplig omfattning även för tullen och skattebrottsenheterna, skulle sannolikt fler brott kunna förhindras eller upptäckas. Vidare skulle de allmänna kunskaperna om den ekonomiska brottsligheten kunna förbättras allteftersom underrättelseverksamheten utvecklas. Denna ökade kunskap skulle kunna komma alla de myndigheter till godo som samverkar mot ekonomisk brottslighet. Ett ökat informationsutbyte i stadiet före förundersökning skulle dessutom öka förutsättningarna för att ingripa i tid när nya typer av ekonomisk brottslighet börjar dyka upp.

Den främsta nackdelen med ett ökat informationsutbyte är riskerna för den personliga integriteten. De uppgifter som förekommer i underrättelseverksamhet är med nödvändighet mera vaga och oprecisa än motsvarande uppgifter i en förundersökning. Om sådana uppgifter sprids finns det risk för att de värderas fel eller tillmäts större betydelse än de faktiskt har. Dessa nackdelar kan emellertid beaktas när man utformar lagstiftningen, så att riskerna i görligaste mån elimineras.

Enligt vår mening är ett ökat informationsutbyte nödvändigt om man skall kunna effektivisera framför allt polisens och tullens underrättelseverksamhet. Sannolikt kommer underrättelseverksamheten vid skattebrottsenheterna inte att få samma problem eftersom den information som torde vara viktigast för dessa finns tillgänglig inom skatteförvaltningen. Även om sekretess gäller mellan olika verksamhetsgrenar torde problemen med att få information bli väsentligt mindre i skattebrottsenheternas verksamhet eftersom det är fråga om närbesläktade verksamheter. Här kommer också resultaten av den pågående översynen av skatteregistret att få betydelse.

Mot den nu angivna bakgrunden anser vi att fördelarna med ett ökat informationsutbyte är så stora att de uppväger nackdelarna.

10.4.2 En ny sekretessbrytande regel

<p>Vi föreslår att det för polisens och tullens underrättelseverksamhet införs en sekretessbrytande regel som möjliggör informationsutbyte i särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslighet, varmed menas brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Regeln föreslås omfatta uppgifter om såväl misstänkta som andra personer. Eftersom behovet av en sekretessbrytande regel är lika stort när det gäller</p>
--

exempelvis narkotikabrottslighet som ekonomisk brottslighet bör regeln vara generell. Den nya regeln placeras i 14 kap. 2 § sekretesslagen.

Allmänna utgångspunkter

Om man skall införa en sekretessbrytande regel som möjliggör informationsutbyte på underrättelsestadiet måste den på något sätt, i likhet med de principer som gäller för sekretesslagen, kunna knytas antingen till en viss verksamhet eller en viss typ av ärenden. Om man väljer lösningen att knyta en sådan regel till underrättelseverksamhet generellt måste dessutom vissa begränsningar anges, ungefär på samma sätt som gäller för uppgiftslämnande enligt 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen, eftersom bestämmelsen annars skulle kunna tillämpas även på underrättelseverksamhet som är inriktad på brott med låg straffskala eller på icke straffbara ordningsstörningar.

En generell regel om sekretessgenombrott för all underrättelseverksamhet utan några närmare begränsningar skulle nämligen föra mycket långt. En sådan regel skulle leda till att hemliga uppgifter får lämnas för såväl strategisk som operativ underrättelseverksamhet. Uppgifterna skulle inte behöva användas för något specifikt ändamål och inte heller behöva vara inriktade på brottsbekämpning eftersom åtminstone polisens underrättelseverksamhet skall fungera som stöd även för bl.a. ordningshållningen. All Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet skulle också omfattas av en sådan regel. En regel om sekretessgenombrott för underrättelseverksamheten som sådan skulle därför enligt vår mening medföra lättnader i myndigheternas sekretess som inte torde kunna motiveras från integritetssynpunkt. I varje fall föreligger inte några skäl att inom ramen för vårt uppdrag föreslå en så långtgående regel. Tvärtom måste förutsättningarna för sekretessgenombrott noga övervägas för att skapa rätt balans mellan kraven på ökad effektivitet och skyddet för den enskildes integritet. Detta gäller särskilt som underrättelseverksamhetens närmare innehåll är oreglerat och därför saknar de regler av rättssäkerhetskaraktär som finns i bl.a. förundersökningsförfarandet. I lagregeln måste därför anges de begränsningar som krävs för att det ökade informationsflödet inte skall leda till större intrång i den personliga integriteten än vad som kan accepteras.

Som vi tidigare har nämnt finns det inga regler för hur underrättelseverksamhet skall bedrivas. På polisens och tullens områden har det emellertid nyligen införts regler som i och för sig enbart avser registrering av underrättelseinformation men som kan

tjäna som utgångspunkt för det fortsatta arbetet. För skattebrottsenheterna gäller liknande regler från den 1 april 1999 (SFS 1999:90).

Registerlagstiftningen

Som tidigare nämnts definieras begreppet underrättelseverksamhet i polisdatalagen (se avsnitt 10.2.1). Automatiserad behandling av personuppgifter i underrättelseverksamhet får äga rum bara om en särskild undersökning (se avsnitt 10.2.3) har inletts och det finns anledning anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kan komma att utövas. Allvarlig brottslig verksamhet definieras som verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Även i lagen om tullens brottsregister definieras vad som är underrättelseverksamhet. Som tidigare nämnts (avsnitt 10.2.3) överensstämmer definitionen med den i polisdatalagen. Begreppen särskild undersökning och allvarlig brottslig verksamhet definieras på i huvudsak samma sätt i lagstiftningen rörande tullens brottsregister som i polisdatalagen.

Den 1 april 1999 trädde lagen om behandling av personuppgifter vid skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar i kraft. Lagen är utformad så att förutsättningarna för behandlingen i princip är desamma som gäller för polisen. Begreppen underrättelseverksamhet, särskild undersökning och allvarlig brottslig verksamhet definieras på i huvudsak samma sätt som i polisdatalagen.

Den lagtekniska lösningen

Det är naturligt att placera en regel om sekretessgenombrott i underrättelseverksamhet i 14 kap. 2 § sekretesslagen, eftersom denna paragraf innehåller sekretessbrytande regler för brottsanmälan och brottsutredning. Frågan är då vilka begränsningar som kan krävas för att sekretessgenombrottet inte skall bli alltför vidsträckt i förhållande till motsvarande reglering vid brottsutredning och med beaktande av kraven på skydd för den personliga integriteten.

En första begränsning bör vara att tillåta informationsutbyte endast om uppgifterna behövs i en sådan särskild undersökning som avses i registerlagarna. En särskild undersökning inom underrättelsetjänsten har likheter med en förundersökning enligt rättegångsbalken. Den särskilda undersökningen får avse personer som ännu inte misstänks för något konkret brott, men som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet av något slag eller planera att begå brott. Genom hänvisningen till

särskild undersökning kommer regeln inte att gälla för Säkerhetspolisens verksamhet (jfr 3 § polisdatalagen).

En ytterligare begränsning bör vara att uppgifter bara får inhämtas under förutsättning att den särskilda undersökningen avser allvarlig brottslighet, dvs. verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Detta skulle innebära att regeln om sekretessgenombrott kan tillämpas på särskilda undersökningar avseende bl.a. följande typer av ekonomiska brott: förskingring och grov förskingring, trolöshet mot huvudman, oredlighet mot borgenärer (även grov sådan), vårdslöshet mot borgenärer, bokföringsbrott (dock ej ringa brott), skattebrott (även grovt sådant), försvårande av skattekontroll (även grovt brott) samt varusmuggling (även grov sådan).

En regel om sekretessgenombrott i underrättelseverksamhet med nu skisserade begränsningar medför enligt vår mening en möjlighet att utbyta uppgifter i de viktigaste fallen, samtidigt som tillräcklig hänsyn tas till skyddet för den personliga integriteten. Vi har övervägt om ännu högre krav bör ställas på brottsligheten, t.ex. på det sättet att endast brott som förskyller lägst ett års fängelse eller brott för vilket är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver skall kunna leda till sekretessgenombrott. Vi har emellertid – främst med hänsyn till de problem som skulle uppstå om underrättelsetjänsten måste arbeta med två olika definitioner på vad som är allvarlig brottslighet – valt samma nivå som gäller för automatiserad registerbehandling. Det är viktigt att regler av detta slag är lättillämpade om de skall kunna fungera väl i praktiken. Det ligger ett pedagogiskt värde i att ha samma begränsningar som gäller för registrering av personuppgifter.

Med de uppställda begränsningarna tas enligt vår mening tillräcklig hänsyn till skyddet för den personliga integriteten.

En annan viktig fråga är om uppgifter skall få inhämtas bara beträffande den som misstänks för delaktighet i den brottsliga verksamheten eller också beträffande annan.

De uppgifter som de brottsbekämpande organen måste ha tillgång till för att nå framgång i underrättelseverksamheten rör ibland annan än den misstänkte. Uppgifter om personer som inte är misstänkta för brott får under vissa förutsättningar behandlas enligt registerlagarna. I detta avseende skiljer sig inte underrättelseverksamheten från den brottsutredande verksamheten. Eftersom syftet med såväl underrättelseverksamhet som brottsutredning är att kunna verifiera, eller förkasta, misstankar om brottslig verksamhet eller om konkreta brott ligger det i sakens natur att en bredare krets av personer måste kunna undersökas, innan misstankarna slutligen kan koncentreras till den eller de skyldiga. Med de föreslagna begränsningarna i fråga om inhämtande av

sekretessbelagda uppgifter kan det enligt vår mening godtas att underrättelsetjänsten får möjlighet att inhämta information också beträffande personer som det inte finns någon misstanke mot. Personkretsen blir därmed densamma som i en förundersökning.

Ytterligare en fråga är om en regel om sekretessgenombrott bör gälla gentemot alla myndigheter eller endast i förhållande till vissa. I tidigare avsnitt har vi redogjort för några av de hinder mot att inhämta information på underrätteltestadiet som rådande sekretessbestämmelser ställer upp. De svårigheter detta skapar talar enligt vår mening för en sekretessbrytande regel som är generellt tillämplig. Med skisserade begränsningar ifråga om möjligheterna att inhämta information kan det anses motiverat med en sekretessbrytande regel som gäller gentemot alla myndigheter.

Beträffande frågan om vem som skall få lämna ut uppgifter hänvisar vi till vad som sagts i avsnitt 8.3.2.

Den nya regeln om sekretessgenombrott torde få störst betydelse på det sättet att den skapar en möjlighet för den myndighet som bedriver underrättelseverksamhet att med stöd av 15 kap. 5 § begära upplysningar från andra myndigheter och därvid kunna få del även av sekretessbelagda uppgifter.

Särskilt om skattebrottsenheterna

När det gäller de nyligen inrättade skattebrottsenheterna anser vi att samma principer och samma reglering bör gälla för deras underrättelseverksamhet som för sådan verksamhet i övrigt. Detta talar för att regeln om sekretessgenombrott redan från början bör omfatta även skattebrottsenheterna. Mot detta talar emellertid att den registerlagstiftning som gäller för skattebrottsenheterna nyligen trätt i kraft och att det tar viss tid efter ikraftträdandet innan registren hunnit byggas upp. Härtill kommer att verksamheten vid skattebrottsenheterna ännu inte är fullt utbyggd och att dessa enheter helt saknar erfarenhet av underrättelseverksamhet. Mot denna bakgrund finner vi att det är för tidigt att lägga fram förslag till sekretessgenombrott i underrättelseverksamhet för skattebrottsenheternas del. Vi vill emellertid framhålla att man i det fortsatta arbetet med att utveckla dessa enheter på sikt bör införa samma regler som för annan underrättelseverksamhet.

En generell bestämmelse?

Då återstår frågan om den nya bestämmelsen skall gälla enbart för underrättelseverksamhet med inriktning på ekonomisk brottslighet. Den underrättelseverksamhet som är inriktad på annan brottslighet än ekonomisk fordrar normalt inte myndighetskontakter i samma utsträckning som den sistnämnda. Detta gäller t.ex. narkotika- och våldsbrottslighet. Det finns emellertid undantag. Vid sexualbrott mot barn och unga krävs som regel kontakter och samarbete mellan sociala myndigheter, sjukvården och polisen.

Enligt vad som har uppgetts skulle även övrig underrättelseverksamhet effektiviseras om myndigheterna gavs möjlighet att utbyta sekretessbelagd information i utökad omfattning. Det är enligt vår mening angeläget att även underrättelseverksamheten på andra av statsmakerna prioriterade områden som exempelvis narkotikabrottsbekämpningen får möjlighet att utvecklas och bli effektivare. På tullens område skulle det bli särskilt märkbart om man enbart reglerar sekretessgenombrott för den underrättelseverksamhet som rör ekonomisk brottslighet. Detta talar enligt vår mening för en generell reglering. Härtill kommer problemen med att avgränsa en regel till enbart ekonomisk brottslighet eftersom det inte finns någon entydig definition av vad som är ekonomisk brottslighet. Hur regeln än utformas kommer det att uppstå gränsdragningsproblem. Regeln om sekretessgenombrott på underrättelsestadiet bör därför inte begränsas till enbart ekonomisk brottslighet.

10.4.3 Sekretess för uppgifter i tullens underrättelseverksamhet

Vi föreslår att sekretessen för tullens underrättelseverksamhet skärps genom en ändring i 5 kap. 1 § sekretesslagen så att samma sekretesskydd kommer att gälla för underrättelseuppgifter hos polisen, tullen och skattebrottsenheterna.

Som framgår av redogörelsen för gällande rätt har i samband med översynen av polisregisterlagstiftningen införts en särskild bestämmelse i 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen om sekretess i underrättelseverksamhet (SFS 1998:624). Enligt bestämmelsen gäller sekretess bl.a. för uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen. Sekretessen gäller med omvänt skaderekvisit. I samband med ikraftträdandet av lagen om

behandling av personuppgifter i skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar har bestämmelsen i 5 kap. 1 § andra stycket ändrats så att den omfattar även uppgifter som hänför sig till skattebrottsenheternas underrättelseverksamhet (SFS 1999:93). För tullens underrättelseverksamhet gäller däremot inte den nya strängare sekretessen utan sekretess enligt 5 kap. 1 § första stycket med rakt skaderekvisit.

Regeringen har förutskickat att en översyn av lagen om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet skall göras för att anpassa lagen till personuppgiftslagen. Även om frågan om skärpt sekretess för uppgifter som hänför sig till tullens underrättelseverksamhet skulle komma att behandlas vid denna översyn kommer resultatet av denna att dröja. Enligt vår mening är det en allvarlig brist att sekretessen för tullens underrättelseverksamhet är svagare än den sekretess som nyligen beslutats för motsvarande uppgifter hos polisen eller skattebrottsenheterna. Detta förhållande kan leda till begränsningar i samarbetet mellan tull och polis, vilket knappast är önskvärt. Det finns enligt vår mening inget som tyder på att det skulle ha varit lagstiftarens avsikt att införa olika sekretess för tullens och polisens underrättelseverksamhet. Mot bakgrund av det förslag vi lämnat beträffande sekretessgenombrott i samband med tullens underrättelseverksamhet ser vi det som angeläget att uppgift som hänför sig till tullens underrättelseverksamhet så snart som möjligt kommer att omfattas av den strängare sekretessen i 5 kap. 1 § andra stycket. Vi föreslår därför att sekretessen skärps, så att samma sekretesskydd föreligger oavsett vilken myndighet som bedriver författningsenlig underrättelseverksamhet.

11 Informationsutbyte för att förebygga och förhindra brott

11.1 Bakgrund

Statsmakterna har under senare år framhållt behovet av ökade åtgärder för att förebygga och förhindra brott. En av huvudpunkterna i regeringens strategi mot ekonomisk brottslighet är att myndigheterna skall fördjupa samarbetet för att effektivare kunna förebygga brott. Ett av de sekretessproblem som påtalats är att polisen inte har tillräckliga möjligheter att skaffa information i brottsförebyggande syfte. Riksåklagaren har föreslagit att de myndigheter som ingår i de regionala samverkansorganen fritt skall få utbyta information i brottsförebyggande syfte.

Enligt direktiven skall vi särskilt skall ta upp frågor om varningssignaler i brottsförebyggande syfte. En typ av varningssignal är att någon är misstänkt för eller har blivit dömd för ekonomisk brottslighet. Frågan om tillgång till uppgifter ur polisens belastnings- och misstankeregister är därför central. I några skrivelser som överlämnats till utredningen har framförts önskemål om antingen tillgång till eller utökad tillgång till dessa register.

En annan fråga som tas upp i direktiven är hur man skall förhindra att bidrag av skilda slag beslutas och betalas ut under felaktiga förutsättningar, exempelvis om den sökande har lämnat felaktiga uppgifter i bidragsansökan. Det handlar om bidrag både till näringslivet och till enskilda personer. Problemen sägs ha fått ökad aktualitet genom Sveriges medlemskap i EU och de möjligheter som därmed öppnas för mindre nogräknade att genom felaktiga uppgifter skaffa sig bidrag av EU-medel.

I direktiven framhålls vidare att det i dag saknas generella möjligheter att bredda underlaget i bidragsärenden med uppgifter från andra bidragsbeviljande organ eller från exempelvis polis- eller kronofogdemyndighet.

I detta avsnitt tar vi upp dessa frågor med utgångspunkt i det brottsförebyggande arbete som varje enskild myndighet förutsätts

bedriva, medan vi behandlar frågor om mera organiserad myndighets-samverkan i syfte att begränsa den ekonomiska brottsligheten i ett följande avsnitt (avsnitt 12). Underrättelseverksamhet, som också i stor utsträckning syftar till att förebygga och förhindra brott har vi behandlat tidigare (avsnitt 10).

Frågan om tillgång till information kan behandlas från olika utgångspunkter; var informationen finns och vem som behöver tillgång till den. Vi behandlar de hithörande frågorna ur två olika perspektiv; polisens och övriga myndigheters. Frågan om informationsutbyte mellan myndigheter och enskilda tar vi upp i ett särskilt avsnitt (avsnitt 13).

11.2 Den rättsliga regleringen

11.2.1 Allmänt om brottsförebyggande arbete

Det finns inte någon allmänt vedertagen definition av vad som är brottsförebyggande arbete. Tvärtom finns det en mängd olika uppfattningar om såväl vad som bör räknas till brottsförebyggande arbete som vilken inriktning detta bör ha. En allmänt hållen definition av brottsförebyggande arbete som har använts är följande. "Brottsförebyggande arbete är sådana aktiviteter som minskar benägenheten att begå brott eller försvårar genomförandet av brottsliga handlingar". Denna definition har bl.a. kommit till användning i betänkandet (Ds Ju 1992:3) Lokalt brottsförebyggande arbete och i Trygghetsutredningens betänkande Trygghet mot brott i lokalsamhället (SOU 1994:122).

En så allmänt hållen definition av brottsförebyggande arbete kommer att omfatta bl.a. rättsväsendets reaktioner på brott, kriminalvårdens verkställighet av påföljder, åtgärder för rehabilitering av dömda och socialtjänstens insatser för unga lagöverträdare. Till det brottsförebyggande arbetet räknas också normbildning, bl.a. inom familjen, och insatser för barn och unga inom förskolan, skolan, hälsovården etc.

Definitionen omfattar också åtgärder som tar sikte på situationer i vilka brott brukar begås.

Vidare omfattar brottsförebyggande arbete såväl individrelaterade som generella åtgärder, dvs. åtgärder som riktas mot enskilda personer, grupper av personer eller hela befolkningen, mot vissa geografiska områden eller mot samhället i stort. Brottsförebyggande arbete som riktar sig mot individer kan ha andra målgrupper än personer som ägnar sig åt brottslig verksamhet eller kan riskera att komma att göra detta.

Den viktigaste målgruppen vid sidan av presumtiva brottslingar är presumtiva brottsoffer.

Det brottsförebyggande arbetet kan således ha många olika former och inriktningar. Det har också växlat över tiden vad som avses med brottsförebyggande arbete. Vid den tidpunkt när begreppet förebygga brott infördes i polislagstiftningen åsyftades främst undervisning om lag och rätt i skolor, information om brottsförebyggande åtgärder samt projekt av typen "operation märkning". I dag har begreppet, som framgått, en helt annan och vidare innebörd.

En stor del av det arbete som bedrivs inom polisen syftar till att förebygga eller förhindra brott. Det mera allmänt brottsförebyggande arbetet bedrivs på lång sikt och syftar till att bl.a. informera om brott, förändra attityder till brott och skärpa människors vaksamhet mot brott. Arbetet kan också rikta in sig på vissa företeelser eller vissa kategorier av människor vars beteende typiskt sett medför att risken för brott är stor. Det kan t.ex. vara fråga om att särskilt bevaka förhållandena i en viss bransch som man av erfarenhet vet är utsatt för brottslighet eller att från tid till annan kontrollera brottsaktiva personers förhållanden. Ett sådant arbete syftar till att på ett mer systematiskt sätt motverka brottslighet.

Vilka åtgärder polisen väljer att vidta beror naturligtvis på vilket brott det är fråga om, i vilka situationer brott kan befaras och om arbetet bedrivs på kortare eller längre sikt. En ökad risk för stöldbrott i bostäder kan mötas med t.ex. information om grannsamverkan och om bättre lås och dörrar till bostäder. Bevakningen av ett visst bostadsområde kan också behöva ökas under viss tid. Är det i stället fråga om risk för våldsbrott på eller i anslutning till restauranger och liknande lokaler är det kanske alkoholförsäljningen som polisen bör rikta in sig på, tillsammans med ökad bevakning under vissa tider.

Risk för ekonomisk brottslighet måste bemötas med andra åtgärder, beroende på brottslighetens särskilda karaktär. Ekonomisk brottslighet begås sällan spontant utan är normalt planerad. Den har sin bas i näringsverksamhet i någon form och involverar som regel flera personer. Lagstiftningen på skatteområdet och reglerna för företagande har ofta avgörande betydelse för hur den ekonomiska brottsligheten ser ut och hur den utvecklas. Lagstiftaren kan skapa eller avlägsna incitament till ekonomisk brottslighet genom ändrade regler. Myndigheternas tillsyns- och kontrollrutiner spelar också en viktig roll i sammanhanget, liksom utformningen av blanketter, information m.m. Den ekonomiska brottsligheten anpassar sig nämligen i stor utsträckning till de regler och villkor som gäller för företagande. Det är viktigt att de materiella reglerna är uppbyggda så att utrymmet för brott begränsas och att kontrollrutinerna är utformade så att eventuella brott

upptäcks. Myndigheter som för register som är av vital betydelse för näringslivet kan också fylla en viktig funktion för att förebygga brott genom goda kontrollrutiner. En annan aspekt är att de som begår ekonomisk brottslighet sällan har samma kriminella förflutna och sociala problem som andra brottslingar. Det brottsförebyggande arbetet måste därför bedrivas på ett annorlunda sätt när det gäller ekonomisk brottslighet än i fråga om brottslighet i allmänhet. I stor utsträckning samverkar polisen med andra myndigheter i det brottsförebyggande arbetet, därför att de senare har den specialkunskap i fråga om lagstiftningen och näringsidkarens förhållanden som krävs för att inrikta arbetet på rätt sätt. Även andra myndigheter än de som av tradition har till uppgift att förebygga och förhindra brott verkar för att inom sina specialområden minska möjligheterna att begå brott.

Det finns inga särskilda regler för polisens och andra myndigheters verksamhet att förebygga och förhindra brott. Polisens brottsförebyggande verksamhet bedrivs, liksom underrättelseverksamheten, med stöd av de allmänna bestämmelserna i 2 § polislagen. Enligt denna paragraf hör det till polisens uppgifter att inte bara bedriva spaning och utredning i fråga om brott, utan även att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Skattemyndigheterna skall enligt 4 § andra stycket lagen om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar verka för att förebygga sådan brottslighet som skattemyndigheten får utreda. Andra myndigheters brottsförebyggande verksamhet bedrivs med stöd av de allmänna regler som gäller för dessa myndigheter.

Vidare bör nämnas regeln i 3 § andra stycket polislagen som föreskriver att andra myndigheter skall ge polisen stöd i dess arbete. I första stycket i samma paragraf regleras samarbetet mellan polisen och åklagarmyndigheterna samt mellan polisen och myndigheterna inom socialtjänsten.

11.2.2 Tillgång till polisens register

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet rörande brottsbelastning finns bl.a. i polisdatalagen, lagen om belastningsregister och lagen om misstänkeregister. Polisdatalagen har trätt i kraft den 1 april 1999, övriga författningar träder i kraft den dag regeringen bestämmer. Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet kan förväntas bli i huvudsak oförändrade.

I registerlagarna regleras vilka myndigheter som har rätt att få utdrag ur polisens register med uppgifter om misstänkta och dömda personer. Det är framför allt myndigheterna inom rättsväsendet som har

en sådan rätt, liksom de myndigheter som handlägger utlänningsärenden och vissa försvarsfrågor. Därutöver har länsstyrelserna, länsrätterna och Alkoholinspektionen generell rätt till utdrag. Övriga myndigheters rätt till utdrag är begränsade på olika sätt. Bland dessa myndigheter finns bl.a. Finansinspektionen, som har rätt till uppgifter i samband med lämplighetsprövning enligt lagarna om försäkringsrörelse, banker, värdepappersrörelse och kreditmarknadsbolag. Fastighetsmäklarnämnden har rätt till registerutdrag vid lämplighetsprövning avseende mäklare och Revisorsnämnden vid lämplighetsprövning avseende revisorer. De tre sistnämnda myndigheterna har endast rätt till uppgifter om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen, dvs. uppgifter om brott av ekonomisk karaktär. Vidare har Riksbanken rätt till utdrag i fråga om bevaknings- och transportpersonal. Lotteriinspektionen har rätt till utdrag för utredning i vissa ärenden enligt lotterilagen, Sprängämnesinspektionen för utredning i ärenden rörande brandfarliga och explosiva varor och Vägverket för viss lämplighetsprövning enligt körkortsförordningen.

Vissa myndigheter får inhämta uppgifter om brottsmisstankar genom direktåtkomst till polisens register. Länsstyrelser har begränsad direktåtkomst till polisregister för ärenden om körkortstillstånd, trafikstillstånd och taxiförarlegitimation enligt yrkestrafiklagen och tillstånd till uthyrningsrörelse enligt lagen (1998:492) om biluthyrning. Polispersonal vid Ekobrottsmyndigheten har direktåtkomst till polisregister. I samband med att de nya belastnings- och misstankeregistren tas i drift kommer åklagarmyndigheterna att få direktåtkomst.

En annan teknik som används är att i författning ge myndigheter tillstånd att sambearbeta sina register med polisens register över misstänkta och dömda för att fortlöpande få uppgifter om de personer som står under myndighetens tillsyn. Sådant tillstånd har Alkoholinspektionen för den tillsyn som inspektionen och kommunerna skall utöva över dem som har tillstånd enligt alkohollagen.

Hittills har absolut sekretess gällt för polisens register. Utlämnande av uppgifter har uttömmande reglerats i de särskilda registerlagarna. Den nyligen beslutade lagändringen beträffande polisens register innebär en viktig principiell förändring i detta hänseende. När lagändringen trätt i kraft kommer, vid sidan av reglerna om utlämnande av uppgifter i registerlagarna, reglerna om sekretessgenombrott i 14 kap. sekretesslagen att gälla. I fråga om utlämnande av uppgifter ur belastningsregistret sker dock ingen ändring. Det viktigaste i detta sammanhang torde vara att uppgifter ur misstankeregistret i fortsättningen kan erhållas antingen med stöd av reglerna i lagen om misstankeregister (där endast viss myndighet kan pröva utlämnandefrågan) eller med stöd av 14 kap. sekretesslagen (där frågan skall

prövas av den myndighet som har tillgång till uppgiften). Myndigheter kan därför fortsättningsvis få tillgång till misstankeuppgifter med stöd av generalklausulen, dock inte om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen (prop. 1997/98:97 s. 95). Registerutredningen övervägde om det skulle införas en regel som förhindrade olämplig spridning av uppgifter ur bl.a. misstankeregistret men stannade för att inte föreslå någon sådan (SOU 1997:65 s. 111).

I avsnitt 11.6 och 11.7 går vi närmare in på frågor om tillgång till uppgifter ur polisens register.

11.2.3 Sekretess

Sekretess för brottsförebyggande arbete

Den sekretess som enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen gäller under förundersökning omfattar även åklagar-, polis-, skatte- och tullmyndighets samt kustbevakningens verksamhet i övrigt för att bl.a. förebygga brott. Motsvarande sekretess gäller även hos annan myndighet som biträder någon av dessa myndigheter med en sådan uppgift som nyss har sagts. Sekretess gäller även enligt 9 kap. 17 § till skydd för sådan uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer i de i paragrafen angivna myndigheternas verksamhet i övrigt för att bl.a. förebygga brott. Sekretessreglerna är således desamma som för annan verksamhet.

Sekretesskyddet för misstankeuppgifter

Som framgått ovan är tillgången till registeruppgifter om att en person är misstänkt eller dömd för brott begränsad. Hittills har enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen absolut sekretess gällt för uppgifter i det allmänna kriminalregistret och i de polisregister som förs med stöd av polisregisterlagen. Genom en nyligen beslutad lagändring ersätts den absoluta sekretessen med sekretess med skaderekvisit. Absolut sekretess skall dock fortfarande gälla för uppgifter i belastningsregistret. Som skäl för ändringen anfördes följande (prop. 1997/98:97 s. 64).

Uppgifter i polisens belastningsregister har alltid ansetts extra känsliga, främst ur integritetssynpunkt. Även om man kan förutse att en stor del av polisens och domstolarnas arbete inom en snar framtid kommer att utföras med datorstöd och att det, med hjälp av de avancerade sökverktyg som finns, kommer att

bli tekniskt möjligt att på ett relativt enkelt sätt sammanställa personuppgifter som förekommer i t.ex. förundersökningar och domar, kommer samma uppgifter sammanställda i ett register även i fortsättningen att vara särskilt känsliga ur integritets-synpunkt. Registrens huvudsyfte är just att lagra sammanställningar av uppgifter på ett sådant sätt att det skall vara lätt att ta fram och presentera informationen. Att det råder en strängare sekretess för uppgifter som finns i ett register än för uppgifter som förekommer under en förundersökning är därför, enligt regeringens bedömning, väl motiverat. Den absoluta sekretess som i dag gäller för uppgifter i polis- och kriminalregister har främst motiverats av att den dömdes återanpassning till samhället inte skall försvåras. Det är angeläget att uppgifter om en persons förflutna inte sprids mer än nödvändigt. Sekretesskyddet för belastningsuppgifter är således i allt väsentligt uppställt för att skydda den enskilde. Det ligger därför i sakens natur att utomordentligt stor restriktivitet måste gälla för insyn i belastningsregister.

Förutom den registrerade själv är det främst myndigheterna inom rättsväsendet som har ett berättigat intresse av att få del av uppgifter från belastningsregister. Med hänsyn till den registrerades rehabilitering bör andra myndigheter eller enskilda normalt inte få tillgång till uppgifterna. – – – Såsom Rikspolisstyrelsen påpekat får det inte heller vara så att t.ex. en arbetsgivare eller hyresvärd genom att begära att få ut uppgifter om någon tilltänkt arbetstagare eller hyresgäst förekommer i registret, indirekt får reda på att vederbörande inte förekommer.

I fråga om andra register hos polisen, för vilka hittills har gällt absolut sekretess, anförde regeringen att den enskilde har ett stort intresse av att kunna kontrollera att uppgifter inte registreras på ett otillbörligt sätt. Denne kan ha intresse inte enbart av att få del av uppgifterna utan också av att grunden för registreringen av uppgifterna offentliggörs. För att allmänheten skall ha förtroende för den verksamhet som bedrivs inom polisen är det enligt regeringen viktigt att det finns tillräckliga möjligheter till insyn i och kontroll av de register som förs. Till skillnad från vad som gäller för belastningsregistret kan en absolut sekretess enligt regeringens uppfattning därför inte motiveras av att det inte finns någon utomstående som har ett berättigat intresse av insyn i registren. Även om den enskilde således kan ha ett intresse av att det finns möjlighet att offentliggöra uppgifterna i vissa register, framhöll regeringen dock att det är frågan om integritetskänsliga uppgifter och att dessa med hänsyn till den enskildes personliga integritet självklart bör omgärdas av ett starkt sekretesskydd. Regeringen ansåg därför att

uppgifterna bör skyddas av ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att uppgifter får lämnas ut endast om det står klart att ett utlämnande inte medför någon skada för den enskilde eller någon honom närstående.

I propositionen föreslogs vidare att en särskild behovs- och proportionalitetsprincip skulle införas, enligt vilken varje myndighet som har rätt till uppgifter ur registret i varje enskilt fall noga skall pröva behovet av information. Regeringen framhöll också att det med hänsyn till dömdas möjlighet till rehabilitering är viktigt att uppgifter om hans eller hennes brottslighet inte kommer fram i fall då det inte är oundgängligen nödvändigt (a. prop. s. 83.).

Som framgår av avsnitt 7.6 och bilaga 2 har lagtexten i 7 kap. 17 § sekretesslagen utformats så att den absoluta sekretessen för uppgifter i belastningsregistret – tvärtemot vad som synes ha varit avsikten – följer med uppgifterna. Detta innebär att sekretessen för sådana uppgifter blir absolut oavsett var de finns. Domstolarna utgör ett undantag eftersom sekretessen bryts där med stöd av 12 kap. 2 §.

Uppgifter om brottsmisstanke kan förekomma även i annan form än som en del av belastnings- eller misstankeregister. Det vanligaste torde vara att uppgifter om brottsmisstanke förekommer i en förundersökning. I samband med de nyligen beslutade ändringarna i fråga om polisens register behandlades även frågan om sekretess till skydd för den enskilde för misstankesuppgifter i förundersökningar. Registerutredningen föreslog att sekretess enligt 9 kap. 17 § skulle gälla för sådana uppgifter med ett omvänt skaderekvisit, i stället för som hittills med rakt skaderekvisit (SOU 1997:65 s. 102 f.). För andra förundersökningsuppgifter föreslogs inte någon ändring. Regeringen föreslog att omvänt skaderekvisit skulle gälla till skydd för den enskilde för samtliga sekretessbelagda uppgifter i en förundersökning. Den till bl.a. polisregisterlagstiftningen hörande ändringen i 9 kap. 17 § har trätt i kraft den 1 april 1999.

Som vi har redovisat i avsnitt 7.6 och bilaga 2 innebär sistnämnda ändring att möjligheterna för brottsbekämpande myndigheter att lämna uppgifter om brottsmisstankar som inte förekommer i register begränsas kraftigt i förhållande till tidigare. Däremot gäller mindre sträng sekretess för uppgifter i misstankeregistret och andra polisregister.

11.2.4 Sekretessbrytande regler

De sekretessbrytande reglerna är inte tillämpliga i samma utsträckning i det brottsförebyggande arbetet som då en förundersökning har inletts. Bestämmelserna i 14 kap. 2 § gäller över huvud taget inte, medan generalklausulen kan tillämpas i vissa fall (se närmare härom avsnitt

3.10 och 7.2). Med hänsyn till detta och till att generalklausulen är tillämplig endast i de fall då det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse sekretessen skall skydda, ger de nuvarande reglerna i 14 kap. sekretesslagen inte så stort utrymme för utbyte av sekretessbelagd information i brottsförebyggande syfte.

I avsnitt 11.2.2. har vi redogjort för möjligheterna att lämna uppgifter ur polisens register. Det finns flera bestämmelser i sekretesslagen som ger myndigheter möjlighet att lämna andra sekretessbelagda uppgifter om brottsmisstänkta. De i sammanhanget viktigaste reglerna finns i 1 kap. 5 § och 14 kap. sekretesslagen.

Med stöd av bestämmelsen i 1 kap. 5 § kan polisen lämna uppgifter om det behövs för att polisen skall kunna fullgöra sin uppgift enligt 2 § polislagen, att bl.a. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten (se avsnitt 9.4.1). Även om det hör till polisens uppgifter att vidta mera långsiktiga åtgärder för att förebygga brott, torde regeln i 1 kap. 5 § inte ge stöd för utlämnande av hemliga uppgifter i sådant syfte. Detta arbete kan som regel bedrivas utan att sekretessbelagd information om enskilda personer lämnas ut. Den omständigheten att en verksamhet skulle bli mer effektiv om hemliga uppgifter lämnades är, som tidigare nämnts, inte tillräcklig för att 1 kap. 5 § skall kunna åberopas. Inte heller torde polisen ha lagstöd för att generellt underrätta tillstånds- eller bidragsgivande myndigheter om vilka personer som enligt polisens bedömning är de mest brottsaktiva inom ett visst område och som myndigheterna därför bör ägna särskild uppmärksamhet åt. Det krävs att det av en konkret anledning är nödvändigt att lämna uppgiften för att den sekretessbrytande regeln i 1 kap. 5 § skall kunna tillämpas. En allmän uppfattning om att vissa personer ägnar sig åt en inte närmare definierad brottslighet uppfyller inte det kravet. Däremot kan polisen, som vi tidigare har sagt, lämna uppgifter om en viss person till en myndighet eller till en enskild, om det i det särskilda fallet behövs för att ett specifikt brott skall kunna avvärras eller skadorna av det begränsas.

11.2.5 Vissa uppgiftsskyldigheter

I vissa författningar finns det bestämmelser om skyldighet för polisen att underrätta tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för dessas tillsyn. En sådan bestämmelse finns i 8 kap. 2 § alkohollagen, enligt vilken polisen utan föregående begäran skall lämna uppgifter till Alkoholinspektionen och länsstyrelserna. Eftersom det är

fråga om en uppgiftsskyldighet bryts sekretessen för uppgifterna hos polisen.

Liknande bestämmelser finns i 8 kap. 2 § yrkestrafikförordningen beträffande den som har tillstånd att driva yrkestrafik. Om polismyndigheten eller någon annan myndighet anser att det finns anledning att tilldela en tillståndshavare en varning har myndigheten skyldighet att anmäla detta till den som har meddelat tillståndet.

Enligt 3 kap. 16 § taxeringslagen är myndigheter skyldiga att på begäran av skattemyndighet lämna uppgifter som behövs för taxering. Motsvarande gäller enligt 14 kap. 8 § skattebetalningslagen beträffande uppgifter som behövs för kontroll av att bestämmelserna i den lagen följs.

11.3 Bör generella lättnader göras i sekretessen för att underlätta brottsförebyggande arbete?

Vi föreslår inte att sekretess skall få brytas för brottsförebyggande ändamål, utöver förslagen om sekretessbrytande regler för att förhindra planerade brott (avsnitt 9) och i underrättelseverksamhet (avsnitt 10). Vi föreslår inte heller några särskilda regler om sekretessgenombrott för att förebygga ekonomisk brottslighet.

11.3.1 En allmän regel om utbyte av information i brottsförebyggande syfte?

Ett tänkbart sätt att effektivisera det brottsförebyggande arbetet skulle kunna vara att tillåta utbyte av sekretessbelagda uppgifter.

Det som skulle tala för en sådan lösning är att tillgången på information hos de brottsbekämpande myndigheterna skulle öka. Detta skulle i sin tur medföra att fler brott kan förebyggas och förhindras. Det är självfallet bättre att förhindra ett brott än att i efterhand utreda brottet. Om ekonomiska brott fullbordas leder detta som regel till en bestående ekonomisk förlust, vilket bör undvikas. Vidare skulle myndigheter som riskerar att utsättas för brott, t.ex. bidragsbedrägerier, få ett fullständigare beslutsunderlag, vilket självklart minskar riskerna för framtida brott. Om allmänheten får vetskap om att alla ärenden granskas mycket noga och att kompletterande upplysningar inhämtas

från andra myndigheter kan detta leda till att den som tänkt begå brott mot en myndighet avstår med hänsyn till kontroll- och upptäcktsrisken.

En bärande invändning mot en regel som tillåter sekretessgenombrott i brottsförebyggande verksamhet är dock att detta begrepp inte är definierat i lagtext och att dess närmare innehåll inte heller i övrigt är klart avgränsat. Den brottsförebyggande verksamheten är i stort sett oreglerad och kan komma till uttryck på de mest skilda sätt inom olika myndigheter. För polisens del gäller endast de allmänna bestämmelserna i polislagen, medan det för övriga myndigheter endast undantagsvis finns regler. I den mån sådana finns är de i likhet med polisens av generell natur. Frågan är om det är möjligt – eller ens önskvärt – att i lagtext eller på annat sätt definiera vad som är brottsförebyggande verksamhet. Detta är nämligen något som kan växla över tiden. Även om en definition skulle vara möjlig att skapa riskerar man att en sådan antingen låser den framtida utvecklingen eller snabbt blir omodern. Detta vore olyckligt, särskilt som den brottsförebyggande verksamheten är ett område stätt i snabb utveckling.

Ett annat avgörande argument mot en sekretessbrytande regel är att numera förutsätts ett mer eller mindre aktivt engagemang av alla myndigheter i syfte att minska förutsättningarna för brott, liksom av andra företrädare för samhället. I vid mening har således de flesta myndigheter en brottsförebyggande roll. Att en myndighet gör noggranna kontroller före ett upphandlingsbeslut eller innan beviljade bidrag betalas ut är en form av brottsförebyggande arbete. Information om gällande regler är en annan. Med den moderna synen på brottsförebyggande arbete skulle det bli mycket svårt att avgöra om en uppgift lämnas i syfte att förebygga brott eller som ett led i den vanliga verksamheten. Låt oss ta som exempel att en myndighet som beviljar bidrag till viss typ av näringsverksamhet vill gardera sig mot att råka ut för bedrägerier. Skulle denna myndighet då i syfte att förebygga brott kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter med polisen och hur skulle denna information i så fall få användas? Man kan med andra ord fråga i vems intresse en regel om sekretessgenombrott skulle vara. Skall den tillgodose myndigheternas behov av ytterligare information för att inte fatta felaktiga materiella beslut eller skall den tillgodose polisens behov av samarbete i syfte att uppdaga och förhindra brott?

Som framgått av det sagda kan en regel som knyter an till begreppet brottsförebyggande bli svår att tillämpa. En regel som tillåter att sekretessbelagda uppgifter lämnas i brottsförebyggande syfte skulle vidare medföra att myndigheterna skulle kunna lämna sekretessbelagda uppgifter till varandra i en omfattning som knappast kan överblickas. Eftersom alla tänkbara åtgärder som kan bidra till att minska brottsligheten på kort eller lång sikt räknas som förebyggande omfattas

så gott som all polisiär verksamhet, all verksamhet inom åklagarväsendet och kriminalvården samt stora delar av de sociala myndigheternas verksamhet, liksom även kontrollmyndigheternas och tillsynsmyndigheternas, för att nu bara ta några exempel. Bestämmelsen om sekretess mellan myndigheter skulle komma urholkas så att den i samarbetet mellan vissa myndigheter bara blev ett tomt skal om man inför sekretessgenombrott för brottsförebyggande verksamhet.

Det kan tillfogas att fastän förundersökning är en strikt reglerad verksamhet – som inleds genom ett formellt beslut, genomförs enligt noggrant utformade bestämmelser och avslutas likaså med ett formellt beslut – tillåts inte sekretessbelagda uppgifter att strömma fritt mellan myndigheterna under förundersökning. Att tillåta ett fritt utbyte av sekretessbelagda uppgifter i brottsförebyggande verksamhet medför enligt vår mening än större betänkligheter med hänsyn till den enskildes personliga integritet.

En generell regel om sekretessgenombrott i brottsförebyggande syfte skulle dessutom kunna komma i konflikt med vissa myndigheters primära arbetsuppgifter, som t.ex. kan vara att ge hjälp och stöd åt enskilda. En sådan konflikt skulle vara till nackdel både för myndigheterna själva och för allmänheten. Detta gäller särskilt på sjuk- och hälsovårdens område samt inom socialtjänsten, där det är viktigt att de enskildas förtroende för myndigheterna inte rubbas. Det kan starkt ifrågasättas om det förtroendet kan upprätthållas om myndigheterna ges en allmän befogenhet att utbyta sekretessbelagd information i brottsförebyggande syfte. I varje fall torde det krävas en särreglering för bl.a. sjuk- och hälsovården. Risken för obehörig vidarespridning ökar också ju fler myndigheter som får del av en uppgift.

Mot bakgrund av vad vi ovan har anfört anser vi inte att sekretess för uppgifter bör brytas enbart av det skälet att uppgifterna behövs för att förebygga brott.

11.3.2 En regel om utbyte av information i syfte att förebygga ekonomisk brottslighet?

Ett alternativ till en generell regel om sekretessgenombrott skulle kunna vara att tillåta sekretessgenombrott enbart i sådan verksamhet som syftar till att förebygga ekonomisk brottslighet.

Fördelarna med en sådan lösning skulle vara desamma som vid ett generellt sekretessgenombrott, men sekretessgenombrottet skulle bli mera begränsat och det skulle inte behövas någon särreglering för exempelvis vårdsektorn.

De nackdelar vi har redovisat i föregående avsnitt skulle emellertid i huvudsak vara desamma, även om sekretessgenombrottet begränsades bara till vissa typer av brott. Verksamhet som syftar till att förebygga ekonomisk brottslighet är nämligen lika oregerad som brottsförebyggande verksamhet i allmänhet. Den är dessutom svår att avgränsa från annan verksamhet hos myndigheterna.

Ett avgörande argument mot en regel om sekretessgenombrott begränsad till ekonomisk brottslighet är vidare att denna skulle bli än mer svårtillämpad än en generell regel. Eftersom det inte finns någon klar och entydig definition av vad som är ekonomisk brottslighet skulle det komma att råda osäkerhet om hur långt sekretessgenombrottet sträckte sig. Visserligen skulle man i en tänkt rättsregel kunna föreskriva att uppgifter endast får lämnas ut för att förebygga vissa brott. Ett av de utmärkande dragen hos den ekonomiska brottsligheten är dock att det kan vara mycket svårt att avgöra vilken rättslig rubricering ett begånget brott bör åsättas. Det är ännu svårare att med någon säkerhet uttala sig om vilket brott som eventuellt kan komma att förhindras om sekretessbelagda uppgifter lämnas eller en viss åtgärd vidtas. Är det fråga om brottsförebyggande arbete går det knappast heller att tala om att det är en viss, bestämd typ av brott som skall förebyggas. En regel som tillåter utbyte av hemliga uppgifter mellan myndigheter i syfte att förebygga ekonomisk brottslighet skulle därför lagtekniskt bli mycket komplicerad, samtidigt som den inte skulle ge tillräcklig ledning för tillämparen. Vi förordar därför inte heller en sådan lösning.

11.4 Polisens möjligheter att lämna uppgifter till andra myndigheter

Vi föreslår inte några nya generella regler som ger polisen möjlighet att vidarebefordra sekretessbelagda uppgifter i varningssyfte. Polisen bör i stället utveckla sina metoder för att varna för ekonomisk brottslighet utan att röja sekretessbelagd information.

11.4.1 Bakgrund

Ett alternativ till sekretessbrytande regler för brottsförebyggande ändamål skulle kunna vara att utöka polisens möjligheter att lämna sekretessbelagda uppgifter i brottsförebyggande syfte. I avsnitt 9.4.1 har vi behandlat polisens möjligheter att varna den som är utsatt för

eller riskerar att utsättas för ett planerat, konkret brott. Vad det är fråga om här är alltså allmänna varningar som riktar sig till en obestämd eller större krets av presumtiva brottsoffer.

En grundläggande fråga är då om sekretessreglerna hindrar att polisen lämnar uppgifter i brottsförebyggande syfte.

Inledningsvis kan konstateras att polisen – utan att lämna sekretessbelagda uppgifter – kan sammanställa åtskillig information som kan användas för att varna för särskilda företeelser inom den ekonomiska brottsligheten. Det kan t.ex. vara fråga om att samla, bearbeta och analysera information som har till syfte att fästa uppmärksamheten på vissa typer av företag och hur de arbetar (t.ex. oseriösa insamlingsstiftelser) och vilka negativa konsekvenser som detta kan medföra. Det kan också vara fråga om information om och varningar för vissa slag av erbjudanden som erfarenhetsmässigt har varit inledningen till bedrägerier (t.ex. s.k. Nigeriabrev) eller information om vissa marknadsföringsformer (t.ex. annonsbedrägerier). En sådan verksamhet både kan och bör förekomma som ett led i den ökade satsningen på brottsförebyggande arbete. Den kan utgöra ett effektivt sätt att varna för sådan ekonomisk brottslighet som är utbredd eller som tenderar att öka. Informationen kan riktas såväl till enskilda som till myndigheter. Vad vi nu har diskuterat är således bearbetad och avidentifierad information. Att sådan information indirekt kan leda till att någon kan känna sig utpekad hindrar inte att den lämnas.

Om informationen däremot ges formen av en ”svart lista”, med angivande av personer eller företag som bör undvikas, är det normalt fråga om sekretessbelagda uppgifter av mycket integritetskänslig natur och uppgiftslämnandet kan därför, beroende på omständigheterna, stå i strid med den nuvarande sekretessregleringen. Det finns, som tidigare nämnts, nämligen ingen sekretessbrytande regel som ger polisen möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden enbart i allmänt brottsförebyggande syfte. Som vi redovisat i avsnitt 11.2.3 skyddas brottsmisstankar av stark sekretess. Vi har svårt att finna något exempel på en situation där det skulle vara tillåtet för polisen att sprida sådana sammanställningar.

Det förekommer att polisen, ibland i samverkan med andra myndigheter, upprättar förteckningar över de personer som anses vara de mest brottsaktiva inom ett område. Avsikten är att dessa personer skall kunna hållas under särskild uppsikt. Uppgifter av detta slag är normalt sekretesskyddade och synnerligen känsliga från integritetssynpunkt. Vad som sagts ovan om ”svarta listor” gäller även uppgifter av detta slag.

Vad som nu har sagts innebär emellertid inte att det alltid är uteslutet för polisen att lämna uppgifter om brottsliga eller brottsbenägna personer. Vi hänvisar till vad vi uttalat om detta i avsnitt 9.4.1.

11.4.2 Överväganden

Som framgått av det ovan sagda finns det goda möjligheter för polisen att i brottsförebyggande syfte varna för *företeelser* inom den ekonomiska brottsligheten. Några nya regler krävs därför inte för att tillgodose det behovet.

En fråga som har aktualiserats under vårt arbete är om polisen bör få lämna ut uppgifter mera generellt för att varna exempelvis bidragsgivande myndigheter för *personer* som tidigare har begått brott av ekonomisk karaktär och som kan antas komma att begå nya brott.

Det finns för närvarande varken skyldighet eller möjlighet för polisen att generellt underrätta myndigheter som på något sätt berörs av ett brott, utan att vara målsägande. Vissa myndigheter får dock uppgifter om personer som misstänks för brott eller som har dömts för brott. Det är som regel fråga om myndigheter som har utfärdat tillstånd till en person och vars beslut har varit beroende av att han eller hon inte har gjort sig skyldig till brott i visst hänseende. En dom eller en pågående förundersökning kan leda till att myndigheten omprövar sitt beslut.

Ett enkelt sätt att varna för personer med kriminell belastning skulle vara att utöka åtkomsten till polisens register. Som tidigare redovisats finns det flera olika sätt att ge myndigheter tillgång till upplysningar om en persons eventuella brottsliga belastning. Det vanligaste är att myndigheten ges rätt att på begäran få uppgifter ur belastnings- och misstankeregister. Några myndigheter får i stället sambearbeta sina egna register med polisens register. I båda fallen har myndigheterna möjlighet att få uppgifter om personer som på något sätt är aktuella i ett ärende. Oftast är det fråga om personer som är föremål för myndighetens prövning med anledning av en ansökan av något slag. Det kan också vara en person som har fått tillstånd att t.ex. bedriva viss verksamhet och som därför står under myndighetens tillsyn. Som framgår av redogörelsen för gällande rätt är polisens möjligheter att lämna ut uppgifter ur belastnings- och misstankeregister noggrant reglerade. Lagstiftningen har nyligen reviderats och i samband därmed har frågor om tillgång till registren övervägts. Vi har därför ingen anledning att här gå in på generella frågor rörande åtkomst till registren.

Vi vill dock peka på att ändringarna i registerlagstiftningen öppnar en ny möjlighet för myndigheter att få uppgifter ur polisens register. Genom att 14 kap. sekretesslagen generellt har gjorts tillämpligt på dessa – med undantag av belastningsregistret – finns det inget som hindrar att uppgifter lämnas ut efter en sekretessprövning, trots att utlämnande inte kan ske med stöd av t.ex. lagen om misstankeregister. Om en myndighet, som inte har rätt till uppgifter ur misstankeregistret, begär att med stöd av reglerna i 15 kap. 5 § få sådana uppgifter måste en sekretessprövning göras. Någon närmare diskussion om konsekvenserna av detta har inte redovisats i förarbetena. Med den nya regleringen förefaller det oklart huruvida uppgifter ur misstankeregistret kan lämnas ut av annan myndighet, om uppgiften finns där till följd av att myndigheten har direktåtkomst till registret. Regleringen synes inte kunna förhindra detta, eftersom sekretessprövning alltid skall göras av den myndighet till vilken förfrågan riktas. I motsats till tidigare torde därför en begäran om att få ut uppgifter inte kunna avvisas under hänvisning till att frågan om utlämnande är exklusivt reglerad i registerlagarna.

Även om det inte förefaller ha varit avsikten att åstadkomma en ökad spridning av uppgifter ur misstankeregistret torde möjligheterna att tillämpa generalklausulen innebära att förutsättningarna för vissa myndigheter att få tillgång till misstankeuppgifter har ökat. Detta gäller i första hand myndigheter som har en strängare sekretess än polisen och som kan ha behov av sådana uppgifter. Vad vi närmast tänker på är bl.a. skattemyndigheterna och Finansinspektionen, som har absolut sekretess för delar av sin verksamhet. Eftersom en prövning enligt 14 kap. 3 § formellt kan göras på förhand för en viss situation torde den ändrade regleringen öppna möjligheter till informationsutbyte som kanske inte har varit avsedda.

Genom registerutdrag och sambearbetning av register kan en myndighet dock bara få uppgifter på eget initiativ – det ger inte polisen möjlighet att självmant lämna uppgifter.

Vi har ställt oss frågan om det behövs en generell bestämmelse som ger polisen möjlighet att på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter, i syfte att varna för personer med kriminell belastning.

Som tidigare nämnts sammanställer polisen ibland för sin egen verksamhet förteckningar med uppgifter om personer som anses vara särskilt brottsaktiva. Fördelen med en generell regel om uppgiftslämnande i varningssyfte skulle vara att en sådan bestämmelse skulle kunna tillämpas bl.a. på sådana förteckningar – som ju normalt innehåller sekretessbelagda uppgifter av särskilt integritetskänslig natur. Förteckningarna skulle kunna överlämnas till de myndigheter eller enskilda företagare som kan tänkas komma i kontakt med

personerna i fråga. Uppgifter om personer som enligt polisens bedömning kan komma att begå brott i framtiden skulle alltså kunna lämnas ut för eventuellt framtida behov.

De fördelar man skulle kunna vinna med ett sådant uppgiftslämnande är självfallet att betydligt fler personer än annars skulle kunna få upp ögonen för riskerna med att göra affärer eller att samarbeta med personer som kan tänkas begå ekonomisk brottslighet. Dessa personers möjligheter att begå brott skulle automatiskt minska och förutsättningarna för att eventuella brott skulle uppdagas snabbt skulle förbättras. För myndigheterna skulle det således kunna leda till en ökad effektivitet och vissa skulle kunna undgå att utsättas för brott.

Nackdelarna är emellertid uppenbara. För det första skulle "svartlistning" kunna bli ett sätt att kringgå den av integritetsskäl stränga sekretessen beträffande belastnings- och misstankeregister. Vidare måste uppgifter om tänkbar brottsbenägenhet värderas. Så länge det är fråga om uppgifter om att någon genom lagakraftvunnen dom eller strafföreläggande är lagförd för ekonomisk brottslighet – vilket är fallet med få personer i förhållande till det antal personer som är eller har varit misstänkta för sådana brott – är uppgifterna om brottslig belastning visserligen riktiga i sak. Samtidigt säger sådana uppgifter sällan något om den framtida benägenheten att begå brott. Det finns inte några forskningsrön om återfallsfrekvens och liknande som man kan stödja sig på. Även om så hade varit fallet finns det anledning att ifrågasätta i vilken utsträckning forskning om återfall i brott kan föras över till bedömningar på individnivå. Rör det sig om uppgifter om att någon är misstänkt för brott måste förutsättningarna för åtal vägas in och för den som står under åtal måste möjligheten av en frikännande dom beaktas. Slutligen måste frågan om hur lagföring påverkar benägenheten att ånyo göra något som kan vara straffbart vägas in i bilden. Med andra ord är det tveksamt om man i allmänhet kan dra några bestämda slutsatser angående återfallsrisken ens beträffande den som tidigare har straffats för ekonomisk brottslighet. Uppgifter om att någon förekommer eller har förekommit i en brottsutredning utan att ha delgetts misstanke torde ha ett i sammanhanget ringa värde. Risken är således stor att utlämnande av personuppgifter eller uppgifter om företag i varningssyfte skulle leda till att ett betydligt större antal personer utpekades som tänkbara brottslingar än som faktiskt begår eller återfaller i brott. Från integritetssynpunkt ter sig en sådan lösning inte godtagbar.

Med hänsyn till uppgifternas särskilt känsliga karaktär anser vi att det inte bör förekomma att uppgifter om att någon anses vara brottsaktiv lämnas ut annat än om det med anledning av ett visst ärende eller liknande finns behov av dem, dvs. med stöd av reglerna i 1 kap.

5 § och 14 kap. sekretesslagen. Det bör finnas en konkret koppling mellan den person som uppgifterna avser och den som uppgifterna lämnas till. En generell regel som ger polisen rätt att varna för kriminellt belastade personer skulle få mycket vittomfattande konsekvenser och bör därför inte införas.

Vi anser inte heller att någon särreglering för ekonomisk brottslighet bör införas. Här kan erinras om dels brottslighetens särskilda struktur som innebär att den enskilde förfogar över möjligheten att fullgöra sin skattskyldighet eller återbära egendom till ett konkursbo, och därigenom undgå att begå ett planerat brott, dels att frikännande domar i mål om ekonomisk brottslighet i mycket större utsträckning än vid andra brottstyper baseras på att det åtalade förfarandet inte är straffbart. Risken för missbedömningar i fråga om brott och brottsbenägenhet är därför extra stor när det gäller ekonomisk brottslighet.

Även om vi således inte anser att någon generell reglering bör införas, finner vi inget som talar mot att man inför fler regler av det slag som redan finns i alkohollagen och yrkestrafikförordningen och som för ett *specifikt ändamål* ger polisen en utvidgad möjlighet att lämna uppgifter. Det kan också tänkas att myndigheternas möjligheter att på begäran få uppgifter från polisen i vissa fall behöver utökas. Sådana regler som för närvarande finns i bl.a. registerförfattningarna har den fördelen, jämfört med en generell regel, att statsmakterna vid utformningen av dem har möjlighet att göra en avvägning mellan de olika intressen som berörs. Bestämmelserna kan således avpassas med hänsyn till i vilken utsträckning det intresse som en viss myndighet har av t.ex. misstankeuppgifter för en viss angiven prövning bör få ta över det intresse som sekretessen skall skydda. På det sättet kan man åstadkomma regler som ger ett så litet integritetsintrång som möjligt, utan att effektiviteten eftersätts.

Vi vill särskilt betona att vad som nu har sagts tar sikte på uppgifter som innebär att enskilda personer namnges eller på annat sätt lätt kan identifieras. Som vi framhållit kan däremot syftet att varna för ekonomisk brottslighet ofta nås genom information som inte pekar ut enskilda personer men som beskriver affärsmetoder, marknadsföringsmetoder etc. som innebär risker för ekonomisk brottslighet. Sekretessreglerna hindrar inte att sådan information lämnas vare sig till enskilda eller myndigheter. Möjligheterna att varna för ekonomisk brottslighet på ett effektivt och slagkraftigt sätt kräver emellertid att informationen bearbetas så att den inte knyts till personer med känd eller förmodad kriminell belastning utan fokuseras på annat. Det är en viktig uppgift bl.a. för underrättelseverksamheten att utveckla bra metoder på detta

område och att bygga upp kanaler för att snabbt kunna föra ut aktuell information.

11.5 Övriga myndigheters möjlighet att generellt varna varandra för brott

Vi föreslår inte några regler om att myndigheter i allmänhet skall få bryta sekretess för att varna varandra för presumtiva brottslingar

11.5.1 Bakgrund

Ytterligare en fråga är om myndigheter skall kunna få meddela andra myndigheter, t.ex. sådana som beviljar tillstånd eller utbetalar bidrag, sekretessbelagda uppgifter för att förebygga brott. Den situation som är aktuell här kan närmast beskrivas så att en viss myndighet vid revision, kontroll eller av annan anledning upptäcker att en person har lämnat vilseledande uppgifter i t.ex. en bidragsansökan eller något annat sammanhang och att omständigheterna leder till misstanke om att vederbörande på motsvarande sätt kan ha lämnat eller avser att lämna felaktiga uppgifter i ett annat likartat sammanhang. Skall den myndighet som gjort upptäckten då kunna larma andra myndigheter och varna för personen i fråga? I direktiven framhålls att det inte är möjligt för en bidragsbeviljande myndighet som vet att en bidragssökande har lämnat felaktiga uppgifter att delge andra bidragsbeviljande organ dessa uppgifter så att de kan öka sin vaksamhet.

Det torde i de flesta fall röra sig om situationer där informationen till viss del är sekretessbelagd. Generalklausulen ger knappast stöd för att lämna uppgifter i det allmänna syftet att varna myndigheter för personer som kan misstänkas komma att begå brott, även om det inte finns några aktuella indikationer på detta. Andra myndigheter än de som har till uppgift att förebygga och förhindra brott torde inte kunna använda sig av den sekretessbrytande regeln i 1 kap. 5 § för att vidarebefordra information av detta slag till andra myndigheter än de brottsbeivrande.

11.5.2 Överväganden

Fördelen med att skapa möjligheter för myndigheter att fritt utbyta information i syfte att varna varandra för presumtiva bedragare och

andra brottslingar är desamma som vi har redovisat i avsnitt 11.4.2, nämligen att uppnå en ökad vaksamhet.

När det gäller nackdelarna är de främst följande. Det finns redan en vedertagen lagstiftningsteknik för att ge myndigheter den information om personers brottsbelastning eller om aktuella brottsmisstankar som myndigheterna behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Huvudregeln är att upplysningar om brott och brottsmisstankar meddelas genom utdrag ur belastnings- och misstankeregister. I vissa fall har dessutom polisen och andra myndigheter ålagts skyldighet att underrätta tillsynsmyndigheter om sådant som kan vara av betydelse för deras kontroll och prövning. Vi anser att detta även fortsättningsvis bör vara det sätt på vilket myndigheter får information om brottsmisstankar och brottslig belastning. Vi anser att det skulle vara ett alltför stort avsteg från de grundläggande principerna i sekretessregleringen om myndigheterna skulle ges möjlighet att bryta sekretess för att varna varandra för presumtiva brottslingar, inte minst mot bakgrund av vad som sagts i avsnitt 11.4.2 om möjligheterna att bedöma om en person kan komma att begå nya brott.

En regel som ger myndigheterna möjlighet att spontant lämna varandra sekretessbelagd information i syfte att varna för kriminella personer skulle dessutom vara mycket tveksam från integritets-synpunkt. Den skulle medföra att uppgifter om personer, vilka enligt en myndighets bedömning skulle kunna komma att begå brott i framtiden, skulle kunna lämnas till en annan myndighet för eventuellt framtida behov. En mer eller mindre välgrundad bedömning att en viss person kan tänkas begå brott skulle kunna fortplanta sig mellan olika myndigheter. Med en sådan lösning skulle en tidigare misstänkt eller straffad person riskera att aldrig kunna bli rehabiliterad, vilket inte ter sig vare sig önskvärt eller rimligt.

Vi har tidigare förordat att polisen inte bör ges rätt att mera allmänt varna myndigheter för kriminellt belastade personer eller för personer som kan komma att någon gång i framtiden begå ett inte närmare preciserat brott. Än mindre bör andra myndigheter få en sådan rätt. Även andra myndigheter än de brottsbekämpande har dock, som vi utvecklat i avsnitt 9.4.2, möjlighet att varna varandra i brottsförebyggande syfte så länge detta görs utan att sekretessbelagda uppgifter röjs.

11.6 Behöver tillståndsmyndigheter ökad tillgång till uppgifter ur polisens register m.m.?

Vi föreslår inte någon generell förändring i fråga om tillståndsmyndigheters tillgång till uppgifter ur polisens register; det bör i stället prövas från fall till fall om de skall ha rätt till detta.

Vi lägger inte heller fram något förslag om att länsstyrelserna skall få ökad tillgång till uppgifter. De har redan i dag i väsentligt större utsträckning än andra myndigheter tillgång till uppgifter ur polisens register. Dessutom har andra utredningar nyligen lagt fram förslag i denna fråga.

Vi pekar på att Läkemedelsverket kan vara en myndighet som kan behöva tillgång till uppgifter ur polisens register för handläggningen av frågor som rör teknisk sprit men lägger inte fram något förslag eftersom en annan utredning ser över lagstiftningen på det området.

11.6.1 Bakgrund

I Sverige har vi, i motsats till många andra länder, valt ett system med näringsfrihet. Detta innebär att i princip vem som helst kan starta näringsverksamhet inom vilket område som helst. Bara på områden där det har funnits speciella bevekelsegrunder för att välja en annan lösning har man regler om etableringskontroll eller lämplighetsprövning. Avvikelser från den generella lösningen med näringsfrihet kan bero på att det krävs särskild kompetensprövning (detta gäller t.ex. läkare) eller att särskilda säkerhetsintressen gör sig gällande (som t.ex. när det gäller luftfart). Andra skäl till etableringskontroll kan vara att man har velat skydda allmänhetens ekonomiska intressen (som i fråga om banker och försäkringsrörelse). Lämplighetsprövning förekommer i större utsträckning, som regel på grund av att det krävs tillstånd till att bedriva verksamheten på viss sätt, t.ex. att servera alkohol i en restaurangrörelse. Det är således inom ett begränsat antal områden som det görs en prövning av den som vill idka näring.

I prövningen ingår inte sällan att ta ställning till näringsidkarens vandel och allmänna lämplighet. Ett instrument i denna prövning kan vara uppgifter om tidigare brottslighet.

En länsstyrelse har föreslagit bl.a.

- att polisen rutinmässigt bör lämna uppgift om att någon som har tillstånd enligt yrkestrafiklagen misstänks för ett allvarigare brott,
- att polisen i ärenden enligt alkohollagen skall vara skyldig att lämna uppgift om brott,
- att länsstyrelsen i ärenden enligt alkohollagen skall få tillgång till uppgifter ur skattemyndigheternas revisionspromemorior,
- att försäkringskassorna skall åläggas att lämna uppgifter till länsstyrelserna och kommunerna i alkoholtillståndsärenden om enskildas adress och ekonomiska förhållanden, om arbetsgivares namn och adress samt om utgivna ersättningar, samt
- att Läke medelsverket bör ges tillgång till uppgifter om brottsbelastning för att avgöra frågor om tillstånd till införsel och försäljning av teknisk sprit.

Som vi har redovisat i avsnitt 11.2.2 har vissa myndigheter för närvarande rätt till utdrag ur polisens register för att pröva ansökningar om tillstånd av olika slag. För närvarande lämnas årligen drygt 40 000 utdrag ur person- och belastningsregistret till myndigheter utanför rättsväsendet.¹ Enligt Rikspolisstyrelsens bedömning torde 80–90 procent av dessa lämnas till Invandrarverket i bl.a. medborgarskapsärenden. Det är alltså förhållandevis få utdrag, uppskattningsvis 400–800 per år, som lämnas till bl.a. tillståndsmyndigheter. Beträffande antalet utdrag till enskilda finns inga uppgifter tillgängliga.

11.6.2 Överväganden

Allmänna synpunkter

Det är inte givet att varje myndighet som har till uppgift att meddela tillstånd att bedriva viss verksamhet bör ha rätt till upplysningar om den sökandes brottsliga belastning. Sådana uppgifter kan naturligtvis i vissa fall vara av intresse för bedömningen av om en person är lämplig för att driva verksamheten i fråga. Varje i författning uppställt krav på lämplighet i visst hänseende kan dock enligt vår mening inte anses innefatta ett krav på att personen i fråga skall vara ostraffad.

Registerutredningen har ingående diskuterat frågan om rätt till utdrag ur polisens register. Den omständigheten att en person tidigare är straffad kan enligt Registerutredningen aldrig ensam vara avgörande för om han eller hon skall diskvalificeras i något hänseende (SOU

¹ Uppgifterna om antalet utdrag är hämtade ur Registerutredningens slutbetänkande Polisens register (SOU 1997:65) s. 131.

1997:65 s. 152 f.). Ett registerutdrag bör enligt utredningen därför inte begäras förrän som ett sista steg i en prövning. Registerutredningen ansåg att det inte bör få förekomma att registerutdrag begärs beträffande alla dem som söker en viss anställning eller ett visst uppdrag, eftersom det finns en uppenbar risk för att uppgifterna används som en enkel sorteringsgrund. Registerutdrag bör i stället begäras som en sista kontroll, om övriga upplysningar visar att personen i fråga är aktuell för anställning eller liknande.

Vi delar uppfattningen att enbart den omständigheten att en person tidigare är straffad inte kan vara avgörande för om han eller hon skall diskvalificeras vid bedömningar i fråga om tillstånd, auktorisation eller liknande. Om uppgifter om tidigare kriminalitet behövs bör de inte tillmätas annan betydelse än som en del i en samlad bild av sökanden. Det kan ju t.ex. vara fråga om brottslighet som saknar betydelse. Rattfylleri eller upprepade trafikförseelser kan givetvis ha avgörande betydelse för den som vill starta taxirörelse men knappast för den som skall auktoriseras som revisor eller fastighetsmäklare. En annan sak är att det under senare år kommit att ställas allt högre krav på att näringsidkare allmänt sett är laglydiga och följer myndigheternas direktiv i olika hänseenden. Uppgifter om kriminell belastning får således ökad betydelse för prövning av tillståndsfrågor. Här, som i andra liknande sammanhang, måste emellertid en individuell bedömning göras.

Frågan om myndigheters rätt till uppgifter om brottsbelastning bör enligt vår mening inte regleras generellt, utan särskilt för var och en av de myndigheter som behöver sådana upplysningar. Därvid måste också avgöras vilka uppgifter myndigheten bör få tillgång till. Myndigheter som prövar frågor med anknytning till näringsverksamhet torde som regel bara behöva uppgifter som rör brott av ekonomisk karaktär. Om en myndighet ges rätt till registerutdrag bör frågan om sekretessen för uppgifterna hos den mottagande myndigheten samtidigt ses över.

Vi har med anledning av vårt uppdrag inte möjlighet att gå in i detalj i alla frågor som kan röra tillståndsmyndigheters rätt till uppgifter av olika slag. Detta skulle kräva en noggrann genomgång av varje myndighets verksamhet, den författningsreglering som styr verksamheten i fråga och den praxis som har utbildats på området – en uppgift som inte ryms inom den tid som har utmätts för vårt arbete. Det har, utöver vad som framgått ovan, inte heller framhållits något behov av tillgång till registeruppgifter för tillstånds- och tillsynsmyndigheter.

Behöver länsstyrelserna utökad tillgång till register m.m.?

Eftersom länsstyrelserna har hand om en förhållandevis stor mängd tillstånds- och tillsynsärenden har vi ansett det angeläget att ta upp några frågor som rör just länsstyrelsernas rätt till uppgifter av olika slag.

Länsstyrelserna har, som tidigare har nämnts, en generell rätt till utdrag ur belastnings- och misstankeregister för alla tillstånds- och tillsynsärenden som de handlägger. Dessutom har länsstyrelserna rätt till direktåtkomst till polisregister för upplysning i ärende om bl.a. trafik tillstånd enligt yrkestrafiklagen. Åtkomsten begränsas dock till uppgift om den som ansöker om tillstånd förekommer i registret eller inte. Yrkestrafikutredningen har i sitt betänkande Ny yrkestrafiklagstiftning (SOU 1996:93) föreslagit att länsstyrelsen skall få direktåtkomst även för upplysning som behövs för tillsyn.

Av 8 kap. 2 § yrkestrafikförordningen framgår att den myndighet som anser att det finns anledning att tilldela en tillståndshavare en varning eller återkalla hans tillstånd, skall anmäla detta till den myndighet som har gett tillståndet. Denna bestämmelse torde innebära att polisen redan i dag kan underrätta länsstyrelsen om en tillståndshavare misstänks för ett allvarigare brott.

Frågor om länsstyrelsernas tillgång till information i yrkestrafikärenden har också övervägts av Trafikregisterutredningen. I betänkandet Vägtrafikregistrering (SOU 1998:162) föreslår utredningen att länsstyrelserna och Vägverket för vissa ärendetyper skall kunna begära uppgifter direkt ur belastnings- och misstankeregistren. Utredningen föreslår vidare att Rikspolisstyrelsen skall åläggas underrättelseskyldighet till länsstyrelserna via Vägverket beträffande viss brottslighet.

Som framgår av det sagda har länsstyrelserna enligt gällande lagstiftning stora möjligheter att få tillgång till den sekretessbelagda information som behövs. Hårtill kommer att redan framlagda förslag innebär en utökad tillgång till sådan information.

Av 8 kap. 2 § alkohollagen följer att polismyndigheter skall lämna tillsynsmyndigheterna de uppgifter dessa behöver för sin tillsyn. Enligt vår mening behövs det inte något förtydligande av den bestämmelsen. Alkoholinspektionen för med stöd av alkohollagen ett register över samtliga tillståndshavare. I registret skall bl.a. antecknas uppgifter om domar i brottmål samt uppgift om ärende hos polis- eller åklagarmyndighet. Uppgifter tillförs registret genom sambearbetning med polisens register. Alkoholinspektionen skall enligt 9 § alkohollagen lämna uppgifter ur registret till kommuner och länsstyrelser i den utsträckning uppgifterna är av betydelse för tillståndsprovning eller tillsyn. Detta

innebär att länsstyrelsen har tillgång till den information som behövs i dessa hänseenden.

Enligt 8 kap. 2 § alkohollagen skall vidare skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter på begäran av tillståndsmyndighet eller länsstyrelse lämna uppgifter som dessa myndigheter behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn. Bestämmelsen innebär bl.a. att uppgifter ur revisionspromemorior skall lämnas om det behövs. Någon ytterligare bestämmelse behövs därför inte. Det kan dessutom tilläggas att Branschsaneringsutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 1997:111) har föreslagit en ändring av den nyss nämnda bestämmelsen av innebörd att skattemyndigheten på eget initiativ skall kunna lämna uppgifter som behövs för tillståndsprövning eller tillsyn.

Sammanfattningsvis anser vi inte att det finns något behov av att ge länsstyrelserna ökad tillgång till registeruppgifter, utöver redan framlagda förslag.

Önskemålet om uppgifter från försäkringskassorna ligger lite vid sidan av de frågor vi i övrigt behandlar här. Enligt vår mening förefaller det mindre sannolikt att den som arbetar svart på en restaurang lämnar uppgift till försäkringskassan om denna arbetsgivare och sin inkomst från den arbetsplatsen. Däremot kan givetvis vederbörande sedan tidigare vara registrerad med vid tidpunkten för kontrollen inaktuella uppgifter. Det förekommer sannolikt också att vederbörande är registrerad med uppgifter som i och för sig är aktuella men som ger en annorlunda bild av hur det förhåller sig än verkligheten. Även om länsstyrelserna skulle kunna få vissa personuppgifter från försäkringskassorna skulle detta sannolikt inte i någon större utsträckning underlätta vid bedömningen av om en restaurang anlitar svart arbetskraft. Det är snarare ett utökat informationsutbyte med skattemyndigheten som krävs. Med hänsyn härtill anser vi att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att ålägga försäkringskassorna att lämna sekretessbelagda uppgifter till länsstyrelserna i ärenden enligt alkohollagen.

Övrigt

Regeringen har utfärdat direktiv till en utredning som skall se över lagstiftningen om teknisk sprit (dir. 1998:19). Mot bakgrund av hur det utredningsuppdraget är utformat ter det sig mindre lämpligt att från vårt, mer begränsade, perspektiv ta upp frågan om Läkemedelsverkets tillgång till register. Vi vill emellertid framhålla att Läkemedelsverket typiskt sett kan vara en myndighet som för sina arbetsuppgifter med

tillstånd rörande teknisk sprit kan behöva tillgång till uppgifter ur polisens register.

Vad vi nu diskuterat är om fler myndigheter bör ges tillgång till registeruppgifter genom uttryckliga regler. Vi vill emellertid påminna om den möjlighet som öppnats för myndigheter att med stöd av en sekretessprövning få tillgång till uppgifter i enskilda fall (se avsnitt 11.2.2).

Bulvanutredningen har nyligen lagt fram ett förslag som i korthet innebär att kreditupplysningsföretag i fråga om näringsidkare skall få tillgång till uppgifter om brottslig belastning med ekonomisk anknytning och i sin kreditupplysningsverksamhet kunna sprida dessa uppgifter vidare (se avsnitt 7.5). Utredningen påpekar att förslaget ger uttryck för en helt ny syn på hur integritetskänsliga uppgifter bör kunna användas. Om Bulvanutredningens förslag skulle leda till lagstiftning torde mycket av det ovan sagda behöva revideras. Under sådana omständigheter bör man överväga att ge väsentligt fler myndigheter tillgång till registerutdrag. Exempelvis bör tillsynsmyndigheter kunna få författningsreglerad tillgång till registeruppgifter.

11.7 Behöver bidragsbeviljande myndigheter ökad tillgång till uppgifter?

11.7.1 Bakgrund

För närvarande lämnas inte utdrag ur belastnings- och misstankeregister till några myndigheter som beslutar i fråga om bidrag utom till länsstyrelserna. Dessa har en generell rätt till registerutdrag i alla typer av ärenden. Att andra bidragsmyndigheter inte har samma rätt torde bero på att man hittills inte ansett att brottsbelastning skall diskvalificera en person från att få bidrag av något slag. Detta kan i och för sig ifrågasättas i de fall bidraget lämnas för näringsverksamhet och den sökande tidigare är dömd för brott i sådan verksamhet. Intresset av kontroll över bidrag av det slaget har ökat med anledning av de EU-bidrag som numera betalas ut till näringsidkare.

Frågan om vilken information som skall lämnas till bidragsgivande myndigheter berör emellertid inte bara bidrag till näringsverksamhet av olika slag. Lika aktuell är frågan om vilka uppgifter som bör lämnas till myndigheter som handlägger ärenden om bostadsbidrag, socialbidrag eller sjukförsäkringsfrågor. Frågor om t.ex. försäkringskassors och socialnämnders rätt till uppgifter från andra myndigheter har länge varit föremål för diskussion. Vi tar i detta avsnitt upp frågan om bl.a.

bidragsbeviljande myndigheter bör ges ökad tillgång till sekretessbelagd information.

11.7.2 Bidragsbeviljande myndigheter i allmänhet

Det ligger utanför utredningens uppdrag att föreslå ändringar i sekretessregleringen såvitt gäller bidrag i allmänhet. Vi pekar dock på en svaghet i systemet och hur den på sikt kan lösas.

Bakgrund

Under utredningsarbetet har väckts frågan om vissa myndigheters, framför allt skattemyndigheternas och tullens, möjligheter att lämna uppgifter till myndigheter och andra organ som beslutar om, administrerar eller utbetalar olika former av bidrag.

Statliga och kommunala myndigheter samt även arbetsgivare och försäkringsinrättningar är enligt 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring skyldiga att *på begäran av* bl.a. Riksförsäkringsverket eller en allmän försäkringskassa lämna uppgift rörande en namngiven person om förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av lagen. Enligt 30 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag skall nyss nämnda bestämmelse i lagen om allmän försäkring tillämpas även i fråga om bostadsbidrag. I 26 § lagen (1991:1047) om sjuklön finns motsvarande uppgiftsskyldighet. Enligt 10 § lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen om allmän försäkring får en tjänsteman som handlägger ärenden om beräkning av sådan inkomst ta del av självdeklarationer och andra uppgifter eller handlingar för taxering hos skattemyndigheten, i den mån det behövs för att fullgöra uppgiften. Uppgifter kan också lämnas med stöd av generalklausulen.

Från såväl skatteförvaltningen som tullen har påtalats att det ibland uppfattas som stötande att uppgiftslämnande enligt 20 kap. 9 § lagen om allmän försäkring endast kan äga rum på begäran. Enligt vad som uppgetts är det inte ovanligt att en förfrågan beträffande en viss namngiven person, som tros missbruka bidragssystemen, leder till att den myndighet som fått förfrågan uppmärksammar motsvarande missförhållanden beträffande andra personer. Så länge inte myndigheten har fått en förfrågan är den emellertid förhindrad att lämna sekretessbelagd information, om uppgiftslämnande inte kan äga rum med stöd av generalklausulen. Såvitt gäller skatteförvaltningen hindrar

den absoluta sekretessen ofta att uppgifter lämnas eftersom sekretessen hos den mottagande myndigheten normalt är svagare. Det påstås förekomma att bidragsmyndigheten ges en vink om att den bör begära uppgifter, varefter uppgiften lämnas ut. Detta kan uppfattas som ett sätt att kringgå lagstiftningen. Det skulle därför, enligt vad som har sagts, vara bättre att konstruera upplysningsskyldigheten så att den även medger spontant uppgiftslämnande. Den information som åsyftas är sådan som är av betydelse för tillämpning av de sociala bidragssystemen (sjukförsäkringssystemet, bostadsbidrag, pensionsförmåner, arbetslöshetskassa etc.). De främsta mottagarna av sådan information skulle vara försäkringskassor, arbetslöshetskassor och liknande organ, dvs. såväl myndigheter som enskilda.

Under arbetets gång har även frågan om samkörning av register i syfte att förebygga och uppdaga bidragsfusk i de sociala bidragssystemen tagits upp av några experter i utredningen.

En länsstyrelse har anfört att det för korrekta beslut i lönegarantiärenden fordras uppgifter om utbetalningar från försäkringskassorna, om kontant arbetsmarknadsstöd och om utbildningsbidrag. För närvarande måste länsstyrelserna förlita sig på de uppgifter som den enskilde lämnar. Länsstyrelsen har föreslagit dels att försäkringskassorna bör åläggas att lämna upplysningar till länsstyrelserna om sådana utbetalningar, dels att uppgifterna skall skyddas av sekretess hos dem.

Andra utredningar och projekt

RRV har bedrivit två projekt som tar sikte på frågor av det slag som nu har aktualiserats. Det ena är ett sektorövergripande projekt rörande kombinationer av stöd till företag. Projektet tar bl.a. upp frågor om förändring och effektivisering av myndigheternas rutiner för kontroll och administration av sådana stöd. Det andra projektet, som resulterat i rapporten (1998:48) Effektivare informationsförsörjning inom transfereringsområdet, rör olika sociala förmåner till enskilda och hushåll. I rapporten granskas förutsättningarna för ett centralt register med uppgifter om ersättningar och bidrag ur transfereringssystemen till enskilda personer (transfereringskonto). RRV kommer till slutsatsen att en rad tekniska, rättsliga och andra överväganden talar emot ett sådant register. Istället förordar RRV att de myndigheter som berörs av transfereringssystemen utvecklar sitt informationssamarbete i decentraliserad IT-miljö. Till grund för projektet ligger bl.a. en rad rapporter, nämligen RRV:s rapport (1995:32) Fusk – systembrister och fusk i välfärdssystemen, Statskontorets underlag till förvaltningspolitiska

kommissionens betänkande Bättre grepp om bidragen (SOU 1996:180), RRV:s rapport (1997:36) Integritetsskydd och utredningsskyldighet i socialförsäkringen och ESO-rapporten Lönar sig arbete (Ds 1997:73).

RRV tillstyrker i rapporten Effektivare informationsförsörjning inom transfereringsområdet en vidareutveckling av det projekt (Kontrollrutinprojektet) som sedan 1997 bedrivs gemensamt av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Riksförsäkringsverket, Centrala studie-stödsnämnden och arbetslöshetskassornas samorganisation. Projektet rör kontrollrutiner vid utbetalning från bidrags- och försäkringssystem. Syftet med projektet är bl.a. att förhindra att oförenliga beslut rörande förmåner fattas och att i förekommande fall upptäcka och stoppa dubbelutbetalningar från bidragssystemen samt att konstruera system för kontroll och upptäckt av dubbelbetalningar eller felaktiga betalningar.

Överväganden

Enligt vår mening förefaller det troligt att vissa bidragsbeviljande eller bidragsutbetalande myndigheter skulle ha nytta av ökad tillgång till sekretessbelagd information, för att undvika felaktiga beslut om bidrag eller för att så tidigt som möjligt upptäcka försök att få ut bidrag på felaktiga grunder. För att sekretessbelagda uppgifter inte skall lämnas ut i större utsträckning än vad som är nödvändigt, bör dock regler om myndigheternas rätt till information liksom för närvarande meddelas särskilt för varje myndighet. En generell lösning anser vi vara utesluten av integritetsskäl.

Det pågår för närvarande inom olika delar av statsförvaltningen en intensiv verksamhet med att identifiera och eliminera förutsättningarna för dubbelbetalningar och fusk när det gäller bidrag till företag, hushåll och enskilda. Många sådana utbetalningar utgör inte brott; antingen därför att de vid en noggrann genomgång av systemen visar sig vara tillåtna eller därför att den som mottagit bidraget har gjort detta i god tro.

Utredningens uppdrag är att föreslå åtgärder i syfte att förbättra bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Även om det inte finns någon heltäckande definition av vad som avses med ekonomisk brottslighet åsyftas normalt brott begångna i näringsverksamhet. Därmed faller s.k. bidragsfusk avseende bidrag till hushåll och enskilda i den mån det utgör brott – bedrägeri mot försäkringskassa, arbetslöshetskassa eller annan utbetalare – utanför vårt egentliga uppdrag.

Även om bekämpning av bidragsfusk av olika slag är något som har stor betydelse för den allmänna moralen – och indirekt även har betydelse för bl.a. förekomsten av svartarbete – ser vi det således inte som vår uppgift att lägga fram förslag i denna del.

Vi vill emellertid ändå lämna några allmänna synpunkter. Enligt vår mening är det alltid betydligt svårare att i efterhand beivra utbetalning av felaktiga bidrag än att från början bygga upp lagstiftning, kontrollrutiner och utbetalningssystem så att fusk i största möjliga utsträckning förebyggs och förhindras. Eftersom det är svårt att helt eliminera fusk av detta slag är även möjligheterna att uppdaga och beivra fusk av stort intresse. Vi ser det därför som angeläget att lagstiftaren i det fortsatta arbetet med att förebygga bidragsfusk även tar i beaktande möjligheterna för myndigheter och andra som upptäcker fusk att spontant lämna uppgifter till berört kontrollorgan. Det kan i det sammanhanget vara lämpligt med en översyn av de i detta avsnitt nämnda bestämmelserna om upplysningsskyldighet med inriktning mot ett ökat uppgiftslämnande.

Frågor som rör sådant missbruk av bidragssystem som inte är straffbart ligger helt vid sidan av vad vår utredning skall syssla med. Av det skälet går vi inte in på frågan om länsstyrelsens tillgång till uppgifter i lönegarantiärenden.

11.7.3 Myndigheter som handhar EU-bidrag

Vi föreslår inte att alla de myndigheter som handhar EU-bidrag skall få tillgång till uppgifter ur polisens belastnings- och misstanke-register.

Allmänt

Inom EU försöker man effektivisera åtgärderna mot bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen. Regeringen har slagit fast att kontrollen av efterlevnaden av EU:s regelsystem är en prioriterad verksamhet. En viktig fråga inom bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten är således att förebygga och ingripa mot bidragsfusk och andra angrepp på EU:s finansiella intressen. Regeringen har nyligen föreslagit att det införs en ny straffbestämmelse som tar sikte på sådana brott; subventionsmissbruk (prop. 1998/99:32).

Till utredningen har överlämnats en skrivelse från EU-bedrägeridelegationen. Delegationen har drivit ett projekt där samarbetet mellan

administrativa myndigheter och rättsväsendet har studerats. Projektet har lett till slutsatsen att nuvarande sekretessregler kan utgöra ett hinder mot en effektiv bekämpning av bedrägerier och andra oegentligheter avseende medel från EG:s budget som hanteras i Sverige. Delegationen har därför uppmärksammat Justitiedepartementet på problemen och hemställt att det undersöks om de påtalade hindren kan undanröjas.

Delegationen har anfört att de administrativa myndigheterna, i syfte att upptäcka och förhindra bedrägerier och andra oegentligheter, bör få tillgång till uppgifter om huruvida t.ex. en bidragssökande eller en tullskyldig tidigare är dömd för ekonomisk brottslighet. Även information från tidigare och pågående förundersökningar kan enligt delegationen ha intresse, liksom uppgifter om tidigare avskrivna mål där en viss person eller organisation förekommit. Enligt delegationen är denna information intressant för tullverket i samband med kreditbedömningar av tullskyldiga och hos en bidragsgivande myndighet kan det vara en viktig del av underlaget för beslut om bidrag. Informationen kan enligt delegationen dessutom påverka myndighetens riskbedömning då omfattning och inriktning av kontroller avgörs.

Avslutningsvis har delegationen anfört att det vore önskvärt om informationsutbytet mellan handläggande myndigheter i EU-länderna reglerades generellt, så att det blev möjligt för dessa myndigheter att på ett effektivt sätt hjälpa och informera varandra redan under ett ärendes handläggning och inte först när beslut om bidrag eller uppbörd har fattats.

För att kunna avgöra om information från belastnings- och misstankeregister bör lämnas ut i EU-bidragsärenden måste det för det första klargöras hur uppgifterna skall användas. Vidare måste utrönas vilka myndigheter som har sådana uppgifter och sådant ansvar att de skulle vara betjänta av uppgifterna, bl.a. frågan om det är de beslutande eller utbetalande myndigheterna som behöver uppgifterna. Även behovet av uppgifter måste utredas, bl.a. mot bakgrund av de kontrollmöjligheter myndigheterna har. En annan omständighet som bör klargöras är vilken omfattning EU-bedrägerierna har och om det med hänsyn härtill är försvarligt att lämna ut registeruppgifter från polisen.

Ansvar och rollfördelning mellan myndigheterna

Vi redovisar här kortfattat vilka myndigheter som ansvarar för olika fonder, handlägger ärenden, beslutar och betalar ut medel. Deras inbördes ansvarsfördelning tas också upp.²

De EG-medel som administreras av medlemsstaterna brukar indelas i tre sektorer; traditionella egna medel (tullar), strukturfondsmedel och den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Det finns fyra fonder inom strukturfonderna; utvecklingssektionen vid europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), europeiska socialfonden (ESF) och fonden för fiskets utveckling (FFU). Medel för den gemensamma jordbrukspolitiken kommer från garantisektionen vid EUGFJ.

Huvudansvaret för de medel som Sverige får är uppdelat på olika centrala myndigheter. Att en myndighet har huvudansvaret för en fond innebär inte alltid att myndigheten också fattar beslut om att stöd skall utgå.

Jordbruksverket är fondansvarig och utbetalande myndighet beträffande medel från utvecklingssektionen vid EUGFJ. Beredande och kontrollerande organ är länsstyrelserna, beslutsgruppernas EU-sekretariat vid länsstyrelserna, Sametinget, skogsvårdsorganisationen eller Jordbruksverket. Beslut fattas av länsstyrelserna, beslutsgrupper, skogsvårdsorganisationen eller Jordbruksverket.

För regionalfonden är NUTEK fondansvarig och utbetalande myndighet. Ärendena bereds och kontrolleras av beslutsgruppernas EU-sekretariat vid länsstyrelserna. Beslut fattas av beslutsgrupper och i ett fall av Sametinget.

AMS är fondansvarig för socialfonden och utbetalningar sker via AMS Ekonomitjänster. Beredande och kontrollerande organ är beslutsgruppernas EU-sekretariat vid länsstyrelserna, EU-samordnare vid länsarbetsnämnderna, regionala kommittéer och Svenska EU-programkontoret. Beslut fattas av beslutsgrupper.

Fiskeriverket är fondansvarig för fiskefonden. Länsstyrelserna handlägger, kontrollerar och fattar beslut i stödärenden som gäller vattenbruk, beredning och åtgärder i fiskehamnar. I övrigt fattar Fiskeriverket beslut medan länsstyrelserna handlägger och kontrollerar.

Jordbruksverket är utbetalande myndighet beträffande medel från garantisektionen vid EUGFJ. Ärendena bereds och handläggs vid Jordbruksverket, länsstyrelserna, Fiskeriverket och skogsvårdsorgani-

² Redogörelsen baseras på RRV:s rapport (1997:52) Regelverken m.m. för att skydda EG:s medel i Sverige – kontroller och sanktioner.

sationen. Beslut fattas också av dessa myndigheter. Tullen utför fysiska kontroller för Jordbruksverkets räkning i ärenden om exportbidrag.

Av propositionen om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m. (prop. 1994/95:40) och efterföljande beslut framgår att det primära ansvaret för att beivra felaktigheter och bedrägerier samt ineffektivitet i transfereringssystem ligger på den myndighet som svarar för att administrera systemet. Den myndighet som ansvarar för uppbörd eller utbetalning ansvarar också för prövning av huruvida underlaget för bidraget eller avgiften är korrekt samt om medlen används på avsett och effektivt sätt. Denna myndighet skall också svara för tillsynen över för- och efterkontroll av att betalningen överensstämmer med reglerna och att betalningarna redovisats på ett korrekt sätt.

Riksrevisionsverkets synpunkter på dagens system

RRV har i den nyss nämnda rapporten anfört att ansvaret för EG:s medelshantering i Sverige förefaller vara oklart och delvis rörigt. Verksamheten styrs av flera regelverk utöver myndigheternas instruktioner, t.ex. föreskrifter och regleringsbrev, samlade programdokument samt sak- och kontrollregelverk. RRV konstaterar att de ansvariga myndigheternas eller organisationernas uppgifter inte alltid återspeglas i deras instruktioner. Ansvaret för beredning, beslut och uppföljning – inklusive kontroller av bidragsmottagare – är fördelat på en mängd olika organisationer och individer. Fondansvaret inom strukturfondssektorn uttrycks med ett undantag inte direkt i det svenska regelverket och inte heller i EG:s regelverk. RRV konstaterar vidare att det föreligger oklarheter hos NUTEK och AMS vad gäller den reella innebörden av att vara fondansvarig myndighet och rollen som sådan, contra rollen som utbetalningsansvarig. Motsvarande oklarheter finns på andra beslutsnivåer inom fonderna. RRV anser att ansvarsfördelningen är otydlig mellan NUTEK som fondansvarig myndighet och övervakningskommittéerna. Samma iakttagelse gäller AMS. Vidare noterar RRV oklarheter i roller och samordning mellan de centrala myndigheterna liksom problem i relationerna mellan centrala och regionala myndigheter.

Enligt RRV är dessutom de regler som gäller för respektive sakområde och de som gäller för kontroll svåra att särskilja. Förteckningen över de regelverk som RRV inventerade under sitt arbete upptar cirka 15 sidor i rapporten och omfattar EG:s primärrätt, EG-förordningar och svenska regler. Få av dessa regler handlar enbart om kontroller. Skyddet för EG-medel måste bedömas med hänsyn dels

till de regler som finns för administration, dels till de materiella reglerna för bidragen. RRV beskriver inte närmare kontrollmöjligheterna inom de olika områdena, men konstaterar att skyddsnivån för strukturfonderna är lägre än för garantisektionen.

RRV pekar sammanfattningsvis på en rad åtgärder som bör vidtas. Myndigheternas instruktioner bör förbättras så att det tydligt framgår vilket ansvar en myndighet har för EG:s medelsanvändning. Roller och ansvarsfördelning mellan de centrala myndigheterna och mellan central och regional nivå bör läggas fast i myndighetsinstruktionerna. Skyddsnivån för strukturfonderna behöver förbättras. Det krångliga nationella regelverket på främst jordbrukssidan har genom sin otydlighet lett till ett alltför lågt skydd för dessa bidrag, varför reglerna bör granskas. Myndigheterna vet inte tillräckligt om de regler som styr andra myndigheters kontroller och sanktioner, eller om deras kontrolluppgifter och kontrollmetoder. Myndigheterna måste arbeta med riskanalyser. De centrala myndigheterna bör inventera de problem som finns på regional nivå och intensifiera rådgivningen och stödet till regionala handläggare. RRV rekommenderar bl.a. bättre stöd och checklistor, utveckling av metoder och översyn av tillämpningsföreskrifter, reglering av återbetalningskrav, anvisningar om vad som skall göras vid misstänkt bedrägeri, anvisningar om vad som skall göras om projekt avbryts eller inte når uppställda mål m.m.

RRV har i en senare rapport (1998:54) Sveriges administration av EG:s strukturfonder – behov av förändringar inför åren 2000–2006 på nytt behandlat hithörande frågor.

I vilken utsträckning förekommer bedrägerier?

För att bl.a. ta reda på i vilken utsträckning missbruk av EG:s bidragssystem förekommer har RRV inhämtat synpunkter från ett flertal företrädare för de berörda centrala myndigheterna och länsförvaltningarna. Majoriteten av företrädarna anser att det ytterst sällan eller inte alls förekommer något medvetet missbruk av EG-medel i Sverige. RRV anser att det kan diskuteras om det verkligen förhåller sig så och vad det i så fall beror på. Förhållandet kan bero på att Sverige har en totalt sett hög skyddsnivå och att myndigheterna är effektiva och gör noggranna kontroller. Det kan också bero på att Sverige endast under ett par år har varit medlem i EU och att vi därför fortfarande har för liten erfarenhet av missbruk av EG-medel eller inte är tillräckligt observanta. Kommissionen och andra medlemsstater har också varnat för att det bara är en tidsfråga innan den organiserade brottsligheten når Sverige.

Av Kommissionens bedrägerirapport framgår t.ex. att Sverige år 1996 rapporterade 58 fall av oegentligheter avseende bidrag från jordbruksfondens garantisektionen. Det är jämförelsevis många fall, men oegentligheterna rör mycket små belopp jämfört med andra medlemsländer. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att EG:s sekundärrätt inte gör någon skillnad mellan medvetna eller omedvetna fel. De fall som redovisas i Kommissionens rapport behöver således inte vara bedrägeriförsök utan kan bero på omedvetna misstag, oförstånd eller dålig information. Det kan t.ex. vara fråga om en bidragsmottagare som har glömt att anmäla förändringar, t.ex. omsådd av höstgrödor, eller bidragsmottagare som inte har förstått innebörden av krav på rapportering av ändrade förhållanden.

Frågan om brottslighetens omfattning har även behandlats i Ekobrottsmyndighetens rapport 1998:1, Den ekonomiska brottsligheten under 1997, av vilken framgår följande. NUTEK bedömer att det obetydliga inslaget av ekobrott i stödärenden är relativt stabilt och anger att det i ett ärende förekommer uppgifter om misstänkt skattebrott avseende mervärdesskatt samt att det i ett annat ärende misstänks att förfalskade fakturor använts (s. 4 och 5). Jordbruksverket bedömer att den ekonomiska brottsligheten på bidragsområdet ligger på en oförändrat låg nivå (s. 4). Åtalsanmälan har gjorts i ett begränsat antal ärenden rörande direktstöd till jordbruksföretag. Brottsmisstanken har i dessa fall främst gällt bedrägeri. För närvarande utreds några fall av misstänkta bedrägerier mot exportbidragssystemet.

I regeringens lägesrapport i fråga om den ekonomiska brottsligheten sägs att antalet uppsåtliga överträdelser mot EU:s bidragssystem synes ligga på en låg nivå (skr. 1998/99:25 s. 32).

Överväganden

Av EU-bedrägeridelegationens framställning framgår inte hur det är tänkt att uppgifter ur polisens register skall användas. I tillstånds-ärenden av olika slag är sökandens allmänna lämplighet ofta avgörande för om tillstånd skall meddelas eller inte. I ärenden om t.ex. serverings-tillstånd eller trafik-tillstånd kan myndigheten därför använda utdrag ur polisens register för att avgöra om sökanden bör få något tillstånd. Det förhåller sig annorlunda i bidragsärenden av olika slag, t.ex. sådana som rör bostadsbidrag, socialbidrag eller sjukpenning. Som regel är sökandens kriminella belastning inte ett skäl för avslag men kan däremot vara ett tecken på att det kan vara lämpligt med viss efterkontroll, om sådan är föreskriven. I många fall saknar tidigare brottsbelastning relevans för bidragsfrågan, t.ex. om någon som har

dömts för rattfylleri eller misshandel skall beviljas bostadsbidrag. Även om vi inte har tagit del av hela det regelverk som avgör efter vilka kriterier EU-bidrag beviljas, utgår vi från att tidigare kriminell belastning (i motsats till tidigare oegentligheter) knappast i sig kan föranleda avslag på en ansökan om bidrag. Belastningsuppgifter torde således inte kunna användas för att avgöra ett ärendes utgång. Däremot kan de ha betydelse för myndighetens bedömning av behovet av att kontrollera ansökan närmare. Uppgifterna skulle alltså användas vid myndighetens riskanalys.

RRV har påpekat att det för närvarande endast är några få myndigheter som arbetar med riskanalys. Enligt RRV skulle skyddsnivån öka om myndigheterna utvecklade metoder för att analysera riskerna.

Det finns självfallet flera olika faktorer som kan få betydelse för bedömningen av vilken risk en ansökan om bidrag medför. Bland de viktigaste torde vara hur bidragsreglerna är utformade, hur ett bidragsprojekt är upplagt och vilka kontrollmöjligheter som finns. Frågan är i vilken utsträckning belastnings- och misstankeuppgifter skulle kunna påverka riskbedömningen. Så länge myndigheterna inte har väl utformade metoder för riskanalys går det inte att med säkerhet avgöra vilka uppgifter som behövs för sådan analys och vilka som kan undvaras. Vi är mycket tveksamma till det lämpliga i att använda uppgifter om personers kriminella belastning som ett sållningsinstrument. En sådan ordning skulle innebära att uppgifter skulle inhämtas beträffande alla sökande.

Uppgifter om enskildas eventuella brottsliga belastning anses vara så känsliga att de inte bör tas fram annat än då det är oundgängligen nödvändigt. Utdrag ur belastnings- och misstankeregister bör därför i princip inte användas annat än i de fall andra rimliga möjligheter till kontroll redan är uttömda och det finns ett sakligt grundat behov av uppgifterna. Utgångspunkten bör således vara att myndigheter inte begär utdrag ur polisens register förrän som ett sista steg i en prövning. Om bidragsbeviljande myndigheter skulle ges tillgång till registeruppgifter bör det således inte tillåtas att registerutdrag begärs beträffande alla som söker bidrag, eftersom det då finns en uppenbar risk för att uppgifterna används som en enkel sorteringsgrund för den fortsatta handläggningen.

Som RRV har konstaterat råder det stor oklarhet om ansvarsfördelning och kontrollmöjligheter när det gäller EU-bidrag. Det går därför inte, utan mycket stora ansträngningar, att klarlägga vilka myndigheter som har sådana uppgifter och sådant ansvar att de skulle vara betjänta av belastningsuppgifter. Regelverket är vidare så komplicerat att det därutöver skulle krävas betydande arbetsinsatser för att klarlägga de

nuvarande kontrollmöjligheterna. Till detta kommer att det inte bara är myndigheter utan även enskilda organ som beslutar i vissa bidragsärenden. Med hänsyn härtill och till vad vi nyss har anfört om hur utdrag ur polisens register bör användas, anser vi det mycket tveksamt om sådana uppgifter regelmässigt bör få lämnas ut till de myndigheter som handlägger och beslutar i ärenden om EU-bidrag.

Härtill kommer att det inte framstår som rimligt att generellt tillföra bidragsärenden uppgifter om sökandenas kriminella belastning med hänsyn till att myndigheterna själva anser att det knappast förekommer något medvetet missbruk av EG-medel. Enligt uppgift har endast ett mycket litet antal anmälningar avseende EU-bidrag föranlett brottsutredning. Under sådana förhållanden kan det knappast anses försvarligt att tillåta ett så omfattande utlämnande av uppgifter som EU-bedrägeridelegationen har föreslagit. Vi anser därför inte att handläggning av EU-bidrag generellt bör ge tillgång till uppgifter ur polisens register. Beträffande enskilda myndigheter kan det emellertid finnas skäl att överväga frågan ytterligare.

Som vi tidigare påpekat kommer saken givetvis i ett annat läge om Bulvanutredningens förslag skulle genomföras (avsnitt 7.5 och 11.6.2). Om så är fallet kommer uppgifter om tidigare ekonomisk brottslighet att finnas allmänt tillgängliga. Då bör myndigheter som handhar EU-medel få rätt till utdrag ur belastningsregistret i motsvarande mån.

Avslutningsvis vill vi nämna att EU-bedrägeridelegationens förslag att det bör skapas regler som möjliggör för myndigheter i olika EU-länder att utbyta information med varandra under ett ärendes handläggning inte ligger inom ramen för utredningens uppdrag att behandla. Detta är en fråga som närmast hör hemma i det internationella samarbetet.

Vi återkommer i avsnitt 12.7.1 till frågan om ökat informationsutbyte i syfte att förhindra felaktig användning av EG-medel.

11.7.4 Särskilt om Jordbruksverket

Jordbruksverket, som årligen handlägger 100 000-tals ärenden om bidrag, har utvecklade metoder för riskanalys och efterkontroll. Något behov av att ge verket tillgång till uppgifter ur polisens register föreligger därför inte.

Vi föreslår en ny sekretessregel till skydd för den enskilde för information hos Jordbruksverket om personer som betraktas som en risk vid handläggning av EU-bidrag.

Bör Jordbruksverket få tillgång till uppgifter ur belastnings- och misstankeregister?

Bakgrund

Av våra direktiv framgår att vi skall samråda med Jordbruksverket, som svarar för samtliga utbetalningar av EU-bidrag inom jordbrukets område. Verket har vid samråd tagit upp frågan om det eventuellt bör ges rätt till utdrag ur belastnings- och misstankeregister.

Jordbruksverket administrerar, som tidigare nämnts, de medel som finansieras av EUGFJ, garanti- och utvecklingssektionen. Som tidigare redovisats har andra myndigheter och organ ansvar för beredning, beslut och kontroll avseende vissa typer av bidrag. Stöd utgår bl.a. som direktstöd till jordbrukare och exportbidrag.

Det förekommer årligen 100 000-tals ärenden om bidrag hos Jordbruksverket. Huvudparten av dessa utgörs av direktstöd som betalas i form av arealersättning till den som odlar vissa typer av grödor, djurbidrag till den som håller vissa slags djur, stöd för skogsplantering på åkermark och för anläggning av energiskog, miljöstöd för t.ex. betesmarker, öppet odlingslandskap och ekologisk odling, regionala stöd i form av kompensationsbidrag i s.k. mindre gynnade områden och nationella stöd i norra Sverige. Av resursskäl kan inte alla ansökningar kontrolleras lika grundligt. Verket och länsstyrelserna företar därför en riskanalys för att kunna styra urvalet av kontrollobjekt. Flera olika faktorer har betydelse för riskbedömningen. En sådan omständighet kan vara att en person ansöker om stöd för grödor som ger höga bidrag. Om sökanden har många jordbruksskiften anses risken för felaktigheter också öka. Andra omständigheter som talar för en fördjupad kontroll är att man har funnit felaktigheter i tidigare ansökningar eller att det har kommit in tips om att något inte är korrekt. Endast ett mycket litet antal fall av misstänkta bedrägerier avseende direktstöd har konstaterats och anmälts till åtal.

En annan viktig form av bidrag från garantisektionen är exportbidrag, som utgår till den som exporterar vissa jordbruksprodukter med EG-ursprung till tredje land. Sammanlagt betalas exportbidrag ut med 600 miljoner kr per år till både små och stora företag. Det största företaget får ensamt bidrag med ungefär 100 miljoner kronor. Jordbruksverket tar hjälp av tullen i arbetet med exportbidrag. En exportör som vill ha exportbidrag skall lämna en föransökan till tullen senast 24 timmar före inlastning. Han skall också lämna in sin ansökan om exportbidrag till tullen, som granskar handlingarna och i vissa fall utför fysisk kontroll av varorna. Exportören skall till varje ansökan bifoga dokument, vanligen en faktura, som styrker vilken vara och

vilken kvantitet som skall exporteras. Tullen underrättar Jordbruksverket om resultatet av granskningen och bifogar ett exemplar av bevishandlingen. Verket betalar ut bidraget först när det är bekräftat att varan har lämnat EU:s tullområde. Verket utför också efterkontroll.

Omkring 200 företag får varje år exportbidrag. Liksom när det gäller direktstöden tar Jordbruksverket hjälp av riskanalys för att avgöra vilka som skall kontrolleras mer än andra. De företag som har fått mer än 100 000 kr i bidrag under ett år, ungefär 150, blir föremål för riskanalys. Flera olika omständigheter kan ha betydelse för riskanalysen, t.ex. om företaget tidigare har uppmärksammats på grund av felaktigheter i samband med bidrag, om det finns några anmärkningar på företaget i skattehänseende eller om företaget är restfört hos kronofogdemyndigheten. Om bidragssökanden är tillverkare av varor anses risken för felaktigheter generellt sett vara mindre än om det är fråga om en förmedlare av varor. Eftersom vissa produkter ger högre bidrag än andra finns det anledning att vara särskilt uppmärksam vid export av varor som berättigar till höga bidrag. På samma sätt förhåller det sig med export till sådana länder som berättigar till högre stöd än export till andra länder. Export av produkter med lång hållbarhet kan också behöva uppmärksammas extra, eftersom det finns risk för att bidrag för dessa begärs mer än en gång.

Riskanalysen rörande exportbidrag leder till att verket i enlighet med krav från EU granskar 50 företag om året. I 10–20 procent av fallen har verket visserligen funnit felaktigheter, men inte sådana som kan rubriceras som brott.

Jordbruksverket har uppgett att det generellt sett redan i dag får tillräckligt med information för att riskanalys och kontroll skall fungera tillfredsställande. Något uttalat behov av uppgifter om kriminell belastning föreligger inte. Om uppgifter ur belastnings- och misstankeregister skulle kunna lämnas till verket skulle dessa, tillsammans med andra uppgifter, i och för sig kunna användas för riskanalys.

Överväganden

Såvitt vi kan bedöma har Jordbruksverket byggt upp en väl utformad modell för riskanalys. Något egentligt behov av uppgifter ur belastnings- och misstankeregister synes därför inte föreligga. Eftersom sådana uppgifter är särskilt känsliga anser vi, som tidigare redovisats, det inte vara lämpligt att låta en myndighet få del av sådana uppgifter i syfte att lättare kunna styra sina kontrollresurser till rätt ärende. Detta gäller i synnerhet myndigheter som handlägger ett mycket stort antal

ärenden och där det inte har kunnat påvisas någon brottslighet som skulle ha kunnat avvärjas om utdrag hade kunnat lämnas ut, vilket är fallet med Jordbruksverket. De sökande som skall bli föremål för en fördjupad kontroll bör enligt vår mening därför även fortsättningsvis väljas ut på annan grund än att de är misstänkta för brott eller tidigare straffade.

Sekretess för vissa uppgifter

Bakgrund

Inom EU har det vidtagits olika åtgärder för att minska risken för bedrägerier mot EU:s bidragssystem. Det har bl.a. antagits en särskild förordning om vissa åtgärder mot personer som åtnjuter förmåner från jordbruksfondens garantisektion och som anses opålitliga (Rådets förordning 1469/95). Förordningen omfattar fysiska och juridiska personer som har begått oegentligheter³ eller som misstänks⁴ för detta. Med oegentlighet menas varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten, som antingen medför eller skulle kunna medföra skada för jordbruksfonden. Även en underlåtenhet i strid med gemenskapsrätten betraktas som en oegentlighet. Det behöver inte vara fråga om en brottslig handling eller underlåtenhet. Bestämmelserna i förordningen gäller endast personer som under ett års tid har begått eller misstänks för oegentligheter som uppgår till minst 100 000 ecu (Kommissionens förordning 745/96 om tillämpningsföreskrifter). Dessa personer kan bli föremål för skärpt kontroll. Dessutom kan utbetalningarna till dem dras in tillfälligt och säkerheter hållas inne. Personer som konstateras ha begått oegentligheter kan under en period uteslutas från bidrag.

För att alla medlemsstater skall kunna uppmärksamma de personer som kan utgöra en risk, har staterna ålagts att anmäla oegentligheter till

³ Härmed avses enligt förordningen en person som ”enligt ett lagakraftvunnet avgörande av en rättslig eller administrativ myndighet uppsåtligen eller av grov vårdslöshet har begått en oegentlighet med avseende på relevanta gemenskapsbestämmelser och som orättmätigt har dragit eller försökt dra nytta av en ekonomisk fördel”.

⁴ Härmed avses enligt förordningen en person som ”i detta sammanhang med stöd av konstaterade fakta har varit föremål för en första administrativ eller juridisk åtgärd från medlemsstatens behöriga myndigheters sida”. En sådan åtgärd beskrivs som den första skriftliga utvärdering där det konstateras att en oegentlighet har begåtts. Åtgärden skall dock vara av sådan karaktär att slutsatsen senare kan komma att revideras eller dras tillbaka.

Kommissionen. Jordbruksverket fullgör Sveriges anmälningsskyldighet genom att kvartalsvis lämna en rapport till Kommissionen. En anmälan skall innehålla uppgift om den person som avses och om det har konstaterats att han har begått en oegentlighet eller om han ännu endast är misstänkt. I anmälan skall också lämnas en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits mot personen i fråga och de omständigheter som har föranlett åtgärderna. Uppgifterna skall tillföras Kommissionens meddelandesystem och vidarebefordras till övriga medlemsländer. Om det senare visar sig att misstankarna mot en person varit ogrundade skall upplysningarna om honom avlägsnas från meddelandesystemet och underrättelse härom lämnas till övriga stater.

Nu aktuella uppgifter från Kommissionens meddelandesystem mottas i Sverige av Jordbruksverket. Verket har väckt frågan om sekretess gäller för uppgifter om enskilda personer som verket lämnar till Kommissionen och för motsvarande uppgifter som verket mottar från Kommissionen.

Det kan inledningsvis konstateras att de båda EG-förordningarna innehåller bestämmelser om att uppgifterna skall behandlas konfidentiellt. I rådets förordning (artikel 4 punkt 2) anges att medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga försiktighetsåtgärder för att säkerställa att den information som de utväxlar förblir konfidentiell. Det framhålls vidare att information om åtgärder som har vidtagits mot sådana personer som avses, framför allt inte får sändas till andra personer än de personer i medlemsstaterna eller gemenskapens institutioner vars uppgifter kräver att de har tillgång till den, såvida inte medlemsstaten som har tillhandahållit informationen uttryckligen har lämnat sitt medgivande till det. Information som meddelas eller tas emot skall enligt förordningen omfattas av tystnadsplikt och skyddas på samma sätt som liknande information skyddas av den nationella lagstiftningen i den medlemsstat som tar emot informationen och av motsvarande bestämmelser som är tillämpliga för gemenskapens institutioner. Det anges vidare i förordningen att informationen inte får användas för andra ändamål än dem som anges i förordningen, om inte myndigheterna som lämnat informationen ger sitt samtycke till detta och förutsatt att lagstiftningen i den mottagande medlemsstaten inte förbjuder sådana meddelanden eller sådan användning.

Inför Sveriges inträde i EU ändrades bestämmelsen i 2 kap. 1 § sekretesslagen om utrikessekretess. I anslutning därtill uttalade sig regeringen bl.a. om hur vår offentlighetsprincip förhåller sig till gemenskapsrättsliga sekretessregler (prop. 1994/95:112 s. 20 ff.). Sådana regler finns både i direktiv och förordningar. En gemenskapsrättslig förordning har generell tillämpning och är bindande i sin helhet. Den är direkt tillämplig i alla medlemsstater och träder i kraft

uteslutande genom att den publiceras i EG:s officiella tidning. Den skall tillämpas i sin gemenskapsrättsliga form och ord för ord av medlemsländernas domstolar och förvaltningsmyndigheter. En förordning får inte transformeras till eller inkorporeras med nationell rätt. För sekretessregler i de förordningar som utfärdats innan Sverige blev medlem i EG finns dock en faktisk dubbelreglering, dels i den direkt tillämpliga gemenskapsregeln, dels i den svenska sekretesslagen. En sådan dubbelreglering är enligt regeringen ganska naturlig, eftersom de skyddsvärda intressena är desamma ur svensk och ur gemenskapsrättslig synpunkt liksom de typer av verksamhet där uppgifterna förekommer. Om det inom gemenskaperna skulle komma att utfärdas en direkt tillämplig sekretessregel som saknar motsvarighet i den svenska sekretesslagen får det enligt regeringen övervägas om det finns ett svenskt intresse av en motsvarande reglering i sekretesslagen. Saknas ett sådant intresse och sekretesslagen inte ändras uppstår en diskrepans mellan direkt tillämplig gemenskapsrätt och sekretesslagens reglering. I en sådan situation gäller likafullt den gemenskapsrättsliga regeln. Skulle det mot förmodan bli aktuellt att tillämpa en sådan regel i Sverige bör det enligt regeringen kunna ske på ett sätt som står i samklang med sekretesslagens bestämmelser för liknande slag av uppgifter.

I anslutning till dessa uttalanden av regeringen ifrågasatte lagrådet om tillämpning av en sådan gemenskapsrättslig sekretessregel som saknar motsvarighet i sekretesslagen är väl förenlig med tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Lagrådet uttalade dock att det föreföll som om det knappast var fråga om något praktiskt problem. Regeringen delade denna bedömning, men ansåg det inte teoretiskt uteslutet att en sådan bristande överensstämmelse mellan de båda rättssystemen skulle komma att uppstå i något enstaka fall. Det ansågs dock inte möjligt att på förhand avgöra om den gemenskapsrättsliga bestämmelsen i så fall skulle präglas av erforderlig pregnans. Vad som föreföll klart var enligt regeringen att det knappast kunde bli fråga om någon EG-regel som skall skydda uppgifter som inte kan skyddas med hänsyn till intressen som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. En bristande överensstämmelse skulle i så fall bestå i att det saknas hänvisning i den svenska sekretesslagen till den nya gemenskapsrättsliga bestämmelsen. En sådan bristande överensstämmelse kan enligt regeringen avhjälpas genom att sekretesslagen ändras så att även denna nya regel får en motsvarighet i lagen.

Överväganden

Det finns för närvarande – utöver den generella bestämmelsen i 2 kap. 1 § om utrikessekretess – inga regler i sekretesslagen som omfattar de uppgifter som lämnas av Jordbruksverket till Kommissionen och som verket mottar från Kommissionen. Sekretesskyddet för den enskilde är därför otillfredsställande. Enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen, 2 § sekretessförordningen och punkt 6 i bilagan till samma förordning gäller visserligen sekretess hos verket i verksamhet som avser bidrag till utvecklingsarbete. Enligt punkt 28 i förordningen gäller dessutom sekretess för utredning, planering, tillståndsgivning, tillsyn och stöd inom jordbrukets, rennäringens och fiskets områden som handhas av bl.a. Jordbruksverket. Sekretessen gäller dock inte uppgifter om en sökandes personliga förhållanden, utan endast uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat. Bestämmelserna synes således inte omfatta sådana uppgifter som antecknas på Kommissionens förteckning.

Om ett enskilt ärende blir föremål för brottsanmälan skyddas uppgifterna i denna och den efterföljande utredningen av sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen. Sekretessen gäller då även hos Jordbruksverket.

Det råder ingen tvekan om att uppgifter hos Jordbruksverket om personer som betraktas som en risk vid handläggning av EU-bidrag är integritetskänsliga. Det förhållandet att det inte enbart är fråga om påståenden om brott utan även om andra typer av felaktigheter minskar inte behovet av skydd för uppgifterna. Andra uppgifter av motsvarande känslig art skyddas regelmässigt av sekretess enligt svensk lagstiftning. Att så inte är fallet med dessa uppgifter ter sig inte konsekvent, inte heller vid en jämförelse med den sekretess som i övrigt gäller hos Jordbruksverket för uppgifter om enskildas förhållanden. Vi anser att en sekretessregel bör införas som skyddar uppgifterna i fråga.

Vi föreslår att en sekretessregel införs i 7 kap. sekretesslagen och förses med ett rakt skaderekvisit. Sekretessen bör skydda dels uppgifter om överträdelse av bestämmelser i gemenskapsrätten, dels uppgifter om den som misstänks för en sådan överträdelse eller befunnits skyldig till överträdelse. Sekretessen bör gälla enbart hos Jordbruksverket. Lämnas en uppgift över till en annan myndighet får det följa av andra bestämmelser om sekretess gäller för uppgiften. I fråga om begränsningen i tiden bör samma lösning väljas som beträffande uppgifter om brott, dvs. att sekretessen gäller högst sjuttio år.

11.7.5 Behöver tullen ökad tillgång till uppgifter?

Vi föreslår inte att tullen för tullbehandling skall få tillgång till polisens register. I stället bör metoderna för kontroll och riskanalys utvecklas ytterligare.

Bakgrund

I EU-bedrägeridelegationens tidigare nämnda skrivelse har framhållits att tullen behöver uppgifter för att kontrollera att den som söker tullkredit inte tidigare har gjort sig skyldig till eller är misstänkt för brott. Att denna fråga har tagits upp av delegationen beror på att EG:s budget delvis finansieras med tull- och införselavgifter som medlemsstaterna redovisar och betalar in månadsvis. En del av de medel som medlemsländerna lämnar till gemenskapen får dessa sedan tillbaka i form av stöd från gemenskapens fonder. Det ankommer således på medlemsländerna att skydda EG:s ekonomiska intressen genom att bekämpa oegentligheter som är till skada för gemenskapens budget, t.ex. undandragande av tull eller införselavgifter.

Enligt 25 § tullagen skall tull som regel betalas till tullmyndigheten inom tio dagar från den dag då den tullskyldige underrättades om kravet, om inte betalningsanstånd medgetts. Betalningsanstånd får enligt 26 § medges den som bedriver importverksamhet eller annan som importerar varor i större omfattning (kreditimportör). En kreditimportör betalar tull enligt särskild tullräkning i efterskott.⁵ Motsvarande gäller den som bedriver exportverksamhet eller annan som exporterar varor i större omfattning. Ett villkor för betalningsanstånd för tull är att det ställs säkerhet som motsvarar tullskulden.

För närvarande kan systemet med betalningsanstånd utnyttjas i bedrägligt syfte. Bedrägerierna går till på så sätt att en importör begär och får kredit för att införa en viss mängd av en vara. Därefter importerar han på kort tid mycket mer av varan än vad han har angett i sin kreditansökan och ställt säkerhet för. Tullens rutiner har varit sådana att förfarandet inte har kunnat kontrolleras i tid. När det väl har upptäckts har det i praktiken ofta varit omöjligt att driva in tullskulden.

⁵ Rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om gemensamma tulltaxan innehåller importtullsatser. Genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken innebär emellertid att en del varor under vissa förhållanden kan beläggas med exporttullar.

Överväganden

Frågan om tullen skall ges tillgång till polisens register inte bara i sin brottsbekämpande utan även i sin fiskala verksamhet rymmer principiella aspekter. En sådan är att dessa verksamheter inte bör sammanblandas. En annan är att skattemyndigheterna i så fall också bör få tillgång till motsvarande information. Även deras verksamhet är nämligen inriktad på frågor av betydelse för EG:s budget, bl.a. hanteringen av mervärdesskatt. Lagstiftaren har nyligen tagit ställning till i vilken utsträckning skattemyndigheterna skall få tillgång till uppgifter ur polisens register och begränsat tillgången till de enheter som sysslar med brottsutredning (prop. 1998/99:34). I det lagstiftningsarbetet har stor vikt lagts vid att inte sammanblanda fiskal och brottsbekämpande verksamhet. Detta är något som enligt vår mening med styrka talar mot den av EU-bedrägeridelegationen föreslagna förändringen.

Vi har också ställt oss frågan vilken betydelse uppgifter om brott skulle kunna få för tullbehandlingen. Av vad vi inhämtat från Generaltullstyrelsen framgår att informationen i sig inte skulle kunna leda till avslag på en kreditansökan. Däremot skulle den kunna ge en signal om att den som söker kredit bör kontrolleras närmare. Frågan om vilka kontroller som skall göras avgörs dock för närvarande efter andra kriterier. Tullen använder sig av riskanalys för att ta ställning till i vilken utsträckning kontroller behövs. Analysen leder till att ärenden där risken för felaktigheter bedöms vara större än normalt sorteras för särskilda kontrollåtgärder, medan ärenden med liten risk klareras på ett förenklat sätt. Uppgifter om en persons kriminella belastning skulle i och för sig kunna vara en omständighet som skulle kunna ha betydelse för riskbedömningen. Enligt uppgifter från tullen är det emellertid mer effektivt att t.ex. studera modus operandi, dvs. hur en affär är upplagd, och dra slutsatser av tidigare erfarenheter av liknande situationer. Frågan om vem som står bakom ett företag och om denne är kriminellt belastad uppges ha mindre betydelse för riskanalysen.

Det synes inte finnas något egentligt behov av uppgifter om brottsbelastning för tullbehandlingen. Även om ett sådant behov skulle uppstå är det enligt vår mening i hög grad tveksamt om uppgifter om en persons kriminella förflutna bör få användas som ett sållningsinstrument i kontrollarbetet. Uppgifternas känslighet och intresset av skydd för den personliga integriteten gör att kontrollobjekten i så stor utsträckning som möjligt bör väljas utifrån andra kriterier. Vi anser därför inte att det finns skäl att ge tullen tillgång till uppgifter ur belastnings- och misstankeregister för förtullnings- eller beskattningsändamål.

I sammanhanget bör också nämnas att bedrägerier knutna till betalningsanstånd, enligt vad som upplysts, fortsättningsvis kommer att bli i stort sett omöjliga att genomföra. I tulldatasystemet införs nämligen en spärr som signalerar när en beviljad kredit överskrids. Därigenom kan tullen reagera mycket snabbare. Den tid som en presumtiv bedragare har till sitt förfogande blir med den nya ordningen så kort att möjligheterna att lura tullen kommer att minska påtagligt.

Tullen har också andra möjligheter att förhindra bedrägerier. Det är framför allt fråga om de kontroller som görs när en person ansöker om betalningsanstånd. Generaltullstyrelsen har upplyst att tullen för närvarande är uppkopplat mot ett kreditupplysningsföretag från vilket uppgift om importörens senaste bokslut, resultat och balansräkning, betalningsanmärkningar, styrelse m.m. kan inhämtas. Vid behov kan fördjupade undersökningar göras. I tulldatasystemet finns i förekommande fall uppgifter om tidigare kredittillstånd, dröjsmålsavgifter m.m. Tullen har vidare tillgång till utsökningsregistret, vilket bl.a. kan vara av intresse om någon i styrelsen för ett bolag som granskas är eller har varit företrädare för andra bolag.

Det påtalade problemet elimineras således genom förändrade kontrollrutiner, varför något behov av att ge tullen ökad tillgång till uppgifter ur polisens register enligt vår mening inte föreligger.

11.7.6 Behöver NUTEK ökad tillgång till uppgifter?

Vi föreslår inte att NUTEK skall få tillgång till uppgifter ur belastnings- och misstankeregister och inte heller några förändringar i övrigt som berör NUTEK.

Bakgrund

Utredningen skall enligt direktiven samråda med NUTEK, som prövar vissa frågor om bidrag. NUTEK handlägger och beslutar i ärenden enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd samt förordningen (1995:1254) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet. Dessutom är NUTEK, som tidigare nämnts, fondansvarig för ERUF. NUTEK betalar också ut bidrag från denna fond.

NUTEK handlägger cirka 1 000 ärenden per år. De utbetalade bidragen omfattar mycket stora belopp. Den största bidragsformen är det regionala företagsstödet. Beslut om bidrag fattas dels av länsstyrel-

serna, dels av NUTEK. Länsstyrelsernas andel av företagsstödet uppgår till ungefär 800 miljoner kr och NUTEK:s andel till ungefär 200 miljoner kr. Det anses vara denna typ av bidrag som tillsammans med EU-bidragen medför de största riskerna för brott.

NUTEK har vid samråd anfört att verket behöver få tillgång till mer information för att bättre kunna förhindra brott. De brott det är fråga om kan enligt NUTEK delas in i tre kategorier. Den första omfattar stödprojekt som är konstruerade enbart för att komma åt stödmedel och inte avsedda att förverkligas. Den andra kategorin består av i och för sig seriösa projekt där någon så småningom upptäcker att det finns möjligheter att oriktigt komma över stödmedel för annat ändamål än det som har beviljats stöd. Den tredje kategorin består av projekt som inledningsvis är helt seriösa, men där ekonomiska svårigheter senare leder till felaktiga uppgifter och till ekonomiska transaktioner som företas i syfte att komma åt stödmedel som rätteligen inte skulle ha utbetalats.

Enligt NUTEK är det sällsynt att det förekommer fusk. I de fall det faktiskt förekommer – några fall per år – gäller det dock mycket stora belopp. Enligt NUTEK har det förekommit två omfattande fall av fusk med regionalbidrag där länsstyrelsen betalade ut i det ena fallet cirka 5 miljoner kr och i det andra fallet cirka 10 miljoner kr.

NUTEK har framhållit att verket behöver uppgifter från andra stödgivande myndigheter om vilka personer som står bakom ett projekt eller ett företag i egenskap av ägare, styrelseledamot eller företrädare. NUTEK skulle även ha nytta av att känna till vilka anställda, avtalsparter eller andra som är knutna till ett projekt eller företag, i såväl svenska som utländska bolag. Verket behöver också information om dessa personers inkomster, skulder och betalningsanmärkningar. Även sökandens uppgifter om akademisk examen bör kunna kontrolleras. Uppgifter om svensk akademisk examen kan visserligen inhämtas från respektive universitet, men NUTEK anser att det vore bättre om sådana uppgifter fanns samlade centralt. Dessutom är det enligt verket mycket komplicerat att kontrollera utländska förhållanden.

Slutligen vill NUTEK få tillgång till uppgifter ur belastnings- och misstankeregister. Uppgifterna skall användas för att myndigheten skall kunna avgöra vilka ansökningar om bidrag som bör kontrolleras noggrannare än andra. Registerutdrag bör i detta syfte lämnas beträffande ställföreträdare och styrelse för bolag och eventuellt även beträffande aktiebolags revisor. NUTEK har framhållit att uppgifterna bör omfattas av sekretess hos verket. Dessutom bör sekretesskyddet för NUTEK:s personal förstärkas om verket får tillgång till uppgifter av så känslig natur.

Överväganden

Vad beträffar NUTEK:s önskemål om tillgång till uppgifter om bolag kan konstateras att det hos PRV finns allmänt tillgängliga uppgifter om styrelse och företrädare för svenska aktiebolag. Motsvarande uppgifter om handelsbolag och andra företagstyper är också tillgängliga. Något behov av att ändra sekretessreglerna för detta ändamål finns alltså inte. Det ligger inte inom ramen för vårt uppdrag att undersöka möjligheterna för NUTEK att få motsvarande uppgifter om utländska bolag. Några uppgifter om anställda, avtalsparter och andra torde inte finnas samlade. Uppgifter om inkomster, skulder och betalningsanmärkningar kan med stöd av nuvarande regler inhämtas från kronofogdemyndigheten och från kreditupplysningsföretagen. Några sekreteshinder föreligger således inte.

De största riskerna för ekonomisk brottslighet inom NUTEK:s verksamhetsområde är förknippade med bidrag som i huvudsak beslutas av länsstyrelserna. Vi har i det föregående behandlat frågan om länsstyrelsens tillgång till uppgifter.

NUTEK skiljer sig inte på något avgörande sätt från övriga myndigheter som handhar EU-bidrag. Vad som sagts om dessas tillgång till uppgifter ur polisens register kan därför överföras även på NUTEK. Som vi tidigare har anfört ställer vi oss avvisande till att uppgifter om människors eventuella kriminella förflutna används som en enkel sorteringsgrund eller för att styra en myndighets kontrollinsatser. Andra myndigheter såsom exempelvis tullen och Jordbruksverket har redovisat olika modeller för riskanalyser som förefaller fungera tillfredsställande utan tillgång till uppgifter ur polisens register. Även om NUTEK handlägger ärenden som gäller mycket stora belopp anser vi således inte att myndigheten bör ges rätt till uppgifter ur belastnings- och misstankeregister.

Det ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag att undersöka hur offentliga uppgifter hos universiteten kan göras allmänt tillgängliga.

12 Informationsutbyte vid myndighetssamverkan

12.1 Bakgrund

En av huvudpunkterna i regeringens strategi mot ekonomisk brottslighet är att myndigheter av olika slag skall fördjupa sitt samarbete för att tillsammans på ett effektivt sätt kunna angripa den ekonomiska brottsligheten. En samverkansform som anses ha stort intresse i detta sammanhang är de myndighetsgemensamma aktionerna, dvs. aktioner där bl.a. skatte-, polis- och kronofogdemyndigheter tillsammans med olika tillsynsmyndigheter gemensamt planerar och genomför kontroller för att se till att reglerna på ett visst område efterlevs. Gemensamma aktioner kan också ha till syfte att avslöja och lagföra brott, att ta fram underlag för en korrekt beskattning eller att säkra betalningen av t.ex. skatter och skadestånd. Den hittills mest omfattande av dessa aktioner har riktats mot restaurangbranschen.

Dessa och andra former av samarbete mellan myndigheter förutsätter att myndigheterna kan utbyta information med varandra. Offentlig information kan i princip utbytas fritt. För utbyte av sekretessbelagd information gäller samma regler som för verksamheten i övrigt, dvs. reglerna om nödvändigt uppgiftslämnande och om sekretessgenombrott. En viktig förutsättning för myndighetssamverkan är att sekretessbelagda känsliga uppgifter som lämnas från en myndighet till en annan åtnjuter ett gott sekretesskydd också hos den myndighet som tar emot dem.

I svaren på Ekobrottsberedningens enkät har flera myndigheter lyft fram svårigheterna med informationsutbyte mellan de myndigheter som samverkar mot ekonomisk brottslighet och framhållit behovet av enhetliga sekretessregler hos dessa. Att sekretessreglerna skiljer sig åt mellan myndigheterna uppges orsaka tillämpningsproblem inom de regionala samverkansorganen. Tillämpningen skulle underlättas om samma skaderekvisit gällde för samtliga myndigheter som samverkar mot ekonomisk brottslighet. Många myndigheter pekar särskilt på generalklausulen som ett problem. Den intresseavvägning som skall

göras anses svår, vilket leder till en restriktiv tillämpning. Att uppgifter inte alltid omfattas av lika stark sekretess hos den mottagande myndigheten som hos den utlämnande leder till att sekretessen inte kan brytas. I övrigt är det framför allt den bristande överföringen av sekretess mellan myndigheterna som påstås försvåra samarbetet. Riksskatteverket har ansett det tveksamt om uppgifter kan lämnas ut från skatteförvaltningen i den omfattning som behövs i samverkansorganen. Detta beror framför allt på att det är oklart om 5 kap. 1 § omfattar hemliga uppgifter från skattemyndighet, vilket gör att skattemyndigheterna inte anser sig kunna lämna ut sekretessbelagd information med stöd av de allmänna sekretessbrytande bestämmelserna. Riksenheten mot ekonomisk brottslighet har påpekat att sekretessregleringen tar sikte på en traditionell myndighetsstruktur och på informationsutbyte främst inom ramen för enskilda ärenden. Sekretessregleringen kan därför motverka tanken bakom tillskapandet av samarbetsorgan. Som en konsekvens av att olika regler gäller för olika myndigheter blir sekretesskyddet för en och samma uppgift olika starkt beroende på hos vilken myndighet uppgiften förvaras. En framställning om utlämnande av en handling bedöms olika beroende på till vilken myndighet framställningen formellt har ställts. Regleringen uppfattas också som svårtillgänglig och svårtillämpad, vilket i sin tur kan leda till dels att uppgifter felaktigt lämnas ut, dels att uppgifter som faktiskt får lämnas ut inte når sin adressat. Det krävs enligt enheten ingående överväganden om hur sekretesslagstiftningens grundsyn skall kunna kombineras med de nya samarbetsformer som har införts. Riksåklagaren har påtalat att arbetet i samverkansorganen kan försvåras därför att frågor med anknytning till pågående eller förutsedd operativ verksamhet vid de olika myndigheterna inte kan diskuteras på grund av sekretessreglerna. En åklagarmyndighet har tagit upp samma fråga men framhållit att generella problem kan diskuteras utan att sekretessproblem uppstår. På handläggarnivå finns däremot svårigheter att utbyta information om pågående ärenden, planerade tillslag och specifika operativa frågor. De flesta problem kan dock enligt myndigheten lösas med hjälp av 1 kap. 5 § och 14 kap. 3 §. En annan åklagarmyndighet har föreslagit att det införs en regel dels om att myndigheter får utbyta information vid bekämpande av ekonomisk brottslighet, dels om att informationen kan sekretessbeläggas hos den mottagande myndigheten även innan förundersökning har inletts.

Enligt direktiven har vi i uppdrag att föreslå regler som möjliggör ett ökat informationsutbyte i det myndighetssamarbete som faller utanför konkreta förundersökningar. Regeringen har särskilt framhållit sådan samverkan som syftar till att förebygga brott och som har

samband med planering av myndighetsgemensamma aktioner eller dylikt. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 16.

Detta avsnitt ägnas åt informationsutbyte vid sådan mer eller mindre organiserad samverkan mellan myndigheter som inte i första hand är inriktad på enstaka brott eller händelser utan främst syftar till att från ett bredare perspektiv motverka ekonomisk brottslighet. Det typiska för sådan samverkan är att myndigheter och organ med andra uppgifter än brottsbekämpning engageras, framför allt myndigheter som i något hänseende har till uppgift att utöva tillsyn eller kontroll över näringsverksamhet, t.ex. livsmedelskontroll, brandsäkerhet eller liknande.

12.2 Den rättsliga regleringen m.m.

Förutom förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet finns det bara några få författningsregler som tar sikte på myndighetssamverkan. Förordningen innehåller regler om vilka samverkansorgan som skall finnas och deras uppgifter. Den innehåller däremot inte några bestämmelser om de enskilda myndigheternas skyldigheter, utöver skyldighet att lämna statistik och underlag till rapporter om hur brottsligheten utvecklas m.m.

I 6 § förvaltningslagen slås fast att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

För polisens del finns bestämmelser om samverkan med andra myndigheter och organisationer i 3 § polislagen. Där sägs att polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheterna. Vidare skall samarbete äga rum med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Polisen har ett särskilt åliggande att samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten. I andra stycket av samma paragraf slås fast att andra myndigheter skall ge polisen stöd i dess arbete.

I sekretesslagen finns det inte några sekretessregler som tar sikte på myndighetssamverkan och inte heller några sekretessbrytande regler.

Det finns tre publicerade JO-fall som belyser hur sekretessfrågor har hanterats i samrådsgrupper med flera myndigheter representerade (JO 1986/87 s. 159, JO 1989/90 s. 363 och JO 1990/91 s. 369). Samtliga beslut avser samrådsgrupper med tyngdpunkten inom det sociala området och hälso- och sjukvården. Polisen hade en aktiv roll i de två sistnämnda fallen. I de två förstnämnda fallen fann JO att reglerna om sekretess mellan myndigheter hade åsidosatts i olika avseenden. I JO 1990/91 s. 369 framgick av utredningen dels att sekretessfrågorna beaktats redan när gruppen bildades, dels att informationen gått enbart i en riktning, nämligen från ett område med mindre sträng sekretess

(polisens) till sådana med starkare sekretess (socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens). JO fann att polisen hade haft rätt att lämna sekretessbelagda uppgifter med stöd av två olika sekretessbrytande regler; dels generalklausulen (14 kap. 3 §), dels regeln om uppgiftsskyldighet (14 kap. 1 §) och riktade därför ingen kritik mot de myndighetsrepresentanter som deltagit i gruppen.

12.3 Organisatoriska former för samverkan mellan myndigheter

12.3.1 Ursprunget till myndighetssamverkan

Bekämpningen av ekonomisk brottslighet skiljer sig från annan brottsbekämpning på det sättet att den direkt involverar betydligt fler myndigheter än normalt. En anmälan om skattebrott eller brott mot borgenärer engagerar som regel, förutom polisen och åklagare, skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten och tillsynsmyndigheten i konkurs. I förekommande fall engageras även konkursförvaltaren. På motsvarande sätt engagerar en anmälan om miljöbrott, förutom polis och åklagare, tillsynsmyndigheter och tillståndsmyndigheter. Inte sällan är den ekonomiska brottsligheten utbredd över landet, varvid flera skattemyndigheter etc. kommer in i bilden. I motsats till vad som är fallet vid utredning av annan brottslighet ställer ekonomisk brottslighet ofta krav på att anmälaren eller tillsynsmyndigheten medverkar under olika faser av utredningsarbetet genom att ställa expertis och handlingar till förfogande eller på annat sätt. I arbetet med att förebygga ekonomisk brottslighet kan även exempelvis myndigheter som handhar registrering av juridiska personer spela en aktiv roll.

Det förhållandet att olika myndigheter, med skilda mål för verksamheten och med varierande åsikter om vilka arbetsuppgifter som skall prioriteras inom ramen för begränsade resurser, måste samverka i utredningarna har lett till problem. Krav från den ena eller andra myndigheten på att deras ärenden i första hand skall utredas, olika tidsperspektiv vid planering av verksamheten och brist på resurser hos vissa av myndigheterna har lett till svårigheter för myndigheterna att tillsammans planera verksamheten och bedriva den på effektivast möjliga sätt.

För att bl.a. komma till rätta med nyssnämnda problem har under en följd av år utvecklats olika former för myndighetssamarbete vid bekämpningen av ekonomisk brottslighet. De första frivilliga samverkansorganen tillkom redan i slutet av 1970-talet. För en mera ingående redogörelse se bl.a. Riksdagens revisorers rapport (1993/94:6

s. 52 ff.) och Ekobrottsberedningens betänkande Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1 s. 59 ff.).

Riksdagens revisorer framhöll i sitt förslag att det inte fanns något sammanhållet ansvar för myndigheternas arbete mot den ekonomiska brottsligheten. Revisorerna ansåg att en samordning var nödvändig men svår att åstadkomma under då rådande förhållanden och att den bristande samordningen ledde till att bekämpningen av ekonomisk brottslighet blev svag (1994/95:RR4 s. 235).

Ekobrottsberedningen pekade i sitt betänkande (Ds 1996:1) på att det inte fanns någon instans med samlad överblick över den ekonomiska brottsligheten och ansvar för att samordna åtgärder mot denna. Vidare påstods att myndigheterna saknade gemensam strategi och att det inte fanns någon plan för bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Arbetet var vidare enligt beredningen uppsplittrat på ca 200 myndigheter, vilka gjorde olika prioriteringar och vilkas resurser inte var avvägda i förhållande till varandra.

Genom förordningen (1995:736) om regional samverkan för bekämpning av ekonomisk brottslighet beslutade regeringen att det skulle finnas samverkansorgan för bekämpning av ekonomisk brottslighet i varje län. Senare har även ett centralt samverkansorgan, Ekorådet, tillkommit.

Det som nu har sagts har främst rört bekämpningen av traditionell ekonomisk brottslighet, bl.a. skattebrott och brott mot borgenärer. Även när det gäller miljöbrott har det med tiden växt fram likartade samarbetsformer.

Av regeringens senaste lägesrapport i fråga om den ekonomiska brottsligheten (skr. 1998/99:25) framgår att avsikten är att även bekämpningen av miljöbrott skall bli en uppgift för de regionala samverkansorganen och Ekorådet samt att det kan komma att inrättas en särskild miljöbrottsgrupp inom de regionala samverkansorganen. Regeringen har uppdragit åt Riksåklagaren att utarbeta ett samlat förslag till formerna för utredning av brott mot miljön. Uppdraget har redovisats genom en rapport till regeringen i december 1998, Effektivare miljöbrottsbekämpning. Rapporten innehåller en beskrivning av hur samverkan mot miljöbrott gestaltas för närvarande samt förslag till hur det framtida arbetet skall utformas.

12.3.2 De nuvarande samverkansorganen

Ekorådet

Med stöd av förordningen om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet har Ekorådet inrättats som ett centralt samverkansorgan. Ekorådet, som inte är en myndighet, skall särskilt följa utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten i samhället, tidigt uppmärksamma nya inslag i den ekonomiska brottsligheten, vara forum för överläggningar som rör samordning av de berörda centrala myndigheternas verksamhetsplanering inom ekobrottsområdet, ta initiativ till myndighetsgemensamma aktioner för att förebygga och bekämpa den ekonomiska brottsligheten samt analysera och utvärdera insatserna. I Ekorådet ingår riksåklagaren, generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten, rikspolischefen, generaltulldirektören, generaldirektören för Brottsförebyggande rådet, generaldirektören för Finansinspektionen och generaldirektören för Riksskatteverket. I Ekorådet ingår också företrädare för Jordbruksverket, NUTEK och PRV.

Ekorådet har så nyss påbörjat sin verksamhet att erfarenheterna av dess arbete ännu är mycket begränsade.

Regionala samverkansorgan

Regionala samverkansorgan, inrättade med stöd av 7 § förordningen om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet, finns i varje län. Deras uppgift är att inom länet utföra motsvarande uppgifter som Ekorådet har på central nivå. Inte heller de regionala samverkansorganen har myndighetsstatus. I dessa ingår landshövdingen, överåklagaren i åklagardistriktet, polischefen, chefen för skattemyndigheten och chefen för kronofogdemyndigheten samt företrädare för länsstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten och tullen. I den utsträckning landshövdingen medger detta kan även företrädare för andra statliga myndigheter, kommuner, näringsliv och organisationer medverka i arbetet (11 § förordningen).

I de regionala samverkansorganens arbete deltar och verkar varje myndighet inom sitt ansvarsområde. Det finns, utöver förordningen, inte några författningsregler som rör samverkansorganens verksamhet. Organen är avsedda att vara paraplyorganisation för myndighetssamarbetet på regional och lokal nivå.

I samverkansorganen diskuteras bl.a. prioritering, verksamhetsinriktning, resursbehov och gemensamma aktioner. Vidare analyseras utvecklingstendenser för att myndigheterna gemensamt skall stå bättre rustade inför nya typer av ekonomiska brott.

Undergrupper till de regionala samverkansorganen

Regeringen har i de myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna för år 1998 angett att myndigheterna på alla nivåer bör organisera gemensamma arbetsgrupper.

Under de regionala samverkansgrupperna finns som regel undergrupper som består av personal på lägre nivå. Dessa undergrupper har ofta en mera operativ inriktning. Hur grupperna är utformade varierar från ort till ort. Det normala är dock att polisen, åklagare, skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheten är representerade. Det varierar vilka enheter inom respektive myndighet som deltar. Utöver polismän från Ekobrottsmyndigheten eller ekoroteln kan företrädare för andra polisiära enheter delta. Åklagarrepresentationen varierar beroende på om verksamhetsområdet ingår i Ekobrottsmyndighetens område eller inte. Förutom de myndigheter som normalt medverkar i grupperna kan det finnas representanter för t.ex. tullen, Kustbevakningen och andra myndigheter. Ibland kan även andra organ delta i samverkan, t.ex. kommuner.

Det kan också finnas flera grupper i ett län. Det är då antingen grupper på olika nivåer, t.ex. en grupp med mellanchefer och en grupp med personal på fältet, eller grupper som är sammansatta för olika uppgifter.

I vissa län bedrivs verksamheten mera projektinriktat, varvid grupper sätts samman för att passa inriktningen på brottsbekämpningen vid en viss tidpunkt.

I samverkansgrupperna diskuterar man bl.a. regionala och lokala problem inom brottsbekämpningen samt utbyter allmän information. Samverkan kan också vara rent operativ och inriktad på en särskild utredning, ett visst företag eller en viss person. Vissa grupper ägnar sig åt att vidarebefordra och bearbeta tips om pågående ekonomisk brottslighet, spaningsuppslag, underrättelseuppgifter och liknande rörande enskilda personer eller företag, medan andra sysslar mera med att fastställa vilka projekt som det gemensamma arbetet skall inriktas på och att genomföra dessa projekt, t.ex. operation krogrensning.

I vissa områden träffas samverkansgrupper varje vecka eller t.o.m. oftare och utbyter regelbundet information, i andra träffas man mera sporadiskt.

Det förekommer olika uppgifter om i vad mån den information som vidarebefordras i grupperna är sekretessbelagd eller inte. Det finns också olika uppgifter om i vilken utsträckning handlingar med hemligt innehåll utväxlas.

Av det sagda framgår att verksamheten i undergrupperna ter sig mycket olika. Detta kan också till en del förklara varför man på vissa

håll anser att det inte föreligger några sekretessproblem vid myndighetssamverkan medan man på andra håll uttrycker stor oro över sekretessproblemen. Av våra kontakter har också framgått att vissa samverkansgrupper förefaller ha betraktat kraven på samverkan som ett överordnat intresse samtidigt som kunskaperna om sekretessregleringen varit bristfälliga. Inom några av dessa grupper kan det – i ambitionen att stärka samverkan – ha utbyttts sekretessbelagd information i större utsträckning än vad en korrekt tillämpning av gällande regler om sekretess mellan myndigheter torde medge.

12.4 Olika former av samverkan

I de föregående avsnitten har den organisatoriska uppbyggnaden av myndighetssamverkan och författningsstödet redovisats. För att ge en någorlunda heltäckande bild krävs också en redovisning av några av de vanligaste formerna av samverkan.

12.4.1 Branschkontroller¹

En av de vanligaste samverkansmetoderna är så kallade branschprojekt.

Operation krog-sanering – som är inriktad på ekonomisk brottslighet inom restaurangnäringen – är det bäst utvecklade exemplet på gemensamma kontrollaktioner. Operation krog-sanering började som ett enskilt projekt i ett län men bedrivs sedan ett par år tillbaka av samtliga länsstyrelser på uppdrag av regeringen. Enligt Branschsaneringsutredningen har i 22 län, i kombinerade lednings- och arbetsgrupper, deltagit företrädare för, förutom länsstyrelser, skattemyndigheter, polismyndigheter och kronofogdemyndigheter. I 15 län har även kommunen deltagit i någon form.

Krog-saneringen har som regel inletts med att ifrågasatta objekt har valts ut med hjälp av information från samtliga medverkande myndigheter om restaurangerna i det område som tagits ut för kontroll. De utvalda restaurangerna har därefter kontrollerats på plats av företrädare för olika kontroll- och tillsynsfunktioner samtidigt. Skattemyndigheterna har som ett led i detta arbete gjort revisioner mot en del av de besökta restaurangerna. Kronofogdemyndigheterna har deltagit i besök hos restauranger som har haft restförda skulder. Resultaten och erfarenheterna av verksamheten uppges vara goda. Det har bl.a.

¹ Beskrivningen är i huvudsak hämtad från Branschsaneringsutredningens slutbetänkande (SOU 1997:111).

konstaterats att sedan verksamheten inleddes har betydligt fler serveringstillstånd återkallats än under åren dessförinnan. Skatterevisionerna har medfört kraftigt höjda taxeringar och restförda restauranger har betalat sina skatte- och avgiftsskulder. Verksamheten har också ansetts ha en förebyggande effekt; bl.a. uppges betalningsviljan generellt ha ökat bland restaurangidkare. Restaurangföretag har dessutom kunnat stoppas innan skulderna till det allmänna har blivit alltför stora. I samband med inspektioner av restauranger har också arbetstagarnas anställningsförhållanden kontrollerats, varvid ett förhållandevis stort antal oklarheter har upptäckts. Som ett led i verksamheten har i olika län skilda delar av restaurangbranschen granskats. I ett län har man satsat på kontroll av serveringen vid festivaler och andra liknande evenemang, medan man i ett annat län har prioriterat kontroll av pizzerior.

Det har förekommit likartade kontroller inom andra branscher. Något som har kontrollerats i vissa län är den tillfälliga handeln vid marknader och mässor. Även städbranschen, byggbranschen, skrot-handlare, frisörer, flyttbranschen, fiskeribranschen och fastighetsmäklare har varit föremål för myndighetsgemensamma kontroller i olika delar av landet.

I vissa typer av gemensamma kontrollaktioner kartlägger skatteförvaltningen i samarbete med polis och åklagare en viss bransch där man misstänker att ekonomisk brottslighet förekommer. Varje myndighet bidrar med tillgänglig offentlig information. Myndigheterna gör därefter var för sig kontroller i register och kompletterar detta med annan för myndigheten tillgänglig information. När man samlat ihop ett grundmaterial förs – utan att sekretessbelagt material överlämnas – en diskussion med åklagare om vilka fall som kan bli aktuella för brottsutredning. Den fortsatta utredningen äger rum inom respektive myndighet. Inleds förundersökning övergår samarbetet till samverkan inom ramen för brottsutredning. Detta arbetssätt har använts bl.a. vid kontroller av yrkestrafiken. Verksamhet med sådan inriktning är snarare brottsuppdagande än brottsförebyggande. Aktioner av detta slag får emellertid antas ha även brottsförebyggande effekt så snart det blir känt att myndigheterna gemensamt satsar på att kontrollera regelefterlevnaden inom en viss bransch.

12.4.2 PEK-verksamhet²

Visst brottsförebyggande arbete bedrivs som så kallad PEK-verksamhet. Förkortningen PEK står för preventiv ekonomisk kontroll. Metoden har utvecklats i Göteborg men har spritts till olika delar av landet. Verksamheten bedrivs på lite olika sätt.

PEK-verksamheten har beskrivits av Branschsaneringsutredningen. Av beskrivningen framgår att två befattningshavare vid Göteborgspolisens ekorotel samt någon från skatteförvaltningen har ägnat sig åt PEK-verksamhet. Företrädare för polisen och skatteförvaltningen har sökt upp företagare och informerat om skatteregler, bokförings-skyldighet m.m. PEK-verksamheten har inte inriktats mot någon speciell bransch. Det typiska PEK-ärendet har börjat med ett tips. Därefter har PEK-tjänstemännen kontrollerat företagaren i skatteregistren. Om inget anmärkningsvärt har hittats har ärendet skrivits av. Om företagaren inte återfunnits i de register i vilka han borde ha varit registrerad har PEK-tjänstemännen besökt honom. Förutom att tjänstemännen har lämnat information om gällande regler har företagaren också kunnat få hjälp av dem med att fylla i blanketter och liknande. Enligt vad som påstås har besöken vanligen mottagits positivt. Uppgifter från besöken har sparats för efterkontroll och taxering.

Enligt Branschsaneringsutredningen är PEK-verksamheten ett resurssnålt arbetssätt där man når ut till ett stort antal företag som kan finnas i riskzonen för ekonomisk brottslighet. I betänkandet anges att tjänstemännen i Göteborg år 1995 fick in 145 tips, varav 95 ledde till PEK-ärenden. I 20 procent av fallen fann man oegentligheter avseende försäkringskassefrågor, i 24 procent avseende F-skatt och i 22 procent avseende mervärdesskatt. I tio procent av fallen genomfördes skatte-revision. Flera fall av socialförsäkringsbedrägerier avseende förtidspension upptäcktes. Det bör anmärkas att betänkandet inte innehåller några närmare uppgifter om i vilken utsträckning brott upptäcktes. Felaktigheter är nämligen inte liktydigt med brott.

I Stockholm har enligt uppgift PEK-verksamheten bedrivits på ett något annorlunda sätt. Där har polisen tillsammans med skattemyndigheten genomfört projekt inriktade på företagare inom ett visst geografiskt område eller inom en viss bransch. Exempelvis har alla företagare i en viss bransch och ett visst område eller alla företagare i en viss stadsdel besökts varvid information har lämnats om skatteregler och regler för företagande i allmänhet. Verksamheten har i huvudsak varit generellt inriktad men kan i vissa fall ha föranletts av iakttagelser

² Beskrivningen är i huvudsak hämtad från Branschsaneringsutredningens slutbetänkande.

rörande en enskild näringsidkare, t.ex. någon som bedrivit näringsverksamhet men inte varit registrerad hos skattemyndigheten. Uppgifter om vem som är registrerad som näringsidkare är som regel offentliga.

Branschsaneringsutredningen beskriver ett PEK-projekt i Stockholm riktat mot frisörer. I projektet deltog skattemyndigheten, polisen och försäkringskassan. Totalt besöktes 151 salonger med 179 näringsidkare. Projektet resulterade i att försäkringskassan utredde 28 ärenden. Vidare konstaterades att 56 näringsidkare inte betalade någon form av företagskatt.

På andra orter kan PEK-verksamheten ha haft ytterligare annan inriktning eller utformning eftersom denna verksamhet har växt fram ur praktisk samverkan utan någon bas i författning. Vilka myndigheter, utöver polisen, som har medverkat växlar också.

Även syftet med PEK-verksamheten förefaller ha skiftat mellan orterna. På vissa håll har verksamheten syftat till att förebygga brott genom allmän information riktad till grupper i riskzonen medan den på andra håll mera förefaller ha varit inriktad på kontroll av enskilda i syfte att uppdaga brott eller andra oegentligheter.

Regeringen har i olika sammanhang framhållit PEK-verksamheten som något som bör prioriteras och utvecklas.

Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket och Generaltullstyrelsen påtalade redan år 1997 vid redovisning av de regionala samverkansorganens rapporter att verksamheten gav upphov till frågeställningar som borde klarläggas och uttalade därvid följande (s. 18).

Enligt vår uppfattning bör det understrykas att PEK-verksamheten är av brottsförebyggande natur. Det bör därför vid besök hos näringsidkare endast vara fråga om information om gällande lagregler etc. PEK-verksamheten måste således hållas noga skild från annan kontrollverksamhet.

Vi anser det mindre lämpligt att benämna verksamheten ”kontroll” eftersom detta leder tankarna till något annat än vad som eftersträvas. Uttalandet i regeringens myndighetsgemensamma mål och riktlinjer om att kontakt skall sökas med näringsidkare som befinner sig i riskzonen för att dras in i ekonomisk brottslighet kan emellertid uppfattas som att det skall röra sig om enskilda personer som det redan finns vissa konkreta misstankar mot. Vi anser att det framför allt skall röra sig om näringsidkare i en viss utsatt bransch eller som befinner sig i en utsatt situation av något slag.

Enligt vår mening är det viktigt att PEK-verksamheten bedrivs på ett enhetligt sätt runt om i landet och med beaktande av vad som ovan uttalats om verksamhetens brottsföre-

byggande inriktning. De synpunkter som framkommit i samverkansorganens rapporter visar också att det finns behov av att klarlägga både praktiska och rättsliga frågor. Mot den bakgrunden framstår det som nödvändigt att regeringen närmare anger de rättsliga ramarna för PEK-verksamheten. Det bör sedan vara en fråga för berörda centralmyndigheter, främst Rikspolisstyrelsen och Riksskatteverket, att gemensamt analysera hur PEK-verksamheten skall bedrivas och att utveckla metoder för verksamheten i framtiden.

Några klarlägganden av det slag som efterlystes i yttrandet har inte redovisats. Det finns inte heller några centralt utformade riktlinjer för PEK-samarbetet vare sig inom polisen eller skatteförvaltningen. Riksskatteverket har dock under år 1998 tillsatt en arbetsgrupp med uppdrag att utarbeta förslag till vägledning för hur skatteförvaltningen kan medverka vid PEK-verksamhet.

12.4.3 Kontroll av vissa ärendetyper

Det är inte bara branscher som har varit föremål för samordnade myndighetsinsatser. Även olika företeelser har granskats. Bidragsfusk och konkurser har funnits på dagordningen i många län. I 1997 års rapport om regional myndighetssamverkan för bekämpning av ekonomisk brottslighet anges att kontrollaktioner har genomförts på följande områden: bidragsfusk, spritsmuggling, konkurser, EU-mervärdesskatt, exportbidrag för jordbruksprodukter, större entreprenadprojekt, felaktig ursprungsmärkning vid införsel av varor från annat EU-land, mervärdesskatt, handel med finsk dieselolja, offentlig upphandling, bolagstransaktioner, skogsförsäljning, aktiebolag med mindre aktiekapital än 100 000 kronor, punktskatt och stora investeringar.

Myndigheter samverkar även beträffande vissa typer av ärenden. Som exempel kan nämnas att det i något län finns en samarbetsgrupp med handläggare från skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten och polisen som ägnar sig åt frågor som kan komma upp i samband med konkurser. Även konkursförvaltare ingår i denna grupp. En annan grupp med handläggare från försäkringskassan, polisen, åklagarmyndigheten, skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten sysslar med frågor rörande bidragskontroller. I ett annat län samverkar skattemyndigheten med andra myndigheter, framför allt kronofogdemyndigheten, för att genomföra ett särskilt kontrollprojekt mot företag som ägs eller drivs av personer som tidigare har varit försatta i konkurs.

Av erfarenhet vet man att stora byggprojekt kan leda till avsevärda skatteundandraganden och att detta normalt uppdagas för sent, dvs.

först när entreprenörerna har gått i konkurs eller har lämnat landet. I län med stora anläggningsprojekt är därför granskningen av dessa en särskild fråga. Öresundsprojektet och Höga kusten-projektet är exempel på sådana.

Med anledning av byggandet av Öresundsbron har ett stort antal myndigheter gått samman i ett kontrollprojekt. I projektet deltar skattemyndigheten, kronofogdemyndigheten, polisen, åklagare, försäkringskassan, yrkesinspektionen, länsarbetsnämnden, tullen och tidigare även Riksenheten mot ekonomisk brottslighet. Projektet omfattar arbeten i samband med uppförandet av bron och de anslutningar som genomförs på den svenska sidan i form av vägar, tunnlar och järnväg. Projektet omfattar även arbeten som utförs på danska landanläggningar, i den mån de utförs av svenska företag.

Från skatteförvaltningens sida är målsättningen att anställda och företag som deltar i anläggningsarbetet skall få den vägledning i skattefrågor som de behöver och att de skall bli korrekt beskattade. Skatteförvaltningen skall också informera andra länder vars skattskyldiga är verksamma vid byggnationen, i syfte att dessa företag och personer beskattas i respektive land. Målen skall uppnås dels genom information och annan service till företag och anställda, dels genom revision och annan kontrollverksamhet. Skatteförvaltningen hämtar också in information från beställare, entreprenörer och underentreprenörer.

Höga kusten-projektet har omfattat anläggningen av ny motorväg med broar, bl.a. en ny bro över Ångermanälven. Vägverket har i egenkap av beställare anlitat ett antal entreprenörer, vilka i sin tur har anlitat underentreprenörer. Vägverket samverkade i projektet med skatteförvaltningen för att underlätta kontakterna mellan entreprenörerna och denna samt för att löpande följa upp att entreprenörerna fullgjorde sina skyldigheter i fråga om redovisning och betalning av skatter och avgifter. Vid upphandlingen försågs avtalen med klausuler som innebar att Vägverket bara anlidade entreprenörer som fullgjorde sina skyldigheter avseende betalning av skatter samt att en fortlöpande kontroll av entreprenörerna i detta hänseende ägde rum. Entreprenörerna svarade för att även underentreprenörerna fullgjorde motsvarande skyldigheter.

Vägverket lämnade kvartalsvis uppgifter till kronofogdemyndigheten om vilka entreprenörer som var verksamma i projektet. Kronofogdemyndigheten undersökte om någon av entreprenörerna var restförd, vilket skapade förutsättningar för skattemyndigheten att vid behov initiera åtgärder, som t.ex. att ifrågasätta företagets rätt att inneha F-skattebevis.

En entreprenör som inte följde skötsamhetskraven utan t.ex. underlät att betala debiterade och redovisade skatter och avgifter kunde göra sig skyldig till avtalsbrott och riskera att få betala vite till Vägverket motsvarande summan av de restförda beloppen eller, i sista hand, att avtalet hävdes.

12.4.4 Kontroll av vissa personer

Gemensamma kontroller kan också rikta sig mot vissa personer. Av 1997 års rapport om regional myndighetssamverkan framgår att kontrollaktioner har riktats mot s.k. mc-gäng. Vidare har flera samverkansorgan angett att aktioner har påbörjats eller skall påbörjas som avser punktmarkering av personer som tidigare har gjort sig skyldiga till ekonomisk brottslighet.

Regeringen har pekat ut vad som brukar kallas punktmarkering av kända brottslingar som en viktig form av samverkan (se bl.a. Ju96/4325 s. 4 och Ju98/4403 s. 3). Med detta avses att inrikta kontroll eller spaning rörande misstänkta företeelser mot personer med ett känt kriminellt förflutet i fråga om ekonomisk brottslighet.

Ändamålet med sådan verksamhet kan antingen vara att göra vederbörande uppmärksam på övervakningen i förhoppningen om att denne skall avstå från att begå brott eller att i hemlighet övervaka denne för att kunna avslöja brott.

12.4.5 Myndigheternas inbördes roller

Brottsbekämpning är i första hand en uppgift för polisen, tullen och åklagare. Det är också dessa myndigheter som är navet i den brottsförebyggande verksamheten. Vissa andra myndigheter svarar för brottsbekämpning och brottsförebyggande verksamhet inom sina specialområden. Dit hör tullen och skattebrottsenheterna vid skattemyndigheterna. Numera involveras även andra myndigheter i allt större utsträckning i arbetet med att förebygga ekonomisk brottslighet. Dessa myndigheter kan också i olika sammanhang agera för att förhindra brott.

Utöver sådant förebyggande arbete som äger rum inom ramen för gemensam information, gemensamma kontroller och liknande projekt samt gemensamma insatser för att få till stånd ändringar i lagstiftning bedrivs som vi tidigare har beskrivit också en mera operativt inriktad samverkan mellan myndigheterna. Detta arbete – som ibland ligger på gränsen till underrättelseverksamhet – synes närmast gå ut på att

uppdaga brott eller möjligen att förhindra brott. I vid mening är det också brottsförebyggande.

Uppgiften att uppdaga och förhindra brott vilar på polisen och i förekommande fall tullen. De övriga myndigheter som deltar i samverkan har typiskt sett andra väl definierade uppgifter som är till nytta för samarbetet. Kronofogdemyndighetens roll i en samverkansgrupp bör enligt vår mening i första hand vara att skaffa fram information som kan förbättra den exekutiva verksamheten och i övrigt att stödja de andra myndigheterna med kunskaper och kompetens. Skattemyndighetens uppgift är främst att försäkra sig om en effektiv och korrekt beskattning samt att på motsvarande sätt stödja de samverkande myndigheterna med kunskaper och kompetens. Numera har skattemyndigheterna också till uppgift att förebygga sådana brott som myndigheten får utreda. Hur denna uppgift på sikt kommer att påverka inriktningen av skattemyndigheternas medverkan i samverkansorganen är svårt att säga. För andra deltagande myndigheter gäller också att det är deras primära uppgifter som skall bilda basen i samverkan.

12.5 Ändamålet med myndighetssamverkan

12.5.1 Regeringens skrivelse om samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

Det övergripande syftet med samverkan mellan myndigheter är att de gemensamt, med hjälp av bättre utnyttjad information, samplanering och gemensamma insatser, skall effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

I den samverkan som har vuxit fram successivt under senare år kan man se olika utvecklingstendenser. Det växlar från ort till ort och över tiden vilka som medverkar, hur samarbetet bedrivs och för vilket syfte. Ändamålet med myndigheternas samverkan är en grundläggande fråga när man överväger behovet av ändrad sekretessreglering. Det är nämligen först när ändamålet har fastställts som behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan klarläggas.

För att belysa denna frågeställning är det nödvändigt att gå tillbaka till de dokument som bildat utgångspunkten för dagens brottsbekämpning.

Den samverkan som har vuxit fram och alltjämt utvecklas grundar sig bl.a. på regeringens skrivelse 1994/95:217 om samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. I denna skrivelse betonar regeringen

vikten av myndighetssamarbete på ekobrottsområdet och beskriver också i vilket syfte och på vilket sätt myndigheterna bör samarbeta.

Det övergripande syftet med de åtgärder som beskrivs i skrivelsen är att den ekonomiska brottsligheten skall kunna minskas påtagligt. Myndigheternas arbete med att förebygga, upptäcka samt utreda och lagföra ekonomisk brottslighet skall enligt regeringen utvecklas och effektiviseras. Även om dessa tre sidor av ekobrottsbekämpningen i och för sig anses lika viktiga och dessutom samspelar med varandra, skall enligt regeringen förhållandevis större vikt läggas vid det förebyggande arbetet. Regeringen poängterar att myndigheterna måste arbeta i nära samverkan för att kunna lyckas. Samverkan behövs enligt regeringen både för att lösa konkreta fall av brott och andra ärenden och för att på lång sikt få bort förutsättningarna för liknande brottslighet. Det handlar inte bara om att effektivisera samarbetet vid handläggningen av enskilda utredningar och andra ärenden. Myndigheterna måste också systematiskt och målmedvetet utveckla samarbetsformer på alla nivåer, bl.a. i form av *gemensamma strategier* för sitt arbete. I detta ligger bl.a. att myndigheterna gemensamt skall rikta in arbetet mot exempelvis vissa företeelser eller vissa utsatta branscher och gemensamt dra slutsatser på grundval av sina samlade kunskaper inom området. Detta innebär enligt regeringen att myndigheterna i samverkan måste utveckla funktioner för informationsutbytet. Kunskap och erfarenheter hos olika myndigheter eller andra aktörer skall enligt regeringen i ökad utsträckning tas tillvara och användas gemensamt, både när det gäller arbetets inriktning och utredning i konkreta ärenden. Verksamheten måste också planeras gemensamt. Myndigheterna skall enligt regeringen vidare utveckla ett *problemorienterat arbetssätt*.

Gemensamma kontrollaktioner skall vara ett ordinarie inslag i myndigheternas verksamhet. Som exempel på gemensamma kontrollaktioner har regeringen nämnt de målinriktade kontrollinsatser som har gjorts bl.a. inom restaurangnäringen och taxinäringen.

Regeringen har vidare anfört att det i samarbetskravet ligger att myndigheterna måste utveckla former för att snabbt och smidigt kunna göra *gemensamma punktinsatser* allt eftersom behov uppstår. Det kan exempelvis handla om att bilda tillfälliga projektorganisationer för att ingripa mot en viss brottslig företeelse som börjar bli vanlig eller helt enkelt för att arbeta med en ärendebalans. Punktinsatser bör enligt regeringen kunna sättas in successivt mot olika områden för att störa brottsliga aktiviteter över hela fältet av ekonomisk brottslighet.

En sådan utveckling och aktivering av myndighetssamverkan ställer enligt regeringen bl.a. krav på

- en samverkansorganisation på ledningsnivå, både centralt och i varje län för att utarbeta gemensamma strategier, ta initiativ till gemensamma kontrollaktioner, utvärdera gjorda insatser etc.,
- en nära samverkan i konkreta ärenden, exempelvis i fasta arbetsgrupper eller i projekt där alla berörda myndigheter deltar,
- ett utvecklat informationsutbyte där myndigheterna i största möjliga utsträckning har direkt tillgång till den information de behöver, oavsett hos vilken myndighet informationen finns.

Det är tydligt att den samverkan som regeringen förordar främst tar sikte på det brottsförebyggande arbetet. Det är således inte i första hand fråga om samverkan i syfte att uppdaga eller utreda brott, även om sådana åtgärder självfallet också kan sägas ha en brottsförebyggande effekt på längre sikt.

12.5.2 Myndighetsgemensamma mål och riktlinjer

Med början hösten 1996 har regeringen också utfärdat myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Syftet med dessa mål och riktlinjer är att precisera krav på ekobrottsbekämpningen som är gemensamma för flera centrala verk med underställda myndigheter.

I det första beslutet om mål och riktlinjer – som riktades till en bred krets av myndigheter – har regeringen närmare utvecklat sin syn på bl.a. myndighetssamverkan (regeringsbeslut 1996-11-28, Ju96/4325). Där anges som ett övergripande mål att myndigheterna skall öka sitt samarbete för bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Detta skall enligt regeringen gälla både i fråga om prioriteringar och andra övergripande frågor och i fråga om hanteringen av enskilda utredningar och ärenden. Dessutom skall myndigheterna samråda angående planering av verksamheten och den interna resursfördelningen. De myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna för år 1998 (Ju97/6910) och år 1999 (Ju98/4403) bygger vidare på samma tankegångar. Det bör dock särskilt nämnas att de senaste myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna, i motsats till tidigare, inte innehåller några uppmaningar att bedriva PEK-verksamhet.

12.6 Hindrar sekretess informationsutbyte?

I detta avsnitt gör vi en genomgång av de uppgifter som samverkansorganen förutsätts utföra och analyserar i vilken utsträckning information kan utbytas utan hinder av sekretess. Någon sådan analys har inte

redovisats i anslutning till regeringens uttalanden om hur verksamheten skall bedrivas.

Allmänt kan sägas att en renodlat brottsförebyggande verksamhet kan utformas så att det i princip inte uppstår några sekretesshinder medan en verksamhet inriktad på att uppdaga och förhindra brott kräver informationsutbyte inriktat på enskilda individer och är mycket svårare att genomföra utan att känslig sekretessbelagd information utväxlas.

För att kunna *följa och analysera utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten* krävs som regel inte tillgång till sekretessbelagd information. Vad som krävs är i stället avidentifierade uppgifter. Det krävs bl.a. uppgifter om antalet brott, vad de avser för brottstyp, var och när de har begåtts, vilka som begår brott, särskilda kännetecken på brotten och annan liknande information. Detta är typiskt sett information som polisen (och i förekommande fall tullen) förfogar över och som kan sammanställas i avidentifierad form. Den information som polisen har om upptäckta brott kan därefter kompletteras med information från andra myndigheter, exempelvis skattemyndigheten om ändrade beteendemönster i beskattningsfrågor, nya typer av avtal som åberopas, intyg som förefaller mindre seriösa och liknande. Kronofogdemyndigheten har tillgång till uppgifter om konkurser och utvecklingen av dem, missbruk och oegentligheter som iakttagits vid konkurshantering samt allmän kännedom om ekonomiska förhållanden som kan påverka den ekonomiska brottsligheten. Myndigheter med tillsynsuppgifter kan bidra med generella uppgifter om iakttagelser vid hantering av tillstånd och vid kontroller på plats. Vad som sagts här utgör bara exempel. Det är svårt att se att insamlande och analys av allmän information av detta slag förutsätter utbyte av sekretessbelagda uppgifter. Sekretessreglerna hindrar således enligt vår mening inte samverkan med denna inriktning.

Resultatet av gemensamt insamlade uppgifter bör sedan ligga till grund för det *problemorienterade arbetsätt* som regeringen förordar. Utvecklingen härav kan närmast ses som de slutsatser som dras med utgångspunkt i analysen av brottsutvecklingen. Sekretessreglerna lägger följaktligen inte hinder för denna typ av verksamhet.

Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt *nya former av ekonomisk brottslighet*. Här rör det sig i första hand om att identifiera nya problem och att upptäcka svagheter i lagstiftningen eller kontrollsystemen. Detta torde kunna göras utan att sekretessbelagd information behöver utbytas.

En sådan samverkan som syftar till att utarbeta *gemensamma strategier* kräver normalt inte heller något utbyte av sekretessbelagd information, eftersom dessa strategier också bör bygga på samlade

kunskaper av det slag som nyss har nämnts. Vad vi åsyftar är diskussioner om bl.a. den allmänna inriktningen av verksamheten, samordning av verksamhetsplanering, resurstilldelning och prioritering mellan olika uppgifter. Inte heller för sådan samverkan utgör sekretessreglerna några hinder.

När det gäller planeringen och genomförandet av *gemensamma kontrollaktioner* är förhållandet i allt väsentligt detsamma, även om man nu närmar sig ett område där sekretessbelagd information kan komma in i bilden. Den allmänna planeringen av gemensamma aktioner – t.ex. att avgöra vilken bransch eller företeelse som skall kontrolleras, när detta skall ske, vilka resurser som skall avsättas för ändamålet och vilka mål man vill uppnå – kan äga rum med stöd av sådan allmän information som inte är sekretessbelagd. Sammanställning av sådan bakgrundsinformation som är offentlig, t.ex. om företagen och deras företrädare, kan med fördel göras gemensamt eller av en av myndigheterna för samtligas räkning och sedan fortlöpande kompletteras genom samtliga myndigheters försorg.

Även detaljplaneringen av gemensamma kontrollaktioner kan genomföras utan hinder av sekretess, nämligen om varje myndighet gör denna för sig och agerar inom ramen för sin lagstiftning. En annan sak är att det, innan aktionen påbörjas, krävs en avstämning mellan myndigheterna. Denna torde i de allra flesta fall kunna göras utan att sekretessbelagd information om individer behöver avslöjas.

Inte ens urvalet av enskilda kontrollobjekt förutsätter i sig att sekretessbelagd information lämnas. Låt oss anta att bl.a. polisen, kronofogdemyndigheten, skattemyndigheten, länsstyrelsen och respektive kommun enas om att kontrollera restaurangnäringen. Den lösning som används i dag av vissa samverkansorgan är att göra upp en förteckning över samtliga restauranger inom det område som skall kontrolleras, varefter varje deltagande myndighet eller organ på förteckningen anger vilka objekt de anser viktigast att kontrollera – utan att röja för varje enskilt fall om detta beror på en pågående brottsmisstanke, skatterevision, ärende om indragning av utskänknings-tillstånd eller annat. I de fall informationen är offentlig kan den givetvis lämnas men den nu angivna modellen kan användas även i de fall det är viktigt att inte röja grunden för att ett visst objekt bör kontrolleras. Om det inte finns resurser att kontrollera alla förefaller det rimligt att de objekt som pekats ut av flera myndigheter bör prioriteras. Likaså bör sådana objekt prioriteras tidsmässigt om inte alla kontroller kan genomföras i ett nära tidsmässigt sammanhang.

Genomförandet av gemensamma kontrollaktioner kan kräva eftertanke, dels för att inte sekretessbelagd information skall röjas i onödan, dels för att inte någon av de medverkande skall överträda sitt

regelsystem. För att närmare illustrera detta kan de samordnade kontrollerna inom operation krogspaning tjäna som exempel. Kontrollerna har gått till så att företrädare för myndigheterna gemensamt har besökt olika restauranger. Var och en av myndigheterna har agerat utifrån sin roll och de förutsättningar som gäller för den egna uppgiften. Skattemyndigheten har deltagit genom att t.ex. kontrollera om all försäljning stämplat in i kassaapparaten. Om man påträffat personer som arbetat i restaurangen men haft oklara anställningsförhållanden har skattemyndigheten kunnat föreskriva att tillståndshavaren månatligen skall redovisa vilka han betalat arbetsgivaravgifter för. Polisen har deltagit genom att bl.a. kontrollera om utländska personer som arbetat i restaurangen haft rätt att vistas i landet. Vidare har polisen kontrollerat den allmänna ordningen på restaurangen, vilket kunnat leda till krav på att den skall anlita ordningsvakter. Polisen har också kontrollerat att inte insmugglad eller olovligt tillverkad sprit serveras. Brandförsvaret har kontrollerat brandskyddet, miljö- och hälsoskyddsförvaltningen har inspekterat köket och yrkesinspektionen har kontrollerat att arbetsförhållandena varit tillfredsställande. Med en genomtänkt utformning av kontrollerna har varje myndighet kunnat följa sina regler.

Vid diskussion om verkställighet av gemensamma kontroller har framkommit önskemål om att de som deltar i sådana aktioner alltid bör känna till om den som skall kontrolleras tidigare har gjort sig skyldig till brott. Skälet för detta skulle vara att myndighetsföreträdarna vid behov måste kunna skydda sig från angrepp. Enligt vår mening är detta en fråga som polisen självfallet bör vara uppmärksam på, men det krävs inte att alla samverkande har tillgång till uppgifter om tidigare brottsbelastning.

Det förefaller råda enighet om att operation krogspaning har inneburit att myndigheterna, med en i förhållande till den totala effekten begränsad insats, har kunnat utföra koncentrerade kontroller som avslöjat brott och missförhållanden av olika slag. Om samma myndigheter hade agerat var för sig hade de inte kunnat åstadkomma en så slagkraftig insats. Fortsatt arbete med denna inriktning kan liksom nu äga rum utan att sekretessbelagd information måste utbytas.

Vid förberedelser för gemensamma kontrollaktioner kan det emellertid, i nära anslutning till att aktionen genomförs, behöva lämnas även sekretessbelagd information. Därför bör också nämnas något om de sekretessregler som i första hand är aktuella. Enligt 4 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Planer på kontroller av olika slag skyddas genom

bestämmelsen. Denna sekretess överförs till andra myndigheter. Vidare gäller sekretess enligt 5 kap. 1 § bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning, tvångsmedel och polisens, tullens och åklagares verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Planer på att ingripa mot någon i anledning av brott kan således skyddas. Även denna sekretess överförs. Om det är nödvändigt att lämna uppgifter för att den gemensamma kontrollaktionen skall genomföras kan sekretessen mellan myndigheter brytas med stöd av 1 kap. 5 §. Sekretess gäller därefter för uppgifterna hos den mottagande myndigheten om någon av de ovan angivna sekretessreglerna är tillämplig. Sådana uppgifter kan alltså utbytas med stöd av gällande regler. Vi kommer senare att diskutera behovet av ytterligare sekretessregler för planläggning av gemensamma aktioner (se avsnitt 16).

Som vi framhållit tidigare krävs det normalt inte tillgång till sekretessbelagd information för *brottsförebyggande arbete*. Sådan PEK-verksamhet som består i att polisen tillsammans med företrädare för skattemyndigheten allmänt informerar företagare inom ett visst område eller inom en viss bransch om skatteregler och andra regler för näringsidkare är ett typiskt exempel på detta. Om verksamheten emellertid utformas med inriktning på spaning och brottsuppdagande kommer sekretessfrågor in i bilden, vilket vi återkommer till.

Att tjänstemän från olika myndigheter *deltar i fasta arbetsgrupper eller i enskilda projekt* ställer krav på att tjänstemännen behärskar sekretessregleringen och respekterar de gränser denna sätter men förutsätter inte i sig en annorlunda reglering än i dag.

Inte heller för den *analys och utvärdering av verksamheten* som bör utgöra en viktig del av samverkan krävs det som regel att sekretessbelagd information utbyts. Beslut i skattefrågor och åtalsfrågor är offentliga. Allmänna domstolars och förvaltningsdomstolars domar och beslut likaså. Uppföljning i form av statistik förutsätter normalt att uppgifterna avidentifieras. Denna samverkan kan således också bedrivas utan hinder av sekretess.

I fråga om *regelbundet informationsutbyte* bör framhållas att det är både möjligt och önskvärt att åstadkomma ett sådant inom ramen för myndighetssamverkan. En stor del av den aktuella informationen är, som tidigare har nämnts, offentlig. Det ligger ofta ett stort värde i att även sådan information sammanställs och bearbetas systematiskt. Detta utgör t.ex. en viktig komponent i allt underrättelsearbete. Man skall därför inte underskatta värdet av att utbyta sådan information. Den kan, tillsammans med information som finns vid den egna myndigheten, visa sig vara avgörande för om konkreta åtgärder skall vidtas mot en fysisk eller juridisk person. Avidentifierad information om företeelser i näringslivet som bör uppmärksammas, förekomsten av missbruk, etc.

har på motsvarande sätt ett betydande värde om den utnyttjas systematiskt.

Här kan finnas anledning att särskilt beröra frågan om *spridning av domar och uppgifter som härrör från domar i brottmål*, eftersom den frågan inte är helt okomplicerad. Även detta kan enligt vår mening lösas med genomtänkta rutiner.

I domstolen är en dom alltid offentlig, låt vara att vissa avsnitt i undantagsfall kan sekretessbeläggas. En viktig fråga är då om brottmålsdomar kan vara underkastade sekretess hos andra myndigheter än domstolen, t.ex. hos åklagare. Domar innehåller normalt uppgifter som kan vara av mycket integritetskänslig art även utöver uppgifterna om brottet, t.ex. uppgifter om brottslingens hälsa, personliga och ekonomiska förhållanden etc. Det förhållandet att en uppgift inte är underkastad sekretess hos avsändaren hindrar i och för sig inte att det kan finnas regler hos mottagaren som gör att uppgiften blir sekretessbelagd där. Det ligger i sekretessregleringen att samma uppgift kan ha olika skydd beroende på var den finns. Detta skulle tala för att uppgifter i en dom om en enskild skulle omfattas av sekretess hos åklagaren till skydd för den enskilde. När det gäller domar i brottmål gör sig emellertid särskilda synpunkter gällande. Syftet med att domstolens domar, liksom förhandlingarna, är offentliga är att gagna öppenheten i rättsväsendet. Domar intar i detta hänseende en särställning i jämförelse med alla andra typer av dokument. Det ter sig därför främmande att uppgifter i domar som härrör från allmän domstol skulle omfattas av sekretess hos någon annan myndighet, även om det hos denna myndighet i och för sig finns sekretessregler till skydd för den enskilde. Dessutom har åklagaren som regel mottagit domen som ett resultat av sin talan i domstol, varvid sekretessen enligt 9 kap. 17 § till skydd för enskild normalt har upphört hos åklagaren till följd av reglerna i 9 kap. 18 §. Vår slutsats blir därför att en dom som åklagaren mottagit i anledning av en av honom förd talan inte omfattas av sekretess, utom i de fall domen innehåller en av domstolen sekretessbelagd uppgift.

Däremot kan sekretess enligt 9 kap. 17 § gälla för sådana domar som åklagaren eller polisen har fogat till en förundersökning, exempelvis en dom som bifogats en förundersökning rörande tillvitelse som bestått i att någon uppgett en annan persons namn och dömts i detta namn. I det tänkta exemplet utgör domen ett inslag i åklagarmyndighetens verksamhet för att utreda brott och skulle därmed kunna omfattas av sekretess enligt 9 kap. 17 §.

Enligt vår mening får det anses utgöra en konsekvens av vår öppenhet i domstolsförfarandet att en brottmålsdom normalt inte omfattas av mera sekretess hos en åklagare än den skulle ha gjort hos

domstolen. Under alla omständigheter torde en sekretessprövning leda till att domen eller uppgifter ur den kan lämnas ut.

Det finns emellertid andra begränsningar i rätten att sprida uppgifter än de som följer av sekretessregleringen. Att sprida uppgifter om någons brottsliga förflutna kan – även om uppgiften är korrekt och offentlig – i vissa fall vara straffbart som förtal. Som exempel kan nämnas att någon sprider till grannarna i ett radhusområde att en viss husägare dömts för stöld eller delar ut kopior av den aktuella domen. Allt spridande av uppgifter om brottslig belastning är dock inte otillåtet. Ansvar för förtal är uteslutet bl.a. om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgiften. En tjänsteförpliktelse att lämna information innebär alltid att uppgiftslämnandet anses försvarligt. Om det inte föreligger en uttrycklig skyldighet måste alltid en bedömning göras i det enskilda fallet.

Mot bakgrund av syftet med myndighetssamverkan får det normalt anses försvarligt att lämna uppgifter ur domar. Detta förutsätter dock enligt vår mening att utlämnandet utgör ett naturligt led i den bedrivna verksamheten. Det avgörande torde vara syftet med spridningen. Det vanligaste syftet med att lämna uppgifter vid myndighetssamverkan torde vara antingen att belysa en viss rättslig fråga eller att återrapportera resultatet av pågående arbete. Så länge spridandet sker som ett led i sådan verksamhet är det enligt vår mening försvarligt. Det är emellertid att föredra om domar kan diskuteras i oidentifierad form. Domar bör självfallet inte heller spridas till fler myndigheter än de som har behov av dem. En kommun eller en försäkringskassa torde normalt inte ha något behov av en brottmålsdom i dessa sammanhang, för att ta ett exempel. Det finns därför anledning att iaktta försiktighet och inte rutinmässigt överlämna domar för kännedom till samtliga medverkande i ett samverkansorgan eller annan grupp.

Det kan också finnas anledning att kort beröra *information som härrör från internationellt samarbete*. Flera överenskommelser om inbördes rättshjälp i brottmål innehåller bestämmelser om informationsutbyte. Sådant informationsutbyte avser bl.a. upplysningar och bevismaterial som myndigheterna i de berörda staterna har intresse av att utnyttja i sin verksamhet. I överenskommelserna anges ofta villkor för hur informationen får utnyttjas. Enligt 1 § lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet skall en svensk myndighet, som har fått upplysningar eller bevismaterial från en främmande stat för att användas i underrättelseverksamhet om brott, vid utredning av brott eller i ett rättsligt förfarande med anledning av brott, följa eventuella villkor som gäller på grund av överenskommelsen och som begränsar möjligheten

att utnyttja materialet. Detta gäller oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning. Denna bestämmelse innebär att bl.a. polisens skyldighet att utreda brott och åklagares åtalsplikt ställs åt sidan till förmån för ett villkor att materialet inte får utnyttjas. Med att "utnyttja" upplysningar avses enligt förarbetena inte bara att myndigheten lägger det till grund för egna beslut eller åberopar det i domstol utan också att en myndighet, som genom materialet får kännedom om en viss omständighet, enbart av den anledningen inleder en undersökning på området, även om informationen senare inte kommer att utgöra beslutsunderlag eller liknande (prop. 1990/91:131 s. 23). I 1 kap. 4 § tredje stycket sekretesslagen finns en hänvisning till lagen. Motsvarande begränsningar finns intagna 9 kap. 3 § för skatte- och tullverksamheten och för verksamheten inom exekutionsväsendet.

I den mån en överenskommelse med främmande stat begränsar rätten att utnyttja information kan informationen i fråga inte spridas i ett samverkansorgan. Däremot är det inte säkert att informationen måste hållas hemlig. Detta får avgöras med utgångspunkt i sekretessregleringen. I dessa fall föreligger således hinder mot att sprida information oavsett om den är sekretessbelagd eller inte.

Med denna beskrivning har vi velat klargöra att väsentliga delar av den verksamhet som samverkansorganen förutsätts bedriva inte begränsas av sekretessreglerna. När det gäller samarbetet i enskilda ärenden i den operativa verksamheten ter det sig dock annorlunda. I fråga om möjligheterna att utbyta information om *pågående eller fullbordade brott* hänvisar vi till vad som sagts i avsnitt 8. Frågan om utlämnande av uppgifter om *planerad brottslighet* har vi behandlat i avsnitt 9. Utlämnande av uppgifter om *misstänkta personer* har vi diskuterat i avsnitt 11.

12.7 Överväganden och förslag

Innan vi går in på frågan om det bör införas nya sekretessregler eller sekretessbrytande regler för myndighetssamverkan måste vi ta ställning till om andra åtgärder bör vidtas för att effektivisera myndighetssamverkan. Inledningsvis tar vi upp frågan om den nuvarande regleringen av samverkan behöver förstärkas oberoende av sekretessfrågorna.

12.7.1 Behövs det särskilda regler för att uppmuntra informationsutbyte mellan myndigheter?

För att en positiv utveckling av samverkan mellan myndigheter skall komma till stånd bör kravet på att alla berörda myndigheter skall samarbeta och dela med sig av sin kunskaper och erfarenheter tydliggöras. Detta är nödvändigt för att uppnå syftet att förebygga brott och effektivisera brottsbekämpningen. Vi föreslår att de viktigaste delarna av förordningen om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet förs över i en ny lag och att skyldigheten att samarbeta lagfästs.

Vidare föreslår vi en regel om att de myndigheter som skall tillämpa bestämmelserna om statliga myndigheters riskhantering särskilt skall uppmärksamma risken för ekonomisk brottslighet riktad mot stöd, bidrag eller liknande förmåner som utgår av allmänna medel eller EU-medel.

Bekämpning av ekonomisk brottslighet har länge varit en prioriterad samhällsfråga. Regeringen har vidtagit kraftfulla åtgärder för att få till stånd ett bättre samarbete mellan myndigheter som kommer i kontakt med detta problem. De myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna är ett exempel på detta, liksom även inrättandet av regionala samverkansorgan. De myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna är statsmakternas direktiv för hur verksamheten bör bedrivas, men är inte bindande för myndigheterna på samma sätt som en författningsreglering. Målen och riktlinjerna riktar sig till berörda statliga myndigheter på central och regional nivå inom åklagarväsendet, polisväsendet, tullen, skatteförvaltningen och exekutionsväsendet samt till länsstyrelserna, Brottförebyggande rådet, Jordbruksverket, Naturvårdsverket m.fl. myndigheter. Det ingår i uppgifterna för Ekorådet och de regionala samverkansorganen att medverka till att direktiven omsätts i praktiskt arbete. Varken Ekorådet eller de regionala samverkansorganen har emellertid befogenheter att ingripa i de enskilda myndigheternas arbete eller att samordna verksamheten annat än genom frivilliga överenskommelser.

Det förekommer ett livaktigt samarbete mellan de myndigheter som har till uppgift att bekämpa ekonomisk brottslighet och andra myndigheter och organ. Detta samarbete är särskilt väl utvecklat mellan dem som oftast samverkar. I förhållande till andra myndigheter och organ är samarbetet lovande på många punkter men bygger på frivilliga insatser. Samarbetet varierar också i omfattning och kvalitet från ort till ort, beroende inte minst på enskilda tjänstemäns intresse och

samarbetsvilja. Som exempel kan nämnas att det samarbete som förekommit i Stockholms län under ledning av landshövdingen har bildat mönster för tillkomsten av de regionala samverkansorganen.

Enligt vår mening kommer utvecklingen i fråga om samverkan inte att gå tillräckligt fort om man enbart skall lita till goda föredömen och enskilda initiativ. Det finns ett behov av att – utöver de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen, polislagen och de myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna – ytterligare markera kravet på att alla berörda myndigheter samarbetar för att förebygga brott och effektivisera brottsbekämpningen. Det är också viktigt att tydliggöra kravet på att myndigheterna delar med sig av sina kunskaper och erfarenheter i frågor som är av betydelse för den gemensamma bekämpningen av ekonomisk brottslighet.

Mot den nu angivna bakgrunden bör övervägas dels om den nuvarande förordningen om myndighetssamverkan behöver förändras, dels vilka förändringar i övrigt som behöver göras.

Enligt vår mening ger enbart en förordning en alltför svag förankring åt de viktiga samarbetsfrågorna, särskilt om man vill gå vidare och utveckla myndighetssamarbetet och informationsutbytet. Visserligen är myndighetssamverkan en fråga som inte kräver lagform enligt reglerna i regeringsformen. Samtidigt rymmer de nya arbetsformerna så många aspekter där effektivitet och integritet måste vägas mot varandra att det ter sig naturligt att riksdagen får tillfälle att övergripande ta ställning till hur samarbetet mellan myndigheterna skall utformas. Det är också viktigt att riksdagen får möjlighet att ta ett samlat grepp på frågorna om myndighetssamarbete och informationsutbyte eftersom detta inte bara rör ekobrottsområdet utan lika mycket samverkan mellan myndigheter när det gäller ungdomsbrott eller mellan sociala och brottsbekämpande myndigheter i narkotikafrågor. Ett ställningstagande från riksdagen ger också en bättre bas för att utveckla det framtida myndighetssamarbetet.

Vi föreslår därför att delar av den nuvarande förordningen om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet förs över till en ny lag, medan detaljreglerna alltjämt behandlas i förordning.

Den nuvarande förordningen innehåller inte några bestämmelser om vad de myndigheter som skall delta i samverkan har att iakttä, utöver kravet i 12 § på att utarbeta en årlig rapport och bestämmelsen i 14 § om skyldighet att lämna statistiska uppgifter och annat underlag till Ekobrottsmyndigheten. Enligt vår mening bör den nya lagen innehålla uttryckliga bestämmelser om samarbete. Visserligen får man då en viss dubbelreglering i förhållandet mellan polis och åklagare eftersom 3 § polislagen reglerar dessa myndigheters samarbete generellt, men detta får enligt vår mening godtas.

Myndighetssamverkan bör vidare omfatta myndigheter med tillsyn över verksamhet där ekonomisk brottslighet kan förekomma. Länsstyrelserna är genom sin tillsyn enligt alkohollagstiftningen och lagstiftningen om yrkestrafik exempel på sådana myndigheter. Likaså bör myndigheter som ansvarar för utbetalning av stöd, bidrag eller liknande förmåner som utgår av allmänna medel eller EU-medel omfattas av regleringen. Det framgår bara indirekt av den nuvarande förordningen, genom uppräknigen av vilka myndigheter som skall ingå i Ekorådet och i de regionala samverkansorganen, vilka myndigheter som avses samarbeta. Att den nya lagen omfattar fler myndigheter behöver inte innebära att dessa också skall ha företrädare i samverkansorganen. Vi anser tvärtom att det inte är nödvändigt att fler myndigheter är företrädare i dessa. Däremot skapar lagen en plattform för samarbete om nya brottsformer skulle kräva detta. Vidare inskräper lagen vikten av att myndigheter ägnar uppmärksamhet åt ekonomisk brottslighet.

I en sådan lag bör också frågan om statliga myndigheters riskhantering och behovet av att i denna hantering även ta hänsyn till risken för att utsättas för ekonomisk brottslighet lyftas fram. Enligt 3 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering skall varje myndighet identifiera vilka risker för skador och förluster som finns i myndighetens verksamhet. Till dessa risker hör också risken att utsättas för brottslighet av olika slag. Enligt vår mening är myndigheternas analys av och beredskap mot ekonomisk brottslighet ett försummat område. Det är främst sådana myndigheter som beviljar eller utbetalar bidrag till bl.a. näringsverksamhet som riskerar att utsättas för ekonomisk brottslighet av utomstående. Vi anser att även myndigheter som har till uppgift att besluta om utbetalning av stöd, bidrag eller liknande förmåner som utgår av allmänna medel eller EU-medel bör omfattas av regleringen. Myndigheternas interna kontroll kan också behöva stärkas för att minska riskerna att utsättas för ekonomiska brott av personer i ledande ställning inom myndigheten. Den frågan har Justitiekanslern tagit upp i en rapport i februari 1997 till regeringen, Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning. Rapporten föranleddes av ett uppdrag från regeringen att kartlägga behovet av att stärka kontrollen över medelsförvaltning m.m. inom den offentliga förvaltningen.

Det är enligt vår mening vidare mycket angeläget att arbetet med att förhindra att EU-bidrag används för fel ändamål får en tydligare knytning till bekämpningen av ekonomisk brottslighet.

Införandet av en särskild lag om myndighetssamverkan skapar dessutom en lagteknisk plattform för att – om lagstiftaren så vill – införa särskilda regler om informationsutbyte vid myndighetssamverkan. Om

den föreslagna lösningen med en ny lag väljs bör ikraftträdandet åtföljas av en informationsinsats riktad mot de myndigheter som inte tidigare haft lika klart definierade skyldigheter att bidra till att förebygga och förhindra ekonomiska brottslighet. Det är en naturlig uppgift för Ekobrottsmyndigheten att ta sig an detta.

Den föreslagna lagen innebär inte någon förändring i fråga om samverkansorganens status. De kommer således inte att ha myndighetsstatus i fortsättningen heller. Vi återkommer i det följande till frågan om huruvida verksamheten trots detta är så fast organiserad att den är att anse som en självständig verksamhetsgren i sekretesshänseende.

Det krävs enligt vår mening inte något bemyndigande för regeringen att utfärda föreskrifter till lagen; detta följer av att området ligger inom ramen för regeringens vanliga normgivningskompetens enligt 8 kap. regeringsformen.

12.7.2 Utgångspunkter för den fortsatta diskussionen

Det övergripande syftet med samverkan är enligt regeringen att myndigheterna gemensamt, med hjälp av bättre utnyttjad information, samplanering och gemensamma insatser skall arbeta effektivare.

Man kan då ställa sig frågan vad som avses med detta. Skall samverkan huvudsakligen bedrivas i syfte att förebygga och förhindra brott? Eller är avsikten att uppdaga begångna brott och samverka för en effektiv brottsutredning? Eller syftar samarbetet till en samlad insats med inte bara effektivare brottsutredning utan totalt sett effektivare insatser mot den ekonomiska brottsligheten innefattande även effektivare skatteutredning, konkursutredning, indrivning etc.? Skall myndigheterna gemensamt ta itu med enskilda ärenden eller skall de tillsammans ägna sig åt mera långsiktigt och strategiskt arbete för att motverka brott? Svaret på dessa frågor är inte givet. Det bör också framhållas att ett långsiktigt och strategiskt arbete självfallet inte behöver stå i motsatsförhållande till samarbete i enskilda ärenden. Tvärtom utgör vardagsarbetet på myndigheterna en utmärkt källa att hämta näring ur för underrättelsearbete, analys av utvecklingstrender och diskussion om inriktningen av brottsförebyggande arbete.

I de myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna anges särskilt att – inom lagens ram – information skall lämnas till de myndigheter som behöver den i sitt arbete. Som exempel nämns uppgifter om pågående brottslighet, om misstänkt brottslighet i övrigt och om misstänkta personer samt erfarenheter rörande brottslighetens inriktning och former.

Vid en närmare analys är det svårt att av regeringens uttalanden utläsa hur det är tänkt att informationsutbytet skall utvecklas. Av vissa uttalanden att döma verkar det inte ha varit regeringens avsikt att i första hand uppmuntra ett ökat utbyte av information om enskilda individer. Å andra sidan framhåller regeringen att en nära samverkan bör förekomma också i konkreta ärenden och som exempel på uppgifter som bör vidarebefordras nämns uppgifter om misstänkta personer.

Denna kluvenhet avspeglar sig också i hur verksamheten faktiskt har utvecklats. Av redovisningen för PEK-verksamheten framgår att det råder olika uppfattningar om hur samarbetet skall gestalta sig och att verksamheten kan ha olika inriktning och syften.

I det följande diskuterar vi annan samverkan än sådan som förekommer inom ramen för enskilda ärenden. Beträffande samverkan i enskilda ärenden hänvisar vi till avsnitt 8–11.

12.7.3 Andra åtgärder som bör vidtas för att effektivisera myndighetssamverkan

Vi föreslår att det skall vara en prioriterad uppgift för Ekobrottsmyndigheten att bedriva metodutveckling avseende samverkansformer. Nya metoder bör utsättas för juridisk analys, innefattande bl.a. sekretessaspekterna, innan de sprids.

Innan man överväger sekretessbrytande regler måste också undersökas i vilken mån myndighetssamverkan kan effektiviseras med andra medel. En viktig aspekt är behovet av gemensam policy och gemensamma riktlinjer för den verksamhet som bedrivs i samverkan.

Det bör enligt vår mening vara en prioriterad uppgift för Ekobrottsmyndigheten att bedriva metodutveckling – innefattande juridisk analys – avseende sådana verksamheter som förekommer i samverkan. Sekretessaspekterna har en given plats i en sådan analys. Det bör också vara en viktig fråga för Ekorådet att initiera metodutveckling och att aktivt verka för att nya metoder sprids.

Ett område som kan kräva metodutveckling är enligt vår mening PEK-verksamheten. Regeringen har vid olika tillfällen framhållit PEK-verksamheten som ett bra exempel på brottsförebyggande insatser. Några närmare redovisningar av verksamheten i fråga eller någon analys av den från juridiska utgångspunkter har dock inte presenterats, trots att behovet av klara riktlinjer från statsmakternas sida påtalades redan år 1997 (se avsnitt 12.4.2).

Vi har funnit att det råder oklarhet om hur PEK-verksamheten bör bedrivas. Det framgår inte vilka juridiska överväganden som har legat bakom den nuvarande utformningen av denna verksamhet på vissa orter. Den verksamhet som har beskrivits ger i vissa fall mera intryck av att vara ett sätt att genomföra kontroller med polisen som synligt stöd än en informationsinsats. Brottsförebyggande verksamhet får enligt vår mening inte tas som ursäkt för att på plats kontrollera vissa förhållanden. Det är därför viktigt att, som påpekades i yttrandet från centralmyndigheterna, hålla PEK-verksamheten noga skild från kontrollverksamhet.

Det är olyckligt om en arbetsmetod som har ett vällovligt syfte och som kan utvecklas till ett effektivt redskap i kampen mot ekonomisk brottslighet riskerar att förfelas därför att de juridiska och praktiska förutsättningarna – inklusive ställningstaganden till integritetsfrågor – inte har blivit tillräckligt belysta innan metoden börjar användas och få allmän spridning. Även etiska frågor kan behöva belysas och övervägas.

En annan arbetsmetod som regeringen har förordat är punktmarkering. Med detta avses enligt de myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna att inrikta kontroll och spaning mot misstänkta företeelser m.m. mot personer med ett känt kriminellt förflutet i fråga om ekobrottslighet.

En arbetsmetod som bygger på särskild kontroll av personer som tidigare har dömts eller misstänkts för brott förutsätter mycket grannliga bedömningar. Här kan erinras om vad regeringen i propositionen om polisens register har uttalat om att det är angeläget att uppgifter om en persons förflutna inte sprids mer än vad som är absolut nödvändigt (prop. 1997/98:97 s. 65) och att riksdagen på förslag av regeringen nyligen beslutat om skärpningar i sekretessen för sådana uppgifter till skydd för den enskilde. Det förefaller svårt att förena dessa båda synsätt. Det är därför enligt vår mening mycket angeläget att även denna typ av verksamhet genomlysas och att det utformas riktlinjer för vad som får anses tillåtet och vad som bör undvikas.

För att uppnå ökad effektivitet är det också viktigt att kännedom sprids om korrekta men samtidigt effektiva metoder och att det finns utrymme för en fortlöpande, kontrollerad utveckling när det gäller den brottsförebyggande verksamheten. Enligt vår mening finns det nämligen goda förutsättningar att utveckla nya former för samverkan men dessa bör självfallet underkastas en kritisk analys innan de anammats allmänt.

På motsvarande sätt är det viktigt att analysera eventuella juridiska problem med verkställighet av gemensamma kontroller för att undvika att dessa ifrågasätts i efterhand.

Det bör också vara en prioriterad uppgift för Ekobrottsmyndigheten att verka för utbildning och kompetensutveckling över myndighetsgränserna i fråga om sekretess vid myndighetssamverkan. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 22.

12.7.4 Bör nya sekretessregler införas för arbetet i samverkansorgan?

Vi föreslår inte några nya regler om sekretess eller sekretessgenombrott i samverkansorgan.

Bakgrund

Det har både från myndigheter och från samverkansorgan på ekobrottsområdet framförts önskemål om regler som medger ett fritt informationsflöde i sådana organ.

Som vi tidigare har konstaterat ger de nuvarande reglerna tillräckligt utrymme för att myndigheter skall kunna anmäla begångna brott och lämna uppgifter för brottsutredning. I andra avsnitt föreslår vi att sekretessbrytande regler införs dels för viss underrättelseverksamhet, dels för uppgifter om planerad brottslighet. Vi föreslår också skärpta eller nya sekretessregler på vissa områden i syfte att underlätta informationsutbytet. Vi har i detta och tidigare avsnitt redovisat vilken myndighetssamverkan, vid sidan av handläggningen av enskilda ärenden, som kan bedrivas utan att sekretess lägger hinder i vägen. Vad som då återstår att ta upp här är om regler om ytterligare sekretessgenombrott bör införas för annan myndighetssamverkan, främst operativ sådan, och om det behövs nya sekretessregler för samverkansorganen.

Informationsflödet i samverkansgrupper

Som vi tidigare har framhållit medger sekretessregleringen att brottsförebyggande verksamhet bedrivs gemensamt av olika myndigheter och andra organ. Dels förutsätter sådan verksamhet inte alltid att sekretessbelagd information lämnas ut, dels kan sekretessen i viss utsträckning brytas med stöd av gällande rätt. Offentliga uppgifter kan naturligtvis utbytas i samma utsträckning inom samverkansorgan som i övrigt. Vi vill dock framhålla att det kan finnas gränser även för detta, vilket vi diskuterat ingående i avsnitt 12.6.

I viss utsträckning får även hemlig information lämnas i ett samverkansorgan, nämligen under förutsättning att någon av de sekretessbrytande reglerna i sekretesslagen är tillämpliga. Frågan är emellertid om de sekretessbrytande reglerna räcker till och om verksamheten därmed kan bedrivas tillräckligt effektivt.

Ordningen med sekretess mellan myndigheter innebär att de tjänstemän som från olika myndigheter deltar i samverkan mot ekonomisk brottslighet inte fritt kan utbyta hemlig information med varandra. Däremot torde det inte gälla sekretess mellan tjänstemännen och de myndigheter de tillhör. Vad en tjänsteman får veta i ett samverkansorgan kan han alltså sprida inom den egna myndigheten, om inte regeln om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar blir tillämplig. I det sistnämnda fallet krävs det en sekretessprövning innan uppgiften eventuellt kan lämnas ut. JO har i ett ärende rörande samrådsgrupper inom hälso- och sjukvården funnit att samrådsgrupper som fått en fast organisation utgjorde en sådan självständig verksamhetsgren att det rådde sekretess mellan samrådsgruppen och övriga enheter inom hälso- och sjukvården (JO 1986/87 s. 159 ff.). Det kan diskuteras om de regionala samverkansorganen genom att de numera är författningsreglerade har fått en så fast organisation att det råder sekretess mellan deras verksamhet och de verksamhetsområden som deltagarna i samverkansorganen företräder. Vad som talar mot detta är att samverkansorganen kan utformas tämligen fritt, att utformningen av de lokala samverkansorganen över huvud taget inte har lagts fast, att de medverkande myndigheterna och andra växlar över tiden och beroende på vilka frågor som handläggs samt att syftet med samverkansorganen är diffust. Vår uppfattning är att samverkansorganen inte har den fasthet i organisationen att det råder sekretess mellan den enskilde deltagaren i samverkansorganet och den myndighet han företräder.

Arbetet i samverkansorganen och deras undergrupper bygger också i praktiken på att det finns en öppen kanal mellan dem som deltar i samverkan och den myndighet där de bedriver sin ordinarie verksamhet. Mycket av den information de samverkande tjänstemännen kan bidra med härrör ur den egna verksamheten och deras allmänna erfarenhet av denna. Det är nödvändigt att den som företräder polismyndigheten i ett samverkansorgan har tillgång till register och övriga uppgifter hos polisen. På samma sätt förhåller det sig med t.ex. kronofogdepersonal och tjänstemän hos skattemyndigheterna. För att samverkande tjänstemän skall kunna agera effektivt måste de alltså ha sin bas i den verksamhet som de företräder. Dessutom måste de ha tillgång till sekretessbelagd information hos den egna myndigheten. Däremot spelar det från sekretesssynpunkt ingen roll om tjänstemännen är samlokaliserade eller inte, så länge verksamheterna hålls åtskilda.

De nuvarande sekretessreglerna medför också att frågan om sekretessbelagda uppgifter skall lämnas ut eller ej måste avgöras i förhållande till var och en av deltagarna i en grupp. Det torde antingen vara regeln om nödvändigt uppgiftslämnande i 1 kap. 5 § sekretesslagen, en anmälnings- eller uppgiftsskyldighet som bryter sekretess enligt 14 kap 1 § eller generalklausulen som tillämpas när hemliga uppgifter lämnas ut mellan tjänstemän i samverkansorgan. Det är, som framgått av det nyss sagda, inte givet att en viss uppgift kan lämnas till alla som deltar i ett samverkansorgan. Även om det finns förutsättningar för att lämna ut uppgiften till en myndighet, innebär det inte att förutsättningarna för utlämnande därmed automatiskt är uppfyllda också i förhållande till de andra samverkande myndigheterna.

Ju mer likartade sekretessreglerna är för olika verksamheter desto lättare är det att utbyta information med stöd av generalklausulen. Genom nyligen beslutade ändringar i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § har sekretessregleringen för de myndigheter som oftast samverkar – polis, åklagare, skattemyndigheter, tullen och kronofogdemyndigheter – fått en mera likartad utformning. De förändringar vi föreslår för kronofogdemyndigheterna och tillsynsmyndigheterna i konkurs innebär ytterligare ett steg i den riktningen, liksom även de förändringar som för närvarande utreds av Registerförfattningsutredningen (dir. 1998:2). I förhållandet mellan brottsbekämpande myndigheter och andra myndigheter innebär ändringen i 9 kap. 17 § emellertid att förutsättningarna för informationsutbyte har begränsats avsevärt. Efter den 1 april 1999, då lagändringen trätt i kraft, kan endast sådana sekretessbelagda uppgifter om enskilda som är harmlösa utväxlas i samverkansorgan i vilka ingår företrädare även för andra myndigheter än de brottsbekämpande.

Fördelar med ett fritt informationsflöde

Önskemålen om ett fritt informationsflöde i samverkansorgan tycks ha sitt ursprung i att dagens sekretessregler upplevs som byråkratiska hinder mot att effektivt utnyttja information. Branschsaneringsutredningen har uttryckt detta på följande sätt: ”I samma utsträckning som sekretess hindrar utbyte av information mellan myndigheter underlättar den verksamheten för ekonomiska brottslingar”.

Utan tvivel förhåller det sig så att om man kunde samla, systematisera och bevara all kunskap om brott och brottslingar och göra den tillgänglig för alla som behöver sådan kunskap skulle brottsbekämpningen bli effektivare. Utrymmet för att begå brott skulle minska genom att myndigheter och andra skulle vara uppmärksamma

både på riskerna för brott och på personer som utgör en risk i sammanhanget. Upptäcktsrisken skulle också öka. Indrivningen skulle sannolikt underlättas om myndigheternas samlade kunskap om enskildas tillgångar kunde utnyttjas oavsett hur informationen samlats in. Därmed skulle de ekonomiska incitamenten till brottslighet begränsas.

Den tekniska utvecklingen på ADB-området medför att känsliga uppgifter snabbare och enklare kan registreras, systematiseras, lagras, bearbetas, sammanställas och samköras. Genom direktåtkomst till varandras register skulle myndigheterna snabbt och enkelt kunna tillgodogöra sig aktuell information utan att detta behövde belasta den andra myndighetens personal. Samarbetet skulle då kunna koncentreras på annat än frågor om tillgång till information.

Sekretesslagstiftningen upplevs som svårtillämpad redan när det är fråga om en uppgift som skall lämnas till en annan myndighet. I samverkansorganen måste man ta hänsyn till flera olika verksamhetsområdets sekretess. Eftersom sekretessprövning kan vara tidsödande undviker många att hamna i den situationen att de måste pröva en sekretessfråga. Ett fritt informationsflöde skulle enligt vad som sagts ge en allmänt positiv effekt på myndigheternas inställning till samarbetet och till möjligheterna att bistå varandra.

Vill man nå maximal effektivitet i samverkansorganen vore således det ideala att de tjänstemän som ingår inte hindras av några sekretessregler utan kommunicerar fritt med varandra, har fri tillgång till varandras register, kan hämta in all information från de egna myndigheterna och kan återföra all information till dessa för att användas där. Samverkansorganen skulle då fungera som ett slags länk mellan olika myndigheter. Under sådana förhållanden skulle samverkansorganen kunna bli ett synnerligen effektivt redskap i kampen mot ekonomisk brottslighet eftersom då all kunskap som över huvud taget finns tillgänglig inom en myndighet också i sin helhet skulle kunna utnyttjas av alla samverkande myndigheter.

Nackdelar med ett fritt informationsflöde

Den främsta nackdelen med ett fritt informationsflöde är att skyddet för den personliga integriteten minskar mycket påtagligt. Detta skydd har nyligen stärkts när det gäller uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer i bl.a. polisen, tullens och åklagarnas brottbeivrande och brottsbekämpande verksamhet (prop. 1997/98:97 s. 70 f.). Genom införandet av ett omvänt skade-

rekvisit har det uppstått sekretesshinder som inte fanns när direktiven till denna utredning utformades.

Som tidigare nämnts står också en lösning med ett fritt informationsflöde, hur effektiv den än skulle vara, i strid med de grundläggande principer i sekretessregleringen som även fortsättningsvis skall gälla (se avsnitt 7.1). Även om sekretessen mellan myndigheter begränsar effektiviteten är detta ett medvetet val av lagstiftaren. Den lagstiftning som reglerar register med känsliga innehåll bygger på samma synsätt.

Uppmjukningar i sekretesskyddet kan få vittgående konsekvenser för den enskilde med hänsyn till den stora mängd information av intresse för bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten som redan nu finns lagrad på ADB-medium. Införs nya register inom exekutionsväsendet kommer mängden sådant material att öka ytterligare. Utvecklingen hos polisen och inom åklagarväsendet går också i riktning mot att brottsutredningsmaterial i allt större utsträckning ADB-registreras. Det är bl.a. denna utveckling som har legat till grund för skärpningen av sekretessen till skydd för den enskilde.

En regel som medger ett fritt flöde av hemliga uppgifter inom samverkansorgan skulle också kunna få större faktiska konsekvenser än det till en början verkar. Det finns redan ett stort antal olika samverkansorgan. Betydligt fler sådana kan komma att bildas när bekämpningen av miljöbrott – som också räknas till den ekonomiska brottsligheten – intensifieras. Den framtida utvecklingen torde också leda till att andra än myndigheter engageras i samverkansorganen i allt större utsträckning. Under förutsättning att tjänstemännen i samordningsorganen skulle få sprida uppgifterna vidare inom sina myndigheter skulle uppgifterna dels kunna utnyttjas där, dels senare kunna komma att lämnas ut i något annat samverkansorgan och där också föras vidare till ytterligare andra myndigheter. Ju fler samverkansorganen är, desto fler blir öppningarna i sekretessen. En bestämmelse som medger ett fritt utbyte av hemliga uppgifter inom samverkansorgan skulle i praktiken innebära att ordningen med sekretess mellan myndigheter sätts ur spel på vissa områden. En förändring i riktning mot ett obegränsat utbyte av sekretessbelagd information inom samverkansorgan skulle således få stora konsekvenser i sekretesshänseende.

De uppgifter som hanteras inom de operativt verksamma samverkansorganen är vidare ofta av mycket känslig karaktär. Det kan t.ex. vara fråga om anonyma tips om att namngivna personer ägnar sig åt ekonomisk brottslighet av visst slag. Uppgifterna kan vara både vaga och obekräftade. Om sådana uppgifter förs vidare mellan myndigheter riskerar de att få en högre status än vad de borde ha, nämligen som

obekräftade rykten. I samverkansorganen förekommer naturligtvis också uppgifter som är mera tillförlitliga och konkretiserade än rena tips. Det kan vara fråga om iakttagelser som har gjorts vid kontroll eller tillsyn eller fakta som framkommit i en utredning hos en annan myndighet. I den mån det är uppgifter som härrör från register har uppgifterna ofta samlats in för andra ändamål än brottsbekämpning. Införandet av personuppgiftslagen torde begränsa möjligheterna att fritt förfoga över sådana uppgifter.

En annan viktig aspekt är att ett fritt informationsflöde säkert skulle fungera inledningsvis. Frågan är emellertid hur allmänheten skulle reagera på sikt om det blev känt att uppgifter som lämnats frivilligt, eller på grund av uppgiftsskyldighet, till en myndighet senare i organiserade former lämnas vidare till andra myndigheter och används där för andra ändamål än det ursprungliga. Det har alltid ansetts ligga en risk i att uppgifter lämnas vidare på detta sätt, vilket är ett av huvudskälen till den absoluta sekretessen inom skatteområdet. Där har vikten av att medborgarna lämnar korrekta och kompletta uppgifter ansetts väga tungt. För att värna kvaliteten i uppgiftslämnandet har det ansetts nödvändigt med en sträng sekretess och därmed också begränsade möjligheter att föra uppgifter vidare.

Det finns ytterligare en aspekt på detta, nämligen om ett fritt informationsflöde mellan myndigheter kan hämma enskildas vilja att frivilligt lämna uppgifter så kraftigt att på sikt tvångsåtgärder måste tillgripas i större utsträckning än nu. Att skaffa fram uppgifter genom tvång är i de flesta fall betydligt mer tidskrävande och ineffektivt än frivillig medverkan av uppgiftslämnaren. Ett samarbete som i förstone kan verka effektivitetsbefrämjande kan då i slutet visa sig leda till motsatt resultat.

Förändringar i sekretessen skulle också kunna få till följd att det blir betydligt svårare än i dag att låta företrädare för enskilda organ delta i arbetet i samverkansorganen. Det finns en risk för att exempelvis näringslivets företrädare helt skulle ställas utanför, vilket vore olyckligt. Även om de för närvarande medverkar sporadiskt, huvudsakligen i enskilda projekt, är det enligt statsmakterna av vikt att deras engagemang utnyttjas och utvecklas.

Vilka lagtekniska lösningar kan övervägas och vad skulle de innebära?

Innan vi övergår till vilka slutsatser som kan dras när man väger samman för- och nackdelar är det nödvändigt att också redovisa vilka lagtekniska alternativ som finns om man vill ändra den nuvarande regleringen och vad de skulle innebära för myndighetssamverkan.

Den skenbart enklaste lösningen för att ge samverkansorganen ökad tillgång till sekretessbelagda uppgifter och samtidigt tillgodose integritetsaspekterna skulle vara att tillskapa en särskild sekretessregel för samverkansorganen. En sådan lösning har emellertid en rad nackdelar. Först och främst har samverkansorgan ingen myndighetsstatus. Det är i stället fråga om en samarbetsform som utgör ett gemensamt forum för myndigheter med vitt skilda uppgifter. I författning har endast angetts vilka som obligatoriskt skall delta i samverkan; härutöver kan landshövdingen besluta om att statliga myndigheter, kommuner, näringslivet och organisationer får delta. Det går således inte att på förhand klarlägga vilka som ingår i ett samverkansorgan och hur deras respektive sekretessförhållanden är. För deltagare i samverkansorgan som varken tillhör myndigheter eller andra offentligt rättsliga organ gäller inte reglerna om bl.a. handlingssekretess och tystnadsplikt. Att ett samverkansorgan inte är en myndighet innebär också att grundläggande regler om diarieföring, m.m. inte gäller för detta. Mot denna bakgrund anser vi att det inte är möjligt att knyta sekretessregler till samverkansorganen som sådana. Det är inte acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt att införa regler som innebär att man inte på förhand kan avgöra vilka myndigheter och andra som träffas av regleringen.

Frågan är om man skulle kunna skapa en fastare organisation för samverkansorganen och knyta sekretessregler till denna. Detta är i och för sig en tänkbar lösning men har den nackdelen att med en fastare organisation skulle det uppkomma sekretess mellan samverkansorganet och övrig verksamhet. Resultatet av JO:s ställningstagande i det tidigare nämnda ärendet (JO 1986/87 s. 159 ff.) var dels att informationen inte utan särskild sekretessprövning kunde vidareförmedlas utanför samrådsgruppen, dels att gruppen var skyldig att dokumentera sin handläggning och i olika avseenden agera som om den vore en myndighet. Med andra ord skulle man med den nu diskuterade lösningen ta bort en sekretessgräns men i stället skapa en ny. Den nya sekretessgränsen skulle hindra att de uppgifter som finns i samverkansorganet kan utnyttjas i den övriga polis-, åklagar-, tull-, skatte- och kronofogdeverksamheten, om inte sekretessbrytande regler är tillämpliga.

Syftet med samverkan mellan myndigheter måste enligt vår mening vara att den ökade kunskap som de samverkande tjänstemännen skaffar sig skall kunna återföras till de olika myndigheterna, för att arbetet mot ekonomisk brottslighet därigenom skall kunna effektiviseras. Det innebär att tjänstemännen i samverkansorganen måste ha möjlighet att rapportera tillbaka till de myndigheter de tillhör. Hela tanken med informationsutbyte i myndighetssamverkan skulle förfelas om man slog en ring av sekretess runt samverkansorganen på så sätt att information inte kunde förmedlas vidare från dessa till de deltagande tjänstemännens ordinarie verksamhet. En sådan ordning förefaller också stå i motsatsförhållande till vad myndigheterna har önskat när de i olika sammanhang har fört fram propåer om att sekretessen inom samverkansorgan bör förändras.

Det torde inte heller vara möjligt att knyta sekretessregler till verksamheten som bedrivs i samverkansorganen eftersom denna varken är definierad eller enhetlig. Man skulle med andra ord inte heller med en sådan lösning veta på förhand vilken verksamhet som omfattas av sekretess. Det ter sig enligt vår mening inte heller önskvärt att reglera verksamheten i samverkansorganen eftersom dessa är en löst sammanfogad samarbetsorganisation i vars natur det ligger att både verksamheten och de deltagande myndigheterna och organen kan växla både från ort till ort och över tiden beroende på aktuella behov.

Ytterligare ett alternativ skulle vara en regel om överförd sekretess. Sådana regler finns bara för några få verksamheter – regeringen, riksdagen, JO och JK samt domstolarna. Dessutom finns det i 13 kap. sekretesslagen regler om överförd sekretess för bl.a. revision, tillsyn, forskning och arkivering. Det är i samtliga fall fråga om uppgifter som en myndighet eller motsvarande behöver för kontroll, rättslig prövning och liknande ändamål. En regel om överförd sekretess för brottsbekämpande ändamål skulle bryta mot den grundläggande strukturen i sekretessregleringen. Som vi tidigare anført bör sådana lösningar undvikas med hänsyn till den stora översyn av sekretesslagen som är aktuell. Härtill kommer att en regel om överförd sekretess skulle ha samma grundläggande svagheter som flera av de tidigare nämnda lösningarna, nämligen att det skulle råda osäkerhet om var sekretessen skulle gälla och vilken omfattning den skulle ha.

Slutsatser

I samverkansorganen utförs ett viktigt arbete för att effektivisera och utveckla bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Detta förutsätter att man har tillgång till adekvat information. Om den information som

utbyts mellan samverkande myndigheter inte är sekretessbelagd, eller har avidentifierats, innebär arbetssättet med myndighetssamverkan utan tvekan en förhöjd effektivitet utan några integritetsrisker. Vi har i det föregående närmare utvecklat hur framför allt brottsförebyggande arbete kan bedrivas utan hinder av sekretess.

Det ter sig annorlunda när det gäller utbyte av sekretessbelagd information som varken är avsedd för en speciell brottsutredning eller en särskild undersökning i underrättelseverksamheten och som inte heller rör en brottsanmälan eller någon annan situation där uppgiftsskyldighet föreligger. I dessa fall torde det inte vara möjligt att åstadkomma någon större förändring om man inte är beredd att göra genomgripande ändringar i grundstrukturen för den nuvarande sekretesslagstiftningen. Om informationsutbytet innebär att hemlig information flödar fritt kommer nämligen principen om sekretess mellan myndigheter att sättas ur spel. I och med att riksdagen så nyligen tagit ställning för en väsentligt skärpt sekretess för de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet anser vi det uteslutet att nu föreslå att sekretessen mellan de myndigheter som samverkar mot ekonomisk brottslighet skall tas bort helt. Med hänsyn till mängden uppgifter som finns hos var och en av myndigheterna, att uppgifterna i stor utsträckning härrör från eller är avsedda att användas i register och att det till viss del kan vara fråga om uppgifter som har så låg dignitet att de varken är tillräckliga för att inleda förundersökning eller för att initiera en särskild undersökning ter det sig enligt vår mening inte heller rimligt att – i avvägningen mellan integritetsintresset och intresset av att bekämpa brott – nu föreslå generella regler om sekretessgenombrott i myndighetssamverkan.

Om det för någon myndighet kan påvisas ett behov av att kunna hämta in eller lämna fler uppgifter än i dag bör i stället övervägas om ändrade regler bör införas för denna.

12.7.5 Behövs det sekretessregler för att skydda uppgifter hos Ekorådet och de regionala samverkansorganen?

Det är av stort värde att rapporteringen från de regionala samverkansorganen angående den ekonomiska brottsligheten är allmänt tillgänglig. Det finns enligt vår mening inte något behov av sekretessregler för att skydda uppgifter i de årliga rapporterna till Ekobrottsmyndigheten. Rapporterna bör inte innehålla så detaljerad information, exempelvis när det gäller uppgifter om planerade kontrollaktioner, att sekretessfrågorna ställs på sin spets.

Bakgrund

Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen och Riksskatteverket har i samband med redovisningen av de regionala samverkansorganens rapporter år 1997 anfört att det bör övervägas att skapa möjligheter att sekretessbelägga uppgifter i de årliga rapporterna om planerade myndighetsgemensamma kontrollaktioner. Framställningen grundas på att vissa regionala samverkansorgan inte har lämnat uppgifter om planerade aktioner, eftersom ett offentliggörande skulle motverka syftet med aktionerna. Myndigheterna har framhållit vikten av att de uppgifter det här är fråga om kommer till regeringens och verkschefernas kännedom, eftersom uppgifterna kan utgöra ett viktigt underlag för bedömningen av bl.a. nödvändiga prioriteringar.

I avsnitt 12.3.2 har Ekorådet och de regionala samverkansorganens uppbyggnad och uppgifter beskrivits. Till skillnad från de olika operativt inriktade samverkansgrupper som finns runt om i landet ägnar sig de författningsreglerade samverkansorganen inte åt handläggning av enskilda ärenden. I stället sysslar man i huvudsak med att arbeta fram gemensamma strategier för myndigheterna. Samverkansorganen kan t.ex. besluta att myndigheterna skall inrikta sin kontrollverksamhet på en viss bransch. Vidare diskuteras verksamhetsplanering och resurstillgång. De regionala samverkansorganen kan också verka för tydligare eller bättre regler eller gemensamt informera allmänheten och aktörer inom olika branscher. En annan viktig uppgift för samverkansorganen är att samtidigt besluta om förändringar inom de olika myndigheterna för att effektivisera kampen mot ekonomisk brottslighet.

Ekorådet, som har samma uppgifter som de regionala samverkansorganen på nationell nivå, torde komma att lägga upp sin verksamhet

på likartat sätt. Dess verksamhet, som även innefattar rapportering till regeringen, befinner sig ännu i ett uppbyggnadsskede.

Även om enskilda ärenden inte tas upp i de regionala samverkansorganen, förekommer det ändå att vissa typer av känsliga uppgifter hanteras där. De uppgifter det är fråga om är sådana som avser inriktningen av planerade myndighetsgemensamma kontrollaktioner. Uppgifter av det slaget kan tas in i den årliga rapport som de regionala samverkansorganen skall avge. Uppgifterna förekommer också i det underlag som tas fram för rapporten.

För närvarande finns det inga sekretessregler som särskilt tar sikte på uppgifter hos samverkansorganen. Hos åklagare, polisen och tullen skyddas dock uppgifter om planerade gemensamma kontrollaktioner genom bestämmelsen i 5 kap. 1 § första stycket 4 sekretesslagen. Bestämmelsen är utformad så att uppgifterna skyddas även hos andra myndigheter.

Hos skattemyndigheter och andra granskningsmyndigheter kan 4 kap. 1 § tillämpas. Bestämmelsen synes, förutom hos skattemyndigheterna, kunna tillämpas även hos t.ex. länsstyrelser för uppgifter om planerade tillsynsåtgärder med stöd av alkohollagen eller yrkestrafiklagen. Bestämmelsen är utformad så att uppgifterna skyddas även hos andra myndigheter.

För kronofogdemyndigheternas del finns för närvarande inga regler som skyddar uppgifter om planerade verkställighetsåtgärder. Vi föreslår i avsnitt 16.4.2 en bestämmelse enligt vilken sekretess skall gälla för kronofogdemyndighets verksamhet som rör planering eller annan förberedelse för verkställighetsåtgärd.

Även om det således finns möjligheter att sekretessbelägga uppgifter om planerade gemensamma kontrollaktioner, gäller inte detta alla de myndigheter som kan ingå i Ekorådet eller de regionala samverkansorganen. Det finns inte heller någon särskild bestämmelse som är tillämplig på de rapporter som publiceras eller på underlaget för rapporterna. Uppgifter om t.ex. myndighetsgemensamma aktioner kan därför komma att bli offentliga hos vissa myndigheter, trots att de omfattas av sekretess hos andra.

Enligt 12 § andra stycket förordningen om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet får Ekobrottsmyndigheten efter beredning i Ekorådet utfärda allmänna råd om innehållet i och utformningen av de regionala samverkansorganens rapporter. Några sådana råd har ännu inte utfärdats.

Överväganden

Syftet med Ekobrottsmyndighetens rapport till regeringen är att ge regering och riksdag ett tillräckligt underlag för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten (1 § andra stycket förordningen). Syftet med de regionala samverkansorganens rapporter är att de skall ge underlag för Ekobrottsmyndighetens rapport. En närmare beskrivning av vilka avsnitt dessa rapporter skall innehålla finns i bilagan till förordningen. Det framgår bl.a. att det under avsnittet kontrollverksamhet skall anges genomförda eller, om det är lämpligt, planerade kontrollaktioner inom exempelvis skatteområdet eller aktioner som avser vissa branscher eller särskilda företeelser. En analys och bedömning av kontrollverksamheten skall också göras och de slutsatser som kan dras därav skall anges.

Av förordningen framgår endast att planerade kontrollaktioner skall anges *om det är lämpligt*. Det är alltså inte obligatoriskt att lämna upplysningar härom. Om sådana uppgifter ändå lämnas ankommer det på samverkansorganen att avgöra hur detaljerad informationen bör vara.

Av 1997 års rapport från de regionala samverkansorganen framgår att de flesta samverkansorgan har lämnat uppgifter om planerade kontrollaktioner, trots att dessa uppgifter offentliggörs. Uppgifter har t.ex. lämnats om att de samverkande myndigheterna kommer att ägna sig åt operation krogspaning, åt att kartlägga personer som tidigare dömts för ekonomisk brottslighet eller åt att kontrollera yrkestrafiken, tillfällig handel, stora entreprenadprojekt eller andra särskilda branscher. Det förefaller som om myndigheterna ansett sig kunna lämna sådana förhållandevis översiktliga uppgifter utan risk för att kontrollaktionerna skulle äventyras. Från polishåll har till och med ett sådant offentliggörande förordats, eftersom det kan ha en preventiv verkan.

Enligt vår mening bör allmänna uppgifter om planerade kontrollaktioner kunna lämnas i rapporterna. I de allra flesta fall går det inte att av allmänna uttalanden dra säkra slutsatser om vem som kommer att kontrolleras. Undantagsvis kan så vara fallet, nämligen om det bara finns något eller några få objekt av det slag som den planerade kontrollaktionen skall riktas mot (t.ex. bara ett taxiföretag på orten). Till inte ringa del torde de svårigheter som påpekats ha berott på samverkansorganens bristande vana vid att sammanställa en för flera myndigheter med olika sekretessregler gemensam rapport.

Även det regionala samverkansorgan som i 1997 års rapport av sekretesskäl utelämnade uppgifter om planerade aktioner har lämnat sådana uppgifter i 1998 års rapport. Ett annat av de två samverkans-

organ som år 1997 påpekade svårigheterna med att lämna uppgifter om planerade kontrollaktioner har år 1998, liksom tidigare år, lämnat information av mera översiktligt slag. Detta samverkansorgan angav bl.a. att restaurangbranschen skulle granskas, liksom den yrkesmässiga trafiken och fastighetsmäklarna. Vidare uttalades att bl.a. strategiskt utvalda branscher och företeelser skulle granskas. Vad samverkansorganet utelämnade med hänvisning till den bristande sekretessen var uppgifter om vilka dessa branscher var och att det var skatterevision som avsågs. Vi har ställt oss frågan om Ekobrottsmyndigheten och regeringen behöver få denna eller liknande detaljerad information i rapporterna.

Såvitt framgått har syftet med rapporterna kunnat uppnås utan att detaljerade uppgifter om planerade aktioner har tagits in där. Rapporterna förefaller således ha utgjort ett tillräckligt underlag för regeringens planering. Det är naturligtvis svårt att avgöra i vilken utsträckning värdet av rapporterna skulle öka om mera preciserade, sekretessbelagda uppgifter togs in. Vad som är säkert är dock att det därigenom skulle bli svårare att offentliggöra rapporterna. Såväl samverkansorganet som Ekobrottsmyndigheten har framhållit det värdefulla i att kunna publicera rapporterna i sin helhet. Redan detta talar enligt vår mening mot att rapporterna bör innehålla sådana uppgifter som inte kan offentliggöras.

Det kan dock påpekas att mera detaljerad och fördjupad information kan behöva lämnas av andra skäl än framställningen av de årliga rapporterna. Av 14 § förordningen framgår exempelvis att de myndigheter som samverkar i Ekorådet och i de regionala samverkansorganen skall ge Ekobrottsmyndigheten de statistiska uppgifter och det underlag i övrigt som behövs för Ekobrottsmyndighetens uppgifter som rör samordning av bekämpning av den ekonomiska brottsligheten. Dessa uppgifter skall dock av allt att döma inte tas in i rapporterna. Även centralmyndigheterna kan av olika skäl behöva mera detaljerad information från de lokala myndigheterna i skilda frågor. De årliga rapporterna från samverkansorganen är emellertid inte avsedda för sådan information.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att de årliga rapporterna synes fylla sin funktion även om de endast innehåller översiktliga uppgifter om planerade kontrollaktioner. Det finns inte heller i övrigt skäl att i rapporterna ta in så detaljerad information att sekretessfrågorna ställs på sin spets. Någon särskild bestämmelse om sekretess för de årliga rapporterna behövs därför inte.