
III INFORMATIONsutbyte mellan MYNDIGHETER OCH ENSKILDA

13 Allmänt om samverkan mellan myndigheter och enskilda

13.1 Bakgrund

Även om vår huvuduppgift är att överväga förslag till ändringar som syftar till att förbättra samarbetet mellan myndigheter vid bekämpning av ekonomisk brottslighet kan samarbetet med enskilda inte helt lämnas utanför. Bekämpning av ekonomisk brottslighet är nämligen inte enbart en fråga för myndigheter. Konkursförvaltare har exempelvis en central roll. Sådana enskilda organ som hanterar bidrag till näringsverksamhet måste kunna engageras i det brottsförebyggande arbetet om man på sikt skall kunna undanröja förutsättningarna för brott. Ett effektivt brottsförebyggande arbete kräver vidare att även näringslivet och organisationer kan engageras.

I svaren på Ekobrottsberedningens enkät har bl.a. framhållits svårigheterna att engagera konkursförvaltare i de regionala samverkansorganen på grund av att förvaltarna inte anses ha någon tystnadsplikt i den rollen samt allmänna svårigheter att samarbeta med privaträttsliga organ.

Under vårt arbete har påpekats att det är en brist att sekretessbelagda uppgifter inte kan lämnas till sådana bidragsbeviljande organ som inte är myndigheter. Andra enskilda skulle emellertid också kunna ha nytta av information. Detta gäller särskilt banker och enskilda företag inom näringslivet men också enskilda personer.

I direktiven framhålls bl.a. att det anses tveksamt om polisen får varna företagare eller allmänheten för att göra affärer med vissa personer eller företag som har visat sig benägna att begå ekonomiska

brott och att myndigheternas kunskap om ekobrottslingar därmed inte kan utnyttjas fullt ut för att förebygga nya ekonomiska brott.

Vi behandlar i detta avsnitt frågan om myndigheternas möjlighet att samarbeta med enskilda och att därvid lämna information. Vi kommer i senare avsnitt att fördjupa oss i frågor som rör informationsutbyte med konkursförvaltare (avsnitt 14) och informationsutbyte med banker (avsnitt 15). Frågor rörande partsinsyn tar vi också upp i ett särskilt avsnitt (avsnitt 20).

När vi i detta avsnitt talar vi om enskilda syftar vi på andra än myndigheter.

13.2 Den rättsliga regleringen

13.2.1 Möjligheten att lämna uppgifter till enskilda

Enligt 1 kap. 2 § sekretesslagen får en sekretessbelagd uppgift inte röjas för enskild i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lagar eller förordningar som hänvisas till i sekretesslagen. Med enskild avses såväl fysiska som juridiska personer.

Reglerna i 1 kap. 5 § om nödvändigt uppgiftslämnande gäller även i förhållande till enskild. Som exempel på fall där uppgifter får lämnas anges i förarbetena delgivning med parter och andra föreskrivna underrättelser till enskilda som ett led i behandlingen av ett ärende. Rättegångsbalken och därtill hörande författningar innehåller åtskilliga sådana regler. Exempelvis anses polisen under en förundersökning kunna underrätta målsäganden i enlighet med reglerna i rättegångsbalken med stöd av denna bestämmelse (JO:s beslut den 8 mars 1995, dnr 2388-90).

I 14 kap. sekretesslagen finns det vissa bestämmelser som tar sikte på enskilda. Här redovisas i korthet de som kan vara av intresse i detta sammanhang.

I 14 kap. 4 § föreskrivs att sekretess till skydd för enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv och att den enskilde kan efterge sådan sekretess helt eller delvis. Enligt 14 kap. 5 § hindrar sekretess 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. Det finns dock begränsningar även i partsinsynen. Vi återkommer till detta i avsnitt 20. I 14 kap. 6 § regleras rätten för den som är misstänkt, eller mot vilken rättegång eller annat jämförbart rättsligt förfarande har inletts, att lämna sekretessbelagda uppgifter för att kunna ta tillvara sin rätt. Däremot gäller, som tidigare nämnts, inte

generalklausulen mot enskilda; inte ens om de har offentlighetsrättsliga uppgifter.

I vissa fall kan en myndighet lämna uppgifter till enskild med förbehåll som inskränker dennes rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Reglerna om förbehåll finns i 14 kap. 9 och 10 §§. Ordningen med förbehåll innebär att en handling, som annars inte hade kunnat lämnas ut därför att den innehåller sekretessbelagd uppgift, i vissa fall kan lämnas ut. Förutsättningen enligt 14 kap. 9 § är att den sekretess som gäller har ett skaderekvisit och att risken för skada, men eller annan olägenhet kan undanröjas genom förbehållet. I 14 kap. 10 § regleras möjligheterna att uppställa förbehåll i vissa andra fall. Vidare anges i vilken utsträckning förbehåll inte får uppställas. Den som bryter mot ett förbehåll enligt sekretesslagen kan straffas för brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken).

Även i kapitlen som reglerar sekretessen för olika ändamål finns det bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till enskilda. Som exempel kan nämnas att enligt 9 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen får uppgifter i en revisionspromemoria utan hinder av sekretess lämnas till förvaltaren i den reviderades konkurs. Enligt 8 kap. 19 § hindrar inte sekretess hos tillsynsmyndighet i konkurs för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden att uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i konkurslagen.

13.2.2 Enskildas skyldighet att lämna uppgifter om brott

Enskilda fysiska och juridiska personer hindras som regel inte av bestämmelser om tystnadsplikt, utan kan fritt lämna uppgifter om brott, antingen på eget initiativ i en anmälan eller på begäran av polisen sedan ett brott kommit till dess kännedom.

Från denna huvudprincip finns det dock undantag. Tystnadsplikt gäller för yrkesutövare i många yrken där man får tillgång till förtroliga uppgifter. Den som omfattas av tystnadsplikt kan dock till följd av en författningsbestämmelse vara skyldig att trots tystnadsplikten lämna uppgifter.

Vissa enskilda har i sekretesshänseende jämförts med myndigheter (1 kap. 8 § och bilagan till sekretesslagen). Det är fråga om sådana som handhar myndighetsutövning mot enskilda, t.ex. genom att bevilja statligt stöd eller statliga lån. För dessa organ gäller enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen att uppgifter på begäran skall lämnas till en myndighet, om hinder inte möter på grund av sekretess.

Enskilda organ kan också omfattas av regler om tystnadsplikt. Ett viktigt exempel är bankerna som enligt 1 kap. 10 § första stycket bankrörelselagen inte obehörigen får röja uppgifter om enskildas förhållanden till banken. Inledande av förundersökning anses dock bryta banksekretessen.

Även om en enskild normalt är oförhindrad att lämna uppgifter om brott till polisen innebär detta inte att det föreligger någon skyldighet att lämna sådana uppgifter. Av reglerna i 36 kap. rättegångsbalken följer dock att var och en är skyldig att vittna. Ett vittne är vid äventyr av vite eller häkte skyldig att avge vittnesmål och att besvara frågor (36 kap. 21 §). Undantag från vittnesplikten gäller, som tidigare nämnts, för vissa yrkeskategorier (36 kap. 5 §). Undantagen är dock tillämpliga bara på dem som tillhör i paragrafen angivna yrkeskategorier som t.ex. advokater. Det finns även generella undantag från vittnesplikten, t.ex. för närstående (36 kap. 3 §) och målsägande (36 kap. 1 §).

Vittnesförhör inför domstol kan tas upp under förundersökning med stöd av 23 kap. 13 § rättegångsbalken. Under förundersökning får förhör också hållas av de brottsutredande myndigheterna (23 kap. 6 §). Envar är visserligen skyldig att inställa sig hos polisen för förhör, men har – i motsats till vad som gäller vid vittnesförhör inför domstol – inte någon skyldighet att yttra sig inför polisen.

Det finns andra exempel på regler som befriar en enskild från tystnadsplikt. En sådan är bestämmelsen i 2 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, enligt vilken det inte anses obehörigt att yppa en företagshemlighet i syfte att för en myndighet avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott på vilket fängelse kan följa.

Utöver reglerna i rättegångsbalken om skyldighet att vittna finns det också i särskilda författningar regler om skyldighet för enskild att på begäran lämna uppgifter om brott till polisen. Exempel på sådana skyldigheter är 27 § telelagen och 20 § postlagen. Bestämmelserna i 9 § penningtvättslagen om anmälningsskyldighet för bl.a. banker är ett annat exempel på uppgiftsskyldighet för enskild.

I några författningar finns det även bestämmelser som ålägger en enskild skyldighet att anmäla brott, vanligen till följd av ett uppdrag.

En konkursförvaltare är enligt 7 kap. 16 § konkurslagen skyldig att till åklagare anmäla misstanke om att gäldenären har begått brott som avses i 11 kap. brottsbalken. Detsamma gäller om gäldenären bedrivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen har kommit fram att gäldenären kan misstänkas för något annat brott som inte är av ringa beskaffenhet och som har samband med verksamheten. Konkursförvaltaren är också skyldig att anmäla till åklagare om

företrädare som avses i 4 § lagen om näringsförbud har förfarit så att näringsförbud kan komma i fråga.

En revisor i ett aktiebolag är enligt 10 kap. 38 och 40 §§ aktiebolagslagen skyldig att vidta åtgärder om det framkommer misstanke om att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolaget gjort sig skyldig till vissa ekonomiska brott. Om bolaget anmäler brottet behöver revisorn inte vidta någon åtgärd och inte heller om skadan av brottet har avhjälppts eller brottet är obetydligt. I andra fall skall revisorn inge en anmälan till åklagare. En revisor är också enligt 10 kap. 42 § skyldig att på begäran lämna upplysningar om bolagets angelägenheter under förundersökning i brottmål. Förundersökningen behöver inte vara föranledd av att någon i bolaget misstänks ha begått ett brott. Bolaget kan t.ex. ha levererat varor till eller köpt varor från ett företag där det misstänks att brottslig verksamhet har pågått (prop. 1984/85:30).

Skyldigheten att lämna uppgifter är i de flesta fall knuten till antingen förundersökningsförfarandet eller brottmålsprocessen. Endast undantagsvis föreligger skyldighet att lämna uppgifter innan det föreligger en konkret brottsmisstanke. Det finns såvitt vi kunnat finna inte något exempel på skyldighet att lämna uppgifter till polisen för dess brottsförebyggande arbete. För underrättelseverksamhet gäller detsamma; dock utgör bestämmelserna i 9 § penningtvättslagen ett undantag.

13.3 Samarbete mellan myndigheter och enskilda vid bekämpning av ekonomisk brottslighet

Det förekommer att andra än myndigheter engageras i det regionala och lokala samarbetet mot ekonomisk brottslighet. Det vanligaste exemplet torde vara konkursförvaltare. Vi kommer att gå närmare in på samarbetet mellan myndigheter och konkursförvaltare i avsnitt 14 men diskuterar då främst möjligheterna att samarbeta i enskilda ärenden, dvs. i brottsutredningar respektive konkurser. I detta sammanhang diskuterar vi samverkan ur ett mer övergripande perspektiv och kan då notera att konkursförvaltare ibland deltar i projekt mot ekonomisk brottslighet. I den mån de gör detta torde inte någon tystnadsplikt gälla för dem.

Här bör också nämnas det samarbete mellan myndigheter och företrädare för konkursförvaltarna som resulterade i promemorian

Rubicon; Rutiner, brottsutredningar i konkurs. Promemorian innehåller bl.a. gemensamt utarbetade förslag till samarbetsformer och anmälningsrutiner i konkurs.

Samarbete med näringslivet förekommer också i viss utsträckning. Statsmakterna har i olika sammanhang betonat vikten av att engagera näringslivet i kampen mot den ekonomiska brottsligheten (se bl.a. skr. 1994/95:217 och 1994/95JuU25). Regeringen framhöll i skrivelsen bl.a. att en viktig fråga när det gäller näringslivets ansvar för att förebygga ekonomisk brottslighet är olika former av affärskontroll, dvs. kontroll i samband med att en affär görs upp och att avtal träffas. Kontrollen kan enligt regeringen gälla om affärsprojektet är realistiskt och allvarligt menat och om den tilltänkta affärspartnern framstår som seriös mot bakgrund av tidigare agerande (skr. 1994/95:217 s. 27).

Regeringen beslutade i mars 1997 att uppdra åt en advokat att sammanställa underlag för näringslivets egenåtgärder mot ekonomisk brottslighet. Uppdraget redovisades i en rapport den 20 mars 1998 (Ju98/1316).

Intresseorganisationer och andra sammanslutningar kan också ha intresse av att delta aktivt i arbetet med att förebygga ekonomisk brottslighet. Särskilt inom branscher som i den allmänna debatten har utgetts för att hysa omfattande ekonomisk brottslighet har intresseorganisationerna engagerat sig. Som exempel kan nämnas restaurangnäringen, där företrädare för arbetsgivare och arbetstagare gemensamt arrangerat konferenser om hur man skall bemöta det hot som ekonomisk brottslighet utgör för den seriösa verksamheten. I dessa konferenser har företrädare för myndigheter deltagit.

Vidare förekommer samarbete med företag och andra med inriktning på begränsade frågor. Som exempel kan nämnas samarbetet mellan åklagarväsendet och företrädare för banker vid utredning av brott i banker med anledning av finanskrisen. Detta samarbete finns redovisat bl.a. i flera rapporter från Riksåklagaren.

13.4 Hindrar sekretess myndigheternas samarbete med enskilda?

Eftersom det i stor utsträckning råder sekretess för uppgifter hos de myndigheter som ägnar sig åt bekämpning av ekonomisk brottslighet ställer samarbete med enskilda krav på att samarbetet, om det inte gäller ett enskilt tillfälle, organiseras så att inte det uppstår onödiga sekretessproblem. Många problem kan undvikas om sekretessfrågan

diskuteras innan samarbetet påbörjas. På så sätt skapas inga orealistiska förväntningar om tillgång till sekretessbelagda uppgifter.

Det finns inga formella hinder mot att låta enskilda delta i sammanträden med eller ingå i samverkansorgan. Sådant samarbete torde ibland kunna vara mycket fruktbart, exempelvis vid planering av informationsinsatser eller särskilda kontrollaktioner eller som ett led i diskussioner om förändringar i lagstiftningen. Det kan vara av stort värde för myndigheterna att regelbundet utbyta synpunkter med exempelvis företrädare för näringslivet, säkerhetschefer och intresseorganisationer angående hur man skall kunna förebygga och upptäcka brott. Ett sådant samarbete skapar större förståelse för varandras arbetsuppgifter och villkor. Det förhållandet att någon enskild deltar i arbetet i ett samverkansorgan innebär emellertid inte att denne har större rätt än andra enskilda att få del av sekretessbelagda uppgifter. Som vi tidigare påpekat ägnar sig de regionala samverkansorganen i stor utsträckning åt frågor på ett övergripande plan, varför sekretessbelagd information inte utbyts i någon större utsträckning. Om enskilda skall ingå i samverkansorgan kan dessa antingen föra diskussionen på ett sådant sätt att hemliga uppgifter inte röjs, eller dela upp dagordningen för sammanträdena så att utbyte av hemlig information bara förekommer under punkter där inga enskilda deltar. Sekretessen torde därför inte hindra enskildas medverkan i sådana organ.

Det är dessutom viktigt för myndigheterna på central nivå att kunna bredda underlaget när nya former av ekonomisk brottslighet dyker upp. En av Ekobrottsmyndighetens uppgifter är att tidigt varna för nya typer av brottslighet. Arbetet med att ta fram underlag till sådana varningar förutsätter inte sällan goda kunskaper om och nära kontakter med näringslivet. Kontakter av det nu angivna slaget förutsätter inte att sekretessbelagd information lämnas ut. Sekretessen utgör således inget hinder.

Vi har vidare pekat på vikten av att framför allt polisen utvecklar sina metoder för att ta tillvara och bearbeta information från under rättelseverksamheten så att informationen kan användas i kontakter med näringslivet (avsnitt 11.4.2). Det vi då syftar på är allmän information om brottsligheten och dess utveckling på en viss ort eller inom ett visst område. Sådant information bör normalt inte innehålla några sekretessbelagda uppgifter och kan därför spridas till enskilda.

Samarbete med enskilda kräver inte organiserade former. Allmänhetens medverkan och spontana uppgiftslämnande är en viktig förutsättning för ett effektivt polisarbete. I arbetet med att förebygga och förhindra brott kan även information riktad till allmänheten vara ett verksamt medel. Sådant mera övergripande information kan antingen

rikta sig till personer som riskerar att utsättas för brott, och därmed fungera som en varningssignal, eller till personer som kan komma att frestas att begå brott, och därmed fungera som en erinran om kontrollmetoder, upptäcktsrisker och liknande. Information om ekonomisk brottslighet kan således fylla en viktig funktion. Sådan information kan även fylla andra syften, t.ex. att förklara utvecklingstendenser inom brottsligheten eller att skapa förståelse för problem som de brottsutredande myndigheterna brottas med.

Enligt vår mening bör information som riktar sig till allmänheten eller till större grupper av personer alltid utformas så att sekretessbelagda uppgifter inte röjs. Syftet med informationen torde kunna uppnås även om känsliga uppgifter har avlägsnats. Sekretessen lägger då inte hinder i vägen för ett samarbete med enskilda.

13.5 Överväganden

De sekretessbrytande regler som finns är tillräckliga för att polisen skall kunna varna för brott i ett enskilt fall. Detta gäller såväl i förhållande till myndigheter som till enskilda. När det gäller allmän information om risken för brott och vad enskilda kan göra för att skydda sig mot brott finner vi att det inte krävs några nya sekretessbrytande regler. Sådan information kan sammanställas utan att sekretessbelagda uppgifter behöver yppas. Annat samarbete med enskilda kan också ges sådana former att sekretess inte hindrar samarbetet. Vi föreslår därför inte några nya sekretessbrytande regler.

13.5.1 Allmänt om samarbete med enskilda

Enligt vår mening är det viktigt att ta tillvara enskildas intresse för att delta i arbetet med att förebygga och förhindra ekonomisk brottslighet. Detta är ett område som inte har utvecklats särskilt mycket ännu. Som exempel kan nämnas att information riktad till vissa näringsidkare torde kunna få ett betydligt bättre genomslag om den har utformats efter diskussioner med företrädare för dessa. Ibland kan det finnas ett uppdämt behov av information som myndigheterna ganska lätt kan tillgodose. Det är således viktigt att här, liksom på andra områden, engagera de närmast berörda i det mera långsiktiga arbetet att förändra attityder till brott och att skapa samarbetsformer som också tillförsäkrar de brottsbekämpande myndigheterna bättre information.

Som vi tidigare nämnt är det de myndigheter som ansvarar för den materiella kontrollen, såsom skattemyndigheterna på skatteområdet och tillsynsmyndigheterna på miljöområdet, som på effektivaste sätt kan förebygga ekonomiska brott.

Även polisen har en viktig roll, nämligen när det gäller information om brottslighet och brottsbaser. Vi har redan tidigare framhållit att polisen bör utveckla sina metoder att ställa samman material som belyser brottsutvecklingen och fortlöpande informera om sina iakttagelser. Det arbete som läggs ner på att ta fram information för polisens egna beslut om hur verksamheten skall bedrivas bör i tillämpliga delar även kunna utnyttjas för att informera företrädare för exempelvis näringslivet. Det sagda bör gälla för verksamhet såväl på central som lokal nivå.

Det är också viktigt att bygga upp samarbete när det gäller bekämpning av vissa brottstyper. Som exempel kan nämnas att vissa typer av bedrägerier som riktar sig mot näringsidkare förekommer med jämna mellanrum. Ett typiskt exempel på detta är bedrägerier som består i att näringsidkare faktureras ett inte alltför stort belopp, ofta i storleken 2 000–4 000 kr, för exempelvis en påstådd annons i viss tidning eller en viss handbok som påstås vara beställd eller liknande. När bedrägerier av det slaget sätts i system kan gärningsmannen på kort tid få in ganska mycket pengar, eftersom många företag betalar räkningar under en viss summa utan någon mera ingående kontroll. Inte sällan riktar sig bedrägerierna även mot myndigheter. När polisen upptäcker brott av detta slag är det viktigt att snabbt kunna nå ut med information som gör att näringsidkare får upp ögonen för risken att bli utsatt för bedrägeri och får vetskap om vilka särskilda kännetecken de aktuella bedrägerierna har. Om polisen har ett etablerat samarbete med näringsidkare är det lätt att förmedla aktuell information. Under förutsättning att den information som förmedlas är avidentifierad föreligger inga sekretesshinder.

Det kan även vara värdefullt att på förhand diskutera med dem som kan vara målgrupper för brott av det här slaget hur man skall bete sig om man själv blir utsatt för bedrägeri. Det kan röra sådana frågor som när man bör anmäla brott, vilka uppgifter krävs för att anmälan skall innehålla alla relevanta uppgifter, vilken skriftlig dokumentation som kan behövas, hur man bör dokumentera telefonkontakter och liknande, för att ge ett bra underlag för en kommande brottsutredning. Diskussioner av detta slag kan genomföras utan att sekretessbelagd information röjs.

Samarbete av det skisserade slaget är av värde för båda parter. Polisen får hjälp med att snabbt upptäcka brott och får ett bra underlag

för sin utredning och näringsidkare får chans att reagera i tid och kan kanske därigenom undvika att utsättas för brott.

Vi har i det föregående pekat på olika samarbetsformer och har då konstaterat att samarbete i stor utsträckning kan förekomma utan hinder av sekretess. Det är emellertid viktigt att samarbete med enskilda föregås av överväganden om hur sekretessfrågor skall hanteras.

13.5.2 Tillgång till uppgifter om brottsbelastning

Vi har i ett tidigare avsnitt (11.4.2) diskuterat vilken betydelse frågan om tillgång till uppgifter om brottsbelastning kan ha för möjligheterna att förebygga och förhindra brott. Vi tog då upp frågan om myndigheter skall få ökad tillgång till sådana uppgifter. Motsvarande fråga kan ställas när det gäller enskilda.

Enskilda organ som behöver uppgifter om brottsmisstankar för att pröva personer i olika hänseenden har i viss utsträckning rätt att få utdrag ur person- och belastningsregistret. För närvarande är det endast larminstallationsföretag och enskilda arbetsgivare inom vårdsektorn som kan få utdrag rörande den som söker anställning i företaget. Därutöver har arbetsgivare i viss utsträckning också rätt till uppgifter med stöd av bestämmelser i säkerhetsskyddslagen. Detta gäller dock endast anställningar eller verksamheter som har betydelse för rikets säkerhet eller sysslor som är viktiga för skyddet mot terrorism. De nya verkställighetsreglerna till registerlagarna (se avsnitt 11.2.2) förväntas inte innebära någon förändring i förhållande till vad som nu gäller.

Bulvanutredningen har haft till uppgift att överväga bl.a. om registeruppgifter om brottmålsdomar bör göras tillgängliga i samband med kreditupplysning eller på annat sätt i samband med affärskontroll. Som vi tidigare redovisat (avsnitt 7.5) har Bulvanutredningen lagt fram förslag om att kreditupplysningsföretag skall få tillgång till och möjlighet att sprida uppgifter om lagakraftvunna domar och godkända strafförelägganden avseende viss ekonomisk brottslighet. Frågan om enskildas tillgång till uppgifter om brottsbelastning har också nyligen övervägts i samband med ändringarna rörande polisens register. Vi har därför ingen anledning att gå in på frågan om enskilda skall få utökad tillgång till uppgifter om brottsbelastning i syfte att förebygga och förhindra brott. Vi återkommer till frågan om konkursförvaltare skall ges tillgång till uppgifter ur belastningsregistret.

13.5.3 Har polisen tillräckliga möjligheter att varna enskilda för brott?

Generalklausulen gäller som tidigare nämnts bara mellan myndigheter. Med stöd av bestämmelsen i 1 kap. 5 § kan polisen som regel varna enskilda för brott, om det är nödvändigt för att polisen skall kunna fullgöra sin skyldighet att förebygga eller förhindra brott. Om polisen genom spaning upptäcker t.ex. att förskingring av egendom planeras kan uppgifter alltså lämnas till enskilda som kan komma att drabbas av brottet, såsom exempelvis banker. Vi har tidigare utvecklat hur 1 kap. 5 § kan tillämpas i förhållande till myndigheter (avsnitt 9.4.1 och 11.2.4). Vad som sagts där gäller i tillämpliga delar även i förhållande till enskilda, eftersom lagstiftningen inte gör någon skillnad på om uppgiften lämnas till en myndighet eller en enskild. Vi har tidigare funnit att denna bestämmelse ger polisen tillräckliga möjligheter att varna en myndighet som kan bli eller är utsatt för ett konkret brott. Motsvarande gäller således i förhållande till enskilda.

Vi vill än en gång betona att det är svåra avvägningar som måste göras när frågan om att varna för brott aktualiseras. Så länge det rör sig om konkreta situationer där varningarna riktas direkt till den som berörs uppstår sällan några problem. Varningar som riktas till större grupper måste dock utformas så att enskilda inte riskerar att utsättas för brottsmisstanke eller andras missaktning. I avsnitt 11.4 har vi framhållit att polisen kan nå långt med varningar för ekonomisk brottslighet utan att röja sekretessbelagda uppgifter. Sådana varningar förutsätter inte att enskilda personer eller företag utpekas. Polisen kan i stället varna näringsidkare och andra genom att beskriva affärsmetoder som använts vid brott, marknadsföringsmetoder som bör undvikas och liknande.

På samma sätt som myndigheternas behov av information måste tillgodoses utan att hemliga personuppgifter och liknande röjs måste enligt vår mening enskilda organs intresse av tillgång till information vika med hänsyn till skyddet för den enskildes integritet. Vi föreslår därför inte några regler som gör det möjligt för polisen att i varningssyfte vidarebefordra sekretessbelagda uppgifter till enskilda i större utsträckning än för närvarande.

13.5.4 Bör andra myndigheter än polisen kunna varna enskilda för brott?

I det föregående har vi diskuterat polisens verksamhet med att sammanställa information i brottsförebyggande syfte. Sådan information kan givetvis finnas även hos andra myndigheter. Som exempel kan nämnas att skattemyndigheterna kan ha kännedom om avtalstyper som bör undvikas eller skatteplanering som kan ligga på gränsen för det tillåtna. Kronofogdemyndigheterna har ofta god kännedom om näringsidkare. Att sådan, icke sekretessbelagd, information vidarebefordras till enskilda kan som tidigare framhållits vara en viktig komponent i myndigheternas samlade verksamhet för att förebygga brott. En annan sak är om andra myndigheter än polisen skall ges rätt att avslöja sekretessbelagd information i syfte att varna för brott.

Ett exempel som presenterats för oss under arbetet är följande. Om en skattemyndighet har anmält till polisen att en person synes uppbära arbetslöshetsersättning vid sidan av arbetsinkomst så kan polisen med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen lämna nödvändiga upplysningar till arbetslöshetskassan i syfte att förhindra att ytterligare utbetalningar görs som innebär nya brott.

Det har framhållits som en brist att myndigheten i exemplet inte själv kan underrätta arbetslöshetskassan om förhållandet. En direktkontakt skulle enligt vad som sägs kunna leda till en snabbare reaktion. På samma sätt skulle det förhålla sig om en myndighet upptäcker att ett företag oriktigt har fått bidrag från Almi företagspartner.

I båda exemplen kan myndigheten anmäla de misstänkta bedrägerierna till polisen, som i sin tur, om den delar bedömningen att brott föreligger, kan lämna nödvändiga upplysningar till den enskilde som berörs. Som utvecklats ovan (avsnitt 11.5.2) beträffande förhållandet myndigheter emellan anser vi inte att det finns tillräcklig anledning att ge anmälade myndigheter möjlighet att bryta sekretess för att varna andra myndigheter. Ett system där myndigheter kan ta direktkontakt med varandra och lämna sekretessbelagda uppgifter i syfte att varna för brottslighet medför enligt vår mening alltför stora risker för den personliga integriteten. Samma skäl kan anföras mot att myndigheter ges rätt att lämna sekretessbelagda uppgifter till enskilda i syfte att varna för brott.

Någon generell rätt för myndigheter att varna enskilda för kriminella personer bör således inte införas.

13.5.5 Utlämnande av uppgifter med förbehåll

Vi har tidigare pekat på möjligheten att lämna ut handlingar med sekretessbelagd information med förbehåll. Detta är en metod som kan fungera väl i vissa fall. Ordningen med förbehåll förutsätter emellertid att beslut fattas i det enskilda fallet om att en viss handling kan utlämnas och vilka förbehåll som gäller för utlämnande till den person som mottar handlingen. Det är dessutom ett beslut som kan överklagas och som därför förutsätter skriftlig form. Det är därför inte möjligt att på förhand uppställa förbehåll för en viss typ av handlingar eller uppgifter. Det går inte heller att uppställa generella förbehåll som riktar sig till en inte närmare angiven krets av personer. Se närmare härom JO 1992/93 s. 201, där förutsättningarna för att lämna ut handlingar med förbehåll diskuteras ingående. Reglerna om förbehåll kan således inte utnyttjas för regelbundet uppgiftslämnande utan sekretessprövning i det enskilda fallet. Enligt vår mening är det viktigt att de brottsbekämpande myndigheterna överväger om utlämnande med förbehåll kan vara ett lämpligt sätt att lösa problemen med information till enskilda i vissa fall.

13.5.6 Tystnadsplikt för enskilda som deltar i samverkansorgan

Att låta andra personer än de som omfattas av sekretesslagens reglering, eller som har tystnadsplikt till följd av annan författning, medverka i samverkansorgan ställer krav på att de medverkande kan hantera sekretessfrågor korrekt. Här kan erinras om att frivilliga "tystnadspliktsåtaganden" saknar rättslig giltighet och således självfallet inte bör förekomma, eftersom de felaktigt kan uppfattas som en grund för att lämna sekretessbelagda uppgifter. Som framgått av det ovan sagda kan utlämnande med förbehåll fungera i vissa fall men förutsätter en individuell prövning av varje sekretessbelagd handling.

Det finns emellertid enligt vår mening goda möjligheter att samarbeta utan att sekretessbelagda uppgifter behöver lämnas. De flesta frågor kan diskuteras antingen på ett övergripande plan eller med hjälp av information som har aidentifierats, sammanställts eller bearbetats så att den inte avslöjar något som är sekretessbelagt. Enligt vår mening skulle det vara av värde om Ekobrottsmyndigheten ägnar särskild uppmärksamhet åt frågan om formerna för samarbete med näringslivet i sin metodutveckling.

14 Samverkan mellan myndigheter och konkursförvaltare

14.1 Bakgrund

Konkursförvaltare svarar för en stor del av anmälningarna om ekonomisk brottslighet. Konkursförvaltarna är emellertid inga myndigheter och omfattas inte heller av andra skäl av sekretesslagens reglering. Detta innebär att uppgifter inte kan lämnas till en konkursförvaltare med stöd av generalklausulen, eftersom den endast gäller uppgiftslämnande mellan myndigheter. En annan konsekvens är att uppgifter hos en konkursförvaltare inte skyddas av sekretesslagens bestämmelser, utom i de fall uppgifter lämnas ut med förbehåll enligt 14 kap. 10 § första stycket 3 sekretesslagen.

De myndigheter som har besvarat Ekobrottsberedningens enkät har framför allt tagit upp svårigheterna för konkursförvaltare att få sekretessbelagda uppgifter från polisen, åklagare och skattemyndigheter. Flera myndigheter har anfört att sekretessbelagda uppgifter bör få lämnas till konkursförvaltare i större utsträckning än nu, exempelvis uppgifter som förvaltaren behöver för att kunna ta tillvara borgenärernas rätt. Riksåklagaren har förordat att uppgifter alltid bör få lämnas av åklagare till konkursförvaltare om denne behöver uppgifterna för en konkursutredning.

Ett hinder mot att lämna sekretessbelagda uppgifter till konkursförvaltare är att informationen inte omfattas av någon motsvarande sekretess hos förvaltaren. Uppgifterna skulle således kunna komma till gäldenärens eller andras kännedom. Detta förhållande leder bl.a. till att myndigheterna inte anser sig kunna engagera konkursförvaltare 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 konkursförvaltare i sekretesshänseende jämställs med myndigheter. En myndighet har framhållit att enhetliga regler om tystnadsplikt bör gälla för konkursförvaltare.

Riksskatteverket har i en skrivelse till Justitiedepartementet föreslagit att konkursförvaltare i större utsträckning skall kunna få del av uppgifter i skatteärenden. Motsvarande synpunkter har tidigare framförts i Rubicon-rapporten och av flera myndigheter i svar på Ekobrottsberedningens enkät.

I direktiven framhålls konkursförvaltarens betydelse för bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Konkursförvaltarens särställning har enligt direktiven i praktiken gjort det svårt att involvera dem i den brottsbekämpande verksamheten på ett sätt som från effektivitetssynpunkt vore önskvärt.

De problem som är förknippade med konkursförvaltarens verksamhet är av två slag. Det är dels fråga om konkursförvaltarens möjlighet att få den information som de behöver för att kunna bedriva sin verksamhet effektivt, dels om de i tillräcklig utsträckning kan hemlighålla känslig information. Vi tar i detta avsnitt upp frågor som rymms inom ramen för dessa två problemställningar.

14.2 Den rättsliga regleringen

Ett konkursbos förvaltning handhas av en eller flera förvaltare. Förvaltarens uppgift är framför allt att ta tillvara borgenärernas gemensamma rätt, verka för deras bästa samt att vidta alla de åtgärder som främjar en förmånlig och snabb avveckling av konkursboet (7 kap. 8 § konkurslagen). En konkursförvaltare skall bl.a. snarast ta hand om gäldenärens bo med det räkenskapsmaterial och andra handlingar som rör boet (7 kap. 12 §) och därefter upprätta en bouppteckning, i vilken boets tillgångar skall tas upp (7 kap. 13 §). Förvaltaren skall vidare 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 (7 kap. 15 §). Om förvaltaren finner att gäldenären kan misstänkas för något brott som avses i 11 kap. brottsbalken, skall han omedelbart underrätta allmän åklagare om detta och ange grunden för misstanken (7 kap. 16 §). Detsamma gäller om gäldenären har drivit näringsverksamhet och det under konkursförvaltningen kommer fram att gäldenären kan misstänkas för något annat brott av inte ringa beskaffenhet som har samband med verksamheten.

Konkursgäldenären å sin sida skall ge bl.a. förvaltaren de upplysningar om boet som denne begär (6 kap. 2 §). Gäldenären, och företrädare för gäldenär som är juridisk person, är skyldig att inför rätten avlägga bouppteckningsed och då med ed betyga att bouppteckningen med gjorda tillägg eller ändringar är riktig, så att det inte enligt

hans vetskap har oriktigt utelämnats eller upptagits någon tillgång eller skuld (6 kap. 3 §). Även annan än gäldenären kan vara skyldig att avlägga s.k. fakultativ ed (6 kap. 5 § andra stycket). Den som på uppdrag av gäldenären har upprättat räkenskapsmaterial rörande gäldenärens bo är skyldig att lämna ut materialet till förvaltaren (7 kap. 12 § andra stycket). Även en revisor i ett aktiebolag är skyldig att bistå förvaltaren (10 kap. 42 § andra stycket aktiebolagslagen).

Konkursförvaltare utses av rätten (7 kap. 2 § konkurslagen). Förvaltaren skall ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget (7 kap. 1 §). Något krav på att förvaltaren skall vara advokat finns inte, även om det i praktiken är vanligast att advokater förordnas till förvaltare.

Eftersom konkursförvaltaren inte är en myndighet eller därmed jämställt organ är sekretesslagens regler om offentlighet och sekretess inte tillämpliga i hans verksamhet. Detta innebär, som tidigare nämnts, bl.a. att sekretessbelagda uppgifter inte kan lämnas från en myndighet till en konkursförvaltare med stöd av generalklausulen. Konkursförvaltaren anses inte heller genom sitt uppdrag ha rätt att utan samtycke få ut uppgifter som omfattas av sekretess till förmån för konkursgäldenären eller en företrädare för denna (RÅ 1985 2:18). Till följd av bestämmelser i 9 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen får dock uppgift i en revisionspromemoria, utan hinder av sekretess, lämnas till förvaltaren i den reviderades konkurs.

En advokat skall enligt 8 kap. 4 § rättegångsbalken förtiga vad han erfar i sin yrkesutövning när god advokatsed så fordrar (jfr 34 § stadgarna för Sveriges advokatsamfund). Enligt de av Sveriges advokatsamfunds styrelse den 9 november 1984 antagna vägledande reglerna om god advokatsed (19 §) innebär detta att en advokat skall iakttä diskretion om sina klienters angelägenheter och inte utan skyldighet i lag, eller samtycke från den berörde, yppa något som anförtröts honom i hans verksamhet eller som han erfarit i samband med ett sådant förtroende. Det har emellertid ansetts att konkursförvaltaren inte står i uppdragsförhållande till vare sig gäldenären, borgenärerna eller någon annan och att det därför är tveksamt om tystnadsplikt gäller för advokater när de utför uppdrag som konkursförvaltare (prop. 1993/94:165 s. 54). En konkursförvaltare som inte är advokat, t.ex. en anställd vid Ackordscentralen, har inte heller någon tystnadsplikt. För det fall sekretessbelagda uppgifter i en revisionspromemoria lämnas till en förvaltare får den utlämnande myndigheten uppställa förbehåll som inskränker förvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja uppgiften (14 kap. 10 § första stycket 3 sekretesslagen). Förbehållet får dock inte innebära förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att

förvaltaren skall kunna fullgöra de skyldigheter som åvilar honom enligt konkurslagen (14 kap. 10 § fjärde stycket).

14.3 Hindrar sekretess samarbete mellan konkursförvaltare och myndigheter?

En viktig fråga är självfallet om sekretess hindrar ett aktivt samarbete mellan konkursförvaltare och myndigheter. Den frågan har diskuterats bl.a. i Rubicon-rapporten. Vi har berört den frågeställningen i avsnitt 13 men det finns anledning att gå in ytterligare på frågan här.

Först och främst kan konstateras att det i princip inte finns några hinder mot att utbyta icke sekretessbelagd information med konkursförvaltare. Sådan information kan inte sällan underlätta förvaltarens arbete i ett inledningsskede. Domar och beslut som är offentliga är exempel på uppgifter som kan vara till nytta. Vi har tidigare diskuterat huruvida det kan vara försvarligt att sprida brottmålsdomar och uppgifter ur sådana (avsnitt 12.6). Enligt vår mening intar en konkursförvaltare, med hänsyn till skyldigheten att anmäla brott, en särställning härvidlag. Det förutsätts också att konkursförvaltaren vid behov samverkar med myndigheterna i brottsutredningar. Det bör därför enligt vår mening anses försvarligt att upplysa en konkursförvaltare om uppgifter ur en brottmålsdom.

Vidare kan givetvis avidentifierad information lämnas till konkursförvaltare. Sådan information kan vara till gagn för det mera långsiktiga samarbetet mellan myndigheter som sysslar med bekämpning av ekonomisk brottslighet och konkursförvaltare. Det kan vara fråga om t.ex. analyser av brottsligheten och dess utveckling eller uppgifter om planerad verksamhet och vilka resurser som skall avsättas för denna.

Det finns inte något hinder mot att låta konkursförvaltare ingå tillfälligt eller permanent i ett regionalt samverkansorgan. Vi har behandlat den frågan i avsnitt 13.4.

När det gäller möjligheterna för myndigheter att lämna konkursförvaltare information om enskilda fall, där brottsmisstankar har riktats mot enskilda personer, eller där företag misstänks utnyttjas för brottslig verksamhet, är utrymmet väsentligt mindre. Den sekretessbrytande regel som kan vara tillämplig är regeln i 1 kap. 5 §, som förutsätter att det är nödvändigt för den utlämnande myndighetens verksamhet att uppgiften lämnas. Bestämmelsen ger emellertid inget utrymme för att lämna uppgifter som skulle vara till gagn enbart för konkursförvaltarens verksamhet.

I en brottsutredning kan det finnas åtskilligt material som skulle kunna vara till nytta för konkursförvaltaren och bidra till att effektivisera hans arbete. Som exempel kan nämnas att en åklagare har upplysningar om tillgångar som kan antas tillhöra konkursgäldenären, om bulvanförhållanden som kan vara av intresse i konkursen eller om åtgärder som vidtagits i brottsutredningen och som kan innebära att konkursutredningen kan ges en annan inriktning. Inte minst förhören med gäldenären kan innehålla material av stor betydelse för konkursförvaltaren.

Det ligger också i sakens natur att konkursförvaltaren besitter en mängd information i ett konkursärende som de brottsutredande myndigheterna kan ha nytta av i sin verksamhet. För att förundersökningsledaren skall få del av sådan information måste han i de flesta fall precisera vilka uppgifter han är intresserad av och därmed i sin tur tvingas avslöja uppgifter som är belagda med sekretess. En förundersökningsledare kan exempelvis behöva diskutera med konkursförvaltaren om denne har säkrat bokföringsmaterial beträffande en viss näringsidkare eller ett visst bolag, diskutera om konkursförvaltaren kan dröja med en viss åtgärd på grund av en planerad tvångsåtgärd i förundersökningen, underrätta konkursförvaltaren om en kommande tvångsåtgärd, fråga konkursförvaltaren om det bara är den officielle företrädaren för konkursbolaget som är undersökt eller om även andra personer som är intressanta i brottsammanhang har undersökts samt efterhöra om konkursförvaltaren undersökt gäldenärens makes förhållanden eller om verksamhet bedrivits på flera adresser.

I de flesta fall torde förundersökningsledaren kunna lämna uppgifter till konkursförvaltaren med stöd av 1 kap. 5 §, eftersom förundersökningsledaren tvingas dela med sig av sekretessbelagd information för att själv kunna få relevant information.

Man kan emellertid också tänka sig att förundersökningsledaren har information som kan vara av värde för konkursförvaltaren men som inte är nödvändig att lämna ut för att fullgöra den brottsutredande verksamheten och att detta står klart redan från början. Bestämmelsen i 1 kap. 5 § torde i ett sådant fall inte kunna tillämpas. Att uppgiftslämnandet skulle kunna ses som nödvändigt på längre sikt för att få till stånd ett förtroendefullt samarbete kan enligt vår mening inte anses tillräckligt. Myndighetens intresse av att lämna ut uppgiften ligger då på ett mera långsiktigt plan eller motiveras av något helt annat, t.ex. att spara samhällsresurser eller att skapa ett bättre samarbetsklimat. Uppgiftslämnande av sådana skäl saknar stöd i nuvarande bestämmelser i sekretesslagen.

14.4 Överväganden och förslag

14.4.1 Allmänna utgångspunkter

Vi har tidigare (avsnitt 7.3) framhållit att en självklar utgångspunkt är det förhållandet att konkursförvaltare inte har myndighetsstatus. Det kan inte anses ligga inom ramen för utredningens uppdrag att överväga om konkursförvaltare i någon utsträckning bör jämföras med myndigheter i sekretesshänseende. En sådan förändring skulle få långtgående konsekvenser för konkursförvaltarens sätt att arbeta och för insynen i deras verksamhet samt kräva ingående överväganden angående deras roll i konkursförandet. Att lägga fram förslag i den riktningen inom ramen för denna utredning skulle föra alldeles för långt.

Det bör samtidigt betonas att med konkursförvaltarens fristående verksamhet följer att ett lika nära samarbete inte kan etableras och ett lika fritt informationsflöde inte kan skapas som vid samverkan mellan myndigheter emellan. Den grundläggande strukturen med fristående konkursförvaltare utgör således i sig ett hinder mot att engagera konkursförvaltare i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Vi kommer i det följande att diskutera olika möjligheter till förändringar som kan bidra till ett ökat samarbete utan att man ruckar på de grundläggande principerna för konkursförvaltningen.

14.4.2 Konkursförvaltarens tillgång till uppgifter från skattemyndigheterna

Vi föreslår att möjligheten att låta konkursförvaltare få del av uppgifter från skattemyndigheterna utvidgas från att gälla enbart revisionspromemorior till att omfatta även andra handlingar i revisionsärendet. Förslaget innebär också att uppgifter kan lämnas ut under pågående revision.

Bakgrund

Ett problem som har tagits upp i flera sammanhang är konkursförvaltarens begränsade möjligheter att få del av uppgifter från skattemyndigheterna. Den absoluta sekretessen för uppgifter hos skattemyndigheterna gäller även mot konkursförvaltare. Enligt 9 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen får dock uppgift i en revisionspromemoria, utan hinder av sekretess, lämnas till konkursförvaltaren i den

reviderades konkurs. Dessa bestämmelser infördes år 1994. Det har gjorts gällande att bestämmelserna kommit att bli alltför begränsade och därför bör utvidgas till att omfatta även andra uppgifter i ett revisionsärende än de som återfinns i en revisionspromemoria.

Bakgrunden till de nuvarande sekretessbrytande bestämmelserna var en framställan från Riksskatteverket till Justitiedepartementet år 1989, i vilken verket påtalade behovet av att ge konkursförvaltare tillgång till revisionspromemorior upprättade inom skatteförvaltningen beträffande konkursgäldenärer. I departementspromemorian Några frågor om sekretess (Ds 1993:55) föreslogs att konkursförvaltare utan hinder av sekretess skulle ges möjlighet att få del av sådana uppgifter beträffande gäldenären som kommit fram vid taxerings- eller skatterevision. I sitt yttrande över promemorian anförde Riksskatteverket bl.a. att den föreslagna formuleringen av lagtexten syntes omfatta även andra handlingar än själva revisionspromemorian, att verkets hemställan som remissbehandlats endast avsåg uppgifter i revisionspromemorior och att verket för sin del ansåg att det var tillräckligt att undantaget omfattade dessa.

Genom ändring i 9 kap. 1 och 2 §§ infördes därefter en möjlighet för konkursförvaltare att få tillgång till uppgifter i en revisionspromemoria. I propositionen (prop. 1993/94:165) behandlades frågan om undantaget från sekretessen skulle omfatta även andra handlingar som upprättas i samband med revision, men så blev inte fallet.

Riksskatteverkets förslag till ändring av bestämmelserna

Konkursförvaltare har således för närvarande inte möjlighet att få del av annat revisionsmaterial än det som återfinns i revisionspromemorian. I denna redovisas resultatet av en slutförd revision. Ett revisionsärende innehåller emellertid också andra handlingar, som t.ex. kopior av deklarationer och eventuell korrespondens i aktuella skatte- och avgiftsärenden. Vidare förs s.k. revisionsanteckningar, av vilka det framgår vad som har granskats, hur granskningen har utförts, vilken omfattning granskningen har haft samt vilka iakttagelser som har gjorts. Skriftväxling med den reviderade eller annan i samband med revisionen, anteckningar enligt 15 § förvaltningslagen och behandlingshistorik kan tillhöra revisionsanteckningarna, liksom även allmän information om den reviderades verksamhet och företag såsom årsredovisningar, beskrivningar av redovisningssystem och liknande uppgifter. Riksskatteverket har utfärdat föreskrifter om revision (RSFS 1998:19).

Riksskatteverket har i en skrivelse till regeringen den 27 juni 1995 framhållit att konkursförvaltare behöver även uppgifter som inte tas in i revisionspromemorian. Konkursförvaltaren har enligt verket t.ex. ofta behov av att få uppgift om vem som har undertecknat vissa handlingar. Uppgifter ur korrespondens, deklarationer, förhandspromemorior m.m. kan också behövas för att konkursboets tillgångar och skulder skall kunna klarläggas och eventuella brottsmisstankar utredas. Skatterevisorererna kan vidare ha gjort iakttagelser rörande bl.a. tidpunkten för obestånd och andra förhållanden som kan ha betydelse för konkursförvaltarens möjligheter att väcka talan om t.ex. återvinning eller återbäring av olovlig vinstutdelning. Sådana uppgifter tas normalt inte in i revisionspromemorian, som främst skall behandla de frågor som har skattekonsekvenser. Konkursförvaltare bör enligt Riksskatteverket därför kunna få ta del av dessa och andra uppgifter av betydelse under pågående revision. Ytterligare ett skäl för verkets inställning är att konkursförvaltare, som har ålagts en långtgående utredningsskyldighet förenad med ett skyndsamhetskrav, bör få möjlighet att tidigare än för närvarande ta del av skattemyndighetens uppgifter i ett revisionsärende. Revisioner tar ofta tar lång tid, samtidigt som det inte är ovanligt att beslut om revision fattas först när konkursen har inträffat. Om dubbelarbete skall undvikas, är det enligt verket nödvändigt att konkursförvaltaren på ett tidigt stadium får del av uppgifter som framkommer under revisionen, i stället för att behöva vänta till dess revisionen är avslutad.

Mot bakgrund av detta har Riksskatteverket föreslagit att konkursförvaltare ges utvidgad rätt att ta del av uppgifter i ett revisionsärende. En förutsättning för detta måste dock enligt verket vara att den utredningssekretess som kan gälla i ett revisionsärende inte därmed går förlorad så att utredningen försvåras eller helt omintetgörs. En utvidgad möjlighet att lämna uppgifter till konkursförvaltare förutsätter därför att utredningssekretessen enligt 4 kap. 2 § sekretesslagen kan vidmakthållas.

Överväganden och förslag

Vi delar Riksskatteverkets uppfattning att det under en revision tas fram ett flertal olika uppgifter som kan ha stor betydelse för en konkursförvaltares arbete. Dessa uppgifter tas inte alltid in i revisionspromemorian, och kan därmed inte komma konkursförvaltaren till del. Redan detta talar enligt vår mening för att de sekretessbrytande reglerna i 9 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen bör utvidgas till att omfatta även sådant revisionsmaterial som inte redovisas i den avslutande

promemorian. Det är vidare från effektivitetssynpunkt önskvärt att en konkursförvaltare inte alltid skall behöva avvakta att en revision avslutas, innan han kan få ta del av revisionsmaterial. När revisionen avslutats kan förvaltaren ha tvingats genomföra delvis samma utredningsåtgärder som skatterevisorn. Dubbelarbete av det slaget bör undvikas. Uppgifter bör därför kunna lämnas ut även under pågående revision.

En ändring av det slag som det här är fråga om skall inte genomföras om inte skälen för ändringen uppväger det intrång i den enskildes integritet som en spridning av revisionsmaterial skulle komma att medföra. I propositionen med förslag till de nuvarande sekretessbrytande reglerna framhölls att gäldenären normalt själv har tillgång till revisionsmaterialet och att konkursförvaltaren i viss mening inträder i hans ställe i och med konkursen. Mot bakgrund av detta förhållande ansågs det naturligt att konkursförvaltaren gavs samma möjlighet som gäldenären att få ta del av uppgifter som finns hos skatteförvaltningen eller hos annan beskattningsmyndighet i anledning av företagen revision (prop. 1993/94:165 s. 52 f.). Med hänsyn till konkursförvaltarens behov av materialet och till att det i huvudsak var fråga om uppgifter som gäldenären enligt konkurslagen är skyldig att lämna till konkursförvaltaren, fick det enligt uttalanden i propositionen anses motiverat att göra undantag från den normalt stränga skattesekretessen i just denna typ av ärende.

Vad som sades i propositionen om gäldenärens tillgång till materialet gäller inte bara revisionpromemorian, utan i princip också annat revisionsmaterial. Konkursförvaltarens behov av detta kan enligt vår mening anses vara minst lika stort som behovet av revisionspromemorian. Med hänsyn härtill anser vi att det ytterligare integritetsintrång som en utvidgning av de sekretessbrytande reglerna kommer att innebära kan accepteras. Vi föreslår därför att Riksskatteverkets förslag blir föremål för lagstiftning.

I anslutning härtill vill vi påminna om bestämmelsen i 14 kap. 10 § första stycket 3 sekretesslagen, som gör det möjligt för skattemyndigheten att uppställa förbehåll när uppgifter lämnas ut till en konkursförvaltare. Ett sådant förbehåll får dock enligt lagtexten inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att konkursförvaltaren skall kunna fullgöra de skyldigheter som åvilar honom i anledning av konkursen. Till dessa skyldigheter hör upplysningsskyldigheten enligt 7 kap. 9 § konkurslagen (Regner s. 14:68). Vårt förslag till utvidgning av den sekretessbrytande bestämmelsen innebär inte någon ändring av förbehållsbestämmelsen. Den kommer således att kunna användas även på annat material som ingår i revisionen.

Riksskatteverket har sett det som en nödvändig förutsättning för utvidgningen att sekretessen enligt 4 kap. 2 § sekretesslagen för uppgifter i ett revisionsärende kan vidmakthållas. Detta måste främst ses i ljuset av att det starka sekretessintresse som kan finnas om uppgifter lämnas under pågående revision. Verket har uttryckt som sin mening att ett förbehåll enligt sekretesslagen kan ta över bestämmelsen om konkursförvaltarens upplysningsskyldighet i 7 kap. 9 § konkurslagen och att det följaktligen går att tillgodose sekretessintressena.

Vi hyser förståelse för verkets farhågor. Vi vill dock peka på att departementschefen i prop. 1995/96:127 framhöll att sekretess inte innebar någon inskränkning i gäldenärens rätt till upplysningar (s. 21). Vi ansluter oss till den uppfattningen. Vi vill också framhålla att det inte är någon självklarhet att uppgifter i ett revisionsärende kan sägas angå "boet och dess förvaltning". Detta är en fråga som får avgöras från fall till fall.

Det bör också betonas att reglerna bara skapar en möjlighet att lämna uppgifter, inte en skyldighet. Detta innebär att den utlämnande myndigheten ensidigt förfogar över både om uppgifter skall lämnas ut och när detta lämpligen bör ske. Det finns således möjlighet för skatteförvaltningen att avvakta med ett utlämnande om starka sekretessintressen kräver detta, att lämna ut uppgifter successivt allt eftersom sekretessen minskar på grund av att revisionen förs framåt eller att bara lämna vissa uppgifter. Mot den bakgrunden – och med den begränsning vi i det följande föreslår i fråga om konkursförvaltarens upplysningsskyldighet – finns det enligt vår mening ingen egentlig risk för att en utvidgning skulle leda till problem.

Om man ändå vill försäkra sig om ett starkare skydd för uppgifterna finns det möjlighet att låta konkursförvaltare omfattas av sekretess med stöd av bilagan till sekretesslagen. Konkursförvaltare har sådana offentlighetsrättsliga uppgifter att det skulle ligga väl i linje med principerna för regleringen i sekretesslagen att låta dem omfattas av sekretess i nu aktuellt hänseende. Vi anser emellertid att det inte är nödvändigt med en sådan regel, mot bakgrund av vad som nyss sagts. Om konkursförvaltare på sikt får tillgång till allt fler sekretessbelagda uppgifter bör dock den frågan övervägas.

14.4.3 Bör konkursförvaltare få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret?

Vi föreslår inte att konkursförvaltare skall få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret. De skäl som anförts för en sådan lösning är i och för sig beaktansvärda men enligt vår mening inte tillräckliga.

Bakgrund

En konkursförvaltare kan för närvarande inte få upplysning från polisen om att en konkursgäldenär tidigare har dömts för brott. Från konkursförvaltarhåll har väckts frågan om konkursförvaltare skall kunna få utdrag ur belastningsregistret i vissa fall. Det har framhållits att det är av vikt för en konkursutredning att snabbt få en uppfattning om gäldenären som person och att en uppgift om att ett bolags ställföreträdare är dömd för ekonomisk brottslighet bidrar till en fullständigare bild till ledning för konkursutredningen och dess slutsatser. Ibland torde gäldenären själv lämna information om sitt förflutna men han har ingen skyldighet att göra detta. En tidig och fullständig information är viktig för en snabb och kostnadseffektiv konkursutredning. Upplysningar om tidigare brottslighet skulle enligt företrädare för konkursförvaltarna också kunna bidra till att ekonomisk brottslighet lättare upptäcks under arbetet med en konkursutredning. Kännedom om att en företrädare för ett bolag i konkurs tidigare har gjort sig skyldig till ekonomisk brottslighet kan motivera konkursförvaltaren att lägga ner mera tid på att tränga ner i detaljer som normalt sett inte behöver kontrolleras. Kontrollen av konkurser skulle därmed bli effektivare och förutsättningarna att upptäcka brott skulle öka. Företrädare för konkursförvaltarna har därför förslagit att de skall få tillgång till utdrag från polisens register som utvisar om gäldenären har dömts för ekonomisk brottslighet. Det har också hävdats att konkursförvaltare genom registerutdrag automatiskt skulle få uppgift om att en konkursgäldenär är intagen i kriminalvårdsanstalt och därigenom kunna undvika att kostnader läggs ned på att efterforska denne.

Bestämmelser om utlämnande av uppgifter ur belastningsregistret

Riksdagen har nyligen beslutat om omfattande ändringar i reglerna om polisens register (prop. 1997/98:97). De nya bestämmelserna har trätt i kraft den 1 april 1999 såvitt avser vissa register och kommer att träda i kraft senare under året såvitt avser de övriga. Vi har redogjort för förändringarna i avsnitt 11.2.2 och 11.2.3.

Den tidigare allomfattande absoluta sekretessen för uppgifter i polisregister motiverades främst av att den dömdes återanpassning till samhället inte skall försvåras. Regeringen framhöll i propositionen att det är angeläget att uppgifter om en persons förflutna inte sprids mer än vad som är absolut nödvändigt samt att utomordentligt stor restriktivitet måste gälla för insyn i belastningsregister.

Enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen får uppgifter i belastningsregistret inte lämnas ut annat än i enlighet med vad som sägs i lagen om belastningsregister, säkerhetsskyddslagen eller i förordningar som har stöd i dessa lagar. Bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen är inte tillämpliga. De myndigheter som har rätt till utdrag ur registret är mycket få. Det är långt ifrån alla myndigheter som i och för sig skulle kunna ha nytta av belastningsuppgifter som kan få sådana.

För enskilda personer är rätten till utdrag ur registret ännu mer begränsad. Enligt 10 § första stycket lagen om belastningsregister får regeringen i förordning medge att utdrag lämnas till enskild, om det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott. Det kan förväntas att regeringen med stöd av den bestämmelsen kommer att besluta om regler för utlämnande som i princip motsvarar vad som gällt hittills enligt polisregisterkungörelsen (1969:38). Enligt denna kungörelse får utdrag på begäran lämnas till

- larminstallationsföretag, som avses i lagen med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m., i fråga om den som söker sådan anställning i företaget i vilken ingår befattning med larminstallationer samt
- statlig, kommunal eller landstingskommunal myndighet eller enskild sammanslutning eller person som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom, i fråga om den som söker sådan anställning.

Överväganden

Frågan om konkursförvaltares rätt till utdrag ur belastningsregistret måste avgöras efter en avvägning mellan förvaltarnas behov av uppgifter om konkursgäldenärernas eventuella brottsbelastning och det

integritetsintrång det skulle innebära för dessa att sådana uppgifter lämnas ut. Det bör framhållas att en konkursförvaltare i viss utsträckning torde kunna få önskade uppgifter genom kontakter med domstolarna. Detta förutsätter dock att förvaltaren känner till att konkursgäldenären är straffad och kan spåra den domstol som avgjort brottmålet. Även en kontakt med åklagarmyndigheten kan ge intressant information. Åklagarna bör, som tidigare nämnts, kunna lämna uppgifter om domar som de känner till (se avsnitt 14.3 och 12.6).

Det är givet att ju fullödigare information konkursförvaltaren har desto mer underlättas konkursutredningen. Uppgift om att konkursgäldenären tidigare har gjort sig skyldig till brott kan bidra till att kontrollen snabbare riktas in på vitala frågor. Det är således främst effektivitetsskäl som talar för att ge konkursförvaltare tillgång till uppgifter ur belastningsregistret. Mot en sådan lösning talar vad vi anfört i avsnitt 11.4.2 om att tidigare brottsbelastning inte ger någon säker indikation på vederbörandes framtida beteende och vad vi anfört i avsnitt 11.7.3 om att belastningsuppgifter inte bör få användas som ett instrument för att inrikta kontrollinsatser.

Härtill kommer att det inte framgår av framställningen vem ett eventuellt utdrag ur belastningsregistret skall avse i de fall gäldenären inte är en fysisk person. Skall utdrag få lämnas beträffande samtliga ställföreträdare i ett bolag och kanske även beträffande aktieägare? Skall även anställda med ansvarsfulla befattningar i större bolag få lov att granskas? Hur skall man göra med mindre bolag där det ibland förekommer bulvanförhållanden?

Behovet av upplysningar måste, som vi nyss har sagt, vägas mot det integritetsintrång den föreslagna ordningen kommer att medföra. Därvid bör bl.a. beaktas hur många utdrag per år det kan bli fråga om. Vi har i avsnitt 11.6.1 redovisat i vilken utsträckning utdrag ur person- och belastningsregistret lämnats till myndigheter utanför rättsväsendet. Om man bortser från de utdrag som lämnats till Invandrarverket för prövning av bl.a. medborgarskapsfrågor rör det sig om 400–800 utdrag per år, vilket skall jämföras med att antalet konkurser under år 1997 var drygt 11 000. En ordning av det slag som konkursförvaltarna förespråkar skulle således kunna leda till en avsevärd ökning av antalet utdrag ur belastningsregistret.

Vid en samlad bedömning anser vi att de skäl som hittills har anförts för att konkursförvaltare skall få uppgifter ur belastningsregistret i och för sig är beaktansvärda men att, i likhet med vad vi konstaterat beträffande vissa myndigheter, de inte är tillräckliga för att motivera avsteg från principen om att uppgifter ur belastningsregistret bara skall vara tillgängliga för dem som oundgängligen behöver dem (jfr även avsnitt 13.5.2).

14.4.4 Konkursförvaltares tillgång till uppgifter om tillståndspliktig verksamhet

Företrädare för konkursförvaltarna har framhållit att deras arbete skulle kunna bedrivas effektivare och dessutom underlättas om de på ett enkelt och smidigt sätt kunde få tillgång till information bl.a. om att gäldenären bedrivit rörelse som fordrat tillstånd av något slag och uppgifter om den tillståndspliktiga verksamheten.

Det är svårt att bedöma om den sekretess som gäller i vissa tillståndsärenden i praktiken hindrar konkursförvaltare att ta del av viktig information. Detta beror framför allt på att det är oklart om myndigheterna har någon information som är sekretessbelagd och som skulle kunna vara värdefull i en konkursutredning. Vi har, trots förfrågningar bl.a. till tillståndsmyndigheter, inte kunnat få fram något underlag som visar i vilka fall sådan information har efterfrågats. Det förefaller inte heller finnas några rättsfall som visar att en konkursförvaltare har fått avslag på en begäran om att få ta del av sådana uppgifter. Enligt vad utredningen har erfarit arbetar Riksskatteverket för närvarande med frågor som rör konkursförvaltning och tillståndspliktig verksamhet. Detta arbete sker i samarbete med NUTEK och Konkursförvaltarkollegiernas förening. Vi förordar att man inom ramen för detta arbete gör en inventering av vilka tillståndspliktiga verksamheter som finns och vad som gäller ifråga om sekretess för de olika tillstånds- och tillsynsmyndigheterna. Med detta som utgångspunkt kan frågan om behov av sekretessbrytande regler senare tas upp på nytt.

14.4.5 Skyddet för uppgifter hos konkursförvaltare

Vi föreslår att det inte skall föreligga någon skyldighet för konkursförvaltare att, innan han avger slutredovisning, lämna uppgifter om att han gjort anmälan om brott, vad han funnit i anslutning härtill och vilka kunskaper han i övrigt fått med anledning av brottsmisstanken. Våra förslag medför ändringar i 7 kap. 9 och 15 §§ konkurslagen.

Bakgrund

Ett av de problem som tas upp i våra direktiv är att konkursförvaltare inte omfattas av sekretesslagens bestämmelser. Uppgifter som lämnas till förvaltare från en myndighet kan därför komma till exempelvis konkursgäldenärens eller andras kännedom. Detta förhållande leder enligt uppgift bl.a. till att myndigheterna inte anser sig kunna låta konkursförvaltare medverka i de regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet.

Tystnadsplikt för konkursförvaltare

Som framgår av redogörelsen för gällande rätt råder det osäkerhet om huruvida tystnadsplikt gäller för advokater när de utför uppdrag som konkursförvaltare. Under alla omständigheter har en konkursförvaltare som inte är advokat inte någon tystnadsplikt.

Det förhållandet att konkursförvaltare inte har tystnadsplikt innebär inte i sig någon risk för att det material och de uppgifter som lämnas till en konkursförvaltare också kan komma att lämnas vidare. En advokat eller annan förvaltare har nämligen inte, såsom en myndighet, någon generell skyldighet att låta andra få insyn i verksamheten. När det gäller konkursförvaltares verksamhet finns emellertid särskilda regler som ger tredje man rätt till viss insyn. Enligt 7 kap. 9 § konkurslagen skall förvaltaren på begäran lämna upplysningar om boet och dess förvaltning till rätten, borgenärer, granskningsmän, gäldenären eller tillsynsmyndigheten. Bestämmelsen innebär ingen skyldighet att lämna ut handlingar. Sådan skyldighet följer dock av 7 kap. 28 § (gentemot tillsynsmyndighet) och 7 kap. 30 § (gentemot granskningsman). För att hindra att hemliga uppgifter i en revisionspromemoria, som enligt 9 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen får lämnas till en konkursförvaltare, lämnas vidare har som tidigare nämnts införts en möjlighet för den utlämnande myndigheten att uppställa förbehåll som inskränker förvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja uppgiften.

Konkursförvaltarens upplysningsskyldighet

Bestämmelsen i 7 kap. 9 § konkurslagen torde kunna tolkas så att en konkursförvaltare som under utredningen finner att gäldenären kan misstänkas för brott ibland kan vara tvungen att på begäran lämna upplysning härom till bl.a. gäldenären och borgenärerna (se prop. 1995/96:127 s. 21). Från integritetssynpunkt kan det betraktas som otillfredsställande att sådana upplysningar lämnas till tredje man.

Misstanken kan ju t.ex. komma att avskrivas av åklagaren. Dessutom kan det förhållandet att uppgifterna kommer den misstänkte, dvs. gäldenären, till del medföra att en senare förundersökning försvåras. Av förvaltarberättelsen skall det emellertid framgå om brottsanmälan gjorts till åklagare (7 kap. 15 § första stycket 5). Förvaltarberättelsen skall avlämnas snarast och senast sex månader från konkursbeslutet. Den skall skickas till rätten, tillsynsmyndigheten och varje borgenär som begär det (7 kap. 15 § andra stycket). Genom förvaltarberättelsen kan det således på ett förhållandevis tidigt stadium bli känt att gäldenären har anmälts för brott. I varje fall kommer sådana uppgifter fram i samband med slutredovisningen. Till denna skall förvaltaren nämligen enligt 7 kap. 17 § bifoga en redogörelse för de åtgärder som han har vidtagit för att efterforska bl.a. vissa typer av brott samt resultatet av dessa efterforskningar.

Det har från förvaltarhåll upplysts att konkursförvaltare som regel inte lämnar upplysningar om att en person har anmälts för brott innan detta framgår av en avlämnad förvaltarberättelse. Någon enhetlig praxis torde dock inte finnas. Även om en uppgift om brottsmisstanke framgår av förvaltarberättelsen, så är förvaltare enligt uppgift som regel försiktiga med att upplysa om vem som har anmälts för brott.

Överväganden och förslag

Ett skenbart enkelt sätt att lösa de nuvarande svårigheterna att få till stånd ett nära samarbete mellan konkursförvaltare och myndigheter, som har till uppgift att bekämpa ekonomisk brottslighet, skulle vara att införa tystnadsplikt för konkursförvaltare i fråga om uppgifter som de erhållit från nämnda myndigheter. En sådan lösning skulle emellertid leda till att konkursförvaltaren inte längre skulle uppfattas som ett från myndigheterna lika fristående organ som nu. Här kan också erinras om vad som sagts om att sekretessförbehåll inte får inskränka konkursförvaltarens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. En generell tystnadspliktsregel av nu angivet slag skulle vidare innebära en ändrad syn på frågan om insyn i konkursförfarandet. I och med att konkursförfarandet är knutet till domstolarna har det av tradition funnits en betydande öppenhet i detta. Enligt vår mening ligger det, som tidigare nämnts, inte inom vårt uppdrag att i grunden förändra konkursförvaltarens roll. Att detta också får till följd att myndigheterna och konkursförvaltarna inte kan samarbeta så effektivt som kunde ha varit önskvärt är tyvärr en konsekvens som är oundviklig.

Vad som kan diskuteras är emellertid om det finns skäl att inskränka, eller på annat sätt förändra, förvaltarens upplysnings-

skyldighet enligt 7 kap. 9 § konkurslagen. En sådan inskränkning skulle kunna vara generell eller partiell, dvs. innebära att upplysningskyldigheten inskränks helt eller i förhållande bara till vissa personer eller i vissa frågor. Vad som främst är aktuellt är att inskränka upplysningsskyldigheten när det gäller brottsmisstankar.

Fördelarna med en inskränkt upplysningsskyldighet skulle vara att risken för att gäldenären får vetskap om brottsmisstankar på ett tidigt stadium, och därigenom kan försvåra utredningen, minskar. En ändring i den nuvarande regeln innebär också ett tillfälle för lagstiftaren undanröja de oklarheter som finns i fråga om förvaltarens skyldighet att hålla gäldenären underrättad om eventuella brottsmisstankar. Konkursförvaltarens arbete skulle underlättas om det av lagstiftningen klart framgår i vilka hänseenden upplysningsskyldigheten gäller. Det skulle göra det enklare att förklara för gäldenären att han inte är berättigad till obegränsad information och vari eventuella begränsningar består. Även i förhållande till övriga som omfattas av konkursförvaltarens upplysningsskyldighet skulle förpliktelseerna bli tydligare.

Nackdelarna med en begränsning i upplysningsskyldigheten skulle vara dels att informationen till gäldenären skulle bli mindre (under förutsättning att konkursförvaltarens inte redan nu intar en restriktiv hållning till gäldenärens önskemål om att få vetskap om konkursförvaltarens kontakter med brottsbekämpande myndigheter), dels att detta skulle kunna försvåra samarbetet mellan konkursförvaltarens och gäldenären. Även i förhållande till övriga insynsberättigade skulle informationen begränsas.

Den nuvarande generella upplysningsskyldigheten har funnits i konkurslagstiftningen under lång tid och har automatiskt överförts när lagstiftningen har reviderats. Det är därför svårt att av förarbetena dra några bestämda slutsatser om hur bestämmelsen skall tolkas. När konkursförvaltarens uppgifter successivt har förändrats under senare år har frågan om innehållet i förvaltarens uppgiftsskyldighet inte diskuterats närmare.

Syftet med regeln i 7 kap. 9 § synes bl.a. vara att ge rätten och tillsynsmyndigheten de upplysningar dessa behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter i samband med konkursförfarandet. Rätten skall bl.a. bestämma arvudet till förvaltarens och behöver därför få tillgång till alla tillgängliga uppgifter om konkursen för att kunna bedöma vilket arbete som uppdraget har krävt och med vilken omsorg och skicklighet det har utförts (14 kap. 4 §). Tillsynsmyndigheten skall övervaka att förvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med konkurslagen och andra författningar (7 kap. 27 §). Myndigheten bör därför kunna få del av samtliga uppgifter i en konkursutredning; också sådana som ger upplysning om

brottsmisstankar. Det kan enligt vår mening inte komma i fråga att inskränka förvaltarens upplysningsskyldighet varken gentemot rätten eller tillsynsmyndigheten.

Även borgenärerna har ett berättigat intresse av att få del av uppgifter om brottsmisstankar. Sådana upplysningar kan ha betydelse för bl.a. banker och andra kreditinstitut. Att inskränka borgenärernas rätt till upplysningar ter sig därför tveksamt. Det är dessutom värt att notera att uppgifter om brottsanmälan ändå offentliggörs i förvaltarberättelsen och i slutredovisningen. Som ovan nämnts synes förvaltarna i praktiken inte heller lämna ut uppgifter om brottsmisstankar förrän de har offentliggjorts på detta sätt. Det kan dock ifrågasättas om det förfarandet överensstämmer med innebörden av 7 kap. 9 §.

Det finns i detta sammanhang också skäl att uppmärksamma vissa ytterligare bestämmelser. Den första är bestämmelsen i 7 kap. 28 § *andra stycket*, av vilken framgår att tillsynsmyndigheten har en upplysningsskyldighet som motsvarar konkursförvaltarens. Myndigheten är således skyldig att lämna upplysningar om boet och dess förvaltning till rätten, borgenärer, granskningsmän och gäldenären. I 8 kap. 19 § första stycket sekretesslagen finns det en sekretessbrytande bestämmelse som korresponderar med regeln i konkurslagen. Vid en diskussion av om förvaltarnas upplysningsskyldighet bör inskränkas, bör även betydelsen av regeln i 7 kap. 28 § konkurslagen vägas in. Vidare måste hänsyn tas till att förundersökningssekretess enligt 5 kap. 1 § tredje stycket sekretesslagen gäller hos tillsynsmyndigheten för uppgift som angår misstanke om att en gäldenär har begått vissa typer av brott. Vi föreslår i avsnitt 16 att sekretessregelns tillämpningsområde skall utvidgas så att sekretess kommer att gälla oavsett vilket brott misstanken gäller och oberoende av vem som är misstänkt. Skulle det förslaget genomföras kommer tillsynsmyndigheterna inte att kunna lämna uppgifter om brottsanmälningar och brottsmisstankar i samma utsträckning som nu.

Ytterligare en bestämmelse av betydelse är 7 kap. 28 § *första stycket* konkurslagen. Av denna bestämmelse framgår att tillsynsmyndigheten skall ha tillgång till det räkenskapsmaterial och de andra handlingar som rör boet. Gentemot tillsynsmyndigheten är en förvaltare således inte bara skyldig att lämna upplysningar utan också att tillhandahålla handlingar i konkursen. Samma skyldighet har förvaltaren enligt 7 kap. 30 § gentemot granskningsmän.

En granskningsman kan tillsättas på begäran av en borgenär för att övervaka förvaltningen på borgenärens vägnar. Med hänsyn till granskningsmannens uppgifter bör han inte rimligen ha sämre möjligheter att få upplysningar än den borgenär han företräder. Enligt gällande rätt har granskningsmän till och med en mer långtgående rätt till insyn än borgenären. Således har en granskningsman, till skillnad

från en borgenär, en lagstadgad rätt, inte bara att få upplysningar från konkursförvaltaren och tillsynsmyndigheten, utan också att få ta del av alla handlingar som rör boet. Det förefaller därför tveksamt att inskränka granskningsmans rätt till insyn, om inte motsvarande rätt för borgenär inskränks. En annan sak är att granskningsmannainstitutet synes kunna tillämpas på ett illojalt sätt, eftersom en borgenär genom en granskningsman kan få tillgång till uppgifter som han annars inte skulle ha fått (jfr dock NJA 1996 s. 389).

Slutligen återstår frågan om uppgifter om brottsmisstankar bör kunna undanhållas gäldenären. Normalt torde konkursförvaltaren ha ett så nära samarbete med gäldenären att det inte kan undvikas att denne i förekommande fall får klart för sig att förvaltaren misstänker brott i något hänseende. Gäldenären får under alla omständigheter vetskap om en eventuell brottsanmälan genom förvaltarberättelsen och slutredovisningen. När sekretess hos kronofogdemyndighet och tillsynsmyndighet till skydd för den brottsbeivrande verksamheten infördes, uttalades bl. a. att uppgiftsskyldigheten enligt 7 kap. 9 § konkurslagen är av stor betydelse för att upprätthålla förtroendet mellan förvaltaren och gäldenären, vilket i sin tur bidrar till en effektiv förvaltning (prop. 1995/96:127 s. 21).

Vid en samlad bedömning finner vi att konkursförvaltarens upplysningsskyldighet är av så central betydelse för konkursförfarandet att denna inte bör inskränkas vare sig generellt eller partiellt.

Vad som däremot skulle kunna diskuteras är om konkursförvaltarens skyldighet att lämna uppgifter om brottsmisstankar skulle kunna *skjutas upp* till dess slutredovisningen avges.

För en sådan lösning talar det förhållandet att en person som anmäls för brott av en myndighet inte har rätt att få reda på detta förrän han delges misstanke med stöd av 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Dessförinnan omfattas anmälan normalt av sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen både hos polisen och annan myndighet. Det finns inte några sakliga skäl för att beträffande en konkursgäldenär göra skillnad mellan en anmälan från en myndighet, t.ex. tillsynsmyndigheten, och en anmälan från konkursförvaltaren. Ett annat skäl som talar för denna lösning är att konkursförvaltarens anmälan inte behöver rikta sig mot konkursgäldenären. Den kan avse någon annan person som företrätt konkursbolaget eller gjort affärer med detta. En utomstående kan normalt inte få kännedom om en anmälan om brott eftersom detta är en uppgift som omfattas av sekretess enligt 5 kap. 1 §. Det är svårt att finna något hållbart argument för att en konkursgäldenär skall ha tillgång till mera information om brottsanmälningar än personer i allmänhet. Särskilt mot bakgrund av att sekretessen för brottsmisstankar till skydd för enskild nyligen skärpts hos de brottsbekämpande

myndigheterna är det svårt att försvara att motsvarande uppgifter skall få allmän spridning genom reglerna i konkurslagen. Om konkursförvaltarens skyldighet att lämna uppgift om brottsanmälan skjuts upp till tidpunkten för slutredovisning förbättras också förutsättningarna för samarbete mellan konkursförvaltare och de brottsutredande myndigheterna allmänt sett.

Det är svårt att finna några sakliga skäl som talar emot en lösning som innebär att uppgifter om brottsmisstankar blir tillgängliga först när slutredovisningen lämnas in till rätten.

Enligt vår mening kan behovet av att tillfälligt begränsa konkursgäldenärens och andras insyn i den brottsbekämpande verksamheten tillgodoses genom att man i 7 kap. 9 § konkurslagen inför ett nytt andra stycke, av vilket framgår att förvaltaren inte är skyldig att, innan han avger slutredovisning, lämna uppgift om att han gjort brottsanmälan eller vad han har erfårit i samband med sin utredning av brottsmisstankar. Den föreslagna begränsningen av förvaltarens upplysningskyldighet bör inte gälla efter den tidpunkt då uppgifterna har offentliggjorts genom slutredovisningen, även om detta i det enskilda fallet innebär att konkursgäldenären får kännedom om brottsanmälan tidigare än vad reglerna i rättegångsbalken eller sekretesslagen annars medger (jfr prop. 1995/96:127 s. 21).

Även regeln i 7 kap. 15 § första stycket 5 konkurslagen bör ändras. Tidigare fanns ett krav på att förvaltaren i ett tidigt skede av konkursen skulle efterforska om det kunde finnas brottsmisstankar eller förhållanden som kunde medföra näringsförbud och att denna information skulle lämnas i förvaltarberättelsen. I 7 kap. 15 § föreskrivs numera endast att det i förekommande fall skall framgå om brottsanmälan har gjorts till åklagaren. I förarbetena uttalade departementschefen följande (prop. 1986/87:90 s. 273).

En viktig uppgift för förvaltaren är att efterforska huruvida gäldenären kan misstänkas för brott mot borgenärer. Det bör inte komma i fråga att nu begränsa förvaltarens uppgifter i dessa hänseenden. Särskilt i konkursens inledningsskede har emellertid förvaltaren många uppgifter som är brådskande. Det är vidare viktigt att förvaltaren i det skedet kan etablera ett gott samarbete med gäldenären. Möjligheten till detta kan äventyras om förvaltaren snabbt måste börja efterforska om det kan finnas brottsmisstankar eller förhållanden som kan medföra näringsförbud för att uppgifter om detta skall kunna lämnas i förvaltarberättelsen.

Vidare bör beaktas att informationen i dessa hänseenden inte i första hand riktar sig till borgenärerna. Informationen kan visserligen vara viktig för dem men det är mindre angeläget att

den snabbt blir tillgänglig. Om förvaltarberättelsen i det enhetliga förfarandet normalt kommer att avlämnas tidigare än för närvarande i ordinära konkurser skulle en följd kunna bli att förvaltaren, efter det att han avlämnat förvaltarberättelsen, underlåter att fortsätta sina efterforskningar. Detta skulle vara en olycklig konsekvens. Jag föreslår därför att kravet på att förvaltarberättelsen skall innehålla denna information slopas. Förvaltaren bör emellertid alltid när han avger sin slutredovisning redovisa vilka efterforskningar han har gjort och resultatet av dessa.

Förhållandena kan emellertid vara sådana att det i ett tidigt skede står klart att misstanke om brott mot borgenärer eller förhållanden som kan medföra näringsförbud föreligger. Om detta kan konstateras innan förvaltarberättelsen avlämnas, bör det givetvis framgå av berättelsen. Det synes emellertid tillräckligt att förvaltaren anger att han har underrättat åklagaren, något som enligt 16 § skall ske omedelbart.

Även om förvaltarens redovisning i detta avseende numera sällan innehåller mera än en allmän uppgift om att brottsmisstanke av visst slag har anmälts eller enbart ett påstående om att brottsanmälan har ingetts till åklagare kan redan denna uppgift vara av det slaget att den framtida brottsutredningen kan försvåras om uppgiften bli allmänt känd. Vi föreslår därför att konkursförvaltarens skyldighet enligt 7 kap. 15 § första stycket 5 slopas.

De nu föreslagna ändringarna skulle inte innebära någon inskränkning i fråga om de uppgifter som tillsynsmyndigheten och rätten har tillgång till för att bedöma hur konkursboet har förvaltats. I förhållande till borgenärer och gäldenären skulle ändringarna innebära att dessa försätts i samma läge som målsägande respektive misstänkta vid andra typer av brottsmisstankar, nämligen att uppgift om brottsmisstanke normalt får spridning först när utredningen har bedrivits en tid och det inte längre är samma risk för att utredningen försvåras om misstanken får offentlighet. Eftersom det enligt vad företrädare för konkursförvaltare har uppgett är så bestämmelsen i 7 kap. 9 § tillämpas av många förvaltare redan idag skulle den närmast kunna ses som ett förtydligande och en kodifiering av praxis.

14.4.6 Bör myndigheter kunna lämna uppgifter till gagn för konkursutredningen?

Vi föreslår en sekretessbrytande regel i 14 kap. sekretesslagen, enligt vilken åklagare, polismyndighet och tullmyndighet kan lämna uppgift ur en förundersökning om en konkursgäldenär eller dess företrädare till förvaltaren i konkursen. En förutsättning är att uppgiften kan antas ha betydelse för konkursutredningen. Uppgift skall kunna lämnas om den som är eller har varit konkursgäldenärens legala eller faktiska företrädare senare än två år innan konkursansökan inkom till tingsrätten. Bestämmelsen innebär inte någon skyldighet att lämna uppgifter. Myndigheten får bedöma om uppgiften kan lämnas med hänsyn till andra intressen, bl.a. hänsynen till brottsutredningen. Vi föreslår också att den utlämnande myndigheten skall kunna uppställa förbehåll vid utlämnandet.

Bakgrund

I avsnitt 7.6 har vi berört konsekvenserna av den nya registerlagstiftningen när det gäller möjligheterna för myndigheter att lämna information till enskilda. Som framgått där kommer den strängare sekretessen till skydd för enskild att väsentligt minska möjligheterna för myndigheter att lämna information till bl.a. konkursförvaltare. Detta går stick i stäv med den hittills rådande utvecklingen mot ett ökat samarbete och mot att engagera konkursförvaltarna mera i brottsbekämpningen och det brottsförebyggande arbetet.

Från åklagarhåll har framförts att dubbelarbete skulle kunna undvikas om åklagaren kunde lämna utredningsmaterial i viss utsträckning till konkursförvaltarna. Det kan exempelvis vara fråga om resultatet av utredningsarbete som konkursförvaltarna annars måste göra själva genom egna revisorer. Ett sådant utlämnande skulle dels påskynda konkursutredningen, dels leda till minskade kostnader för denna. Det skulle också allmänt främja samarbetet mellan åklagare och konkursförvaltare om åklagaren i förekommande fall kunde bidra med material som underlättar konkursförvaltarens arbete. Riksåklagaren har framhållit att en åklagare alltid bör kunna lämna handlingar och upplysningar som omfattas av sekretess till en konkursförvaltare, om denne behöver uppgifterna i sin konkursutredning, samt kunna förlita sig på att uppgifterna inte förs vidare till skada för utredningen.

Överväganden och förslag

Det är enligt vår mening djupt olyckligt om samarbetet mellan konkursförvaltare och myndigheter försvåras genom ändrade sekretessregler. Det har länge funnits önskemål om att tvärtom fördjupa samarbetet. Det är också den frågan som är central i våra direktiv.

Hittills har samarbetet mellan konkursförvaltare och brottsbekämpande myndigheter fokuserats främst på att nyttiggöra konkursförvaltarens kunskaper och erfarenhet i den brottsbekämpande verksamheten. Mindre intresse har ägnats åt frågan hur de brottsbekämpande myndigheternas kunskaper skall kunna effektivisera konkursutredningen. Dagens sekretessregler hindrar i stor utsträckning myndigheterna från att lämna sådan sekretessbelagd information till konkursförvaltaren som han har nytta av i konkursarbetet.

Om man, som vi har föreslagit i avsnitt 14.4.5, senarelägger förvaltarens skyldighet att upplysa om brottsanmälan skulle detta kunna skapa bättre förutsättningar för informationsutbyte, om sekretessregleringen samtidigt ändras.

Det är framför allt förundersökningsledaren/åklagaren som kan ha information av intresse för konkursförvaltaren. Vi har i avsnitt 14.3 diskuterat i vilken utsträckning sekretess hindrar att uppgifter lämnas och där pekat på att den sekretessbrytande regeln i 1 kap. 5 § sekretesslagen inte kan tillämpas på uppgifter som enbart skulle vara till gagn för konkursförvaltarens verksamhet. Det kan vara fråga om exempelvis uppgifter om vilken ekonomisk utredning som företagits i samband med brottsutredningen och vilket resultat den lett till eller uppgifter om egendom som kan bli föremål för återvinning.

En lösning som bör övervägas är därför att införa en regel om sekretessgenombrott för uppgifter som är av betydelse för konkursutredningen. En sådan regel skulle kunna utformas som en möjlighet för vissa myndigheter att lämna uppgifter till konkursförvaltaren.

Vad som talar för en sådan lösning är att en regel om sekretessgenombrott skulle kompensera det bortfall av information till konkursförvaltare som de beslutade förändringarna i 9 kap. 17 § ger upphov till. Lagstiftaren får då ta ställning till om man bör tillåta sekretessgenombrott för att effektivisera konkursförfarandet och även överväga hur intresset av ökad effektivitet skall balanseras mot integritetsaspekterna. En regel om sekretessgenombrott skulle vidare skapa de bättre förutsättningar för samarbete med konkursförvaltare som länge har efterlysts. Den skulle inriktas på de för konkursförvaltaren viktiga frågorna, nämligen de som har betydelse för konkursutredningen. Som exempel på sådana frågor kan nämnas att åklagaren redan har låtit göra en fullständig genomgång av vissa

ekonomiska transaktioner, att polisen har tillgång till handlingar som förvaltaren har eftersökt eller att det i förundersökningsmaterialet finns uppgifter som är av betydelse för frågan om återvinning i konkurs.

Nackdelarna med en regel om sekretessgenombrott skulle vara dels att uppgifter om framför allt enskildas ekonomiska förhållanden kan spridas i större utsträckning, dels att de uppgifter som lämnas inte omfattas av sekretess hos konkursförvaltaren. Om sekretessgenombrottet begränsas till uppgifter av betydelse för konkursutredningen rör det sig dock till viss del om uppgifter som förvaltaren sannolikt ändå skulle ha fått tillgång till, men oftast vid en senare tidpunkt. Som exempel kan nämnas att konkursförvaltaren via tidningsartiklar får klart för sig att konkursgäldenären är misstänkt för allvarlig brottslighet och inhämtar uppgifter om detta från domstolen eller att åklagaren som ett led i sin brottsutredning kontaktar förvaltaren för att diskutera bokföringen i konkursbolaget. Mot den nu angivna bakgrunden anser vi att nackdelarna inte är så betydande.

Enligt vår mening talar övervägande skäl för att man bör tillskapa en regel om sekretessgenombrott. Regeln bör placeras i 14 kap. sekretesslagen. För att undvika att regeln får ett alltför vitt tillämpningsområde bör den emellertid begränsas. För det första bör enbart uppgifter om konkursgäldenären få lämnas. Om konkursen avser en juridisk person bör på motsvarande sätt uppgift få lämnas om den juridiska personens ställföreträdare. Kretsen av personer kan lämpligen avgränsas på samma sätt som i 4 § lagen om näringsförbud, som innehåller en uppräkningslista av vilka företrädare för olika typer av juridiska personer som kan träffas av ett förbud. Bestämmelsen om sekretessgenombrott kommer då att omfatta exempelvis styrelseledamot, suppleant, verkställande direktör och vice verkställande direktör i aktiebolag, bolagsman i handelsbolag och komplementär i kommanditbolag. Bestämmelsen bör lämpligen även omfatta de faktiska företrädarna för en enskild näringsidkare eller en juridisk person. Det är också viktigt att även tidigare företrädare omfattas av en regel om sekretessgenombrott eftersom det är vanligt med byte av ställföreträdare före konkursutbrottet i bolag där det förekommer brottsmisstankar. Regeringen har nyligen föreslagit att näringsförbud skall kunna meddelas även den som innehade ställning som ställföreträdare för den juridiska personen senare än ett år innan konkursansökan kom in till tingsrätten (prop. 1998/99:44). Förslaget innebär att det i 4 § lagen om näringsförbud införs ett nytt tredje stycke av angivet innehåll. Enligt vår mening är det, i de fall brottsmisstanke aktualiseras, inte tillräckligt med en regel som sträcker sig bara ett år tillbaka från konkursutbrottet. Med hänsyn främst till den tid som normalt förflyter innan ett aktiebolag försätts i likvidation på grund av

att det inte fullgjort sina förpliktelser att avge årsredovisning m.m. och den ytterligare tidsutdräkten innan bolaget försätts i konkurs anser vi att en tidsgräns på två år är nödvändig för att regeln skall fylla sitt syfte. Regeln om sekretessgenombrott bör således omfatta personer som innehaft ställning som ställföreträdare senare än två år innan konkursansökan kom in till tingsrätten.

Däremot bör det inte uppställas något krav på att den som uppgiften rör är misstänkt för brott. Uppgifter bör exempelvis kunna lämnas redan innan vederbörande har delgetts misstanke. Reglerna om förundersökningsbegränsning kan vidare innebära att åklagaren bara tar upp vissa brott till utredning och att konkursgäldenären på grund härav aldrig förekommer som misstänkt.

När det gäller frågan om vilka myndigheter som bör kunna lämna uppgifter gör vi följande bedömning. Kronofogdemyndigheterna har redan i dag goda möjligheter att samarbeta med konkursförvaltare och att med stöd främst av 1 kap. 5 § sekretesslagen lämna information till dessa. Det sagda gäller i ännu högre grad tillsynsmyndigheter i konkurs. Något behov av en sekretessbrytande regel för dessa myndigheter finns därför enligt vår mening inte. Med hänsyn till den stränga sekretess som gäller i skattefrågor anser vi det vidare tveksamt om skattemyndigheterna skall omfattas. Vi har i det föregående föreslagit ett sekretessgenombrott som torde tillgodose de mest angelägna behoven av information från skatteförvaltningen. Mot den bakgrunden föreslår vi inte att regeln skall omfatta skattemyndigheterna. När det gäller tullens fiskala verksamhet bör enligt vår mening samma synsätt anläggas som för skatteförvaltningen. Det förhållandet att det inte gäller absolut sekretess i tullens fiskala verksamhet ändrar inte denna bedömning.

Utöver uppgifter från exekutionsväsendet och skatteförvaltningen är det främst uppgifter från den brottsbekämpande verksamheten som är av intresse för konkursförvaltaren. Vi föreslår därför att bestämmelsens tillämpningsområde begränsas till uppgifter i förundersökningar. De myndigheter som kommer att kunna tillämpa regeln blir därmed polisen, åklagare och tullen. Skattebrottsenheterna kommer däremot inte att omfattas av regeln. Detta kan förefalla ologiskt eftersom även de utför förundersökningar. Eftersom regeln inte skall omfatta skattemyndigheterna bör enligt vår mening inte en enskild verksamhetsgren inom skatteförvaltningen behandlas annorlunda. I de fall där det uppkommer fråga om att lämna information som finns hos en skattebrottsenhet torde som regel en åklagare vara inkopplad. Eftersom åklagare skall kunna lämna information utan hinder av sekretess kommer det enligt vår mening att finnas förutsättningar för att lösa de problem som eventuellt uppstår.

Det bör betonas att den av oss föreslagna regeln ger myndigheterna i fråga en möjlighet, men ingen skyldighet, att lämna information. Myndigheten får således bedöma om uppgiften kan lämnas med hänsyn till andra intressen, bl.a. hänsynen till brottsutredningen. Myndigheten förfogar över både *om* uppgiften skall lämnas ut och *när* detta lämpligen bör ske.

Den uppgiftslämnande myndigheten bör enligt vår mening kunna uppställa förbehåll vid uppgiftslämnande enligt den av oss föreslagna paragrafen. Det kan därvid vara lämpligt att använda samma modell som gäller vid skattemyndighets uppgiftslämnande enligt 9 kap. 1 och 2 §§ (se 14 kap. 10 § första och fjärde styckena). Vi föreslår därför att motsvarande möjlighet att uppställa förbehåll vid utlämnande av uppgifter ur förundersökning införs i 14 kap. 10 § första stycket.

15 Banksekretess

15.1 Bakgrund

Under en förundersökning kan polis och åklagare som regel, utan hinder av banksekretessen, få ut nödvändiga uppgifter från banker såvitt gäller den misstänkte. Myndigheterna har påpekat att uppgifter dock inte alltid lämnas om närståendes transaktioner eller, för det fall att ett bolag berörs, om bolagsmännen. Ett antal myndigheter har föreslagit att det i bankrörelselagen införs regler om bankers skyldighet att lämna uppgifter till polis, åklagare och konkursförvaltare.

Banksekretessen anses däremot inte kunna brytas innan förundersökning har inletts. Flera myndigheter har påtalat det olämpliga i detta. Riksåklagaren har ansett att polis och åklagare bör ha möjlighet att få uppgifter och handlingar från banker också i samband med en förutredning. Rikspolisstyrelsen har påpekat vikten av att uppgifter kan lämnas av bankerna även för underrättelseverksamhet och hänvisat till den öppning som redan finns i penningtvättslagen. Finanspolisen anser också att banksekretessen bör brytas i större omfattning på underrättelasticsearch.

I våra direktiv behandlas frågan om banksekretessen i förhållande till polisen och åklagare. Där framhålls att uppgifter inte kan lämnas exempelvis i samband med en förutredning. Detta har enligt direktiven från åklagarhåll framhållits som en stor olägenhet, eftersom en förutredning om ekonomisk brottslighet kan vara mycket komplicerad och i förekommande fall svår att genomföra på ett rättssäkert sätt utan tillgång till vissa uppgifter om finansiella transaktioner. Det kan leda till att en förundersökning inleds, som hade kunnat undvikas, om ytterligare material kunnat tas fram redan under förutredningen, eller att det inte finns tillräckligt underlag för att besluta om förundersökning i fall där det senare visar sig att detta skulle ha varit motiverat.

Vi tar i detta avsnitt upp frågor om bankernas uppgiftslämnande dels under förundersökning, dels innan förundersökning har inletts. Vi tar också upp några andra frågor med anknytning till banksekretessen.

När vi i det följande använder ordet bank syftar vi i förekommande fall även på andra finansiella institut.

15.2 Den rättsliga regleringen¹

15.2.1 Bankernas tystnadsplikt

I 1 kap. 10 § första stycket bankrörelselagen föreskrivs att enskildas förhållanden till en bank inte obehörigen får röjas. Den tystnadsplikt som därigenom gäller för en bank i förhållande till dess kunder har sin grund i det principiella ställningstagandet att en kund alltid med fullt förtroende skall kunna vända sig till sin bank med sina ekonomiska angelägenheter och vara säker på att de uppgifter banken får inte förs vidare. Omvänt gäller att om en kund inte kan lita på bankens sekretess så kanske han inte lämnar de uppgifter banken behöver om honom. Att bankerna åtnjuter sina kunders förtroende kan sägas vara en nödvändig förutsättning för att bankerna skall kunna fullgöra sin verksamhet. Bankernas funktion har intresse inte bara för enskilda och för näringslivet. För det allmänna är det av stor betydelse att bankernas verksamhet fungerar genom att bankerna utgör en av grundstenarna i betalningssystemen och är viktiga för hela samhällsekonomin. Ett väl fungerande banksystem underlättar också det allmännas kontroll av bankkundernas ekonomiska angelägenheter för beskattningsändamål.

Vikten av banksekretessen kommer till uttryck bl. a. genom att man i banklagstiftningen intagit ovan nämnda bestämmelse om banksekretess. Bestämmelsen omfattar såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Alla uppgifter om en bankkunds mellanhavanden med banken, oavsett om de är dokumenterade eller inte, är alltså underkastade banksekretess. Sekretessen omfattar allt som rör förhållandet mellan banken och kunden, även upplysningar som banken fått vid sidan av det egentliga kundförhållandet. Inte bara kundens ekonomiska förhållanden skyddas av banksekretessen utan även dennes personliga förhållanden som banken kan ha fått vetskap om vid kontakt med kunden, eller på annat sätt. Banksekretessen omfattar uppgifter om bankkunder som har eller har haft kontakt med banken i dess egenskap av bank. Även tillfälliga kundkontakter omfattas.

15.2.2 Bankernas informationsskyldighet m.m.

¹ Den följande framställningen bygger delvis på Håkan Nial, *Banksekretessen*, femte upplagan i samverkan med Per-Ola Jansson, Stockholm 1987 (cit. Nial).

Det finns åtskilliga exempel på att bankerna genom bestämmelser i lag eller författning eller av särskilda skäl är skyldiga, eller har en rätt, att lämna i och för sig sekretessbelagd information. När banken i en sådan situation lämnar uppgifter om ett kundförhållande innebär det inte något obehörigt röjande och utgör således inte något brott mot tystnadsplikten. De lagstadgade undantagen från sekretessregeln i bankrörelselagen har till syfte att förhindra att banksekretessen utnyttjas illojalt (prop. 1986/87:12 s. 212). Bankerna är exempelvis skyldiga att till *skattemyndighet* lämna bl. a. kontrolluppgift om kunders räntor och fordringar m.m. enligt lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter. En annan väsentlig inskränkning i banksekretessen är reglerna om taxeringsrevision (3 kap. taxeringslagen). Enligt 4 kap. 15 § utsökningsbalken är bankerna vidare skyldiga att till *kronofogdemyndighet* lämna uppgifter som kan vara av betydelse för bedömningen i vad mån en gäldenär har utmättningsbar egendom.

Bankanställda är liksom alla andra skyldiga att *vittna inför domstol* och skall då uppge sådant som är av betydelse i målet. Ett vittne får emellertid enligt 36 kap. 6 § rättegångsbalken vägra att avslöja yrkeshemligheter. Med samma begränsning ifråga om yrkeshemligheter kan banken genom bestämmelserna om *editionsplikt* åläggas att förete skriftlig handling som har betydelse som bevisning i målet.

Polis och åklagare kan vidare genom beslut om *husrannsakan eller beslag* utverka information från en bank. Redan inledande av *förundersökning* anses emellertid bryta banksekretessen trots att någon uttrycklig bestämmelse därom inte finns. En bank får i en pågående förundersökning lämna uppgifter om t.ex. tillgodohavande på ett bankkonto, om uppgifterna behövs för utredningen. Denna praxis hänger samman med att förundersökningsledaren under vissa förutsättningar kan begära att vittnesförhör skall hållas inför domstol under en pågående förundersökning (23 kap. 13 § rättegångsbalken). I 3 kap. 14 § tredje stycket 3 bankrörelselagen åläggs vidare bankens revisorer att på begäran lämna upplysningar om bankens angelägenheter till förundersökningsledaren. Med hänsyn härtill kan det inte anses obehörigt att banken lämnar uppgifter under en förundersökning (a. prop. s. 212, jfr Nial s. 47 f.).

I detta sammanhang bör också nämnas att konkursförvaltare har rätt att ta del av bankens upplysningar om konkursgäldenären. Denna rätt tillkommer konkursförvaltaren i dennes egenskap av företrädare för konkursboet.

En bank kan ha rätt att lämna upplysningar till en myndighet även när det inte föreligger någon skyldighet att göra det. En bank anses ha rätt att lämna vissa upplysningar till sådana myndigheter som har att

utöva *tillsyn* över någon som är kund i banken, t.ex. tillsynsmyndighet över stiftelser. På anmaning kan alltså banken lämna tillsynsmyndighet upplysning som är av betydelse för tillsynen utan att uppgiftslämnandet kan sägas vara obehörigt.

Det är vidare viktigt att notera att i det fall *banken uppmärksammar brottslig gärning* och gör en polisanmälan är banken oförhindrad att lämna nödvändiga uppgifter. Bankens tystnadsplikt anses nämligen inte sträcka sig så långt att banken bör skydda personer som enligt bankens egen vetskap eller misstanke är brottslingar (Nial s. 49).

15.2.3 Penningtvättslagen

Har förundersökning inte inletts anses en bank som huvudregel inte ha rätt att lämna uppgifter till polisen om ett misstänkt brott annat än i form av en brottsanmälan.

Ett undantag från den nyss nämnda huvudregeln är bestämmelserna om penningtvätt. Enligt 9 § penningtvättslagen är bl.a. banker skyldiga att lämna uppgifter till en särskild enhet inom polisen, finanspolisen, om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt. Om de lämnade uppgifterna inte är tillräckliga för att förundersökning skall kunna inledas, hindrar i dag banksekretessen polisen från att inhämta kompletterande upplysningar från den uppgiftslämnande banken. Regeringen har föreslagit ändringar i penningtvättslagen som innebär att det företag som gjort en anmälan skall vara förpliktat att svara på efterföljande frågor från finanspolisen. Vidare föreslås att även annat företag som är uppgiftsskyldigt enligt lagen skall vara förpliktat att svara på frågor i ett redan initierat ärende (prop. 1998/99:19). De uppgifter som rapporteras till finanspolisen har underrättelsekaraktär, dvs. de ger som regel inte anledning att misstänka att något konkret brott har begåtts utan pekar snarare på att brottslig verksamhet av visst slag kan förekomma eller att brott planeras. Hos finanspolisen gäller samma sekretessbestämmelser som inom polisväsendet i övrigt. De uppgifter som lämnas till finanspolisen med stöd av penningtvättslagen omfattas av den nya bestämmelsen om sekretess för underrättelseverksamhet i 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen. Regeringen har i analysen av de föreslagna ändringarna i penningtvättslagen tagit hänsyn till att den sekretess som gäller hos finanspolisen måste anses ge tillräckligt skydd för den personliga integriteten hos den som uppgiften avser.

15.3 Överväganden och förslag

15.3.1 Bör brottsutredande myndigheters rätt till information under förundersökning lagregleras?

Vi föreslår att det i bankrörelselagen och lagarna om finansieringsverksamhet och värdepappersrörelse genom tillägg i bestämmelserna om sekretess görs tydligt att uppgiftslämnande till de brottsutredande myndigheterna under förundersökning inte är obehörigt. Förslaget innebär ingen förändring i bankernas möjlighet att göra anmälan om de upptäcker ett brott och att därvid spontant lämna de uppgifter som är nödvändiga, även om dessa omfattas av sekretess.

Bakgrund

Under en förundersökning behöver polisen och åklagare ofta inhämta uppgifter från banker. Vid utredning av ekonomisk brottslighet är detta behov särskilt framträdande.

Det förfaringssätt som tillämpas i dag kan kortfattat beskrivas på följande sätt. Det är normalt förundersökningsledaren som avgör om uppgifter skall inhämtas från en bank. Detta kan vara aktuellt inte bara i utredningar om ekonomisk brottslighet utan i princip i vilken typ av utredning som helst. Som exempel kan nämnas att man i en narkotika-utredning kan behöva följa transaktioner på ett bankkonto eller leta efter tillgångar i ett bankfack, i syfte att klarlägga vilka inkomster en viss person haft av narkotikahandling. Vid utpressning kan likaså transaktioner på bankkonton behöva klarläggas, liksom vid misstanke om häleri. Även i en mordutredning kan det krävas ekonomisk utredning för att exempelvis klarlägga vilket motiv gärningsmannen har haft. I utredningar om ekonomisk brottslighet är det vanligt med förfrågningar till banker.

Vid förfrågningar om konton och bankfack används ofta en blankett som har utarbetats av Riksåklagaren i samråd med Svenska bankföreningen. I många fall undertecknas den formella framställningen om

information av undersökningsledaren, men det förekommer att denne delegerar uppgiften till polispersonal eller ekonomer som biträder i utredningen.

Banksekretessen anses av vissa bankföreträdare förhindra att uppgifter lämnas om annan än den som är misstänkt medan andra bankföreträdare lämnar uppgifter även om andra personer. Detta kan möjligen bero på att den blankett som används är utformad för att i första hand tillgodose uppgifter om misstänkta personer. Praxis på denna punkt är således inte enhetlig, vilket medför att de brottsutredande myndigheterna i viss utsträckning får förlita sig på bankens välvilja. Vidare dröjer svaren på förfrågningar i många fall, vilket bl.a. kan bero på osäkerhet om hur långt banksekretessen sträcker sig.

I sammanhanget bör nämnas att det i lagstiftningsarbetet angående införande av en ny banklagstiftning uttalades att det saknades anledning att genom någon särskild regel ge uttryck för bankens uppgiftsskyldighet i anledning av förundersökning i brottmål eftersom obehörighetsrekvisitet tolkats så att bankerna vid utredning av främst ekonomisk brottslighet i vid bemärkelse bör lämna åklagaren önskad information (prop. 1986/87:12 s. 212). Uttalandet grundades på uttalanden från Riksåklagaren om behovet av reglering. Riksåklagaren tillhör numera de myndigheter som anser att en lagreglering bör övervägas.

Överväganden och förslag

De brottsutredande myndigheternas möjligheter att under en förundersökning få uppgifter från andra myndigheter regleras i 14 kap. 2 § sekretesslagen. Där anges att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till myndighet om uppgiften behövs där för förundersökning. Någon begränsning till att uppgiften endast får avse den misstänkte uppställs alltså inte. Inte heller innehåller reglerna i rättegångsbalken om vittnesplikt, husrannsakan, beslag och edition någon sådan begränsning. Så som reglerna om förundersökning är utformade kan en bank med stöd av reglerna i rättegångsbalken tvingas att lämna sekretessbelagda uppgifter om andra än brottsmisstänkta.

Enligt vår mening är det en påtaglig svaghet att uppgifter från banker – som ofta är av vital betydelse för utredning av ekonomisk brottslighet – inte omgående lämnas ut och att praxis vacklar när det gäller hur omfattande uppgiftslämnandet är. En effektiv brottsbekämpning förutsätter att nödvändig information är åtkomlig. Eftersom bankerna tillämpar dagens regler olika är det nödvändigt att vidta åtgärder för att komma till rätta med problemet.

En möjlighet skulle kunna vara att bankerna själva genom intern reglering anger närmare riktlinjer för vad som skall anses gälla beträffande utlämnande av uppgifter till de brottsutredande myndigheterna under en förundersökning. Sådana riktlinjer skulle exempelvis närmare kunna ange vilka uppgifter som får lämnas, när och hur uppgifterna skall lämnas, vem som skall fatta beslut ifråga om utlämnande och vem uppgifterna får avse. Det finns, som framgått av det tidigare, utvecklade rutiner för hur förfrågningar till banker skall utformas. Enligt vad företrädare för bankerna har uppgett förekommer på central nivå fortlöpande samråd mellan bankväsendet och åklagare i avsikt att utveckla samarbetet och förenkla förfarandet.

Fördelarna med självreglering är att en sådan kan förankras bland tillämparna. Den kan också snabbt få genomslag. Nackdelarna med en självreglering är att det inte finns några garantier för att en sådan blir tillräckligt effektiv. Det går inte heller på förhand att avgöra när en förändrad praxis kan komma till stånd. Även om man således kan åstadkomma vissa förbättringar genom självreglering har man inga garantier för vilka förändringar som kan uppnås.

Fördelarna med en lagreglering är att lagstiftaren svarar för den känsliga avvägning mellan effektivitets- och integritetsintressena som krävs. En lagreglering har vidare den fördelen att den klart och entydigt anger vad som gäller. Detta är viktigt för såväl de brottsutredande organen som för bankerna själva, särskilt med hänsyn till att obehörighetsrekvisitet är svårt att tillämpa. Det förhållandet att det finns en lagstadgad skyldighet att lämna information till bl.a. skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter talar också för en lagregel. En lagreglering skulle vidare kunna utgöra ett stöd för bankpersonalen i deras kontakter med de brottsutredande myndigheterna samt i kontakten med kunden eftersom den skapar klara riktlinjer för vad som gäller. Den bör även i viss utsträckning kunna förenkla förfarandet i banken, vilket i sin tur bör kunna leda till att uppgifter lämnas snabbare. Tidsutdräkten för utlämnande förklaras nämligen bl.a. av att den enskilde banktjänstemannen oftast inte får besluta om utlämnande och att en bankjurist kan behöva tillfrågas i tveksamma fall. Slutligen ligger en lagreglering i linje med utvecklingen på flera andra områden, bl.a. den nyligen införda skyldigheten för revisorer i aktiebolag att anmäla brott.

Nackdelarna med en lagreglering är att en sådan kan komma att upplevas som negativ av bankerna och att detta i sin tur kan påverka benägenheten att frivilligt samarbeta med brottsutredande myndigheter i andra sammanhang. Kunderna kan också komma att uppfatta en reglering negativt, även om den inte innebär några förändringar i sak.

Enligt vår mening talar övervägande skäl för att de brottsutredande organens möjlighet att under förundersökning ta del av information

utan hinder av banksekretessen bör lagregleras. Frågan är då om denna reglering bör ges formen av en uttrycklig skyldighet att lämna uppgifter eller om någon annan lösning bör väljas. Vad som talar för en skyldighet är att regleringen då blir enkel och tydlig samt att praxis blir enhetlig. Mot en skyldighet talar att denna kan komma att uppfattas som en uttömmande reglering och därför verka hämmande på kontakterna i övrigt mellan banker och brottsutredande myndigheter. En skyldighet som uppfattas som sträng och tvingande kan på så sätt bli kontraproduktiv. Därför bör enligt vår mening en mjukare lösning väljas.

Omfattningen av banksekretessen framgår av regleringen i 1 kap. 10 § bankrörelselagen. Motsvarande bestämmelser finns i 5 § lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet och 8 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse. Vi föreslår att dessa bestämmelser förtydligas så att det framgår direkt av lagtexten att uppgiftslämnande till de brottsutredande myndigheterna under förundersökning inte är obehörigt.

Vad vi åsyftar är således en regel som återspeglar nuvarande ordning utifrån en enhetlig tolkning av obehörighetsrekvisitet. Såsom nämnts lämnar bankerna för närvarande inte alltid ut uppgifter om annan än den som är misstänkt. Det är angeläget att de brottsutredande myndigheterna får tillgång även till sådana uppgifter utan att behöva tillgripa tvångsmedel eller vittnesförhör. Det som anses styra frågan om bankernas uppgiftslämnande till polis och åklagare är obehörigt eller inte (se prop. 1986/87:12 s. 212 och 1998/99:19 s. 49) är som nämnts förundersökningsledarens möjlighet att under en pågående förundersökning begära vittnesförhör enligt bestämmelserna i rättegångsbalken (23 kap. 6 och 13 §§). Förhör kan enligt 23 kap. 6 § hållas med envar som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. En förtydligande lagregel bör därmed, lika lite som enligt vad som får anses gälla enligt nuvarande ordning, vara begränsad till uppgifter om endast den misstänkte.

Det har under utredningsarbetet uttryckts farhågor för att en reglering av bankernas uppgiftslämnande skulle kunna medföra en inskränkning i förhållande till praxis. Detta är emellertid inte avsikten.

Den av oss föreslagna regleringen skall alltså ses som ett förtydligande av huvudregeln för vissa fall och innebär inte någon uttömmande reglering av allt uppgiftslämnande till polis och åklagare. Vårt förslag utesluter således inte att uppgiftslämnande äger rum i andra fall med stöd av en tolkning av obehörighetsrekvisitet, exempelvis när banken upptäcker brott och gör anmälan om detta.

Det bör också betonas att vårt förslag inte medför någon förändring såvitt gäller den personliga integriteten. Liksom tidigare kommer de

uppgifter som lämnas av bankerna att omfattas av sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen.

Den föreslagna ändringen bör, med hänsyn till att nuvarande praxis inte rör enbart förundersökningar om ekonomisk brottslighet, gälla generellt.

För att banken skall kunna pröva om en begärd uppgift skall lämnas torde krävas att den som begär uppgiften lämnar upplysningar som gör att uppgiftens betydelse för förundersökningen kan bedömas av banken. Sådana upplysningar kan lämnas med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen. Om banken anser att den information som lämnats inte visar att en begärd uppgift behövs i förundersökningen kan förundersökningsledaren lämna ytterligare upplysningar med stöd av nyss nämnda bestämmelse. Man kan emellertid tänka sig fall där förundersökningsledaren anser sig förhindrad att lämna ytterligare upplysningar. Även om de upplysningar som lämnas till banken med stöd av 1 kap. 5 § åtnjuter ett visst sekretesskydd hos banken kan det i vissa fall, t.ex. av utredningstekniska skäl, vara mindre lämpligt att lämna alltför omfattande information till banken för att kunna få del av uppgifter om någon som är kund.

I och med att förundersökning inleds blir reglerna om tvångsmedel tillämpliga. Om en bank av någon anledning vägrar att efterkomma en i behörig ordning framställd begäran om att få del av information beträffande en kund så kan förundersökningsledaren i stället med hjälp av tvångsmedelsreglerna få del av informationen.

En lagreglering kräver insatser från främst bankernas sida för att få en enhetlig rättstillämpning. Det krävs bl.a. utbildning. Ett fortsatt samråd mellan företrädare för bankerna och Riksåklagaren torde också vara nödvändigt för överväganden rörande vissa detaljfrågor. I detta sammanhang är det naturligt att diskutera frågor av det slag som nämnts i anslutning till frågan om självreglering.

15.3.2 Behovet av information från banker innan förundersökning inletts

Vi föreslår inte någon regel som bryter banksekretessen innan förundersökning har inletts. Även om en sådan skulle förbättra 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.

Bakgrund

Enligt nuvarande praxis bryts inte banksekretessen förrän förundersökning har inletts. Flera myndigheter har, som tidigare nämnts, påtalat att detta hindrar en effektiv brottsbekämpning. Riksåklagaren tillhör dem som anser att polisen och åklagare bör ha möjlighet att få uppgifter och handlingar från banker även i samband med förutredning. När det gäller vissa typer av finansiella åtgärder bör banksekretessen enligt Rikspolisstyrelsen begränsas. Som exempel på sådana åtgärder nämner Rikspolisstyrelsen hanteringen av EU-bidrag, där det är viktigt för polisen att kunna följa olika penningtransaktioner för att t.ex. se hur bidrag förs från en mottagare som fungerar som mellanhand till den slutliga mottagaren. Såsom framgått ovan har olägenheterna med att banksekretessen bryts först när förundersökning har inletts också särskilt påtalats i våra direktiv. Vi behandlar frågor om förutredning i ett särskilt avsnitt och hänvisar dit för en redogörelse för förutredningsbegreppet (avsnitt 19).

Överväganden

Den nuvarande ordningen där banksekretessen bryts vid förundersökning är tillräcklig för de allra flesta fall där det uppkommer misstanke om ekonomisk brottslighet. Det finns emellertid ett litet antal fall där frågan om förundersökning skall inledas eller ej står och faller med om det går att få uppgift om finansiella transaktioner. Även om det rör sig om ett fåtal fall är i gengäld det ekonomiska värdet eller de andra värden som står på spel ofta avsevärda. Som exempel kan nämnas att det uppstår misstanke om att en ägarmajoritet i ett börsnoterat företag försöker tömma bolaget på medel eller att det uppkommer misstankar om insiderbrott där det måste klarläggas om en påstådd ekonomisk transaktion har ägt rum för att det över huvud taget skall kunna bedömas om det föreligger brott.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att förundersökning inte inleds om det inte finns en tillräckligt välgrundad misstanke. Det är naturligtvis också viktigt att förundersökning kommer till stånd i de fall det verkligen har begåtts ett brott. Utvecklingen under 1990-talet visar att ekonomisk brottslighet blir alltmer svårutredd.

Det finns, som tidigare nämnts, ibland behov av att kunna vidta vissa kontrollåtgärder innan beslut fattas om förundersökning skall inledas eller ej. Allt pekar på att detta behov sannolikt kommer att öka ytterligare. Det som saknas i dessa fall är en möjlighet för främst åklagare att, som en sista åtgärd innan beslut fattas i förundersök-

ningsfrågan, komplettera bilden med sådan information från bankerna som bedöms ha avgörande betydelse för beslutet om förundersökning skall inledas eller inte. Mot den bakgrunden – och då en misstanke om ekonomisk brottslighet ofta får stor spridning och kan vålla obotlig skada i affärsförhållanden – framstår det som en svaghet att banksekretessen hindrar åklagaren från att ta del av information från banker innan förundersökning har inletts. Det finns därför enligt vår uppfattning anledning att överväga om banksekretessen bör kunna brytas även i stadiet innan förundersökning har inletts.

Inledningsvis vill vi framhålla att det inte kan komma i fråga att, som Rikspolisstyrelsen har föreslagit, generellt undanta vissa transaktioner från banksekretessen. En sådan regel skulle få oöverskådliga konsekvenser och sannolikt kunna göra mera skada än nytta. Även om vissa typer av transaktioner ofta förekommer vid ekonomisk brottslighet torde samma typ av transaktion betydligt oftare utnyttjas i helt normala syften av väsentligt fler bankkunder. Det är svårt att se varför alla dessa skulle stå utan sekretesskydd. Härtill kommer att vilken typ av transaktion som används i brottsligt syfte kan antas växla från ett år till ett annat.

Vi har tidigare tagit ställning mot att skapa särskilda sekretessregler för utredning av ekonomisk brottslighet eller att rucka på de grundläggande principerna i dagens rättsliga system för sekretess och informationsutbyte. Om man vill öka de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att arbeta effektivt måste man dels kunna identifiera de situationer där dagens lagstiftning vållar problem, dels kunna knyta an nya regler till situationer som det är möjligt att rättsligt definiera och avgränsa.

Även om den information som bankerna är i besittning av skulle vara av stort värde för det allmänna kartläggningsarbete som utgör en viktig del av de brottsutredande myndigheternas arbete anser vi att det skulle urholka banksekretessen alltför mycket om polisen, tullen och skattebrottsenheterna generellt ges tillgång till information från banker utan samband med någon brottsmisstanke och utan samband med något strukturerat och målinriktat informationssamlade. Vi föreslår därför inte några regler om att banksekretess skall kunna brytas för brottsförebyggande arbete (jfr avsnitt 11) eller för underrättelseverksamhet i allmänhet (jfr avsnitt 10).

En sekretessbrytande regel varigenom banksekretessen får ge vika i stadiet närmast innan förundersökning skulle däremot kunna övervägas. En sådan skulle kunna knytas till begreppet särskilda undersökningar inom underrättelseverksamheten och få sitt närmare innehåll genom registerlagarna. Som framgår av avsnitt 10.4 har vi för myndigheternas del föreslagit en bestämmelse om sekretessgenombrott i särskilda

undersökningar om allvarlig brottslighet. Frågan är om man bör tillskapa en motsvarande reglering för bankernas del.

Vid första påseendet kan en sådan lösning synas stå i god överensstämmelse med regleringen i penningtvättslagen. Det bör dock noteras att lagstiftningen om penningtvätt grundar sig på ett internationellt åtagande. Det sekretessgenombrott som följer av penningtvättslagen är noga definierat och avgränsat. Det förutsätter vidare att det är en bank som har tagit initiativet och själv har kontaktat finanspolisen för att lämna information. Initiativet till en särskild undersökning kommer däremot från polisen, tullen eller en skattebrottsenhet. Ett beslut om särskild undersökning kan ha mycket skiftande utformning och ta sikte på större eller mindre grupper av juridiska eller fysiska personer. En särskild undersökning kan exempelvis ta sikte på vissa grupper som bedöms ligga i riskzonen för att begå viss typ av brottslighet eller att utsättas för brott. En sådan undersökning kan även syfta till att klarlägga faktorer som är brottsgenererande. Det ligger också i sakens natur att underrättelseverksamhet måste bedrivas mera förutsättningslöst än brottsutredning och att den därför kan komma att beröra en större krets av helt oskyldiga personer. Att med stöd av reglerna om särskild undersökning skapa tillgång till information från banker i stadiet innan förundersökning skulle därför innebära en betydande inskränkning i den stränga banksekretess som råder idag. Vid övervägande av om man bör föreslå en reglering för bankerna motsvarande den vi föreslagit för myndigheterna måste hänsyn också tas till att bankerna inte utan vidare kan jämföras med myndigheter. Av särskild betydelse i det sammanhanget är att bankernas kontakter med allmänheten grundas på frivillighet och avtal. Det kan hållas för visst att en omfattande uppluckring av banksekretessen skulle få negativa konsekvenser för det förtroendeförhållande som råder mellan bankerna och deras kunder. Vi anser mot denna bakgrund att man inte bör införa regler om genombrott i banksekretessen för särskilda undersökningar.

Ett annat, mera begränsat, alternativ skulle kunna vara att ge åklagare rätt att, under vissa noga angivna förutsättningar, få inhämta uppgifter från banker som en sista åtgärd innan beslut fattas om förundersökning skall inledas eller inte, om uppgiften är oundgängligen nödvändig för att åklagaren skall kunna fatta beslut i förundersökningsfrågan. Det skulle således typiskt sett vara en sådan komplettering som brukar kallas förutredning.

Eftersom vi inte lägger fram något förslag om att lagreglera förutredning (se avsnitt 19.3.2) är det inte möjligt att knyta en eventuell regel om genombrott av banksekretessen till förutredning. Att skapa särregler i banklagstiftningen för dessa fall enbart i syfte att kunna

bryta banksekretessen anser vi inte vara rimligt. Vi avstår därför från att lägga fram något förslag i denna del.

15.3.3 Behövs det en regel om meddelandeförbud?

Vi föreslår inte någon regel som förbjuder banken att lämna information till kunden om de brottsutredande myndigheternas förfrågningar. Det föreligger inte något behov av ett absolut meddelandeförbud. Frågan om i vilka fall kunden inte bör underrättas omgående torde kunna lösas genom samarbete mellan bankerna och myndighetsföreträdare.

Bakgrund

I 11 § penningtvättslagen föreskrivs att det uppgiftsskyldiga företaget, dess styrelseledamöter eller anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att en granskning har genomförts eller att uppgifter har lämnats enligt lagen. Regeringen har nyligen föreslagit att den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot bestämmelsen om meddelandeförbud i penningtvättslagen skall kunna dömas till böter (prop. 1998/99:19). Även i de fall bankerna lämnar uppgifter till polisen och åklagare under en förundersökning torde bankerna normalt inte lämna kunden något besked om detta (Jansson/Westman, Banksekretess, Lund 1997). Något författningsstöd för denna praxis finns emellertid inte.

Överväganden

En utredning rörande misstänkt brottslighet kan i många fall äventyras om banken aviserar kunden om sina kontakter med brottsutredande myndigheter. Av det skälet kan det tyckas otillfredsställande att det inte finns någon uttrycklig regel om att banken inte skall underrätta kunden om en förfrågan från brottsbekämpande myndigheter. Det finns dock åtskilliga exempel på situationer där en underrättelse till kunden inte riskerar att förstöra brottsutredningen. Om t.ex. förfrågan till banken sker på den misstänktes egen begäran torde det normalt inte föreligga något hinder mot att underrätta denne. Vid husrannsakan och beslag

föreligger skyldighet att protokollera vad som förekommit och att i sinom tid underrätta den som berörs av åtgärden. För dessa fall finns det inte heller något behov av ett förbud för banken att yppa att upplysningar har begärts. Något generellt behov av en bestämmelse motsvarande den som finns i penningtvättslagen föreligger alltså inte.

Det kan däremot ifrågasättas om det bör finnas en möjlighet för polisen och åklagare att i enskilda fall meddela förbud för banken att röja att åtgärder vidtagits eller kontakter förevarit. Som nämnts torde bankerna normalt inte upplysa kunden om detta. Även med den lösning av frågan om bankernas uppgiftslämnande som föreslagits ovan kommer en del detaljfrågor att behöva lösas i samförstånd mellan de brottsutredande myndigheterna å ena sidan och företrädare för bankerna å den andra. För bankernas del kommer det att handla bl.a. om att avgöra på vilken nivå i banken beslut om att lämna uppgifter skall fattas. Det finns skäl att utgå från att ett visst formaliserat förfarande i form av blanketter eller liknande kommer att krävas även i framtiden. Som beskrivits ovan finns det redan ett nära samarbete mellan Svenska bankföreningen och Riksåklagaren för att lösa frågeställningar som aktualiseras i samband med uppgiftslämnande. Detta samarbete kommer, som vi ser det, att vara både nödvändigt och önskvärt även i framtiden. I det framtida samarbetet bör det närmare övervägas hur den som begär en uppgift från en bank på bästa sätt kan tillkännage och vinna gehör för ett önskemål om att uppgift om kontakten i vart fall inte omedelbart lämnas till kunden. I de flesta fall hindrar nämligen utredningsarbetet inte att information lämnas efter en tid.

IV NÅGRA SÄRSKILDA FRÅGOR

16 Särskilda regler för kronofogdemyndigheter

16.1 Bakgrund

I svaren på Ekobrottsberedningens enkät har ett antal myndigheter framhållit att kronofogdemyndigheternas, i förhållande till övriga myndigheter, svaga sekretess skapar svårigheter vid myndighetssamarbeten. Riksskatteverket har föreslagit att det raka skaderekvisitet i 8 kap. 19 § och 9 kap. 19 § sekretesslagen skall ersättas med ett omvänt. Som skäl har verket anfört den svaga sekretessen för känsliga uppgifter som hanteras i samarbetet mellan myndigheter vid bekämpning av ekonomisk brottslighet.

I våra direktiv framhålls kronofogdemyndigheternas betydelse vid bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Kronofogdemyndigheterna skall enligt direktiven inte bara driva in belopp som har undandragits beskattning eller förverkats genom domar rörande ekonomisk brottslighet. Där framhålls även vikten av att i myndighetssamarbetet ta tillvara kronofogdemyndigheternas kompetens och kännedom om personer, företag och företeelser med anknytning till ekonomisk brottslighet.

Det har i olika sammanhang framhållits att sekretessreglerna inte är anpassade för att ge kronofogdemyndigheterna en sådan aktiv roll inom brottsbekämpningen som regeringen numera förordar. Vi tar i detta avsnitt upp frågan om sekretessen för vissa uppgifter hos kronofogdemyndigheterna behöver skärpas och om de bör få tillgång till ytterligare uppgifter.

16.2 Kronofogdemyndigheternas uppgifter

Reglerna för den exekutiva verksamheten finns framför allt i utsökningsbalken, utsökningsförordningen och lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar (indrivningslagen).

En kronofogdemyndighet har bl.a. till uppgift att verkställa domar och andra exekutionstitlar, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse. Verkställigheten sker främst genom utmätning. I arbetet med att efterforska utmätningsbara tillgångar har kronofogdemyndigheten rätt att använda olika tvångsmedel.

I indrivningslagen finns regler om hur kronofogdemyndigheten skall ta tillvara statens intresse som borgenär vid indrivning av skatter och i andra allmänna mål. Uppgiften innefattar bl.a. rätt att ansöka om att gäldenär skall försättas i konkurs samt en generell skyldighet att bevaka statens skatte- och avgiftsfordringar i konkurser. Vidare har myndigheten möjlighet att självständigt eller genom konkursförvaltare framställa återvinningskrav samt att anmäla brott i konkurser. Kronofogdemyndigheten skall också företräda det allmänna som borgenär vid företagsrekonstruktion, om inte något annat följer av lagen (1993:892) om ackord rörande statliga fordringar m.m.

Kronofogdemyndigheten kan dessutom ta initiativ till eller själv väcka talan om t.ex. företrädaransvar enligt skattebetalningslagen eller om skadestånd. Härigenom har myndigheten möjlighet att utkräva ett personligt betalningsansvar av gäldenärer, bl.a. av sådana som driver oseriös verksamhet eller är illojala mot sina borgenärer.

Kronofogdemyndigheten är vidare tillsynsmyndighet i konkurs. Enligt 7 kap. 27 § konkurslagen skall tillsynsmyndigheten övervaka att förvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med konkurslagen och andra författningar. Myndigheten skall särskilt se till att avvecklingen av konkursen inte fördröjs. Tillsynsmyndigheten får inventera konkursboets kassa och övriga tillgångar samt begära redovisning av förvaltaren. Myndigheten får också förordna en eller flera revisorer för granskning av bolagets räkenskaper och förvaltningen i övrigt. Tillsynsmyndigheten skall enligt 24 § lagen om näringsförbud utöva tillsyn över att näringsförbud och tillfälliga näringsförbud efterlevs.

Det hittills redovisade ger en förhållandevis traditionell bild av kronofogdemyndigheternas verksamhet. Med tiden har dessa emellertid också kommit att få uppgifter med anknytning till den brottsutredande verksamheten. I avsnitt 8.2.2 har vi redogjort för olika bestämmelser om anmälan om brott och överträdelse av näringsförbud. Regeringen har nyligen föreslagit att kronofogdemyndigheterna i vissa fall skall få

rätt att ansöka om näringsförbud och tillfälligt näringsförbud (prop. 1998/99:44).

Regeringens avsikt är att kronofogdemyndigheterna skall utveckla en mera aktiv roll när det gäller bekämpning av ekonomisk brottslighet. Detta framgår bl.a. av regeringens strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten (skr. 1994/95:217) och de senare skrivelserna med myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten (Ju96/4325 och Ju97/6910).

Regeringen har i de myndighetsgemensamma målen och riktlinjerna preciserat de krav som ställs på myndigheterna. I dessa har regeringen bl.a. framhållit att exekutionsväsendets roll i myndighetssamarbetet måste utvecklas och att denna utveckling inte skall begränsas till indrivnings- och verkställighetsfrågor. Med utgångspunkt i sin verkställande uppgift skall kronofogdemyndigheterna i stället spela en aktiv roll när det gäller att exempelvis fånga upp indikationer på ekonomisk brottslighet och att, inom lagstiftningens ram, förse andra berörda myndigheter med tips och underlag för bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Regeringen uppdrog åt Riksskatteverket att utveckla exekutionsväsendets roll inom ekobrottsbekämpningen i enlighet med det anförda. Riksskatteverket har den 14 november 1997 redovisat sitt uppdrag och föreslagit bl.a. att sekretesskyddet hos kronofogdemyndighet skall utvidgas när det gäller misstänkt brottslighet.

16.3 Den rättsliga regleringen

Den centrala bestämmelsen om sekretess för uppgifter i kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet finns i 9 kap. 19 § sekretesslagen. Inom exekutionsväsendet gäller sekretess i mål eller ärende angående exekutiv verksamhet för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Motsvarande sekretess gäller för uppgifter som har tillförts utsködningsregistret. Intresset av allmän insyn i kronofogdemyndigheternas verksamhet har ansetts vara så betydande att sekretess gäller endast om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte heller beslut i mål eller ärende. Vidare har undantag gjorts för uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten. Det sistnämnda innebär att uppgifter om t.ex. en fordrings 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 kronofogdemyndigheten. Dessutom avses även biträde åt annan myndighet för verkställighet av beslut,

såsom t.ex. enligt lagen om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet och lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter (jfr prop. 1979/80:2 del A, s. 289).

Sekretessen hos tillsynsmyndigheten i konkurs regleras i 8 kap. 19 §. Bestämmelsen omfattar uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden och är tillämplig inte bara på uppgifter om konkursboet, utan också på uppgifter 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 enligt 7 kap. 28 § konkurslagen (se avsnitt 14.4.5).

Den sekretess som föreskrivs i 8 kap. 19 § och 9 kap. 19 § sekretesslagen är uppställd till skydd för den enskilde. Det innebär att den inte gäller i förhållande till den enskilde själv och i övrigt helt eller delvis kan efterges av honom (14 kap. 4 §).

Kronofogdemyndigheten kan således inte vägra att lämna ut en uppgift till den som berörs av uppgiften, även om det finns en risk för att utlämnandet kan skada t.ex. planerade verkställighetsåtgärder eller en pågående brottsutredning. I viss utsträckning kan dock uppgifter av det senare slaget hållas hemliga även gentemot den som uppgiften rör, nämligen i de fall 5 kap. 1 § är tillämplig.

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § första stycket omfattar, som framgår av avsnitt 3.2, bl.a. uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål och till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål. Av tredje stycket följer att motsvarande sekretess som i första stycket bl.a. gäller i annan verksamhet hos myndighet som biträder de i paragrafen angivna myndigheterna med uppdragande, utredning och beivrande av brott.

Regeln i 5 kap. 1 § första stycket 3 om sekretess för uppgift som hänför sig till verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud skyddar bl.a. den utredning som föregår en anmälan till åklagaren om näringsförbud. Även uppgifterna i en sådan anmälan och uppgifter i övrigt i en utredning om näringsförbud omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsen är tillämplig också hos tillsynsmyndigheten i konkurs. 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). Den skyddar däremot inte uppgifter i tillsynsmyndighetens verksamhet för övervakning av hur meddelade näringsförbud efterlevs. I sådana situationer anses det att tillsynsmyndigheten biträder åklagaren med att beivra brott, varför sekretess gäller enligt 5 kap. 1 § tredje stycket (a. prop. s. 22).

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § första stycket gäller enligt sin ordalydelse uppgifter som *hänför sig* till viss verksamhet. Det innebär

att sekretessen för uppgifterna upprätthålls oavsett hos vilken myndighet de finns (prop. 1979/80:2 del A, s. 139 f. samt KU 1979/80:37 s. 23). Om exempelvis kronofogdemyndigheten upprättar en brottsanmälan och översänder den till polisen, omfattas handlingen av samma sekretess hos båda myndigheterna. För att bestämmelsen skall vara tillämplig krävs inte heller att uppgiften härrör direkt från någon av de angivna myndigheterna (jfr RÅ 1989 not. 22). Eftersom en myndighet som upprättar en brottsanmälan kan anses biträda polisen kan sekretess enligt 5 kap. 1 § tredje stycket upprätthållas även för myndighetens utredning inför åtalsanmälan och även innan uppgifterna har kommit åklagare eller polis till del (prop. 1979/80:2 del A, s. 140).

De nu nämnda reglerna ger således ett tämligen gott skydd för uppgifter hos kronofogdemyndigheten som rör brottsmisstankar. Förutom uppgifter som härrör från de brottsutredande myndigheterna är det dock endast sådana uppgifter hos kronofogdemyndigheten som läggs till grund för en brottsanmälan från myndigheten som skyddas. För att även andra uppgifter om brott skall kunna skyddas infördes år 1996 ett tillägg i 5 kap. 1 § tredje stycket. Av detta följer att sekretess gäller 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 näringsverksamhet. Sekretessen gäller endast om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Bestämmelsen har införts mot bakgrund av konkursförvaltares skyldighet att underrätta åklagare om sådan misstanke om brott som uppkommer under konkursutredningen. När en förvaltare gör en anmälan om brott skickar han ibland en kopia till kronofogdemyndigheten. Bestämmelsen innebär att uppgifter i förvaltarens anmälan skyddas av sekretess, om det finns risk för att myndigheters brottsförebyggande eller brottsbeivrande verksamhet skadas eller försvåras om uppgifterna lämnas ut. Det innebär att sekretessen gäller såväl mot gäldenären som mot andra. Bestämmelsen inskränker inte konkursförvaltarens uppgiftsskyldighet enligt 7 kap. 9 § konkurslagen gentemot bl.a. gäldenären. Hos kronofogdemyndigheten har gäldenären dock inte rätt till insyn om inte uppgifterna i fråga medför att ett ärende påbörjas hos myndigheten med gäldenären som part (prop. 1995/96:127 s. 21).

16.4 Överväganden och förslag

16.4.1 Bör sekretessen för brottsmisstankar utvidgas?

Vi föreslår att 5 kap. 1 § tredje stycket sekretesslagen ändras så att sekretess skall gälla hos tillsynsmyndigheter i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift om brott oavsett vilket brott det är fråga om och oavsett vem som är misstänkt. Vi föreslår också att sekretess till skydd för enskild för misstankeuppgifter införs och regleras på samma sätt. Hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet skall gälla sekretess med omvänt skaderekvisit för sådana uppgifter. Regler om detta införs i 9 kap. 17 § sekretesslagen.

Bakgrund

Som flera myndigheter har framhållit får exekutionsväsendet genom indrivningsverksamheten tillgång till en rad uppgifter som kan ha stor betydelse för bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Genom sammanställningar av uppgifter om gäldenärer som har samband med varandra kan bilden av ekonomisk brottslighet växa fram och läggas till grund för en brottsanmälan enligt 19 kap. 1 § utsökningsförordningen eller för andra åtgärder. Även sådana uppgifter som exekutionsväsendet får genom konkurstillsyn och befattningsmed näringsförbud kan ha stor betydelse om de ställs samman med annan kunskap.

Hos de myndigheter som kronofogdemyndigheterna samverkar med när det gäller bekämpning av ekonomisk brottslighet – åklagare, polisen, tullen och skattemyndigheter – anses det allmänt att sekretessskyddet för känsliga uppgifter om brott är för svagt hos kronofogdemyndigheterna. För att uppgifter skall kunna lämnas med stöd av generalklausulen bör uppgifterna ha ett fullgott skydd hos den mottagande myndigheten. Kronofogdemyndigheternas svaga sekretess innebär ett hinder mot att lämna uppgifter till dessa. Detta uppges medföra att andra myndigheter avstår från att i tillräcklig utsträckning involvera kronofogdemyndigheterna i samarbetet mot ekonomisk brottslighet. Genom införandet av omvänt skaderekvisit i 9 kap. 17 § sekretesslagen skärps sekretessen ytterligare hos de brottsutredande myndigheterna. Därmed minskar de redan tidigare begränsade förut-

sättningarna att lämna sekretessbelagd information till kronofogdemyndigheterna, om inte de senares sekretessreglering ändras.

Kritiken mot den bristfälliga sekretessen hos kronofogdemyndigheterna har framförts under flera år. Sedan år 1996 finns emellertid regeln i 5 kap. 1 § tredje stycket som gör det möjligt för kronofogdemyndigheten att hemlighålla vissa uppgifter. Av förarbetena till bestämmelsen framgår visserligen bara att den har tillkommit för att kronofogdemyndigheten skall kunna hemlighålla en konkursförvaltares åtalsanmälan (prop. 1995/1996:127 s. 21). Själva lagtexten ger dock utrymme för en vidare tillämpning. Bestämmelsen kan tillämpas på alla uppgifter hos kronofogdemyndigheten om att en gäldenär misstänks för brott som avses i 11 kap. brottsbalken eller annat brott som har samband med hans näringsverksamhet. Bestämmelsen förefaller ge ett tillfredsställande sekretesskydd vid misstanke om sådana brott. Riksskatteverket har också påtalat att bestämmelsen ger ett bättre skydd vid utredning av de angivna brotten än vad de samverkande myndigheterna antar. Däremot lämnar den åtskilliga andra brott som man normalt räknar som ekonomiska brott utanför. Verket har därför föreslagit att bestämmelsen skall omfatta även sådana brott som typiskt sett räknas som ekonomisk brottslighet såsom miljöbrott, brott mot aktiebolagslagen och skattebrott. Om ett särskilt penningtvättsbrott inrättas bör även detta enligt verket omfattas av bestämmelsen (jfr prop. 1998/99:19 om ändringar i penningtvättslagen).

Riksskatteverket har vidare framhållit att bestämmelsen bör omfatta även andra än den som kan betraktas som gäldenär, dvs. en person som är aktuell hos kronofogdemyndighet på grund av att han har ådragit sig skulder (Riksskatteverkets yttrande den 28 april 1995, dnr 864-95/910, Sekretess vid samarbetet mot ungdomsbrott och ekobrott, Ju 1994:E s. 70).

Överväganden och förslag

Sekretess med hänsyn till intresset att förebygga och beivra brott

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § tredje stycket sekretesslagen om sekretess inom exekutionsväsendet och vid tillsynsmyndigheter i konkurs är begränsad till uppgifter som angår misstanke om vissa i paragrafen angivna brott. Att bestämmelsen omfattar endast dessa brott torde bero på att den enligt förarbetena främst är avsedd att skydda uppgifter i konkursförvaltares brottsanmälan. De i sekretessregeln uppräknade brotten överensstämmer med konkursförvaltares skyldighet enligt 7 kap. 16 § konkurslagen att anmäla brott.

Även om sekretessbestämmelsen utformades för att skydda uppgifter i anmälan från konkursförvaltaren, kan den också tillämpas på andra uppgifter som rör misstankar om något av de angivna brotten. Det utökade samarbetet mellan myndigheter vid bekämpning av ekonomisk brottslighet och kronofogdemyndighetens mer aktiva roll i detta sammanhang innebär emellertid att bestämmelsen inte ger ett tillfredsställande skydd för uppgifter inom exekutionsväsendet om andra brott eller om andra än gäldenärer. Detta har föranlett åtskilliga önskemål om att sekretessen utvidgas.

Fördelarna med en utvidgad sekretess skulle vara att kronofogdemyndigheten i ökad utsträckning kan engageras i bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Den information som finns inom exekutionsväsendet kan redan idag utnyttjas av andra myndigheter eftersom uppgifterna oftast inte omfattas av sekretess. Sekretessbelagda uppgifter kan som regel lämnas från kronofogdemyndighet med stöd av generalklausulen eftersom sekretesskyddet normalt är starkare hos den mottagande myndigheten. Däremot kan uppgifter hos andra myndigheter inte komma exekutionsväsendet till del i samma utsträckning och utnyttjas där för att eliminera vinsterna av ekonomisk brottslighet. Ett ökat informationsutbyte skulle öka den samlade effektiviteten i brottsbekämpningen. Vidare skulle lika stark sekretess gälla för uppgifter om brottsmisstankar hos samtliga de myndigheter – polisen, åklagare, tullen, skattemyndighet och kronofogdemyndighet – som bildar kärnan i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. En starkare sekretess inom exekutionsväsendet skulle också öka integritetsskyddet för den enskilde. Det främsta skälet mot att sekretessen utvidgas är att insynen i exekutionsväsendet blir mindre. För huvuddelen av all exekutiv verksamhet kommer dock samma öppenhet som tidigare att gälla.

Enligt vår mening talar övervägande skäl för att sekretessen enligt 5 kap. 1 § bör skärpas så att den motsvarar de förväntningar som finns på exekutionsväsendets brottsbekämpande verksamhet. Framför allt bör bestämmelsen omfatta fler brott än för närvarande.

Riksskatteverket har föreslagit att de brott som typiskt sett ingår i begreppet ekonomisk brottslighet skall omfattas av bestämmelsen. Det finns enligt vår mening en risk för att en uppräkningslista av ett antal brott kan leda till gränsdragningsproblem. Dessutom medför den tekniken att ändringar alltid måste övervägas när straffbestämmelserna ändras eller utvidgas. Vi anser därför att en generell lösning är att föredra. Bestämmelsen blir då också lättare att tillämpa. Vi föreslår därför att sekretess skall gälla inom exekutionsväsendet för uppgift om brottsmisstankar, oavsett vilket brott det är fråga om. Detta kan i och för sig synas som en långtgående inskränkning i offentlighetsprincipen jämfört

med den av Riksskatteverket föreslagna lösningen. Enligt vår mening kan det dock finnas lika goda skäl att skydda uppgifter om t.ex. bedrägeri som om skattebrott, för det fall sådana uppgifter förekommer hos kronofogdemyndigheten. Eftersom kronofogdemyndigheter numera förutsätts delta aktivt i myndighetssamarbetet mot ekonomisk brottslighet, finns det skäl att tro att dessa successivt kommer att få uppgifter om fler brott och om andra typer av brott än tidigare. Det finns givetvis samma intresse av att uppgifter om sådana brottsmisstankar inte sprids, om det skulle kunna skada den brottsbekämpande verksamheten. Främst ligger det naturligtvis i kronofogdemyndighetens eget intresse att kunna hemlighålla uppgifter om brottsmisstankar, men det är också ett myndighetsgemensamt intresse. Om kronofogdemyndigheten inte kan upprätthålla sekretessen för särskilt känsliga uppgifter, finns det risk för att övriga myndigheter avstår från att lämna sådan information – även om den skulle kunna ha stort värde i den exekutiva verksamheten. Vi föreslår således en generell utvidgning av bestämmelsen i 5 kap. 1 § tredje stycket så att sekretessen omfattar alla typer av brott. Sekretessen bör gälla hos såväl tillsynsmyndighet i konkurs som inom exekutionsväsendet. De förra har enligt vår mening ett lika stort behov av sekretess.

Som Riksskatteverket har påpekat omfattar bestämmelsen för närvarande bara uppgifter om den som kan betraktas som gäldenär. Misstanke om brott riktar sig emellertid ofta mot annan än den som är gäldenär. Om gäldenären är ett bolag riktar brottsmisstankarna mot bolagets företrädare. Dessa kan visserligen också vara gäldenärer till följd av t.ex. borgensansvar, men så är inte alltid fallet. Brottsmisstanke kan också riktas mot gäldenären närstående personer, mot anställda eller andra medhjälpare hos gäldenären eller mot någon som företräder ett bolag med anknytning till gäldenärens näringsverksamhet. Det förekommer enligt Riksskatteverket också att konkursförvaltare anmäler misstankar om brott även mot andra personer än konkursgäldenären. Sådana uppgifter om brottsmisstankar som rör andra än gäldenären bör enligt vår mening omfattas av ett lika starkt skydd som de som rör gäldenären själv. Vi föreslår därför att bestämmelsen i 5 kap. 1 § tredje stycket skall omfatta alla uppgifter om brottsmisstankar inom exekutionsväsendet, oavsett vilka personer dessa misstankar rör. Motsvarande ändring bör göras för tillsynsmyndigheterna.

Vi anser inte att det bör göras några ändringar i sekretessen enligt 5 kap. 1 § för brottsförebyggande ändamål.

Sekretess med hänsyn till skyddet för enskild

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § gäller med hänsyn främst till intresset av att förebygga eller beivra brott. En uppgift kan hemlighållas om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Så länge ett ärende är aktuellt hos en kronofogdemyndighet kan uppgifter ofta behöva hållas hemliga. När ärendet väl är avslutat är det emellertid svårare att hemlighålla en uppgift, eftersom sekretess då endast gäller om den framtida verksamheten kan antas lida skada av att uppgiften röjs. För den enskilde är det emellertid lika angeläget att uppgifterna skyddas från insyn i detta skede. Vi har därför ställt oss frågan om sekretessen till skydd för den enskilde avseende misstankar om brott är tillräcklig hos kronofogdemyndighet.

Uppgifter hos kronofogdemyndighet om att någon misstänks för brott skyddas av reglerna i 9 kap. 19 §. Sekretessen till skydd för den enskilde är dock mycket svag; en uppgift får hemlighållas bara om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Hos tillsynsmyndighet i konkurs gäller sekretess enligt 8 kap. 19 § för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada om uppgiften röjs. Uppgifter om personliga förhållanden skyddas inte alls hos tillsynsmyndigheten.

De uppgifter som det är fråga om har inte direkt anknytning till den exekutiva verksamheten. Det är i stället uppgifter av sådant slag som vanligtvis förekommer hos polisen och hos åklagare. Hos dessa myndigheter skyddas sådana uppgifter sedan den 1 april 1999 av ett omvänt skaderekvisit (SFS 1998:624). Ett av huvudmotiven bakom lagändringen är att det genom den nya personuppgiftslagen har blivit tillåtet att behandla uppgifter om brottsmisstankar med hjälp av ADB i mycket större utsträckning än tidigare. Polisen ges bl.a. möjlighet till automatiserad handläggning av förundersökningar och andra utredningar. Eftersom uppgifter som ingår i automatiserade behandlingar är känsligare från integritetssynpunkt än motsvarande uppgifter som behandlas manuellt, har sekretessen till skydd för den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden i det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet skärpts till att gälla med ett omvänt skaderekvisit.

Även hos tillsynsmyndigheterna och inom exekutionsväsendet kommer automatisk behandling av känsliga uppgifter att få företas utan

tillstånd med stöd av den nya personuppgiftslagen. Detta talar för att sekretesskyddet för sådana uppgifter bör ses över, i synnerhet som uppgifter om brottsmisstankar hos de brottsutredande myndigheterna fortsättningsvis skall skyddas av ett omvänt skaderekvisit. Det har i våra direktiv också ifrågasatts om inte den öppenhet som råder inom exekutionsväsendet medför att uppgifter kan komma att lämnas ut till förfång för den enskilde. Riksskatteverket har föreslagit att det raka skaderekvisitet i 8 kap. 19 § och 9 kap. 19 § skall ersättas med ett omvänt.

Lagstiftaren har tidigare ansett det angeläget att bevara öppenheten inom exekutionsväsendet. En utredning har emellertid fått i uppdrag att överväga om sekretesslagens regler behöver ändras i syfte att effektivisera skattemyndigheternas och kronofogdemyndigheternas verksamhet (Registerförfattningsutredningen, dir. 1998:2). Som exempel nämns att den stora skillnaden i sekretess mellan beskattningsverksamheten och den exekutiva verksamheten gör det svårt för kronofogdemyndigheterna att få del av den information från skattemyndigheterna som behövs för indrivningen. Enligt vad vi erfarit vid samråd med den utredningen diskuteras behovet av skärpning av sekretessen i 9 kap. 19 §.

Vi anser inte att det inom ramen för vårt uppdrag finns skäl att föreslå att det nuvarande raka skaderekvisitet i 9 kap. 19 § skall ersättas med ett omvänt för all verksamhet inom exekutionsväsendet. Däremot anser vi att de känsliga uppgifter som hanteras vid myndighets-samverkan måste ges ett bättre skydd. Detta gäller även uppgifter om brottsmisstanke som förekommer vid tillsynsmyndigheter i konkurs.

Uppgifter om brottsmisstankar hos tillsynsmyndigheterna och inom exekutionsväsendet bör därför enligt vår mening, liksom hos de brottsutredande myndigheterna, omfattas av ett omvänt skaderekvisit.

Lagtekniskt kan en sådan skärpning av sekretessen utformas på åtminstone två sätt. En möjlighet är att de bestämmelser som för närvarande gäller för tillsynsmyndigheter och för den exekutiva verksamheten kompletteras med särskilda regler för uppgifter om brottsmisstankar. Det andra alternativet är ett tillägg i 9 kap. 17 § som reglerar skyddet för sådana uppgifter hos de brottsutredande myndigheterna.

Det första alternativet skulle innebära att ett omvänt skaderekvisit införs i 9 kap. 19 § för brottsmisstankar som förekommer i den exekutiva verksamheten medan det för övrig verksamhet alltså skulle gälla rakt skaderekvisit. En motsvarande ändring för tillsynsmyndigheternas del kan dock inte göras i 8 kap. 19 §. Denna bestämmelse bör, till följd av sin placering i 8 kap. sekretesslagen, inte omfatta uppgifter om personliga förhållanden. I stället skulle det krävas att en ny

bestämmelse för tillsynsmyndigheter införs i 7 kap. sekretesslagen. Det är enligt vår mening en lagtekniskt bättre lösning att göra ett tillägg i 9 kap. 17 §. Denna bestämmelse gäller visserligen främst för de brottsutredande myndigheterna, men tar å andra sidan sikte på just sådana uppgifter som nu bör ges ett bättre skydd även hos tillsynsmyndigheten och kronofogdemyndigheten. Dessutom innehåller paragrafen redan bestämmelser om annat än brottsutredning.

Vi föreslår därför att det införs ett nytt stycke i 9 kap. 17 §, enligt vilket sekretess skall gälla hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om brott, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen skall gälla i högst sjuttio år.

16.4.2 Bör det införas sekretess för uppgifter om planerade aktioner?

För närvarande skyddas inte uppgifter om bl.a. planerade aktioner av sekretess hos en kronofogdemyndighet, om inte någon regel om överförd sekretess kan tillämpas. Däremot finns det sekretesskydd för sådana uppgifter hos andra myndigheter med vilka kronofogdemyndighet samverkar i bekämpning av ekonomisk brottslighet. Vi föreslår att sekretess skall gälla för uppgift som hänför sig till kronofogdemyndighets verksamhet som rör planering av eller annan förberedelse för verkställighetsåtgärd. Vi föreslår att en bestämmelse härom placeras i 5 kap. 1 § sekretesslagen.

Bakgrund

Det myndighetsgemensamma arbetet mot ekonomisk brottslighet innefattar bl.a. samordnade ingripanden av olika slag. Sådana är t.ex. vanliga inom operation krogspanering. Se närmare om detta i avsnitt 12.4.1.

Riksskatteverket tillhör de myndigheter som framhållit att sekretessskyddet inom exekutionsväsendet för planering av gemensamma aktioner är otillfredsställande. Som exempel nämner verket ett fall där polis-, kronofogde- och skattemyndighet förberedde en gemensam insats mot ett bolag. Skattemyndigheten skulle granska räkenskaperna och polismyndigheten utreda brottsmisstanke. Bolaget var restfört. Eftersom kronofogdemyndigheten agerade självständigt och inte som biträde åt polisen omfattades inte uppgifterna om planläggningen av

sekretessbestämmelsen i 5 kap. 1 § sekretesslagen. Uppgifterna skulle därför ha fått lämnas ut från kronofogdemyndigheten, om någon hade begärt det, vilket i sin tur skulle ha äventyrat hela aktionen.

Överväganden och förslag

Det är naturligtvis angeläget att uppgifter om planerade gemensamma aktioner inte lämnas ut till skada för den samlade verksamheten. Hos polisen, tullen och åklagare skyddas uppgifter om planerade gemensamma kontrollaktioner av 5 kap. 1 §. Hos skattemyndigheten kan 4 kap. 1 § tillämpas. Sekretess enligt dessa bestämmelser gäller även hos andra myndigheter om förutsättningarna för överföring av sekretess är uppfyllda.

För en kronofogdemyndighet finns det emellertid inga sekretessbestämmelser som omfattar uppgifter av det här slaget, annat än till skydd för den enskilde. Med hänsyn till kronofogdemyndigheternas framträdande roll i det myndighetsgemensamma arbetet med att bekämpa ekonomisk brottslighet, är detta förhållande enligt vår mening otillfredsställande. Inte bara kronofogdemyndighetens planerade verkställighet riskerar att gå om intet, utan också de andra myndigheternas tänkta åtgärder, om någon begär att hos kronofogdemyndigheten få del att uppgifter som rör planeringen av en gemensam aktion.

Det är, enligt vad som uppgetts, inte bara inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet som det behövs ett skydd för uppgifter om planerade åtgärder hos kronofogdemyndigheten. Även i omfattande och komplicerade ärenden som enbart berör myndigheter inom exekutionsväsendet kan kommande verkställighetsåtgärder behöva planeras. Om uppgifter om dessa åtgärder måste lämnas ut kan verkställigheten äventyras och stora summor gå förlorade. Intresset av sekretess är således starkt även i dessa fall. Mot bakgrund av den allmänna utvecklingen när det gäller ekonomisk brottslighet anser vi det också nödvändigt att tillgodose kronofogdemyndigheternas ökade behov av att ostört kunna planera för omfattande verkställighetsåtgärder.

Vad som talar för en lösning med utvidgad sekretess är att man därigenom får ett bättre sekretesskydd för planeringen av gemensamma aktioner. Eftersom sådana aktioner är ett av statsmakterna utpekat prioriterat samarbetsfält (se avsnitt 12.5) är det angeläget att verksamheten har ett tillräckligt starkt skydd. För en utvidgad sekretess talar också att förutsättningarna för samarbete mellan kronofogdemyndigheterna och andra myndigheter förbättras generellt. Vidare

skulle en regel om utvidgad sekretess skapa ett bättre skydd för den exekutiva verksamheten. Det framstår som en svaghet att det inte finns möjlighet att hemlighålla planeringen för t.ex. samordnade ingripanden mot flera bolag med säten i olika delar av landet. En bättre samplanering skulle vidare bidra till ökad effektivitet. Mot en utvidgad sekretess talar främst traditionen med öppenhet i den exekutiva verksamheten. Eftersom det pågår en utredning rörande behovet av att skärpa sekretessen anser vi inte att den hittillsvarande öppenheten är något avgörande argument mot att nu utvidga sekretessen.

Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse enligt vilken sekretess skall gälla för 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.

Vi har övervägt var den nya bestämmelsen skall placeras. Ett alternativ skulle kunna vara i 4 kap. sekretesslagen. En sådan lösning ter sig mindre lämplig med hänsyn till det i rubriken till kapitlet angivna syftet med bestämmelserna, nämligen myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. De fall sekretessen skall omfatta avser inte sådana uppgifter. Vi föreslår i stället att bestämmelsen placeras i 5 kap. sekretesslagen. I detta kapitel regleras sekretess med hänsyn till främst intresset av att förebygga och beivra brott. Vi anser att den nu föreslagna bestämmelsen i första hand har ett sådant syfte. Bestämmelsen bör lämpligen placeras i 5 kap. 1 §, i vars tredje stycke en annan bestämmelse för kronofogdemyndigheterna återfinns.

I detta sammanhang bör nämnas att vi övervägt att arbeta om hela den paragrafen. Med tiden har den nämligen blivit svåröverskådlig och den reglerar numera även frågor som inte primärt hör till brottsutredande verksamhet. Vi har därför övervägt att arbeta om paragrafen i syfte att renodla den och att föreslå att delar av den lyfts ur och bildar en ny bestämmelse. Med hänsyn till den översyn som skall göras av hela sekretesslagstiftningen (regeringens direktiv 1998:32) avstår vi emellertid från att lägga fram något sådant förslag.

Vi har också övervägt om den av oss föreslagna sekretessen bör gälla enbart hos kronofogdemyndigheterna eller om den också bör överföras till andra myndigheter. Bestämmelserna i 5 kap. 1 § är utformade så att sekretessen i de flesta fall följer med uppgiften om den lämnas till en annan myndighet. Den bestämmelse som i dessa sammanhang kan tillämpas av skattemyndigheterna, 4 kap. 1 §, gäller för uppgifter angående planerade gransknings- och kontrollåtgärder. Det medför att sekretessen inte bara gäller hos granskningsmyndigheten, utan också hos t.ex. en myndighet som biträder med synpunkter på granskningsplanen. För att myndigheternas planering av gemensam-

ma aktioner skall kunna fungera, förefaller en sådan reglering av sekretessen vara nödvändig. Sekretessen för uppgifter om planerade verkställighetsåtgärder hos kronofogdemyndigheterna bör därför, på motsvarande sätt som sekretessen för uppgifter hos bl.a. polisen och skattemyndigheten, gälla oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns.

En annan fråga som måste övervägas är om den föreslagna sekretessbestämmelsen skall skydda inte bara de allmänna målen utan även de enskilda. Det brukar hävdas att det inte föreligger samma skyddsintresse när två enskilda parter tvistar. Kronofogdemyndigheternas handläggning av de båda måltyperna är emellertid så integrerad att en särreglering för allmänna mål skulle skapa tillämpningsproblem. Vi föreslår därför att sekretessbestämmelsen skall vara generell.

16.4.3 Bör nya sekretessbrytande bestämmelser införas?

Vi föreslår inte några nya sekretessbrytande regler för kronofogdemyndigheterna.

Bakgrund

Allmänt

Kronofogdemyndighetens möjlighet att inhämta sekretessbelagda uppgifter från andra myndigheter styrs dels av de sekretessbrytande reglerna i sekretesslagen, dels av regler om uppgiftsskyldighet. I 4 kap. 15 § utsökningsbalken finns t.ex. en bestämmelse enligt vilken tredje man är skyldig att uppge huruvida gäldenären har fordran hos honom eller annat mellanhavande med honom, om detta kan ha betydelse för bedömning i vad mån gäldenären har utmättningsbar egendom, samt att ange den närmare beskaffenheten av mellanhavandet.

Med mellanhavande avses ett rättsförhållande av ekonomisk betydelse i vilket gäldenären och tredje mannen har del (prop. 1980/81:8 s. 415 ff.). Föreskriften tar främst sikte på sådana utomstående personer som har ekonomiska mellanhavanden av privaträttslig natur med gäldenären, exempelvis banker och försäkringsbolag. Även gäldenären närstående personer omfattas av upplysningsplikten. Det kan ibland förekomma att ett rättsförhållande av ekonomisk betydelse för gäldenären föreligger mellan denne och en myndighet,

exempelvis en försäkringskassa eller en kommunal förvaltning (LU 1980/81:23 s. 12). En myndighet kan alltså i vissa situationer anses inta ställning som tredje man och omfattas av upplysningsskyldigheten enligt 4 kap. 15 § utsökningsbalken.

Tillgången till uppgifter från skattemyndigheterna

En viktig uppgift för kronofogdemyndigheten är att driva in statliga fordringar såsom t.ex. skatter. Av stor betydelse för handläggningen av sådana mål är uppgifter från skattemyndigheterna. Sådana uppgifter kan vara värdefulla i andra mål och ärenden på så sätt att de tillsammans med annan information kan ge en bild av gäldenärens ekonomiska förhållanden. Kronofogdemyndigheterna har därför getts rätt att ta del av uppgifter i skatteregistren. Skatteregistren får användas endast för de i skatteregisterlagen angivna ändamålen. Det centrala skatteregistret får bl.a. användas för utredningar i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet. Enligt 10 § skatteregisterlagen får kronofogdemyndigheterna ha direktåtkomst till det centrala skatteregistret för uppgifter om bl.a. fysiska personers personnummer, namn, adress och civilstånd, deras nationalitet och pensionsförmåner m.m. För juridiska personer lämnas uppgift om organisationsnummer, firma, adress, säte och juridisk form. Dessutom har kronofogdemyndigheterna åtkomst till vissa uppgifter om ägarförhållandena i bl.a. fåmansbolag, om registrering av skyldighet att betala skatt och om återkallelse av F-skattesedel. Direktåtkomsten omfattar även uppgifter som behövs för att bestämma skatt samt uppgifter om redovisning, inbetalning och återbetalning av skatt eller avgift. Kronofogdemyndigheten har vidare åtkomst till bl.a. uppgifter som skall lämnas i självdeklaration, uppgifter om beslut om beskattning och uppgifter som härrör från kontrolluppgift.

Förutom att kronofogdemyndigheterna har möjlighet att få ut uppgifter från skatteregistret anses även uppgifter ur taxeringsmaterialet kunna lämnas ut för den exekutiva verksamheten med stöd av generalklausulen (prop. 1980/81:70 s. 24).

Tillgången till uppgifter från tullen

Enligt 118 § tullagen skall tullmyndigheterna på begäran tillhandahålla Sveriges Riksbank, Riksskatteverket, Statens livsmedelsverk, Jordbruksverket, Kommerskollegium, skattemyndighet, Statistiska centralbyrån, Kemikalieinspektionen och Fiskeriverket uppgifter som

förekommer hos tullmyndigheterna och som rör import eller export av varor.

Riksskatteverket har i svar på Ekobrottsberedningens enkät anfört att kronofogdemyndigheterna i sin verksamhet har ett minst lika stort behov av sådana uppgifter som avses med 118 § tullagen, som de i bestämmelsen uppräknade myndigheterna. Detta gäller enligt Riksskatteverket särskilt i den indrivning som riktar sig mot gäldenärer som kan misstänkas ägna sig åt ekonomisk brottslighet. Riksskatteverket har därför föreslagit en ändring i 118 § som ger även kronofogdemyndighet rätt till uppgifter hos tullmyndigheterna om import eller export av varor. Uppgifter av detta slag skulle kunna bidra till att ge kronofogdemyndigheten underlag för en begäran om skattehandräckning i utlandet eller för bedömning om gäldenären bör begäras i konkurs. Uppgifter om import skulle kunna ge upplysning om att gäldenären har tillgångar här i landet.

Riksskatteverket har inte närmare angett vilka uppgifter hos tullverket som en kronofogdemyndighet har behov av. Eftersom verket har föreslagit att kronofogdemyndighet skall få ut uppgifter med stöd av 118 §, får det antas att det endast är sådana uppgifter som omfattas av denna paragraf. Det är dock oklart om myndigheterna anses ha behov av samtliga uppgifter som avses med denna bestämmelse, eller endast av vissa typer av uppgifter.

Regeln i 118 § tullagen omfattar enligt sin ordalydelse uppgifter som rör import eller export av varor i förhållande till tredje land. Den avser endast uppgifter som hänför sig till tullens fiskala verksamhet, framför allt uppgifter ur deklarationer och beslut i anledning av dessa deklarationer samt uppgifter om tullens kontroller. Uppgifter från tullkriminalen kan inte anses angå import eller export av varor på ett sådant sätt att bestämmelsen i 118 § blir tillämplig.

De uppgifter som hänför sig till tullens fiskala verksamhet finns samtliga inlagda i tullregistret. Tulldeklarationer kan ges in i elektronisk form och i övrigt omvandlas alla uppgifter i ett importärende på ett sådant sätt att det kan föras in i datasystemet. Ärendena handläggs också på elektronisk väg. Flertalet av de myndigheter som för närvarande har rätt till uppgifter enligt 118 § tullagen har enligt 7 § tullregisterlagen (1990:137) också rätt att få ta del av uppgifterna på ADB-medium.

Generaltullstyrelsen – som redan tidigare har ställt sig positiv till att kronofogdemyndigheter får tillgång till uppgifter enligt 118 § tullagen – har framhållit att åtskilliga av de uppgifter som finns i tullregistret överförs på elektronisk väg till det centrala skatteregistret. Eftersom kronofogdemyndigheter redan har tillgång till skatteregistret är det

mest rationella sättet att ge dessa ökad tillgång till uppgifter från tullen en ändrad reglering av deras åtkomst till uppgifter i detta register.

Överväganden

De förslag vi har lagt fram i det föregående om utvidgad sekretess inom exekutionsväsendet underlättar möjligheterna att vid bekämpning av ekonomisk brottslighet lämna sekretessbelagd information till kronofogdemyndigheterna. Därmed minskar också behovet av ytterligare sekretessbrytande regler till förmån för deras verksamhet.

Härtill kommer att Registerförfattningsutredningen skall göra en översyn av de författningar som reglerar register inom skatteförvaltningen och exekutionsväsendet samt tullregisterlagen. I uppdraget ingår bl.a. att undersöka frågan om utlämnande av uppgifter från skatte- och utsökningsregistren och att överväga om omfattningen av uppgiftslämnandet är lämpligt avvägt eller om det finns behov av förändringar. Även frågor om utlämnande av uppgifter ur tullregistret kan tas upp av utredningen.

Mot den nu angivna bakgrunden, och efter samråd med Registerförfattningsutredningen, har vi beslutat att inte lägga fram några förslag om nya sekretessbrytande regler för kronofogdemyndigheternas verksamhet.

17 Underrättelse till kronofogdemyndighet om beslag m.m.

17.1 Bakgrund

Flera myndigheter har påtalat att polisen enligt beslut av JO inte har rätt att lämna uppgifter till kronofogdemyndigheten om beslagtagna egendom. En sådan underrättelse skulle ge kronofogdemyndigheten tillfälle att mäta ut den beslagtagna egendomen för den berördes skulder. Myndigheterna anser det stötande att egendom måste lämnas tillbaka till exempelvis en misstänkt person trots att det är känt att han har stora skatteskulder. Riksåklagaren har föreslagit att det införs ett direkt lagstöd för sådant uppgiftslämnande eller att generalklausulen ändras så att det för utlämnande av uppgifter inte krävs att det är uppenbart att intresset av utlämnande tar över sekretessintresset, utan endast att det kan antas att så är fallet. Riksenheten mot ekonomisk brottslighet har förordat en bestämmelse enligt vilken polisen skall ha skyldighet att undersöka om den från vilken egendom tas i beslag är restförd hos kronofogdemyndigheten och i förekommande fall också underrätta kronofogdemyndigheten. Det regionala samverkansorganet i Göteborgs och Bohus län har i sin rapport för år 1997 utvidgat perspektivet till fall när ”polisen påträffar personer som har stora penningbelopp på sig” och dessa personer är restförda för betydande belopp.

Riksskatteverket har på uppdrag av regeringen lagt fram förslag till hur exekutionsväsendets roll i myndighetssamarbetet mot ekonomisk brottslighet skall kunna utvecklas (dnr 2391-97/701). Verket har därvid föreslagit bl.a. att polis och åklagare innan ett beslag hävs skall kontrollera om en misstänkt är restförd och, om så är fallet, underrätta kronofogdemyndigheten om beslaget. Polisen och åklagare bör enligt verket ges direktåtkomst till utskökningsregistret för att enkelt kunna kontrollera om en misstänkt är föremål för åtgärder eller utredning hos kronofogdemyndigheten. I våra direktiv har tagits upp frågan om polisens möjligheter att underrätta kronofogdemyndigheten om egen-

dom som har tagits i beslag eller som polisen på annat sätt har fått kännedom om.

Vi behandlar i detta avsnitt frågan om underrättelse till kronofogdemyndigheten om beslag men vidgar perspektivet även till bl.a. andra straffprocessuella tvångsmedel.

17.2 Behovet av reglering

17.2.1 JO-besluten

I våra direktiv nämns två JO-fall som har intresse för den nu aktuella frågan, nämligen JO 1987/88 s. 93 och 1988/89 s. 45. I det första fallet hade polisen i samband med lagstadgad kontroll av en pantlånerörelse funnit att två bröder hade tagit upp tio lån om sammanlagt 184 000 kr under loppet av en månad. Polisen fann efter registerkontroll att brödernas deklarerade inkomster inte stod i relation till belåningen. En polisman tog därför kontakt med kronofogdemyndigheten för att höra om bröderna hade några skulder. När polismannen fick veta att en av dem var restförd upplyste han tjänstemannen hos kronofogdemyndigheten att den restförde hade belånat gods hos pantbanken.

JO anförde att de uppgifter som av polisen lämnats till kronofogdemyndigheten omfattades av sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen och att den sekretessbrytande bestämmelse som kunde bli aktuell var generalklausulen. JO ifrågasatte om avvägningen mellan den enskildes och kronofogdemyndighetens intressen hade utfallit på ett riktigt sätt och anförde vidare att ett uppgiftslämnande av det slag som förekommit inte borde få äga rum annat än om det har direkt stöd i lag eller förordning.

I JO:s ämbetsberättelse 1988/89 s. 45 refereras några uttalanden angående polisens underrättelse till kronofogdemyndighet. I ett fall hade det framkommit att det var rutin hos en polismyndighet att kontakta kronofogdemyndigheten när beslag av egendom som kunde vara av intresse för myndigheten hävdes. JO framhöll återigen, efter genomgång av de tillämpliga bestämmelserna, att uppgiftslämnande av det aktuella slaget inte borde äga rum, eftersom det inte hade direkt stöd i lag eller förordning.

I ett annat av de ärenden som refererades ifrågasatte en kommissarie Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd beträffande förfarande med egendom som tagits i beslag, förverkats eller tagits i förvar, FAP 102-2, i den del den avsåg underrättelse till kronofogdemyndighet om utmättningsbara tillgångar. Han tolkade vad som sagts där så, att polismyndigheten regelbundet skulle underrätta kronofogdemyn-

digheten om polismyndigheten hade utmättningsbara tillgångar i beslag. Rikspolisstyrelsen anförde i yttrande till JO att FAP 102-2 hade ändrats och att polismyndigheten numera inte borde rutinmässigt underrätta kronofogdemyndigheten. JO anförde att det i varje enskilt fall måste göras en noggrann avvägning mellan det intresse som omfattas av sekretesskyddet och intresset av att uppgiften lämnas. Det var enligt JO svårt att göra ett allmängiltigt uttalande om i vilka situationer bestämmelsen i 14 kap. 3 § sekretesslagen kan tillämpas. JO hade dock svårt att se någon situation där det var uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas till kronofogdemyndigheten hade företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Enligt JO:s uppfattning borde ett uppgiftslämnande av det slag som avsågs med frågan inte äga rum, eftersom det inte hade ett direkt stöd i lag eller förordning.

Det tredje ärendet rörde ett beslag hos en misstänkt hälare avseende drygt 7 000 kr i kontanter. Den misstänkte uppgav att han erhållit beloppet i samband med en bilförsäljning, något som vann stöd av annan information. Därefter tog en polisman kontakt med kronofogdemyndigheten för att höra efter om det fanns något pågående indrivningsärende mot den misstänkte. Några dagar senare meddelade kronofogdemyndigheten polisen förbud mot att lämna ut pengarna till någon annan än kronofogdemyndigheten. JO ifrågasatte om någon avvägning mellan den misstänktes och kronofogdemyndighetens intressen kommit till stånd. Även om JO av olika skäl inte ville rikta kritik mot polismannen, framhöll JO att polismyndigheten fått kännedom om pengarna under en husrannsakan, en åtgärd som enligt regeringsformen inte får ske utan stöd av lag. Enligt JO:s mening gav detta anledning till särskild försiktighet när fråga uppkom om att lämna uppgifter för annat ändamål än det som lagen uttryckligen godkänner som grund för genombrytande av grundlagsskyddet.

17.2.2 I vilka situationer kan polisen och tullen få del av information av intresse?

Innan vi går in på frågan om polisen bör kunna underrätta kronofogdemyndigheten om att värdefull egendom finns tillgänglig finns det anledning att redovisa i vilka situationer polisen typiskt sett kan få information av detta slag. Vi tar upp den frågan också såvitt gäller tullen.

Beslag

Den kritik som har riktats mot den nuvarande ordningen har framför allt gällt beslagtagnen egendom. Beslag är en straffprocessuell tvångsåtgärd som innebär att egendom tillfälligt tas om hand i samband med en brottsutredning (27 kap. 1 § rättegångsbalken). Beslagtagnen egendom kan ibland representera betydande värden.

Beslut om beslag fattas av åklagare, domstol eller i vissa situationer av polisman. I de fall beslut om beslag fattas av annan än polisman verkställs beslutet dock normalt av polisen.

Det finns även regler om beslag i specialförfattningar bl.a. i 15 § varusmuggningslagen (1960:418). Rätt att beslagta egendom tillkommer förutom polisman även tulltjänsteman, tjänsteman vid kustbevakningen, tjänsteman vid lots- och fyrstaten samt i vissa fall tjänsteman vid Statens järnvägar. Undersökningsledaren eller åklagaren skall i de flesta fall pröva om beslaget skall bestå. Egendom som kan tas i beslag är sådant som kan förverkas enligt varusmuggningslagen. Av 9 § framgår att det är fråga huvudsakligen om gods som smugglats eller, om det inte finns i behåll, motsvarande värde (s.k. värdeförverkande). Fordon som använts för att forsla smuggelgods kan också tas i beslag. Även narkotikastrafflagen (1968:64) innehåller vissa särregler om beslag och förverkande, liksom annan lagstiftning som är av mindre betydelse i detta sammanhang.

De beslag som görs med stöd av den lagstiftning som tullen tillämpar representerar oftare än annars stora ekonomiska värden. Det kan vara fråga om exempelvis bilar, båtar eller andra fordon. Det förhållandet att värdet är betydande leder ofta till att domstolen finner det oskäligt att förverka det beslagtagna och i stället beslutar om värdeförverkande som motsvarar bara en del av det beslagtagnas värde. Vad som är värt att notera är alltså att lagstiftning med långtgående regler om värdeförverkande – vilket varusmuggningslagen och narkotikastrafflagen är exempel på – i praktiken skapar ett större utrymme för att värdefulla beslagtagna tillgångar återlämnas.

Kvarstad

Om någon är misstänkt för brott, och det skäligen kan befaras att han kommer att undandra sig att betala böter, värdet av förverkad egendom, företagsbot eller annan ersättning till det allmänna, som kan antas komma att ådömas honom på grund av brottet, får enligt 26 kap. 1 § rättegångsbalken förordnas om kvarstad på så mycket av hans egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning. Detsamma gäller om

det kan befaras att han kommer att undandra sig att betala skadestånd eller annan ersättning till målsäganden. Beslut om kvarstad meddelas av rätten, men i avvaktan på rättsens beslut får undersökningsledaren eller åklagaren med stöd av 26 kap. 3 § ta lös egendom i förvar. Beslut om förvar verkställs av polisen. Är det fara i dröjsmål får åtgärden vidtas även av en polisman. Beslut om kvarstad verkställs av kronofogdemyndighet.

Husrannsakan

Om det förekommer anledning att ett brott på vilket fängelse kan följa har förövats får husrannsakan genomföras för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller för att utröna omständigheter som kan ha betydelse för utredning av brottet (28 kap. 1 § rättegångsbalken). Husrannsakan får företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe. Husrannsakan kan företas antingen hos någon som är misstänkt för brottet, varvid det krävs att misstanken har uppnått nivån ”skälig misstanke” eller hos annan. I sistnämnda fall uppställs strängare krav på att tvångsmedlet skall kunna leda till ett positivt resultat. Husrannsakan kan även företas för att eftersöka personer.

Husrannsakan beslutas av förundersökningsledaren, åklagaren eller rätten eller, vid fara i dröjsmål, av en polisman. Även om husrannsakan har beslutats av annan är det normalt polisen som verkställer åtgärden.

En tulltjänsteman eller en tjänsteman vid kustbevakningen har i fråga om brott mot tullagstiftningen i huvudsak samma befogenheter som en polisman att företa husrannsakan (18 § varusmuggningslagen).

Vid en husrannsakan är det ofta oundvikligt att den som verkställer åtgärden iakttar annat eller får tillgång till mer omfattande information än vad som krävs för åtgärden i sig. Den som genomsöker en bostad eller en lokal kan se att det finns värdefulla föremål, t.ex. konst, samlingar eller antika möbler, eller vid eftersökande av handlingar få del av köpehandlingar avseende fastigheter, båtar och andra värdeföremål eller få del av bankbesked om tillgångar.

Avvisitering, kroppsvsitation m.m.

Egendom kan också tas om hand av polisen i samband med avvisitering av gripna och anhållna eller av dem som omhändertas enligt reglerna i polislagen eller lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. För dessa och andra liknande situationer gäller lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. Den egendom

som får omhändertats enligt denna lag är bl.a. alkoholdrycker och andra berusningsmedel. Av 7 § första stycket följer däremot att den som är häktad eller annars intagen i polisarrest får inneha pengar, värdesaker och legitimationshandling, i den mån det kan ske utan olägenhet. Det är framför allt sådan egendom som det skulle kunna finnas intresse av att underrätta kronofogdemyndigheten om. Vid frigivningen återlämnas den egendom som tillfälligt tagits om hand.

En kroppsvisitation med stöd av 28 kap. 12 § rättegångsbalken företas normalt av en polisman i anslutning till en konkret händelse som föranlett en skälig misstanke om brott på vilket fängelse kan följa. Den skall ha till syfte att söka efter föremål som kan tas i beslag eller om det annars är av betydelse för utredning om brottet. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder eller något annat som någon bär på sig eller av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Om en kroppsvisitation inte leder till att något tas i beslag återlämnas omedelbart de undersökta föremålen.

Om det finns anledning att anta att någon, som anträffas vid en gräns- eller kustort, eller som ankommer till en plats med förbindelse med utlandet, har med sig gods som kan förverkas enligt varusmuggningslagen får en tulltjänsteman eller tjänsteman vid kustbevakningen enligt 19 § varusmuggningslagen utföra bl.a. kroppsvisitation.

Omhändertagande av egendom i andra fall

Det finns även andra författningar som innehåller bestämmelser om polisens befogenhet att omhänderta olika typer av egendom; exempelvis kan vapen omhändertas enligt vapenlagen (1996:67) och pass enligt passlagen (1978:302). En fyllig redovisning av bestämmelser om omhändertagande av egendom finns i Polisträttsutredningens betänkande Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen (SOU 1995:47 s. 102 ff). Omhändertaganden av detta slag kan ha olika syften. Den egendom som tas i beslag torde i stor utsträckning sakna utmätningvärde. Ett undantag är omhändertaganden med stöd av vapenlagstiftningen, eftersom vapen ofta har ett betydande värde.

17.3 Överväganden och förslag

17.3.1 Allmänna utgångspunkter

Polisen får, genom sina mångfacetterade uppgifter som spänner från icke lagreglerade åtgärder som hjälp och stöd till tvångsingripanden av vitt skilda slag, insyn i många personers såväl ekonomiska som personliga förhållanden i en utsträckning som få andra myndigheter. Denna kunskap omfattar i betydande mån även sekretessbelagda uppgifter. En grundläggande fråga är hur information som polisen får tillgång till genom straffprocessuella tvångsmedel eller andra ingripanden mot enskilda skall få användas.

När det gäller straffprocessuella tvångsmedel har frågan om sådan information som erhålls genom användning av tvångsmedel får användas för annat ändamål än det som föranledde tvångsmedlet varit omdiskuterad, bl.a. mot bakgrund av att flertalet tvångsmedel innebär inskränkningar i grundlagsfästa fri- och rättigheter. En viktig utgångspunkt för användningen av tvångsmedel är den s.k. ändamålsprincipen som innebär att tvångsmedel inte får användas för att uppnå något annat syfte än det som lagstiftaren har angett. En annan sak är att ett tvångsmedel indirekt kan få även andra effekter för den som utsätts för detta och att även annan information än den som avsetts blir tillgänglig. Man brukar beteckna sådan information "överskottsinformation". När det gäller överskottsinformation som erhålls genom användning av straffprocessuella tvångsmedel har länge accepterats att denna även får användas för utredning av andra, tidigare okända brott. I prop. 1988/89:124 s. 30 ff. tog departementschefen upp denna fråga med anledning av ett förslag om lagreglering av användningen av överskottsinformation. Departementschefen framhöll bl.a. att det inte var logiskt att begränsa användning av överskottsinformation som härrör från tvångsmedelsanvändning, när polisen fritt får använda all annan information. Hon framhöll vidare när det gällde integritetsaspekterna att samhällets och målsägandens intresse av att ett brott klaras upp är lika stort, oavsett på vilka vägar information om brottet kommit fram och att den brottsmisstänktes rättsskyddsgarantier är desamma oberoende av detta. Hon tog också allmänt avstånd från en utveckling mot en mer formalistisk syn på inhämtande av bevisning och framhöll att det skulle vara svårt att förklara både för polisen och för gemene man varför viss information inte skulle få användas. Ett sådant system skulle dessutom kunna uppmuntra till kringgående av lagstiftningen.

Som framgår av det sagda berör uttalandet bara frågan om användningen av överskottsinformation för brottsbekämpande syften.

Vad som nu är aktuellt är att gå utanför den brottsutredande verksamheten och använda överskottsinformation även för indrivningsändamål.

Någon motsvarande generell diskussion om användning av överskottsinformation har inte förts när det gäller information som polisen får del av i andra sammanhang. Detta är inte så förvånande om man betänker att polisen har rätt att ingripa mot enskilda i många sammanhang och att varje sådan situation i princip kan leda till överskottsinformation. Många typer av polisiära ingripanden äger rum i den enskildes intresse och utan att beröra det skyddade fri- och rättighetsområdet. Sekretesslagens regler, framför allt de sekretessbrytande reglerna i 14 kap., gäller om inte annat är föreskrivet.

Enligt vår mening föreligger det en viktig principiell skillnad mellan att en polisman, så som hans tjänsteplikt är utformad, tillför polisverksamheten information som han fått del av vid ett ingripande i sitt brottsbekämpande arbete och att denna information vidareförmedlas till andra myndigheter. Vidare är det skillnad mellan att information som kommit fram i en brottsutredning används för en annan brottsutredning och det fallet att motsvarande information används för ett väsentligen annorlunda ändamål.

Inledningsvis vill vi framhålla att sekretesslagens grundläggande syn på samverkan mellan myndigheter givetvis måste få genomslag även när det gäller frågan om överskottsinformation skall få förmedlas. Samtidigt är det viktigt att bekämpningen av ekonomisk brottslighet i större utsträckning än hittills inriktas på att eliminera de ekonomiska vinsterna av brottsligheten. Det är därför angeläget att finna vägar för att överföra information om ekonomiska tillgångar mellan de brottsutredande myndigheterna och kronofogdemyndigheterna.

Om ett sådant informationsutbyte skall bli effektivt är det inte tillräckligt med de möjligheter som generalklausulen erbjuder. Skälen för detta är framför allt tre. För det första har det visat sig att generalklausulen i praxis fungerat som ett ganska trubbigt instrument, sannolikt beroende på att viss osäkerhet råder om hur långt bestämmelsens tillämpningsområde sträcker sig. Många tjänstemän har valt en kanske alltför restriktiv tillämpning för att vara helt säkra på att inte av misstag lämna ut sekretessbelagda uppgifter utan lagstöd. För det andra är generalklausulen inte tänkt för regelbundet uppgiftslämnande, även om förarbetena har lämnat ett visst utrymme för detta. För det tredje har kronofogdemyndigheterna i de flesta avseenden en i förhållande till tullen, polisen och åklagare svagare sekretess, vilket skall vägas in vid tillämpningen av generalklausulen.

De ovan citerade JO-uttalandena har fått stor betydelse för utvecklingen, även om de enligt vår mening förefaller vara väl kategoriska när det gäller frågan om generalklausulens tillämpning.

Hade lagstiftaren – vilket JO synes mena – ansett att intresset av den indrivande verksamheten aldrig kan ta över intresset av sekretess för den enskilde i polisverksamheten hade detta rimligen kommit till uttryck genom ett undantag från generalklausulen. Så som lagtexten är utformad finns ingen sådan begränsning. Emellertid har JO-uttalandena, vilket har framgått av våra kontakter med företrädare för polis- och kronofogdemyndigheter, lett till en mycket restriktiv tillämpning av generalklausulen i de typsituationer som besluten berör. Det är därför uppenbart att det krävs en lagändring om man vill åstadkomma ett öppnare informationsflöde.

I svar på Ekobrottsberedningens enkät har från flera håll förordats en lösning som innebär att all information om ekonomiska tillgångar som polisen får i samband med ett lagenligt ingripande skall kunna utan hinder av sekretess vidareförmedlas till kronofogdemyndigheten. Enligt vår mening skulle en sådan lösning få mycket långtgående konsekvenser. Några exempel som visar på detta är följande:

- polisen har berett sig tillträde till en bostad för att hjälpa en svårt sjuk person och upptäcker värdefull konst eller dyrbara möbler i bostaden
- en person som vid en trafikkontroll tappar sin plånbok när han tar upp körkortet visar sig ha en anmärkningsvärd summa kontanter med sig
- någon som har gripits för ordningsstörande beteende eller tagits om hand på grund av berusning visar sig vid avvisitering ha värdefulla guldföremål eller en stor summa pengar
- vid polishandräckning i ett ärende om umgänge med barn konstateras att föräldern, som kan antas ha obetalda underhållsskulder, har viss egendom som kan utmätas
- när polisen lämnar över en broschyr om brottsförebyggande åtgärder till en företagare upptäcks dyrbar datorutrustning
- vid försök att hämta en person till rätten påträffas denne i grannens lägenhet; grannen visar sig ha mycket värdefull egendom i form av antikviteter och dyrbar datorutrustning
- en misstänkt rattfyllerist förföljs från bilen till svärmors villa där hon just sorterar sina premieobligationer.

Enligt vår mening skulle förtroendet för polisen kunna allvarligt skadas och en atmosfär av misstänksamhet mot myndigheter lätt kunna uppstå om man skulle tänka sig ett så genomgripande sekretessgenombrott. Många skulle dra sig för att kontakta polisen av rädsla för att deras ekonomiska förhållanden automatiskt skulle komma till andra myndigheters kännedom. Enligt vår mening kan en sådan lösning inte accepteras från integritetssynpunkt.

Däremot ter det sig enligt vår mening naturligt att överväga ett system där polisen enklare än i dag kan lämna ifrån sig viss

information som kommit den till del i samband med framför allt straffprocessuella tvångsmedel, under förutsättning att detta kan kringgärdas med tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Att vi finner detta naturligt beror dels på att större vikt måste läggas vid att skadestånd på grund av brott faktiskt betalas och inte bara upplevs som en papperskonstruktion av brottsoffret, dels på att vinsterna av den ekonomiska brottsligheten måste elimineras genom bl.a. effektiva indrivningsåtgärder. Vi ser det som en viktig biprodukt av rättsväsendets brottsbekämpning att de ekonomiska verkningarna av brott blir kännbara för gärningsmannen. Med det synsättet ter det sig inte främmande att skapa förutsättningar för att polisen får vidarebefordra information till kronofogdemyndigheterna.

Tiden är nu således mogen för att överväga i vilken utsträckning information som kommer fram i samband med användning av tvångsmedel mer systematiskt får utnyttjas för indrivningsändamål. Vid våra överväganden har vi lagt tyngdpunkten vid det som anges i direktiven, nämligen underrättelse om beslag. Vi har emellertid funnit att motsvarande informationsutbyte bör övervägas även vid andra tvångsmedel samt i vissa andra situationer.

Innan vi går närmare in på förslagen i denna del vill vi betona att de förslag vi lämnar inte innebär någon inskränkning i en myndighets möjlighet att i det enskilda fallet med stöd av generalklausulen lämna information om värdefulla tillgångar som har påträffats eller annan information som kan vara av värde för möjligheterna att driva in skadestånd på grund av brott, skatteskulder och liknande. Vad vi vill åstadkomma är att för de två myndigheter som rutinmässigt hanterar beslag, nämligen polisen och tullen, skapa förutsättningar för ett rutinmässigt informationsutbyte med kronofogdemyndigheten medan för myndigheterna i övrigt samma regler som i dag skall gälla. Vi vill också framhålla att vi – i motsats till den ståndpunkt JO synes företräda i JO 1988/89 s. 45 – anser att det inte finns något generellt hinder mot att tillämpa generalklausulen i samarbetet mellan polisen och kronofogdemyndigheten. En annan sak är att det givetvis är en grannliga uppgift att avväga om intresset av att lämna uppgiften i det enskilda fallet väger över det intresse som sekretessen skall skydda.

17.3.2 Bör polisen och tullen kunna underrätta kronofogdemyndigheten om beslag?

Vi föreslår att myndigheter som hanterar beslag, främst polisen och tullen, skall underrätta kronofogdemyndigheten om att en person har tillgångar som är tillgängliga för exekutiva åtgärder. Vi anser att den enskildes intresse av att få tillbaka sin egendom i vissa fall får stå tillbaka för det allmännas eller en enskilds intresse av att ett skuldförhållande regleras.

Som tidigare nämnts kan beslagtagna egendom ibland avse betydande värden. Det kan vara fråga om sådant som omedelbart kan tas om hand, t.ex. pengar, eller sådant som lätt kan omvandlas till pengar, t.ex. värdeföremål och värdepapper. Vi delar den uppfattning som framförts av många att det kan uppfattas som stötande att beslagtagna egendom lämnas tillbaka till en misstänkt person som exempelvis har ådragit sig skadeståndsskyldighet i något annat sammanhang. I och med beslaget är egendomen tillgänglig och kan med ett minimum av insatser utmätas eller på annat sätt tas i anspråk för indrivning. Den enskildes intresse av att få tillbaka sin egendom bör enligt vår mening få stå tillbaka för den skadelidandes intresse av att kunna få den ersättning han har rätt till. På motsvarande sätt anser vi det inte rimligt att den från vilken egendom har tagits i beslag, skall kunna återfå egendomen trots att han har stora skatteskulder. Även statens intressen bör här gå före den misstänktes. Polisen och tullen, eller annan myndighet som hanterar beslag, bör därför ha möjlighet att underrätta kronofogdemyndigheten om att en person har tillgångar som är tillgängliga för utmätning eller indrivning. Det får sedan ankomma på kronofogdemyndigheten att kontrollera om den misstänkte har skulder som är indrivningsbara och om underrättelsen i så fall skall leda till någon exekutiv åtgärd.

Det finns enligt vår mening inte någon anledning att inskränka regleringen till ekonomisk brottslighet. Intresset av att skulder betalas är lika stort när det gäller alla typer av brottslighet. En generell reglering bör vara till nytta bl.a. för den som fallit offer för våldsbrott. Regleringen bör därför enligt vår mening vara generell.

En regel om underrättelse bör emellertid inte vara undantagslös. Det skulle föra för långt om de myndigheter som hanterar beslag gavs en rätt att lämna underrättelse om alla beslag av ekonomiskt värde, bl.a. därför att egendomen ofta tillhör någon annan än den misstänkte. Vi tar i det följande upp frågan om begränsningar i den rapportering som vi föreslår.

17.3.3 Beslag från vem?

Vi föreslår att endast beslag från den misstänkte skall omfattas av en regel om underrättelse.

Vi kommer i det följande att gå in på frågan om vilka typer av beslag som bör föranleda underrättelse till kronofogdemyndigheten. Vi vill emellertid redan här beröra det problem som hänger samman med att egendom inte alltid tas i beslag från den som är misstänkt för brott. Visserligen riktar sig beslag som regel mot den misstänkte, antingen för säkra återställandet av egendom till målsäganden eller för att säkra förverkande. Det förekommer emellertid också att egendom tas i beslag från målsäganden eller annan som inte är misstänkt för brottet, nämligen om egendomen behövs som bevis i rättegången eller om den annars kan ha betydelse för utredning om brottet. Det kan t.ex. vara fråga om de kläder målsäganden bar vid ett våldsbrott, ett föremål där den misstänkte har avsatt fingeravtryck, en dagbok där vissa händelser har dokumenterats, andra handlingar av betydelse etc. Sådan egendom, som tas i beslag för att användas som bevis, torde vanligtvis inte ha något utmätningsvärde. Många beslag görs därför att det vid beslagstillfället är oklart om egendomen har varit föremål för brott och vem den faktiskt tillhör. Syftet med beslaget kan då vara att leta efter rätt ägare.

Beslag från annan än den misstänkte bör enligt vår mening över huvud taget inte omfattas av en regel om underrättelse. För ägaren till ett föremål innebär ett beslag en inskränkning i hans rätt att förfoga över egendomen. Det skulle enligt vår mening vara stötande om beslag från annan än den misstänkte bringas till kronofogdemyndighetens kännedom och därmed kan bli föremål för exekutiva åtgärder. En sådan ordning skulle kunna bidra till att minska allmänhetens förtroende för polisen och inverka negativt på strävandena att engagera människor för att minska brottsligheten totalt sett.

För att en regel om underrättelse till kronofogdemyndigheten inte skall bli stötande bör den således begränsas till egendom som har tagits i beslag från den som är misstänkt för brott.

17.3.4 Vilka typer av beslag?

Vi föreslår att alla typer av beslag skall omfattas av en regel om underrättelse.

Beslag får förekomma antingen i syfte att få fram bevis eller annan konkret information om ett brott (bevisbeslag), i syfte att återställa egendom som har berövats någon genom brott (återställandebeslag) eller i syfte att säkerställa förverkande på grund av brott (förverkandebeslag). Ett beslag får behållas så länge de rättsliga förutsättningarna för beslag fortfarande föreligger. När det inte längre finns skäl för beslaget skall det omedelbart hävas (27 kap. 8 § rättegångsbalken). Ett beslag kan antingen hävas under förundersökningen eller senare av åklagaren, exempelvis vid åtalsbeslut eller under den fortsatta handläggningen. Den senaste tidpunkten för hävande är när målet avgörs i domstol. Ett beslag får, om domstolen finner skäl för det, bestå i avvaktan på lagakraftäggande dom. Om domstolen av förbiseende har underlåtit att i en dom uttala sig om ett beslag anses beslaget ha förfallit.

Av rättegångsbalken framgår inte vad som skall göras med beslagtagna egendom när beslaget hävs. Utgångspunkten är emellertid att ett beslag endast utgör en form av tillfällig besittningsrubbing i avvaktan på ett slutligt beslut om egendomens omhändertagande. Om egendomen inte t.ex. förklaras förverkad eller tas i förvar enligt stöldgodslagen eller om rätten inte förordnar att egendomen skall lämnas ut till målsäganden, skall egendomen därför som huvudregel lämnas tillbaka till den person från vilken den togs, utan att någon prövning görs av annans eventuella rätt till den (se bl.a. JO 1987/88 s. 51 och 62 och JK 1988 s. 200).

Egendom som tas i beslag för att användas som bevis i brottmål torde som nyss har nämnts vanligtvis inte ha något utmättningsvärde. Det kan vara fråga om handlingar eller föremål som måste företes för rätten för att gärningen skall kunna styrkas. Inte sällan är det fråga om ting som saknar värde för en utomstående.

Detsamma gäller som regel förverkandebeslag, vilka huvudsakligen avser brottsverktyg (36 kap. 2 § brottsbalken) eller egendom som kan befaras komma till användning vid brott mot liv eller hälsa (36 kap. 3 §). Värdet av att underrätta kronofogdemyndigheten om något av dessa typer av beslag synes således vara mycket begränsat. Som tidigare nämnts finns det emellertid, särskilt inom tullens verksamhetsområde, förverkandebeslag av betydande värde.

Återställandebeslag är den typ av beslag som oftast avser egendom av mera betydande värde. Det kan exempelvis vara fråga om egendom som polisen misstänker kan ha stulits eller hälat. Om denna egendom inte återlämnas till målsäganden skall den som huvudregel lämnas tillbaka till den från vilken egendomen togs, dvs. som regel den misstänkte.

Det sagda talar för att man bör överväga att begränsa underrättelsen till viss typ av beslag, i första hand återställandebeslag. Att begränsa en bestämmelse om underrättelse till kronofogdemyndigheten till att avse enbart återställandebeslag skulle emellertid troligen leda till tillämpningssvårigheter. För det första kan grunden för beslaget ändras under brottsutredningen. Ett bevisbeslag kan övergå till att bli ett förverkandebeslag eller tvärtom. För det andra är dokumentationen rörande beslag sådan att grunden för beslagen inte alltid med lätthet kan urskiljas. I ett beslagsprotokoll kan förekomma ett flertal punkter, av vilka vissa är bevisbeslag, andra återställandebeslag och åter andra såväl bevis- som förverkandebeslag. För det tredje förekommer det även bevisbeslag och förverkandebeslag som avser egendom av inte obetydligt värde, exempelvis en dyrbar tavla. Om man i stället väljer en lösning med en värdegräns, såsom redogörs för närmare nedan, kommer bevisbeslag och förverkandebeslag i de flesta fall att sällas bort genom att egendomen saknar utmättningsvärde. Värdefulla sådana beslag kommer dock att rapporteras. En bestämmelse om underrättelse till kronofogdemyndigheten bör därför omfatta alla typer av beslag.

17.3.5 Beslag av visst värde?

Vi föreslår att endast beslag av egendom vars värde kan antas uppgå till minst ett halvt basbelopp skall omfattas av en regel om underrättelse. En skönsmässig bedömning får göras beträffande värdet på egendomen i samband med att beslaget eller delar av det hävs.

Om underrättelse skulle lämnas om varje beslag, oavsett värde, skulle detta medföra betydande merarbete för både polisen och kronofogdemyndigheten som sannolikt inte leder till motsvarande nytta. Inom polisen finns tyvärr, enligt vad som uppgetts, inte någon statistik angående antalet beslag, grunderna för beslagen, värdet av dessa, den procentuella andelen av beslag som återlämnas etc., vilket skulle ha varit av värde för närmare överväganden i denna fråga. Utifrån allmänna erfarenheter kan dock sägas att många beslag rör endast

obetydliga belopp eller avser föremål som helt saknar ekonomisk betydelse, t.ex. moppeddelar, skruvmejslar, knivar och andra vapen etc. Kronofogdemyndigheten bör därför inte underrättas om beslagtagna egendom om inte egendomens värde kan antas överstiga ett visst belopp. Det kan vara lämpligt att knyta an denna värdegräns till basbeloppet.

Utredningen har till ledning för ett förslag om värdegräns gjort en undersökning inom Polismyndigheten i Västra Götaland, vid Polisen i Borås. En genomgång av beslagsloggarna för perioden från och med januari 1997 till och med januari 1998, ca 2 300 beslagsnummer, gav följande vid handen. Totalt återlämnades egendom till den misstänkte i ca 335 fall, dvs. knappt 15 procent av de totala beslagen. I ett fåtal fall återlämnades egendom med ett uppskattat värde överstigande ett halvt basbelopp (ca 18 000 kr) till den misstänkte. Det var fråga om lastbil/husbil i några fall och premieobligationer jämte kontanter i ett fall (i sistnämnda fall uppgick egendomens värde till 150 000 kr). I större omfattning, ca 30 fall, återlämnades egendom med ett uppskattat värde om ett fjärdedels – ett halvt basbelopp (9 000–18 000 kr) till den misstänkte. Egendomen var i den kategorin av varierande slag såsom bilar, guldföremål, dator/kontorsutrustning, exklusiva armbandsur, kontanter, golfklubbor, kameror, mobiltelefoner och stereoutrustning. I några fall var det fråga om en mängd egendom som sammantaget kunde uppskattas ha ett värde överstigande 9 000 kr. Det vanligaste, ca 300 fall, var att den misstänkte återfick egendom av mera begränsat värde – understigande 9 000 kr. Denna egendom var av mycket varierande slag; ofta var det fråga om personliga tillhörigheter. Dock förekom egendom såsom ringar, klockor, verktyg, cyklar, mobiltelefoner, videoapparater, fiskeutrustning, tv och alkohol.

Det går givetvis inte att dra några generella slutsatser av en så begränsad undersökning. Förhållandena kan vara helt annorlunda exempelvis i storstäderna. Vår avsikt med undersökningen var emellertid att – i brist på annan statistik – få en allmän uppfattning om hur stor andel av beslagen som återlämnas till den misstänkte och hur stor andel av beslagen som rör mycket låga respektive höga värden.

Det är enligt vår mening viktigt att en värdegräns inte sätts så lågt att underrättelse måste äga rum i ett stort antal fall där kronofogdemyndigheten sedan inte vidtar någon åtgärd. Då riskerar man dels att bestämmelsen upplevs som byråkratisk, dels att efterlevnaden inte blir den förväntade. Samtidigt får gränsen inte sättas så högt att bestämmelsen blir meningslös genom att den bara kommer att tillämpas i undantagssituationer. Mot bakgrund av vad undersökningen har visat och vid en sammanvägning av detta och andra faktorer finner vi att värdegränsen bör bestämmas till ett halvt basbelopp.

Med en värdegräns på ett halvt basbelopp kommer underrättelsen alltid att omfatta egendom av sådant värde att den med säkerhet är intressant för kronofogdemyndigheten. Anknytningen till basbeloppet innebär också att värdegränsen automatiskt justeras i takt med penningvärdet.

Det kan diskuteras om det såvitt gäller pengar, premieobligationer eller dylikt kan finnas anledning att sätta gränsen lägre, t.ex. vid ett fjärdedels basbelopp. Vi har emellertid stannat för en enhetlig värdegräns. Den framtida tillämpningen får visa om denna gräns är för hög eller för låg.

En värdegräns förutsätter att den beslagtagna egendomen värderas. Det bör ankomma på den som skall lämna ut egendomen, efter beslut om hävande av beslaget eller delar av detta, att uppskatta värdet av den egendom som skall lämnas ut. En värdering av motsvarande slag förekom tidigare för att uppfylla kraven på att beslag av visst värde skulle underställas rättens prövning om det inte hävdades inom en månad. Det är således inte något principiellt nytt med en sådan värdering.

Egendomens värde får bedömas skönsmässigt. Någon formell värdering krävs således inte. Det bör räcka att det kan antas att värdet uppgår till minst ett halvt basbelopp för att initiera en underrättelse.

17.3.6 Den lagtekniska lösningen

Vi föreslår en regel om underrättelseskyldighet. En sådan regel är enklare att tillämpa och medför större förutsebarhet än en fakultativ regel. En regel om underrättelseskyldighet kan vidare knytas till beslagsreglerna i rättegångsbalken och medför att sekretessen för uppgifterna bryts enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen. Underrättelse skall, om inte särskilda hinder möter, lämnas i samband med att beslaget hävs. Kronofogdemyndigheten skall även underrättas om sådana omständigheter rörande beslaget som är av intresse för den fortsatta handläggningen, t.ex. sådant som belyser ägarförhållandena. Vårt förslag utesluter inte en tillämpning av generalklausulen i fall som inte omfattas av den av oss föreslagna regeln.

Möjlighet eller skyldighet att underrätta?

En bestämmelse om underrättelse till kronofogdemyndigheten kan utformas antingen som en möjlighet eller en skyldighet att lämna uppgifter.

Fördelarna med en skyldighet är att en bestämmelse om underrättelseskyldighet medför att sekretessen för uppgifterna bryts enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen. Dessutom är en regel om underrättelseskyldighet enklare att tillämpa, eftersom den inte ger utrymme för tveksamhet om i vilka situationer en underrättelse kan underlåtas. En skyldighet innebär vidare att man med säkerhet kan utgå från att kronofogdemyndigheten alltid underrättas, vilket är viktigt om man vill engagera kronofogdemyndigheterna djupare i arbetet att minska utrymmet för den ekonomiska brottsligheten. En skyldighet innebär också att förutsebarheten ökar och att den enskilde får räkna med att kronofogdemyndigheten kommer att underrättas om värdefull egendom som har beslagtogs. Väljer man en regel om skyldighet är det enkelt att utforma rutiner för uppgiftslämnandet både hos den som handhar beslag och hos kronofogdemyndigheten.

Nackdelarna med en skyldighet är att en sådan kan tas emot negativt av tillämparna och att den därför kanske inte får avsedd effekt. Företrädarna i utredningen för polis, åklagare och tull har ifrågasatt det lämpliga i att välja en regel som innebär skyldighet att underrätta. De har uttryckt farhågor för att en sådan kommer att behöva tillämpas i ett stort antal fall och att den kommer att leda till ökad byråkrati. Dessa företrädare har därför i första hand förespråkat en fakultativ regel.

Fördelen med en fakultativ regel om underrättelse är att en sådan på kort sikt lättare kommer att accepteras av framför allt polisen, som kommer att vara den myndighet som berörs mest av förändringen.

Nackdelarna med en fakultativ regel är främst att en sådan alltid lämnar ett stort utrymme för den enskilde tillämparen. Med en fakultativ regel kommer det att vila på den enskilde befattningshavaren att avgöra om han vill underrätta kronofogdemyndigheten eller ej. Tidsbrist, dåliga kontaktvägar och bristande kunskaper om kronofogdemyndigheternas verksamhet kan lätt bli hinder på vägen. Det är vidare svårare att utforma enhetliga rutiner om uppgiftslämnandet är frivilligt. Förutsebarheten minskar självklart också med en fakultativ regel. Den enskilde kan uppfatta det så att det inte råder likhet inför lagen om bara vissa beslag rapporteras. En annan nackdel är att en fakultativ regel måste utformas som ett undantag från sekretessreglerna – om den skall bryta sekretess – medan en regel om underrättelseskyldighet kan knytas till regleringen om beslag i rättegångsbalken. Det ter sig svårt att motivera ett undantag från sekretessen endast för detta slag av information, medan en reglering i rättegångsbalken är lagtekniskt enkel och ter sig naturlig. En undantagsregel av det nyss nämnda slaget skulle också bryta systematiken i sekretesslagen.

Vi föreslår, mot bakgrund av framför allt kraven på enkelhet, förutsebarhet och likhet inför lagen, samt att det kommer att röra sig

om ett begränsat antal fall varför faran för ökad byråkrati inte bör överdrivas, en regel om underrättelseskyldighet.

En variant av underrättelseskyldighet skulle kunna vara att, som Riksskatteverket har föreslagit, ålägga brottsutredande myndigheter att dels kontrollera om den som berörs av beslaget är restförd eller ej, dels underrätta kronofogdemyndigheten när beslaget hävs. Detta förutsätter att de brottsutredande myndigheterna, dvs. polisen, åklagare, tullen och skattebrottsenheterna, ges direktåtkomst till utsokningsregistret. I utsokningsregisterlagen (1986:617) finns bestämmelser om för vilka ändamål det centrala utsokningsregistret får användas, vilka myndigheter som får ha åtkomst till detta och för vilka ändamål. Dessa regler skulle i så fall behöva kompletteras.

Syftet med Riksskatteverkets förslag torde vara att låta de brottsutredande myndigheterna göra den grundläggande kontrollen av den misstänktes skuldbörda och sedan rapportera om beslag bara i de fall där denne är restförd. En sådan lösning skulle visserligen underlätta för kronofogdemyndigheterna men samtidigt innebära att de brottsutredande myndigheterna belastas med en helt ny, för dem främmande, arbetsuppgift. Eftersom ett stort antal beslag förekommer årligen skulle uppgiften kunna bli betungande. Det är enligt vår mening inte rimligt att i rådande arbetsläge lägga på framför allt polisen och åklagarna en uppgift som saknar beröringspunkter med den egentliga verksamheten när utvecklingen tvärtom går mot ökad renodling av deras verksamhet.

Härtill kommer att direktåtkomsten till det centrala utsokningsregistret är begränsad även för kronofogdemyndigheterna. Eftersom beslag kan förekomma var som helst i landet och beröra vem som helst skulle förslaget innebära att alla myndigheter inom polisen, åklagarväsendet och tullen måste få fullständig tillgång till detta register. Uppgifter i det centrala utsokningsregistret skulle härigenom ges mycket stor spridning, utan att de myndigheter som får tillgång till registret har behov av detta för sin egen verksamhet. Från integritets-synpunkt ter sig en sådan lösning mycket tveksam. Det torde nämligen bli fråga om ett mycket stort antal kontroller per år. Polisen har dessutom tidigare begärt men inte fått direktåtkomst till utsokningsregistret (Rikspolisstyrelsens dnr POB-179-0926/92). Vi anser inte att den ökade spridningen av känsliga uppgifter ter sig motiverad.

När skall underrättelse lämnas?

En underrättelse till kronofogdemyndigheten om att egendom har tagits i beslag kan antingen lämnas i ett inledningsskede, t.ex. då beslaget fastställs, eller i samband med att beslaget hävs.

Fördelarna med en lösning som innebär att underrättelse lämnas när beslaget fastställs är att kronofogdemyndigheten som regel får gott om tid att överväga om egendomen kan och bör utmätas. Ett beslut om utmätning kan fattas genast efter underrättelsen, för att kunna realiseras när beslaget senare hävs. Så länge beslaget består går det dock före utmätningen (jfr Gösta Walin m.fl., Utsökningsbalken, s. 657). För polisen och tullen är det enkelt att skapa en rutin för underrättelse vid fastställandet. Dessutom innebär en sådan lösning att man inte får några problem med värderingen om beslagen hävs successivt.

Nackdelarna med en sådan lösning är bl.a. följande. Underrättelse måste omfatta alla beslag som uppgår till visst värde även om man redan från början kan förutse att den misstänkte inte kommer att få tillbaka egendomen. Antalet underrättelser blir således betydligt fler än om underrättelse lämnas i samband med att beslaget hävs. Detta påverkar kronofogdemyndigheternas arbetsbörda negativt utan att ge motsvarande vinster, eftersom de flesta underrättelser inte kommer att leda till någon exekutiv åtgärd. Kronofogdemyndigheterna måste vidare skapa rutiner för att bevaka när beslaget hävs och till vem det lämnas ut. Detta kan förväntas generera ett stort antal rutinmässiga förfrågningar till den som hanterar beslagen. Det förflyter ofta lång tid mellan beslaget och hävandet. Beslag kan vidare hävas successivt allt eftersom förutsättningarna för beslag inte längre föreligger. Det skulle därför krävas upprepade kontroller från kronofogdemyndigheternas sida.

Om kronofogdemyndigheten redan efter fastställandet av beslaget inleder en undersökning i syfte att vidta indrivningsåtgärder kan arbetet vara bortkastad möda om det beslagtagna förverkas eller beslaget lämnas ut till annan än den misstänkte. Det ter sig inte heller lämpligt att kronofogdemyndigheten i ett stort antal fall beslutar om utmätning med förbehåll för annans rätt. Det finns en risk att borgenärerna då förlitar sig på att utmätningen kommer att gå igenom, även om detta tar tid, och därför underlåter att vidta andra åtgärder. Om utmätningen sedan efter långt tid går om intet kan förutsättningarna för att driva in skulden ha försämrats.

Om en underrättelse leder till en utmätning i ett tidigt skede är det inte heller säkert att denna blir bestående. Skulle rätten finna att målsäganden har bättre rätt till egendomen än den misstänkte från vilken beslaget togs, går målsägandens rätt också före utmätningen. Däremot synes utmätningen hindra att den beslagtagna egendomen utlämnas till annan utan stöd av domstols dom. Detta är också en

nackdel i sammanhanget. Principen att beslagtagen egendom sedan beslaget hävts skall återlämnas till den person från vilken den togs är nämligen inte undantagslös. I vissa fall har det accepterats att man frångår huvudregeln. Om den till vilken egendomen skall återställas uppdrar åt någon annan att hämta egendomen, eller om han medger att egendomen lämnas ut till någon som gör anspråk på den, torde det normalt finnas skäl att respektera hans inställning (JO 1974 s. 124). Om den som är berättigad att få ut beslagtagen egendom uttryckligen avstår från sin rätt till godset anses polisen också kunna lämna ut det till någon annan som gör anspråk på det, antingen denne är ägare till godset eller annars har rätt till det. Det kan t.ex. vara fråga om en nyttjanderättshavare eller panträttshavare. Om det inte kan utredas från vem egendomen togs torde polisen också kunna lämna ut det beslagtagna godset till den som gör anspråk på det (jfr Polisrättsutredningens betänkande SOU 1995:47, s. 448 ff. samt där angivna beslut av JO och JK).

Sådant utlämnande av beslagtagen egendom som vi nu har beskrivit skulle hindras av ett beslut om utmätning för den misstänktes skulder. I allmänna mål skulle kronofogdemyndigheten, som företrädare för staten, visserligen i princip kunna avstå från sin rätt som borgenär. Detta är dock inte en tillfredsställande lösning. Det är svårt att försvara en ordning som skulle kunna få till följd att ett brottsoffer tvingas väcka talan inför domstol för att få ut sin egendom.

Fördelarna med en lösning som innebär att underrättelse lämnas när beslag hävs är följande. Underrättelsen kommer bara att omfatta sådana beslag som dels är av visst värde, dels skall återlämnas till den misstänkte. Uppgiftslämnandet begränsas därmed kraftigt i förhållande till en lösning som innebär underrättelse vid fastställandet, vilket är en fördel för den underrättelseskyldige. Från integritetssynpunkt är en begränsning av antalet underrättelser också en stor fördel. Risken för att utmätning träffar beslag som tillhör ett brottsoffer elimineras också i praktiken. Kronofogdemyndigheten kan utgå från att beslaget skall lämnas ut till den misstänkte och att detta kommer att ske inom en nära framtid. Beslut om eventuella åtgärder måste därmed prioriteras men kan samtidigt verkställas tämligen omgående.

Den främsta nackdelen med en lösning som innebär att kronofogdemyndigheten underrättas vid hävandet är att utrymmet för utredning om äganderätten och om andra omständigheter blir snävt. Om den misstänkte är mycket angelägen om att återfå sin egendom kan han komma att tävla med kronofogdemyndigheten om vem som först kontaktar den som förvarar beslaget. Kronofogdemyndigheten har emellertid möjlighet att snabbt fatta beslut i utmätningsfrågor och att underrätta om besluten per telefon eller telefax. En annan nackdel är att

om ett beslag, som ligger nära den undre gränsen för underrättelseskyldighet, hävs successivt kan underrättelsen utebli. Enligt vår mening är just dessa nackdelar förhållandevis enkla att komma till rätta med, vilket vi återkommer till.

Det är uppenbart att båda lösningarna har både för- och nackdelar som är beaktansvärda. Vilken lösning man än väljer medför denna ett visst merarbete för den ena eller andra myndigheten. Vid en sammanvägning kan konstateras att det mesta talar för en lösning som innebär att underrättelsen skall lämnas när beslaget hävs. Av integritetsskäl bör man välja den lösning som leder till att antalet underrättelser som inte kan leda till exekutiv åtgärd blir så litet som möjligt. Underrättelse i samband med hävandet torde dessutom leda till minst arbete för alla inblandade myndigheter. Vi föreslår således att underrättelsen skall lämnas när beslaget hävs.

Det förtjänar än en gång att framhållas att den regel som vi föreslår inte innebär att det är uteslutet att tillämpa generalklausulen. Tvärtom kan det enligt vår mening framstå som lämpligt att med stöd av generalklausulen underrätta kronofogdemyndigheten redan innan beslaget hävs i fall där det rör sig om betydande värden och det tidigt står klart att egendomen kommer att återlämnas till den misstänkte. Det får då ankomma på kronofogdemyndigheten att överväga om exekutiva åtgärder skall vidtas genast eller om de kan anstå till dess beslaget hävs.

På motsvarande sätt kan övervägas om uppgifter skall lämnas ut med stöd av generalklausulen i fall där beslag hävs successivt och värdet av det som hävs vid varje tillfälle visserligen understiger värdegränsen i den föreslagna regeln men det sammanlagda värdet överstiger gränsen.

En särskild fråga är hur man skall förfara i de fall ett beslag fastställs och hävs samtidigt. Detta kan förekomma bl.a. utanför ordinarie arbetstid, när verksamheten hos polisen, tullen och åklagare upprätthålls av personal i jour eller beredskap. Det är inte heller ovanligt att ett beslag måste hävas under sådan tid därför att skälen för beslaget har bortfallit genom de utredningsåtgärder som vidtagits. Kronofogdemyndigheterna har inte någon tjänstgöring utanför vanlig kontorstid. Det skulle därför inte tjäna något praktiskt syfte att underrätta kronofogdemyndigheten i dessa fall. Dessutom skulle det kunna bli mycket betungande att hantera underrättelseskyldigheten. Vi anser därför att skyldigheten måste kombineras med ett undantag för de situationer där det inte är praktiskt möjligt att lämna underrättelse. Vi har valt att formulera undantaget så att underrättelse skall ske om inte särskilda hinder möter. Vi vill samtidigt peka på att det kan vara lämpligt att i sådana situationer ändå underrätta kronofogdemyndig-

heten i efterhand om vad som förekommit. Även om det beslagtagna redan har hunnit återlämnas kan informationen om tillgången vara av värde för kronofogdemyndigheten. Den av oss föreslagna regeln täcker emellertid inte det fallet. I stället får det prövas om underrättelse kan lämnas med stöd av generalklausulen.

Underrättelseskyldigheten skall enligt vårt förslag fullgöras av den som förvarar det beslagtagna godset. Som regel är detta samma myndighet som faktiskt har tagit föremålet i beslag, nämligen polisen eller tullen. Om undantagsvis någon annan myndighet, exempelvis åklagaren, förvarar beslaget åvilar underrättelseskyldigheten den myndigheten.

Information rörande omständigheterna vid beslaget

För att beslagtagen egendomen skall kunna utmätas för den misstänktes skulder, krävs det enligt 4 kap. 17 § utsökningsbalken att det framgår att egendomen tillhör gäldenären eller att han enligt 18 och 19 §§ skall anses vara ägare. Av 18 § följer bl.a. att gäldenären anses vara ägare till lös egendom som han har i sin besittning, om det inte framgår att egendomen tillhör någon annan. I 19 § finns regler om egendom som gäldenären tillsammans med någon annan har sambesittning till.

För att kronofogdemyndigheten skall kunna avgöra om förutsättningar för utmätning föreligger, behöver myndigheten känna till de närmare omständigheterna kring hur egendomen togs om hand. En bestämmelse om skyldighet att lämna uppgift om beslagtagen egendom bör därför förenas med en skyldighet att lämna kompletterande upplysningar till kronofogdemyndigheten. Dessa upplysningar kan lämnas muntligen eller exempelvis i en promemoria eller genom att kopior av handlingar som rör beslaget överlämnas tillsammans med underrättelsen. Det bör också vara möjligt för kronofogdemyndigheten att på begäran få kompletterande uppgifter om det visar sig att underlaget är ofullständigt.

17.3.7 Behövs det en frist i samband med underrättelse?

Vi föreslår inte någon frist i samband med underrättelse.

Med den lösning vi har valt finns det anledning att överväga om kronofogdemyndigheten bör ges viss respit för att hinna besluta om

utmätning. Om beslaget hävs och egendomen lämnas ut till den misstänkte samtidigt som kronofogdemyndigheten underrättas, riskerar underrättelsen i vissa fall att bli utan verkan.

Av 27 kap. 8 § rättegångsbalken följer att ett beslag omedelbart skall hävas när det inte längre finns skäl för det. Lagen medger alltså inte att ett beslag, som inte längre behövs av straffprocessuella skäl, får bestå ens en kortare tid. Om en underrättelse till kronofogdemyndigheten skall lämnas i samband med att beslag hävs kan man överväga en bestämmelse som ger polisen rätt att hålla kvar egendomen viss tid i avvaktan på ett utmätningsbeslut. Vi har ställt oss frågan om en sådan frist är godtagbar med hänsyn till avvägningen mellan den enskildes intresse av att få tillbaka sin egendom och en enskild borgenärs eller statens intresse av att få sina fordringar betalda.

Det förtjänar i sammanhanget att framhållas att en bestämmelse om frist vid hävande av beslag nyligen har införts i 27 kap. 8 § (SFS 1998:1573, prop. 1997/98:168 om godtrosförvärv). Beslag av föremål som någon framställt anspråk på får hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har sänts till den som framställt anspråket. Tanken bakom bestämmelsen är att en målsägande skall ges tillfälle att begära kvarstad i tvistemål. I den departementspromemoria som föregick förslaget (Ju96/1615) diskuteras bl.a. om förslaget är förenligt med Europakonventionen. Det konstateras bl.a. att beslag av egendom betraktas som ett intrång i den rätt till respekt för egendom som tillkommer varje medborgare enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet. Beslag av egendom är enligt Europakonventionen att se som utnyttjande av egendom, så kallad användningskontroll. Förutsättningar för att en åtgärd som innebär användningskontroll skall vara förenlig med konventionen är att den har stöd i lag och att den står i överensstämmelse med det allmännas intresse. Det är konventionsstaten som skall avgöra om åtgärden är nödvändig. Europadomstolen skall granska dels att åtgärden är laglig, dels att den har vidtagits i ett allmänt intresse, varvid detta intresse skall vägas mot det enskilda intresset. Domstolen har emellertid gett konventionsstaterna betydande frihet, "margin of appreciation", att själva bestämma vad som är en rimlig avvägning.

I departementspromemorian konstateras vidare att den föreslagna ändringen får lagform. Syftet med ändringen, dvs. det allmänna intresset, anges vara att underlätta för den ursprunglige ägaren att återfå egendom. Genom att beslaget förlängs i tiden kan staten möjliggöra för den som gör anspråk på beslagtagna egendom att försöka utverka en civilprocessuell säkerhetsåtgärd. Av promemorian framgår att detta skall ställas mot det men som drabbar den från vilken beslaget har gjorts. Ett så begränsat enskilt intresse kan enligt

promemorian knappast anses väga över det allmänna intresset av att godtrosförvärvslagens regelsystem kan få praktiskt genomslag. Eftersom Europakonventionen ger staten en betydande frihet att avgöra vad som är en rimlig avvägning anses det i promemorian att den föreslagna utvidgningen under alla förhållanden inte torde innebära en kränkning av konventionen.

De nu nämnda övervägandena visar att frågan om man bör ha en frist inte är okomplicerad. Det är ovanligt att beslag lämnas ut i omedelbart samband med ett beslut om hävande. Detta har flera orsaker. En viktig orsak är att beslut om hävande oftast fattas av befattningshavare vid en annan myndighet än den som förvarar beslaget och att rent expeditionella rutiner skall fullgöras innan ett föremål kan återlämnas. I praktiken leder detta till att normalt åtminstone några dagar förflyter innan den från vilken beslaget har tagits nås av en underrättelse om att det beslagtagna kan hämtas.

Det kan med fog antas att kronofogdemyndigheten med den snabba beslutsgången och moderna tekniska möjligheter i de allra flesta fall skulle hinna att fatta beslut om utmätning innan egendomen faktiskt lämnas ut till den enskilde. Behovet av en frist framstår därmed inte som så stort. En frist skulle, beroende på hur den konstrueras, vidare riskera att drabba betydligt flera beslag än de som föranleder exekutiva åtgärder. Vi föreslår därför inte någon bestämmelse som ger polisen rätt att hålla kvar egendomen viss tid.

17.3.8 Andra frågor

Det finns regler om beslag även i andra författningar än rättegångsbalken, t.ex. i varusmuggningslagen. Så som vi har utformat förslaget om underrättelseskyldighet krävs inte någon ändring i de övriga lagar som innehåller regler om beslag.

Vi anser inte att det behövs några övergångsbestämmelser. Underrättelseskyldigheten kommer därför att omfatta även beslag som gjorts före ikraftträdandet.

17.3.9 Övriga tvångsmedel m.m.

Vi föreslår inte några regler om underrättelse i samband med andra tvångsmedel eller i andra situationer. I de fall intresset av att uppgiften lämnas uppenbart väger över det intresse som sekretessen skall skydda kan generalklausulen tillämpas. Vi anser att detta är tillräckligt.

Husrannsakan

Vid sidan av beslag är husrannsakan det tvångsmedel som det ligger närmast till hands att diskutera i detta sammanhang. Oavsett om en husrannsakan leder till beslag eller inte kan polisen i samband med verkställigheten av husrannsakan få information av värde för kronofogdemyndigheten. Som exempel kan nämnas att husrannsakan i ett företags lokaler eller i en misstänkts bostad dokumenteras med hjälp av video eller vanlig kamera och att upptagningen senare visar att det funnits värdefull konst. Likaså kan under en husrannsakan påträffas pengar eller värdeföremål som saknar betydelse för den aktuella brottsutredningen och som därför inte tas i beslag. Vidare kan påträffas handlingar rörande ekonomiska transaktioner som saknar betydelse för brottsutredningen men som har stort värde för kronofogdemyndigheten när det gäller att spåra tillgångar utomlands eller tillgångar som gömmts undan med hjälp av bulvaner.

Även om husrannsakan och beslag är närbesläktade tvångsmedel finns det också stora skillnader. Ett beslag är omedelbart tillgängligt för en exekutiv åtgärd medan det vid en husrannsakan enbart framkommer information som kan vidarebefordras och som kan ligga till grund för eventuella framtida exekutiva åtgärder. Om man ser till kronofogdemyndighetens möjligheter att verkställa utmätning, torde därför underrättelse om iakttagelser vid husrannsakan vara av mindre värde än en underrättelse om att polisen tagit hand om egendom. En annan viktig skillnad är att det är enkelt att göra en äganderättsutredning beträffande egendom som tagits om hand medan enbart det förhållandet att en viss egendom har iakttagits i en bostad eller en lokal inte ger någon säker grund för antaganden om vem som är ägare. Informationen som sådan kan således ha värde men på ett mera indirekt plan.

Enligt vår mening går det, när det gäller husrannsakan, inte att tillskapa regler som på en gång tillgodoser intresset av att vidarebefordra information till kronofogdemyndigheten och intresset av ett rimligt integritetsskydd för den enskilde. Som exempel kan nämnas att det inte torde vara möjligt att sätta upp någon begränsning som motsvarar värdegränsen vid beslag och att en regel därför måste omfatta all information. Vidare måste beaktas att det blir svårt att begränsa regeln till information som rör den misstänkte och att det även i övrigt är svårt att finna lämpliga avgränsningar. Enligt vår mening är möjligheterna att med stöd av generalklausulen lämna uppgifter fullt tillräckliga när det gäller husrannsakan.

Kvarstad

Ett beslut om kvarstad är offentligt och beslutet verkställs av kronofogdemyndigheten (26 kap. 8 § rättegångsbalken samt 16 kap. 10 och 13 §§ utsökningsbalken). Något behov av underrättelse till kronofogdemyndigheten synes därför inte finnas i dessa fall.

Förvar

Förvar är enbart ett kortvarigt förstadium till kvarstad. Mot den bakgrunden finns enligt vår mening inte någon anledning att införa särskilda regler om underrättelse till kronofogdemyndigheten i dessa fall.

Hemlig teleavlyssning m.m.

Polisen kan få kännedom om tillgångar även genom vad som kommer fram under användningen av hemliga tvångsmedel. I första hand kan sådana uppgifter tänkas avslöjas under hemlig teleavlyssning. Även vid hemlig kameraövervakning kan möjligen sådana uppgifter komma i dagen. Dessa hemliga tvångsmedel anses med rätta vara särskilt integritetskränkande. I deras hemliga natur ligger att den som utsatts för tvångsmedlet kanske aldrig får kännedom om detta. Även om viss information skulle kunna vinnas är enligt vår mening dessa tvångsmedel av sådan art att eventuell överskottsinformation om ekonomiska tillgångar inte bör vidarebefordras rutinmässigt. Vi föreslår därför inte några regler om underrättelse till kronofogdemyndigheten i sådana fall.

Avvisitering och kroppsvisitation

Det är normalt att pengar och värdeföremål påträffas vid den avvisitering som alltid genomförs i samband med gripande och omhändertagande av personer. Det rör sig då som regel om medel som är avsedda att täcka det normala behovet för personligt bruk. I vissa fall påträffas emellertid större summor pengar eller särskilt värdefulla föremål. Mot bakgrund av att avvisitering förekommer i betydligt fler situationer än då någon kan misstänkas för brott – som exempel kan nämnas att en s.k. trädkramare tas om hand för ordningsstörande, att någon omhändertas på grund av berusning eller att ett beslut om frihetsberövande enligt utlänningslagen skall verkställas – skulle

rutinmässig underrättelse till kronofogdemyndigheten i dessa fall komma att leda mycket långt. Härtill kommer att polisen som huvudregel inte får ta i från en person som tas in i polisarrest pengar, värdesaker och liknande egendom. Ett omhändertagande i polisarrest är normalt kortvarigt och äger inte sällan rum nattetid eller under helger, vilket innebär att förutsättningarna för att informationen skall kunna läggas till grund för en utmätning eller annan exekutiv åtgärd är mycket begränsade. Vi anser att det skulle föra för långt att rutinmässigt underrätta kronofogdemyndigheten i dessa fall. Polisen bör liksom nu kunna lämna uppgifter med stöd av generalklausulen efter en intresseavvägning i det enskilda fallet.

På motsvarande sätt bör några särregler inte tillskapas för kroppsvisitation enligt rättegångsbalken, varusmugglingslagen eller annan lagstiftning.

Kontroll av pantbanker

Ett fall som vi har särskilt skäl att uppmärksamma är egendom som upptäcks vid polisens kontroll av en pantbank (jfr JO 1987/88 s. 93). Enligt 27 § pantbankslagen (1995:1000) har polisen rätt att kontrollera pantlagret och granska pantboken samt de handlingar som ligger till grund för den. Panter får dock inte tas om hand av polisen med stöd av pantbankslagen. Med hänsyn till att det råder ett förtroendeförhållande mellan pantbanken och pantsättaren anser vi att sekretessen för uppgifter om pantsatt egendom inte bör brytas annat än om det kan antas att egendomen är frånhänd annan genom brott. Skulle så vara fallet kan egendomen tas i beslag med stöd av reglerna i 27 kap. rättegångsbalken. Om polisen i annat fall upptäcker ett eventuellt överhypotek i pantsatt egendom bör underrättelse således inte få lämnas annat än efter en intresseavvägning i det enskilda fallet med stöd av generalklausulen.

Omhändertagande av vapen

Det har från polishåll framhållits att omhändertagna vapen ofta representerar ett betydande värde och att det skulle vara värdefullt om information kunde lämnas till kronofogdemyndigheten i dessa fall. Enligt vår mening är det tillräckligt med de möjligheter till intresseavvägning som generalklausulen erbjuder i dessa fall.

18 Särskilda regler för skattemyndigheter

18.1 Utlämnande av uppgifter till Sveriges advokatsamfund

Vi lägger inte fram något förslag om att skattesekreteressen skall kunna brytas för uppgiftslämnande till Sveriges advokatsamfund. Enligt vår mening måste man avvakta resultatet av Advokatkommitténs förslag när det gäller insyn och sekretess i disciplinförfarandet hos samfundet, innan ställning kan tas till om sekretessbrytande regler skall införas.

18.1.1 Bakgrund

Riksskatteverket har i svar på Ekobrottsberedningens enkät påpekat att skattemyndigheter är skyldiga att lämna upplysningar om anmärkningsvärda omständigheter i fråga om revisorers eller revisionsbolags verksamhet. Om däremot en skattemyndighet i sitt arbete uppmärksammar anmärkningsvärda handlingar från en advokat, får myndigheten inte lämna upplysningar om detta till Sveriges advokatsamfund, vare sig på eget initiativ eller på begäran.

18.1.2 Den rättsliga regleringen rörande advokater

Regleringen av advokatväsendet bygger på att advokatverksamheten är en fri yrkesutövning. Endast den som är ledamot av Sveriges advokatsamfund är advokat. I 8 kap. rättegångsbalken anges vilka formella krav som ställs på en advokat och hur någon kan vinna inträde i samfundet. Samfundet är en privaträttslig organisation som har offentligrättsliga drag.

Advokater står enligt 8 kap. 6 § under tillsyn av styrelsen för Sveriges advokatsamfund samt den disciplinnämnd som samfundet utser. En advokat skall enligt 8 kap. 4 § i sin verksamhet redbart och nitiskt utföra de uppdrag som anförtrots honom och iakttä god advokatsed. En advokat som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt skall uteslutas ur samfundet.

Justitiekanslern får enligt 8 kap. 6 § begära åtgärd hos disciplinnämnden mot en advokat som åsidosätter sin plikt och hos styrelsen mot den som inte längre är behörig att vara advokat. De flesta disciplinärenden anhängiggörs dock av enskilda.

Den som har vägrats inträde i eller uteslutits ur Sveriges advokatsamfund får enligt 8 kap. 8 § överklaga beslutet hos Högsta domstolen. Justitiekanslern får hos Högsta domstolen överklaga ett beslut i en disciplinfråga av samfundets styrelse eller disciplinnämnd.

Enligt 8 kap. 6 § fjärde stycket får den som har deltagit i handläggningen av ett tillsynsärende hos samfundet inte obehörigen röja vad han därvid har erfärut om någons personliga eller ekonomiska förhållanden.

Enligt 9 kap. 12 § sekretesslagen gäller sekretess i ärende om någons inträde i samfundet, om disciplinärt ingripande mot advokat eller om advokats uteslutning ur samfundet för uppgift om hans ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Regeln i sekretesslagen är tillämplig vid handläggningen hos Justitiekanslern och i Högsta domstolen. I Högsta domstolen gäller dock bara undantagsvis sekretess eftersom de vanliga reglerna om offentlighet vid domstol oftast tar över.

I februari 1997 tillkallade regeringen en kommitté för att göra en översyn av samfundets disciplinverksamhet och tillsynen över samfundet i övrigt. Kommittén, som antog namnet Advokatkommittén, har nyligen lagt fram betänkandet Tillsyn över advokater m.m. (SOU 1999:31). Kommittén föreslår att Justitiekanslern skall befrias från sin uppgift att utöva tillsyn över advokater. Det allmännas inflytande över advokatsamfundets tillsyn skall förstärkas genom att ordföranden i samfundets disciplinnämnd och dennes ersättare skall vara eller ha varit ordinarie domare. Nämnden i övrigt skall bestå av sju advokater och tre offentliga representanter. Enligt kommittén måste vidare insynen i disciplinförfarandet förbättras om Justitiekanslerns tillsynsfunktion skall upphöra. Kommittén föreslår därför att offentlighetsprincipen görs tillämplig på den disciplinära verksamheten hos samfundet. Den lagtekniska lösning som föreslås är att det i bilagan till sekretesslagen anges att sekretess gäller hos samfundet för

verksamhet som utövas av styrelsen och disciplinnämnden i disciplinärenden. En av kommitténs ledamöter har reserverat sig mot förslaget om ändrad sammansättning av disciplinnämnden. De advokater som ingått som experter i kommittén har i ett särskilt yttrande motsatt sig förändringar av disciplinförfarandet. Ytterligare en expert har i ett särskilt yttrande motsatt sig förslagen om disciplinnämndens sammansättning och om ökad insyn i verksamheten.

18.1.3 Skattemyndighets uppgiftsskyldighet rörande revisorer m.m.

Lagen (1995:528) om revisorer innehåller bestämmelser om godkännande och auktorisation av revisorer, registrering av revisionsbolag samt revisorers och revisionsbolags verksamhet. Lagen innehåller också regler om tillsyn över revisorer och revisionsbolag samt om disciplinära åtgärder. Tillsyn utövas av Revisorsnämnden, som är en myndighet.

Enligt 21 § revisorslagen skall en skattemyndighet, som uppmärksammar någon anmärkningsvärd omständighet i fråga om en revisors eller ett revisionsbolags verksamhet, underrätta Revisorsnämnden om detta. Denna uppgiftsskyldighet medför enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen att sekretessen bryts och att hemliga uppgifter kan lämnas till Revisorsnämnden.

Disciplinförfarandet hos Revisorsnämnden är noga reglerat i revisorslagen. Nämndens beslut får överklagas hos förvaltningsdomstol. Enligt 9 kap. 12 § andra stycket gäller sekretess bl.a. i ärende om disciplinärt ingripande mot godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag eller om upphävande av godkännande, auktorisation eller registrering. Sekretessen gäller för uppgift om revisorns ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärendet.

Bestämmelsen i 21 § revisorslagen avser uppgifter i en revisors verksamhet. Vad skattemyndigheterna främst skall rapportera torde vara om en revisor har försummat sin skyldighet enligt 10 kap. 31 § aktiebolagslagen. Enligt den bestämmelsen skall en revisor i revisionsberättelsen anmärka om ett bolag har försummat sin skyldighet t.ex. att göra skatteavdrag eller att anmäla sig för registrering enligt skattebetalningslagen, att lämna skattedeklaration eller att i rätt tid betala skatter och avgifter. Det åligger också revisorn att i sådana fall genast sända en avskrift av revisionsberättelsen till skattemyndigheten. Om skattemyn-

digheten skulle finna att ett bolag har brutit i något av dessa hänseenden och att revisorn inte har framfört någon anmärkning i revisionsberättelsen, är detta ett förhållande som med stöd av 21 § revisorslagen skall anmälas till Revisorsnämnden. Riksskatteverket har utfärdat riktlinjer för tillämpningen av denna bestämmelse.

Den omständigheten att det i 21 § revisorslagen talas om revisorns verksamhet synes motsatsvis innebära att skattemyndighets uppgiftsskyldighet inte omfattar uppgifter som rör revisorn personligen.

Det har i praxis diskuterats om bestämmelsen i 21 § revisorslagen medför skyldighet för skattemyndigheterna att anmäla sådant som förekommer i den del av en revisors verksamhet som inte avser revisioner. En revisors verksamhet består nämligen inte bara av sådana. Revisorn kan få uppdrag av andra än revisionsklienter, t.ex. att värdera ett företag för en presumtiv köpare eller att lämna råd i skattefrågor. Det anses oklart om bestämmelsen är avsedd att sträcka sig utöver den verksamhet som avser revision i egentlig mening.

Det finns andra yrkeskategorier som står under offentlig tillsyn men där det för närvarande inte föreligger någon skyldighet för skattemyndighet att lämna upplysningar. Till dessa hör fastighetsmäklare, som enligt fastighetsmäklarlagen (1995:400) står under tillsyn av Fastighetsmäklarnämnden. Inte heller beträffande försäkringsmäklare skall sådana uppgifter lämnas, trots att dessa enligt lagen (1989:508) om försäkringsmäklare står under Finansinspektionens tillsyn.

18.1.4 Överväganden

Advokater är liksom revisorer fria yrkesutövare. De har samma typ av förtroendeförhållande till sina klienter. Det finns dock betydande skillnader mellan dessa yrkeskategorier. Medan advokater väljs in av ett privaträttsligt organ, och då undergår en lämplighetsprövning, skall frågor om godkännande och auktorisation av revisorer prövas av en myndighet, Revisorsnämnden. Båda yrkeskategorierna står under tillsyn men tillsynen över advokaterna utövas av Sveriges advokatsamfund. Någon insyn i disciplinförfarandet hos samfundet finns för närvarande inte. Revisorer står däremot under tillsyn av en myndighet, där offentlighetsprincipen gäller. Vidare bör noteras att en revisor i ett aktiebolag har en lagstadgad skyldighet att i sin granskning kontrollera att den reviderades skyldigheter enligt skattelagstiftningen fullgörs. Någon motsvarande skyldighet har inte advokater. Det går därför inte att dra direkta paralleller mellan den ena yrkeskategorin och den andra.

En fråga som kan behöva klarläggas, innan vi tar ställning till frågan om en sekretessbrytande regel bör införas, är vilken typ av uppgifter

rörande en advokat som en skattemyndighet kan få kännedom om och om det är uppgifter om advokatens personliga förhållanden eller om sådant som rör hans uppdrag åt klienter. Riksskatteverket har i sin skrivelse inte preciserat vilka uppgifter det kan vara fråga om. De uppgifter som kan komma i fråga synes dels vara sådana som utvisar att en advokat inte sköter sin egen skyldighet att deklarera eller att betala in skatt, dels sådana som tyder på att advokaten inte har iakttagit god advokatsed. Att tillåta att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut om en advokats personliga förhållanden eller hans egen ekonomi skulle innebära att advokater skulle underkastas en strängare granskning än andra yrkesgrupper. När det gäller revisorer är uppgiftsskyldigheten begränsad till deras verksamhet. En eventuell reglering av uppgiftslämnande rörande advokater bör därför begränsas till iakttagelser som tyder på att advokaten åsidosatt god advokatsed. Som exempel på sådana uppgifter har nämnts handlingar som utvisar att en advokat har uppträtt som bulvan eller att han har upprättat skenavtal.

Enligt vår mening är det självfallet viktigt att uppgifter som kan föranleda disciplinära åtgärder mot en advokat kommer till samfundets kännedom. Den fråga som Riksskatteverket har väckt är dock av mera komplex och principiell natur än vad den först kan förefalla vara. Det är nämligen inte bara hos skattemyndigheterna som det kan samlas kunskap som tyder på att advokater inte fullt ut lever upp till den höga etiska standard som krävs av dem. Åklagar-, polis- och tullmyndigheter kan också göra iakttagelser inom sina verksamhetsområden, liksom domstolarna. Om man skall införa sekretessbrytande regler vore det en fördel om man kunde behandla dessa frågor i ett sammanhang. Detta är något som ligger vid sidan av vårt huvuduppdrag.

Behovet av en gemensam syn på frågan om myndigheter utan hinder av sekretess skall kunna lämna uppgifter till Sveriges advokatsamfund är dock inte avgörande för vårt ställningstagande.

Av större vikt är att disciplinförfarandet hos samfundet för närvarande ses över. Advokatkommittén har nyligen lagt fram sitt betänkande. I betänkandet behandlas frågor om hur disciplinförfarandet skall vara utformat, möjligheterna till insyn i detta liksom även sekretessfrågor. Enligt vår mening måste frågorna om sekretess och insyn i disciplinförfarandet lösas innan man kan ta ställning till frågan om sekretessgenombrott. Särskilt mot bakgrund av att sekretessen är absolut hos skattemyndigheterna krävs det att sekretessförhållandena hos samfundet har klarlagts först. Vi lägger därför inte fram något förslag om sekretessgenombrott.

18.2 Sekretess för domstols beslut i fråga om åtgärder enligt tvångsåtgärdslagen

Vi behandlar inte frågan om beslut enligt tvångsåtgärdslagen skall kunna undanhållas den som åtgärden riktas mot, eftersom denna fråga nyligen har övervägts i ett lagstiftningsärende med anledning av Skatteflyktskommitténs översyn av revisionsreglerna på skatteområdet.

Bakgrund

Förvaltningsdomstols beslut rörande åtgärder enligt tvångsåtgärdslagen omfattas inte av sekretess. En myndighet har i svar på Ekobrottsberedningens enkät påtalat att detta inte sällan skapar problem när polisen och åklagare i samråd med en skattemyndighet planerar en gemensam 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.

Med stöd av tvångsåtgärdslagen får det beslutas om revision i den reviderades verksamhetslokaler, om eftersökande och omhändertagande av handlingar, om granskning utan föregående föreläggande om kontrolluppgift samt om försegling av lokal, förvaringsplats eller annat utrymme. Beslut fattas som regel av länsrätten. Den som berörs av ett beslut om tvångsåtgärder skall i princip omedelbart underrättas om detta. Undantag från denna princip får dock göras om det kan befaras att det därigenom blir svårare att genomföra åtgärden. I sådana fall underrättas den berörde i samband med att åtgärden företas. Ett avslag på en skattemyndighets begäran om tillstånd till tvångsåtgärder anses däremot inte kunna undanhållas den som berörs av beslutet. Därigenom går överraskningsmomentet förlorat och skattemyndigheten har liten möjlighet att få någon framgång med ett överklagande.

Överväganden

Frågan om beslut enligt tvångsåtgärdslagen bör kunna hemlighållas togs nyligen upp av Skatteflyktskommittén i betänkandet Översyn av revisionsreglerna (SOU 1996:79). Bakgrunden var ett förslag från Riksskatteverket om att domstolarna borde ges möjlighet att underlåta att underrätta den enskilde om ett beslut i fråga om tvångsåtgärder, till dess att beslutet vunnit laga kraft. Detta förslag hade enligt

Skatteflyktskommittén utsatts för stark kritik från flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över verkets förslag. Kommittén konstaterade att de aktuella frågeställningarna och problemen återfinns även inom andra rättsområden och att en bestämmelse i enlighet med Riksskatteverkets förslag skulle avvika från gängse bestämmelser inom svensk förvaltningsprocess. Kommittén fann därför inte skäl att föreslå den av Riksskatteverket förordade ändringen (betänkandet s. 71 f.). Frågan togs inte upp i propositionen med förslag till ändringar i bl.a. tvångsåtgärdslagen (prop. 1996/97:100).

Även om vi delar uppfattningen att det är en svaghet att beslut i domstol enligt tvångsåtgärdslagen aldrig kan undanhållas den berördes tillfälligt finner vi – med hänsyn till att frågan så nyligen har övervägts i ett lagstiftningsärende – inte anledning att på nytt ta upp den.

18.3 Sekretess för brottsförebyggande arbete

I våra direktiv har framhållits som särskilt problematiskt att reglerna i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § om sekretess i brottsförebyggande arbete inte gäller för skattemyndigheter. Genom de lagändringar som gjordes i samband med att skattebrottsenheterna inrättades omfattas numera även skattemyndigheternas verksamhet av sekretess enligt dessa paragrafer. Något behov av lagändring föreligger därför inte.

19 Företredning

19.1 Bakgrund

Riksåklagaren har i svar på Ekobrottsberedningens enkät påpekat att en myndighet som överväger att göra en anmälan inte kan rådgöra med åklagaren i frågan och att det inom ramen för en företredning bör vara tillåtet för de myndigheter som samverkar mot ekonomisk brottslighet att fritt utbyta information med varandra. Riksenheten mot ekonomisk brottslighet har framhållit att det bör skapas möjligheter för myndigheter att utbyta information under en företredning och särskilt pekat på de problem det medför att bl.a. bankers tystnadsplikt inte bryts förrän förundersökning har inletts.

I direktiven framhålls polisens och åklagarnas svårigheter att få tillgång till de uppgifter hos andra myndigheter som behövs under företredning. Till våra förstahandsuppgifter hör därför, enligt direktiven, reglerna för informationsutbyte i fasen omedelbart innan förundersökning inleds. Med företredning avses ett oreglerat förstadium till den formella förundersökningen.

I detta avsnitt behandlas företredningsinstitutet och frågan om informationsutbyte under företredning. I avsnitt 15.3.2 har vi tagit upp frågan om banksekretessen under företredning.

19.2 Den rättsliga regleringen

19.2.1 Grundläggande regler om förundersökning

Förundersökningsförfarandet regleras i rättegångsbalken. Vid sidan av detta formellt reglerade förfarande har successivt växt fram olika arbetsmetoder hos framför allt polisen vilka delvis faller inom förundersökningsförfarandet och i andra fall ligger i stadiet innan förundersökningen.

Reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken. Av 1 § följer att förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av något annat skäl finns anledning att anta att ett brott

som hör under allmänt åtal har förövats. Under förundersökningen skall enligt 2 § utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal mot honom föreligger. Vidare skall målet beredas så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen.

Tröskeln för inledande av förundersökning har satts lågt i och med att det räcker att det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. En förundersökning kan inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott. Misstanken måste visserligen avse en konkret brottslig gärning men det är inte nödvändigt att man känner till gärningens alla detaljer och inte heller exakt när, var och hur den har förövats. Däremot räcker det inte att det kan antas att någon ägnar sig åt brottslig verksamhet, t.ex. narkotikahantering (Per-Olof Ekelöf i SvJT 1982 s. 638).

Förundersökningen omfattar såväl det förberedande spanings- och efterforskningsarbete som polisen (eller tullen) med anledning av en konkret händelse utför, för att fastställa om brott över huvud taget har förövats, som det fortsatta arbetet med att utreda om det finns skäl till misstanke mot någon person.

Vidare omfattar förundersökning den fortsatta utredning som företas sedan misstanken har riktats mot en viss person (SOU 1938:44 s. 285). I princip allt utredningsarbete som syftar till att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott och om tillräckliga skäl för åtal mot en viss person föreligger är enligt förarbetena att betrakta som förundersökning. Bakom detta synsätt torde ligga att den enskilde inte skall gå miste om de rättssäkerhetsgarantier som följer med rättegångsbalkens regler; inte ens om det är förhållandevis oklara misstankar som skall utredas. Det är således inte tillåtet för de brottsutredande myndigheterna att kringgå bestämmelserna om förundersökning genom att förklara att en undersökning avser att klarlägga om förundersökning skall inledas. Här bör framhållas att det vid utredning av ekonomisk brottslighet ofta redan från början står klart vem eller vilka som står bakom ett eventuellt brott medan det är betydligt mera oklart vari brottet består, dvs. om förfarandet är straffbart och hur detta i så fall skall rubriceras.

I sammanhanget bör även nämnas att en polisman har rätt att i omedelbar anslutning till ett brott vidta vissa utredningsåtgärder (s.k. förstahandsåtgärder) innan formellt beslut om förundersökning har hunnit fattas. Regler om detta finns i 23 kap. 3 § tredje stycket och 8 § tredje stycket rättegångsbalken. En regel motsvarande den i 23 kap. 3 § tredje stycket har nyligen föreslagits för tullens del (se Ds 1998:53.). Dessa regler saknar intresse för utredning av ekonomisk brottslighet.

Utanför förundersökning faller sådant allmänt spaningsarbete som polisen (eller tullen) bedriver utan att det förekommer något tecken på att konkreta brott har förekommit. Sådant spaningsarbete kan t.ex. riktas mot en känd brottsling som har permission eller nyligen har frigetts från ett fängelsestraff eller mot en lokal där det tidigare förekommit exempelvis narkotikahandel. Underrättelseverksamhet faller också utanför (se avsnitt 10.2.3).

Det kan också nämnas att det från tid till annan används andra uttryck för sådan verksamhet som ligger utanför förundersökningsverksamheten, såsom t.ex. "förspaning" och "för-förundersökning". Dessa uttryck, som inte har något rättsligt innehåll, saknar också intresse för de frågor vi behandlar här.

19.2.2 Förutredning

Förutredning är, som nyss har sagts, ett oregerat förstadium till den formella förundersökningen. Med förutredning avses punktvisa åtgärder som en förundersökningsledare vidtar för att få ett tillräckligt underlag för att besluta om en formell förundersökning skall inledas eller ej (Ds Ju 1979:15 s. 37 ff., SOU 1992:61 s. 271 ff. och JO 1997/98 s. 98). Det kan röra sig om åtgärder av skilda slag, såsom kompletterande upplysningar från en anmälare i ett bestämt syfte eller kontroll av att en anmäld händelse har inträffat. Som exempel har angetts att undersökningsledaren efter en anmälan om mordbrand kontrollerar att en brand verkligen har anlagts på den angivna platsen. Undersökningsledaren kan också tveka om den rätta rubriceringen av gärningen i ett fall där något av alternativen skulle kunna ge anledning till förundersökningsbegränsning. En anmälan om undanskaffande av avbetalningsgods kan t.ex. behöva kompletteras för att alternativen olovligt förfogande och bedrägeri skall bli tillräckligt belysta. Om det påstådda brottet har begåtts i utlandet kan det vara nödvändigt för förundersökningsledaren att skaffa uppgifter om innehållet i utländsk rätt för att utröna om det finns rättsliga förutsättningar för att beivra brottet i Sverige.

Den nuvarande tolkningen av begreppet förutredning medför att sådan utredning i huvudsak bara kan förekomma med anledning av en anmälan om brott. Med anmälan om brott brukar menas att någon lämnar uppgifter på eget initiativ till polis eller åklagare. En anmälan kan också upprättas av polis eller åklagare med anledning av egna iakttagelser. Anmälan behöver inte vara formaliserad, utan kan i stort sett betecknas som en hänvändelse till polis eller åklagare angående brott (BRÅ PM 1982:6, s. 61 f.).

Förutredning är ett helt oreglerat förfarande. I vissa avseenden anses reglerna om förundersökning och förundersökningsledning kunna tillämpas analogt. Exempelvis anses samma dokumentationskrav gälla för åtgärder vidtagna under förutredning som under förundersökning. Vidare anses frågor om förutredning ankomma på den som skall leda förundersökningen rörande brottet. Kompletterande upplysningar anses få inhämtas genom förhör med målsäganden eller annan anmälare, medan däremot förhör inte får hållas med andra personer. Straffprocessuella tvångsmedel får användas endast om förundersökning har inletts.

19.2.3 Förutredning vid misstanke om ekonomisk brottslighet

Förundersökning får bara användas i de fall där det objektivt finns något påtagligt som gör att man kan anta att det har förekommit ett brott. Ett beslut om förundersökning skall innehålla uppgift om vilket brott som skall utredas. Detta ställer krav på att förundersökningsledaren på objektiva grunder kan ange vad som utgör brottet. Av rättssäkerhetsskäl har också uppställts krav på att tid och plats om möjligt skall kunna anges. Avsikten med reglerna är att de många och ingripande befogenheter som en förundersökning ger utrymme för inte skall kunna utnyttjas för andra situationer.

Ett grundläggande problem vid handläggningen av anmälningar om ekonomisk brottslighet är att materialet ibland är otillräckligt för ett beslut att inleda förundersökning. Ekonomisk brottslighet skiljer sig, som tidigare har nämnts, från annan brottslighet bl.a. på det sättet att de förfaranden som ifrågasätts ofta utgör led i en affärsverksamhet som i sig är laglig. Ifrågasatta transaktioner är normalt också i sig lagliga men kan, i sitt sammanhang, utgöra brott. Som exempel kan nämnas att köp och försäljning, import och export etc. är normala led i affärsverksamhet men kan utnyttjas för exempelvis skatteundandraganden eller brott mot borgenärer. En insättning på ett bankkonto kan vara en normal transaktion men också ett led i en muta.

I motsats till vad som är fallet vid traditionell brottslighet – såsom våldsbrott, narkotikabrott eller vanliga förmögenhetsbrott – kan man i många fall inte avgöra om det har förekommit brott enbart av uppgifterna i en brottsanmälan. Det finns nämligen som regel inga yttre tecken på brott utan enbart på affärshändelser som, beroende på omständigheterna, kan vara tillåtna eller olagliga. Härtill kommer att det ofta finns uppgifter som talar mot att det har förekommit brott och att den skriftliga dokumentation som är tillgänglig antingen kan vara

knapphändig eller, om det är fråga om en anmälan mot en tidigare affärskompanjon, kan vara selekterad.

Det krävs normalt tillgång till åtskilliga handlingar och en ingående juridisk analys för att skilja fall av dålig affärsmoral från vad som är brottsligt och att skilja moraliskt tvivelaktig men tillåten skatteplanering från skattebrott. Frågan kan vara särskilt svårbedömd om påståendet om brott riktas mot en pågående affärsverksamhet eller mot en företrädare för en myndighet. Ett beslut att inleda förundersökning kan få förödande konsekvenser om det riktar sig mot någon i ledningen för en sådan verksamhet. Är det fråga om ett börsnoterat företag kan åklagarens beslut få betydelse även för kursen.

En annan viktig faktor är att ekonomisk brottslighet i de flesta fall inte är straffbar på försöks- och förberedelsestadiet. Det ifrågasatta handlandet kan behöva analyseras även från denna utgångspunkt.

Den ekonomiska brottsligheten blir dessutom alltmer komplicerad, ofta med uttalade internationella inslag. I sistnämnda fall kan åklagaren behöva klarlägga även utländska förhållanden innan han tar ställning i frågan om förundersökning skall inledas. Avser brottsligheten skattebrott kan en ingående analys av ekonomiska förhållanden, skatteregler, bokföringstransaktioner m.m. krävas före ett ställningstagande. Detta kan kräva kontakter med andra myndigheter och utbyte av sekretessbelagda uppgifter.

Problemet med att anmälningarna inte ger tillräckligt underlag för åklagaren att besluta om förundersökning skall inledas eller ej gäller främst anmälningar från andra än skattemyndigheterna, som har god tillgång till sådant material som är relevant för utredning av ekonomisk brottslighet och vana vid att sammanställa detta. I de fall skattemyndigheterna anmäler brott på ett stadium där skatteutredning ännu inte har genomförts eller bara initierats gäller dock motsvarande även för deras anmälningar. Även anmälare som har till uppgift att vara vaksamma på tecken på brott, som exempelvis konkursförvaltare, kan långtifrån alltid presentera ett fullständigt beslutsunderlag, bl.a. av det skälet att de inte har tillgång till allt relevant material.

Ett bristfälligt underlag innebär att åklagaren står inför alternativen att underlåta att inleda förundersökning rörande något som senare visar sig vara ett mycket allvarligt brott eller att på svaga grunder inleda förundersökning i förhoppningen att den fortsatta utredningen ger tillräckligt underlag för att rättfärdiga beslutet om förundersökning. Ett tredje alternativ kan vara att genom förutredning berika underlaget för beslutet. Det är en bedömningsfråga om underlaget är tillräckligt för att inleda förundersökning i ett enskilt fall. I en sådan fråga finns det alltid utrymme för olika uppfattningar utan att den ena eller andra uppfattningen kan sägas vara rätt eller fel. Det går därför sällan att hävda att

ett beslut av detta slag varit fel även om underlaget vid en kritisk granskning ter sig bräckligt.

Det sagda innebär att behovet av förutredning är ovanligt stort när det gäller misstänkt ekonomisk brottslighet. I fall av mycket komplicerad brottslighet utnyttjas också möjligheterna till förutredning i betydande utsträckning. Det torde vara dessa förhållanden som har gjort att förutredning har pekats ut som ett särskilt problemområde i direktiven för vårt arbete.

Enligt proposition 1997/98:10 om skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar m.m. skall skattebrottsenheter få utföra förutredningar i fall som ligger inom deras område att utreda. En förutredning kan i dessa fall omfatta registerslagning eller inhämtande av muntliga uppgifter under hand. Som regel handlar det om att ta reda på enkla förhållanden som exempelvis vem som är arbetsgivare till en viss arbetstagare eller vem som är legal ställföreträdare för ett bolag. En förutredning kan också ta sikte på den juridiska bedömningen av föreliggande fakta (prop. s. 51 f.).

19.2.4 Två JO-fall om förutredning

JO har i två nyare beslut (beslut den 7 mars 1996, dnr 3251-1993, och den 18 april 1997, JO 1997/98 s. 98) tagit upp frågan om vilka åtgärder som kan rymmas inom en förutredning. Ett av fallen avsåg misstanke om traditionella förmögenhetsbrott och det andra misstanke om sexualbrott. Även om de således inte primärt rör samma område som vi utreder har de dock visst intresse genom de principresonemang som förs.

JO har i besluten framhållit att förutredning närmast får betraktas som ett led i tillämpningen av bestämmelserna i 23 kap. 1 § rättegångsbalken om inledande av förundersökning. Skillnaden mellan att komplettera anmälan och att göra en förutredning kan enligt JO vara hårfin. JO uttalade att de uppgifter som har lämnats av målsägande i en anmälan om t.ex. förmögenhetsbrott normalt skall anses utgöra ett tillräckligt underlag för att bedöma om förundersökning skall inledas eller ej. Om det finns omständigheter som förringar tilltron till anmälaren eller om det annars finns uppgifter som talar mot uppgifterna i anmälan kan detta enligt JO utgöra skäl att besluta att inte inleda förundersökning. Om uppgifterna inte ger anledning anta att ett brott har begåtts skall förundersökning således inte inledas. Ibland kan dock situationen vara sådan att förundersökningsledaren har ett legitimt behov av att inhämta ytterligare upplysningar som underlag för sitt ställningstagande i förundersökningsfrågan. Kännetecknande för en

situation där förutredning kan vara nödvändig är att brottsmisstankarna antingen är vaga eller obestämda eller förekommer tillsammans med andra faktorer som motverkar det intryck som misstankarna ger.

En kompletterande utredning i en situation som den nyss angivna måste enligt JO hålla sig inom mycket snäva ramar. Det skall enligt JO vara fråga om punktvisa åtgärder som syftar till att genom en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden berika beslutsunderlaget i förundersökningsfrågan. Förundersökningsledaren kan t.ex. inhämta visst skriftligt material för att få någon fråga särskilt belyst. Det får enligt JO vidare anses tillåtet att be anmälaren att lämna kompletterande muntliga uppgifter i de hänseenden som bedöms vara relevanta i sammanhanget. I vissa situationer ansåg JO det inte uteslutet att polis eller åklagare också kunde få vända sig till en målsägande som inte själv är anmälare med önskemål om att få ta del av skriftligt material eller att få muntliga upplysningar. JO underströk emellertid att en förutredning under inga förhållanden får sträcka sig längre än vad som krävs för att förundersökningsledaren skall kunna ta ställning i frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Det får enligt JO således aldrig bli fråga om att vidta några åtgärder som har karaktär av brottsutredning. JO framhöll också vikten av att det görs klart för anmälaren respektive målsäganden att förundersökning inte har inletts och att dennes medverkan därför är helt frivillig. JO menade att det under inga förhållanden kan godtas att förhör hålls med någon som av en anmälare har utpekats som misstänkt eller med vittnen till det påstådda brottet.

I båda de av JO granskade fallen riktades skarp kritik mot de bitvis omfattande utredningsåtgärder som hade vidtagits – förhör med målsägande, vittnen och, i det ena fallet, den som utpekats som misstänkt – inom ramen för s.k. förutredning.

19.2.5 Sekretess vid förutredning

Den allmänna uppfattningen är att reglerna om förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § första stycket 1 och 9 kap. 17 § första stycket 1 sekretesslagen blir tillämpliga på en brottsanmälan så snart den har upptagits av myndigheten, även om det skulle dröja viss tid innan den egentliga handläggningen av ärendet påbörjas. JO har tidigare uttalat att det inte finns någon anledning att ifrågasätta denna tillämpning i fall där en brottsanmälan är av sådant slag att den på det sätt som åsyftas i 23 kap. 1 § rättegångsbalken ger anledning till antagande att brott har begåtts (JO 1992/93 s. 199). Det torde enligt JO vara möjligt att se på saken på samma sätt om det endast krävs kompletterande utrednings-

åtgärder för att man skall kunna konstatera att denna nivå uppnåtts (JO:s beslut den 7 mars 1996, dnr 3251-1993). I ett sådant fall borde enligt JO såväl innehållet i anmälan som de uppgifter som har inhämtats vid en förutredning kunna omfattas av förundersökningssekretess. I det av JO granskade fallet hade det emellertid gått nästan två år från den första polisanmälan till dess förutredningen avslutades med ett beslut att inte inleda förundersökning.

Enligt JO bör sekretesslagens regler varken ges en extensiv eller analogisk tolkning eftersom de innebär begränsningar av grundlagskyddade rättigheter. Det kunde därför starkt ifrågasättas om reglerna om förundersökningssekretess hade kunnat tillämpas på de uppgifter som inhämtades under förutredningen. Däremot skulle det enligt JO kunna hävdas att ett sekretesskydd för de uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som tillförts en utredning av det här aktuella slaget följer av regeln i 9 kap. 17 § första stycket 4. Enligt JO finns det dock anledning att förmoda att lagstiftaren vid tillkomsten av denna regel inte haft sådana situationer i åtanke. Sammanfattningsvis har JO därför ansett det oklart vad som gäller i sekretesshänseende för uppgifter som har inhämtats under en förutredning.

Möjligheterna att inhämta sekretessbelagda uppgifter innan förundersökning har inletts, t.ex. som ett led i en förutredning, är mycket små. Reglerna i 14 kap. sekretesslagen är knutna till begreppen förundersökning respektive misstanke om brott. Sistnämnda uttryck torde, på samma sätt som motsvarande uttryck i rättegångsbalken, syfta på ett konkret brott. På ett område har av detta skäl särregler införts för att skapa utrymme för en effektiv brottsbekämpning, nämligen när det gäller penningtvätt (se avsnitt 15.2.3).

19.3 Bör förutredning regleras?

19.3.1 Tidigare ställningstagande

Tanken på en rättslig reglering av förutredning har tidigare avvisats i ett betänkande av Åklagarutredningen -90 Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61). Där anfördes (s. 368 ff.) att åtgärder under en förutredning faller inom ramen för polis och åklagares allmänna åtagande att verka för beivrande av brott. Eftersom det kan bli fråga om åtgärder av mycket skilda slag och behovet av insatser är svårt att förutse, skulle en reglering bli så allmänt hållen att det enligt Åklagarutredningen fanns en påtaglig risk för att den inte skulle ge någon direkt ledning för verksamheten. Enligt utredningens uppfattning

fanns det behov av reglering endast i den utsträckning detta var erforderligt med hänsyn till skyddet för den enskildes integritet eller annan liknande omständighet. De allmänna regler som gäller för polis- och åklagarverksamheten, såsom kraven på objektivitet och proportionalitet, var dock enligt utredningen tillräckliga för att skydda den enskildes intressen. Utredningen framhöll att det ankommer på den som leder förutredningen att se till att den inte drivs längre än vad som är tillåtet. Så snart det finns förutsättningar för att inleda förundersökning menade Åklagarutredningen att förutredningen skall övergå i en formell förundersökning.

Frågan om förutredning berördes inte i propositionen som behandlade Åklagarutredningens förslag.

19.3.2 Överväganden

Vi föreslår inte någon reglering av institutet förutredning. Så länge detta begrepp, som numera framför allt genom uttalanden av JO har fått relativt fasta former, saknar juridiskt-tekniskt innehåll är det inte möjligt att skapa regler om sekretessgenombrott för detta stadium innan förundersökning. Vi föreslår därför inte heller några sådana regler.

Förundersökningströskeln utgör för närvarande en gränslinje i sekretesshänseende. När förundersökning har inletts har polis och åklagare möjlighet att få del av sekretessbelagda uppgifter i en helt annan utsträckning än innan. Ett exempel på detta är banksekretessen. Ett annat är bestämmelserna i 14 kap. 2 § fjärde och femte styckena sekretesslagen. En reglering av förutredning skulle kunna skapa rättsliga förutsättningar för att inhämta uppgifter som kan vara avgörande för frågan om förundersökning skall inledas.

För de allra flesta typer av brottsutredningar är de nuvarande reglerna om inledande av förundersökning enligt vår mening fullt tillräckliga och väl avvägda. Det är från rättssäkerhetssynpunkt lika viktigt att förundersökning inte inleds om det inte finns en tillräckligt välgrundad misstanke, som att förundersökning kommer till stånd i de fall det verkligen har begåtts ett brott. De två tidigare nämnda JO-besluten – som båda avser händelser efter Åklagarutredningens analys – visar emellertid enligt vår mening att skyddet för den enskilde inte har varit så starkt som Åklagarutredningen förutsatte.

I detta sammanhang är utredningar om ekonomisk brottslighet speciella. Som framgått ovan är behovet av förutredning särskilt stort

vid misstanke om ekonomisk brottslighet, med tanke på brottslighetens struktur och svårigheterna att skilja lagligt från olagligt. Ett beslut om att inleda förundersökning för ekonomisk brottslighet kan få svåra konsekvenser om det riktar sig mot någon i ledningen för ett livskraftigt företag. Å andra sidan kan ett beslut att inte inleda förundersökning mot en verksamhet som innehåller inslag av kvalificerad ekonomisk brottslighet leda till att en varhärd inte blir undanröjd. Det är därför angeläget att åklagaren får tillgång till tillräckligt material för sin bedömning. Detta förutsätter, som nyss nämnts, ofta komplettering i form av förutredning. Utvecklingen under 1990-talet pekar entydigt mot att ekonomisk brottslighet blir alltmer svårutredd och att den internationella anknytningen ökar. Det redan tidigare manifesterade behovet av att kunna vidta vissa kontrollåtgärder innan beslut fattas om förundersökning skall inledas eller ej kommer sannolikt att öka ytterligare.

Mot den bakgrunden – och då en misstanke om ekonomisk brottslighet ofta får stor spridning och kan vålla obotlig skada i affärsförhållanden – framstår det alltmer som en svaghet från rättssäkerhets-synpunkt att förutredning är ett oreglerat förfarande.

För vår del är det dock inte i första hand den frågan utan frågan om hur man skall kunna tillgodose behovet av informationsutbyte innan förundersökning har inletts som står i fokus.

Vi har i det föregående tagit ställning emot att skapa särskilda sekretessregler för utredning av ekonomisk brottslighet eller att rucka på de grundläggande principerna i dagens rättsliga system för sekretess och informationsutbyte. Om man vill åstadkomma bättre möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att utbyta information måste man kunna knyta nya regler till situationer som det är möjligt att rättsligt definiera och avgränsa. Detta kan utgöra ett skäl att nu reglera förutredningsinstitutet. Alternativet är att avstå från att ge brottsbekämpande myndigheter tillgång till ytterligare information i stadiet omedelbart innan förundersökning.

Det som står att vinna med en reglering av förutredning är att åklagaren har möjlighet att inhämta ett bättre underlag för sitt ställningstagande, vilket dels leder till att den enskilde inte i samma utsträckning riskerar att bli föremål för en utredning som läggs ner så snart den har inletts och åklagaren har fått tillgång till handlingar som visar att det inte förelåg något brott, dels att resurser inte satsas på sådana utredningar. Rättssäkerheten höjs liksom kvaliteten på det brottsutredande arbetet, samtidigt som resurser kan ägnas åt de straffbara fallen.

Vi har under arbetets gång diskuterat olika lagtekniska lösningar rörande förutredning och därvid har skilda meningar om behovet av

reglering och hur en reglering skulle kunna utformas yppats. Företrädare för Justitiedepartementet har framhållit att en reglering av företredningsförfarandet inte är önskvärd. Vi har därför avstått från att framlägga förslag om en sådan reglering. Därmed saknas enligt vår mening de nödvändiga förutsättningarna för att reglera sekretessgenombrott på stadiet omedelbart innan förundersökning. Vi lägger därför inte fram något förslag om sekretessgenombrott under företredning och inte heller i övrigt några förslag som berör företredning.

20 Frågor om insyn och sekretess

20.1 Bakgrund

En grundläggande princip i ett rättssamhälle är att en part i ett mål eller ärende skall ha fri insyn i de förhållanden som läggs till grund för en domstols eller en myndighets avgörande. Såvitt gäller mål som handläggs av allmän domstol har denna princip ansetts vara så naturlig att den inte har behövt komma till direkt uttryck i rättegångsbalken. Uttryckliga regler om parts rätt till insyn i mål och ärenden finns däremot i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Beträffande en misstänkts rätt att få del av material på förundersökningsstadiet finns det regler i rättegångsbalken.

I svaren på Ekobrottsberedningens enkät har en myndighet påpekat att det är oklart om bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen om partsinsyn gäller hos polis och åklagare i förhållande till en målsägande. Rikspolisstyrelsen har framhållit att en myndighet, som får sekretessbelagda uppgifter från polisen och tillför dessa till ett ärende, har mycket små möjligheter att vägra att lämna ut uppgifter till den som är part i ärendet. Detta torde hämma polisens benägenhet att lämna uppgifterna. Riksskatteverket har påpekat att en anmälan om brott, som översänds från en konkursförvaltare till kronofogdemyndigheten och tillsynsmyndigheten i konkurs ofta tillförs pågående indrivningsärenden respektive tillsynsakten. Därmed skulle enligt verket gäldenären få rätt till insyn i handlingarna på grund av sin partsställning.

I direktiven har frågan om parts rätt till insyn tagits upp. I dessa sägs att regeln i 14 kap. 5 §, om förhållandet mellan sekretess och rätten till partsinsyn, anses svår att tolka. Ett näraliggande område som också väcker frågor är misstänkta och målsägandes rätt till insyn i förundersökningsmaterial. I direktiven framhålls att reglerna om partsinsyn i vissa fall kan leda till att den som är misstänkt för brott får insyn i polisens utredningsmaterial via en annan myndighet.

Vi tar i detta avsnitt upp dels frågan om insyn i den brottsbekämpande verksamheten, dels frågan om part eller annans rätt till insyn vållar problem vid samverkan mellan myndigheter.

20.2 Den rättsliga regleringen

20.2.1 Förundersökning och annan brottsbekämpning

I förarbetena till sekretesslagen framhålls att regeln om partsinsyn (14 kap. 5 §) bara gäller ärende i den betydelse som begreppet har i tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen (prop. 1979/80:2 del A, s. 333). En viktig fråga är således om de förfaranden som förekommer vid brottsbekämpning utgör ärenden i nyss nämnda mening.

Reglerna om förundersökning finns, som tidigare nämnts, i 23 kap. rättegångsbalken och vissa därtill anknutna författningar. Förundersökningsförfarandet skiljer sig i stor utsträckning från domstolsförfarandet. Förundersökning är ett förprocessuellt förfarande, avsett att ersätta den förberedelse som förekommer i tvistemål. Medan rättegången kringgärdas av ett stort antal förfaranderegler och präglas av ett stort mått av förutsebarhet, har förundersökningsförfarandet ett betydande mått av flexibilitet. Reglerna om förundersökning har ramkaraktär, kombinerat med detaljregler angående tvångsmedel och andra frågor av särskild vikt för rättssäkerheten (Karnov, s. 2 684). Vad som är viktigt i detta sammanhang är det förhållandet att förundersökning inte är ett sedvanligt förvaltningsrättsligt förfarande. Detta har utvecklats närmare av Åtalsrättskommittén i SOU 1976:47 s. 272. Kommittén uttalar bl.a. följande.

När det gäller förundersökningsreglernas formella utformning, är det ett framträdande drag att lagstiftaren sett förfarandet uteslutande som ett *faktiskt handlande*. Man laborerar alltså inte med något *ärende- eller målbegrepp*, varvid omständigheter av ett eller annat slag skulle leda till att ett ärende/mål blir anhängigt hos myndigheten och att målet/ärendet under givna förutsättningar får avslutas, med beslut av den ena eller andra innebörden (åtal, åtalsunderlåtelse, avskrivningsbeslut). Ett påfallande drag är att uttrycklig reglering saknas i avseende på besvärsmått när det gäller skilda beslut i förundersöknings-skedet; överprövningsinstitutet, som har vuxit fram i praxis, synes dock täcka förevarande behov. — — —

Att reglerna om förundersökning har nu angivna drag sammanhänger säkerligen med att de tillkom vid en tid då förvaltningsprocessen ännu inte utmejslats närmare. Enligt vad kommittén erfarit fann både besvärssakkunniga (SOU 1964:27) och den arbetsgrupp som utarbetade grundreglerna för nu gällande förvaltningsförfarande (SOU 1968:27), att förunder-

sökningsreglerna är svåra att passa in i ett förvaltningsprocessuellt system.

Åtalsrättskommittén övervägde om regleringen av förundersökning skulle ändras så att en förundersökning skulle utgöra ett ärende i förvaltningsrättslig mening men avstod från att föreslå detta. Även senare utredningar har avstått från att ändra förundersökningsförfarandets rättsliga status.

Polisens, åklagarnas och tullens brottsbekämpande verksamhet har också, av detta skäl, uttryckligen undantagits från förvaltningslagens tillämpningsområde såvitt gäller flertalet bestämmelser i den lagen (32 § förvaltningslagen). Regeln i 16 § om partsinsyn tillhör de bestämmelser som på grund av undantaget inte gäller för förundersökning.

Förundersökning anses fortfarande ha samma rättsliga status, dvs. som ett faktiskt handlande. Detta har betydelse för frågan om någon kan vara part i en förundersökning.

När det gäller polisens och tullens övriga brottsbekämpande verksamhet är det ännu tydligare att det är fråga om faktiskt handlande. Detta gäller exempelvis spaningsverksamhet, underrättelseverksamhet och brottsförebyggande arbete. Som vi tidigare nämnt är dessa former av verksamhet till sitt innehåll rättsligt oreglerade.

20.2.2 Rättegångsbalkens regler om insyn i förundersökning m.m.

I de delar av polisens och tullens brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet, som inte är reglerade på annat sätt än att de allmänt omnämns som arbetsuppgifter, finns det av naturliga skäl inte några regler om rätt till insyn. Det finns såvitt vi har kunnat finna, utöver tryckfrihetsförordningens regler, inte heller någon annan lagstiftning eller några allmänna rättsprinciper ur vilka en rätt till insyn skulle kunna härledas. Det ligger också i sakens natur att oreglerad verksamhet av detta slag oftast riktar sig mot en obestämd krets av personer, varför det inte finns behov av insynsregler i samma utsträckning som i förvaltningsförfarandet.

Regleringen i rättegångsbalken av förundersökning innehåller bestämmelser, som tillförsäkrar den misstänkte och hans försvarare viss insyn. I 23 kap. 18 § föreskrivs att när förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brott skall han, när han hörs, underrättas om misstanken. Efter denna tidpunkt har den misstänkte och hans försvarare enligt samma paragraf rätt att fortlöpande – i den mån det kan ske utan men för utredningen – ta del av vad som förekommit i förundersökningen. De har också rätt att

begära att utredningen kompletteras. Åtal får inte väckas innan de fått möjlighet att ta del av allt material i utredningen och fått skäligt rådrum att begära ytterligare utredning. Det har ansetts att det inte går att undanhålla den misstänkte information om något material i detta skede (JO 1964 s. 214, JO 1965 s. 198, Ds Ju 1979:15 s. 113, JO 1992/93 s. 203, jfr dock prop. 1986/87:89 s. 145). Beträffande den äldre sekretesslagstiftningen se JO 1964 s. 132.

Bestämmelserna i 23 kap. 18 § ger den misstänkte och hans försvarare rätt till insyn men inte automatiskt rätt till handlingar som upprättats under förundersökningen. En sådan rätt uppkommer först när åtal har beslutats. Rätten till insyn omfattar även handlingar som inte är allmänna. Förundersökningsprotokoll anses inte bli allmänna handlingar förrän de är färdigställda (JO 1971 s. 88 och 1980/81 s. 122), eller om ärendet avslutas utan att fullständigt protokoll har upprättats, när ärendet arkiveras. Hos åklagaren blir förundersökningsmaterialet allmän handling när beslut fattas i åtalsfrågan, oavsett om det är fråga om ett färdigställt protokoll eller ej.

När åtal har väckts har den misstänkte eller hans försvarare enligt 23 kap. 21 § rätt att på begäran få en utskrift av förundersökningsprotokollet, som skall innehålla det för den kommande processen relevanta materialet. Om en förundersökning inte föranleder åtal föreligger inte någon ovillkorlig rätt för den misstänkte att få utskrift av protokoll eller anteckningar (N. Gärde m.fl. Nya rättegångsbalken, s. 314, prop. 1986/87:89 s. 148). Regeringsrätten har dock i praxis tillerkänt den misstänkte en sådan rätt (se avsnitt 20.2.6).

Rättegångsbalken innehåller inte några regler som ger målsägande rätt till insyn i förundersökningsförfarandet. En målsägande har inte heller någon rätt att få tillgång till handlingar, innan åtal har väckts.

Rättegångsbalkens regler ger således inte den som har rätt till insyn i ett straffprocessuellt förfarande en obetingad rätt att när som helst få utlämnade handlingar innehållande hemliga uppgifter. Hans rätt bestäms i stället av vad som gäller enligt rättegångsbalken i olika situationer (JO 1993/94 s. 83).

I sekretesslagen finns det bestämmelser om partsinsyn i 14 kap. 5 §. Den bestämmelsen ger inte i sig någon rätt till partsinsyn. Den reglerar enligt förarbetena enbart den konflikt som kan uppstå när det, på grund av en annan författningsbestämmelse eller av annat skäl, finns en rätt till partsinsyn, samtidigt som det material som insynen avser omfattas av sekretess (prop. 1979/89:2 del A, s. 333). Paragrafen är således över huvud taget inte tillämplig om det är fråga om ett förfarande där det inte förekommer sökande, klagande eller annan part. Den gäller självfallet inte heller i förhållande till den som inte uppfyller kraven på att vara part. I paragrafens andra stycke regleras förhållandet mellan

sekretesslagens reglering och rättegångsbalkens, på så sätt att sekretess inte begränsar en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende. Vidare föreskrivs att en part alltid har rätt att ta del av dom eller beslut i ett ärende.

Enligt 14 kap. 10 § får en myndighet uppställa förbehåll som inskränker en enskild mottagares rätt att lämna uppgifter vidare eller att utnyttja uppgifter bl.a. när myndigheten lämnar sekretessbelagda uppgifter till parter och ombud. Om utlämnandet i stället äger rum med stöd av rättegångsbalkens regler finns inte den möjligheten. I sådana fall kan inte något förbehåll uppställas mot vare sig den tilltalade eller hans försvarare (JO 1993/94 s. 83; se även prop. 1986/87:89 s. 147).

I brottmålsprocessen har, som tidigare nämnts, en part i princip en oinskränkt rätt till insyn. Denna rätt har ansetts så självklar att den inte direkt uttryckts i rättegångsbalken; den kan däremot indirekt utläsas av ett flertal regler i balken (se prop. 1986/87:89 s. 145 och 147 f.).

Enligt förarbetena till sekretesslagen har det ansetts främmande för handläggningen vid allmän domstol att undanhålla en part viss utredning. Av rättegångsbalken följer nämligen, direkt eller indirekt, att en part alltid har rätt att ta del av alla omständigheter som domstolen grundar sitt avgörande på; därmed dock inte sagt att han har rätt att få utlämnat en handling av vilken dessa omständigheter framgår (Regner s. 14:44). Därför har bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket tillkommit. Denna regel 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. Vidare föreskrivs att sekretess aldrig hindrar part i mål eller ärende att ta del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Av detta följer i sin tur att sekretesslagens regelsystem över huvud taget inte kan åberopas mot parten i dessa hänseenden.

Frågan om den misstänkte och målsäganden är parter i en förundersökning har diskuterats ingående dels av JO i samband med granskning av det s.k. buggningsmålet, dels av Buggningsutredningen. I båda fallen vilar övervägandena på mycket omfattande genomgångar av förarbeten, rättsfall och uttalanden i doktrin och praxis. Vi återger därför i det följande de synpunkter och slutsatser som framkommit.

20.2.3 JO:s beslut i det s.k. buggningsmålet

Frågan om vilken insynsrätt en *målsägande* har under förundersökning och i brottmålsrättegång har ingående behandlats av JO vid prövning av domstolarnas handläggning av det s.k. buggningsmålet (JO 1995/96

s. 36 ff.). Efter en genomgång av uttalanden rörande tillämpningen av 14 kap. 5 § gick JO in på frågan om reglerna i paragrafens första stycke är tillämpliga i brottmål och uttalade därvid bl.a. följande (s. 50 f.).

Jag kan för egen del inte finna att det på det straffprocessuella området skulle föreligga någon annan skyldighet för en myndighet att lämna ut material till en part än den som uttryckligen eller underförstått följer av rättegångsbalken. Jag vill i detta sammanhang särskilt erinra om att det av 32 § förvaltningslagen följer att denna lags regler om partsinsyn inte är tillämpliga i den verksamhet hos polis och åklagare som regleras av rättegångsbalken. Förundersökningsförfarandet, som tillkom långt före den moderna förvaltningsprocessen, har av lagstiftaren uteslutande setts som ett faktiskt handlande (se SOU 1976:47 Färre brottmål s. 272).

Det kan då konstateras att en målsägande över huvud taget inte intar en partsställning i något skede av förundersökningsförfarandet och att rättegångsbalken inte heller innehåller någon regel om rätt för honom till insyn i utredningen under detta skede motsvarande den bestämmelse som för den misstänktes del är intagen i 23 kap. 18 § rättegångsbalken (se även 1993/94:JuU25 s. 18). Eftersom det således inte finns något rättsligt stöd för att tillerkänna målsäganden en rätt till partsinsyn under förundersökningen, kan han enligt min mening under denna del av det straffprocessuella förfarandet inte grunda en begäran om att få ta del av material på någonting annat än den i tryckfrihetsförordningen fastslagna rätten att ta del av allmänna handlingar.

Om målsäganden sedan uppträder som part i domstolsprocessen, har han uppenbarligen den rätt att ta del av material som enligt rättegångsbalken gäller för parter. Denna rätt kan som redan nämnts över huvud taget inte begränsas med stöd av sekretesslagen, och bestämmelsen i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen saknar av detta skäl intresse i sammanhanget. Det finns däremot ingen uttrycklig grund för att hävda att rättegångsbalken, trots avsaknad av uttryckliga bestämmelser i saken skulle ge målsäganden någon rätt till insyn i material hos domstolen, utöver vad som följer av det regelsystem som åsyftas i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen. I den mån målsäganden inte på grund av denna reglering har rätt till insyn i material hos domstolen, kan han därför enligt min uppfattning, lika litet som under förundersökningen, åberopa

något annat stöd för att få tillgång till materialet än reglerna om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Jag kan på motsvarande sätt inte finna något rättsligt stöd för att den tilltalade, utöver den insynsrett som direkt framgår av rättegångsbalkens regler eller i övrigt avses i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen, skulle ha rätt till någon form av partsinsyn i det straffprocessuella förfarandet vid domstol som kan aktualisera en tillämpning av 14 kap. 5 § första stycket.

JO utvecklade härefter hur långt målsägandenas partsinsyn i en brottmålsprocess sträcker sig och hur denna insyn kan förverkligas.

20.2.4 Buggningsutredningen

Frågan om *den misstänktes* rätt till insyn i förundersökningsmaterial har behandlats av Buggningsutredningen i betänkandet Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46). Utredningen hade i uppdrag att bl.a. utreda ett antal frågor om straffprocessuella tvångsmedel. I direktiven till utredningen hade regeringen betonat att det personliga integritetsskyddet inte fick eftersättas samt att rättssäkerhetsaspekterna måste beaktas. Med hänvisning till detta tog utredningen upp frågor rörande den misstänktes rättsskyddsgarantier. Vi återger här delar av utredningens redovisning samt de slutsatser utredningen drog om innehållet i gällande rätt.

Buggningsutredningen anförde beträffande rättsreglerna på området bl.a. följande (SOU 1998:46 s. 94 ff.).

Det är en grundläggande princip i svensk rätt att den som är part i ett mål inför allmän domstol skall ha rätt att ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet i målet. Denna princip, som kommer till uttryck i 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen (1980:100), har ansetts så självklar att man inte har funnit det nödvändigt att uttryckligen slå fast den i rättegångsbalken. Den kan däremot indirekt läsas ut av ett flertal regler. Principen kommer också till uttryck i Europakonventionen. En förhållandevis utförlig redovisning för relevanta regler i rättegångsbalken och Europakonventionen finns för övrigt i JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 42 ff.

I rättegångsbalken finns en rad olika regler som rör partsbehörighet och talerätt. Begreppens närmare innebörd och rättsverkningarna av dem klargörs emellertid inte i detalj.

Såvitt gäller den misstänktes rätt att få del av material på förundersökningsstadiet finns det däremot direkta lagregler i

rättegångsbalken. Till dessa bestämmelser återkommer utredningen i det följande. — — —

När under en förundersökning så mycket material har samlats att någon skäligen kan misstänkas för brottet skall denne enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken underrättas om misstanken. Han skall vidare underrättas om sin rättighet att biträdas av försvarare (12 § förundersökningskungörelsen 1947:948). Syftet med underrättelsen är enligt Processlagberedningen bl.a. att den misstänkte skall kunna begagna sin rätt att vid förundersökningen anlita försvarare och i övrigt tillvarata sina intressen (SOU 1938:44 s. 293). Underrättelsen behöver enligt bestämmelsen dock inte lämnas förrän den misstänkte hörs. Det föreligger ingen skyldighet för åklagare och polis att föranstalta om förhör så snart erforderlig bevisstyrka har uppnåtts. Förhöret (och därmed underrättelsen) kan därför komma att anstå (Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2 s. 23:63). Särskilda bestämmelser om underrättelse angående misstanken finns i 9 § tredje stycket förundersökningskungörelsen (vid framställning till rätten om vittnesförhör under förundersökningen), 24 kap. 9 § (vid anhållande), 25 kap. 4 § (vid reseförbud), 27 kap. 13 § (vid beslag) och 28 kap. 9 § rättegångsbalken (vid husrannsakan). Enligt 23 kap. 18 § första stycket har vidare den misstänkte och hans försvarare efter underrättelsen rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som förekommit vid undersökningen. Det är dock att notera att den misstänktes rätt i detta avseende inte innefattar någon rätt att få ta del av eller få avskrift eller kopia av de handlingar vari uppgiften finns. Den successiva insynen kan fullgöras på olika sätt och måste grundas på allmänna överväganden och ske på ett med hänsyn till utredningen lämpligt sätt (RÅ Metodfrågor 1995:2 Säkerhet och skydd för bevispersoner s. 42).

Enligt 23 kap. 18 § första stycket sista meningen rättegångsbalken får åtal inte beslutas förrän den misstänkte underrättats om brottsmisstanken, fått tillfälle att ta del av förundersökningsmaterialet och fått skäligt rådrum för att ange vad han anser nödvändigt (den s.k. slutdelgivningen). Den misstänkte har vid slutdelgivning rätt att ta del av hela utredningsmaterialet (JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 214). Det är således inte möjligt att undanhålla sådant som finns i utredningen även om undersökningsledaren anser att det av olika skäl inte skall ingå i förundersökningsprotokollet (RÅ Metodfrågor 1995:2 Säkerhet och skydd för bevispersoner s. 48). Slutdelgivning lär

som regel ske genom att den misstänkte och hans försvarare underrättas om att hela utredningsmaterialet är tillgängligt för dem.

Enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken har den misstänkte och hans försvarare, så snart åklagaren beslutat om åtal, rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. — — —

Av intresse är även 14 kap. 5 § sekretesslagen. Huvudregeln är, enligt bestämmelsens första stycke, att sekretess inte hindrar 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 dock 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. Av andra stycket följer att sekretess aldrig hindrar att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Enligt andra stycket gäller vidare att sekretess inte heller innebär begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

14 kap. 5 § sekretesslagen reglerar konflikten mellan sekretesslagen och den rätt till insyn i ärendet som kan följa av andra bestämmelser, t.ex. i rättegångsbalken. Bestämmelsen kan lätt ge ett intryck av att slå fast principen om rätten till partsinsyn. Det är emellertid inte avsikten med lagrummet. I förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 Del A s. 333 f.) uttalade departementschefen bl.a. följande.

Vad härefter angår det närmare innehållet i de i 5 § föreslagna bestämmelserna reglerar dessa inte, lika litet som andra paragrafer i kapitlet, myndighets skyldighet att lämna ut handlingar eller uppgifter i annan form. I paragrafen anges endast att sekretessen viker för parts rätt till insyn i handläggningen och hur långt sekretesskraven efterges. Huruvida en part på egen begäran eller efter underrättelse ex officio är berättigad att få del av material i mål eller ärende framgår av regler i annan lag eller av rättspraxis eller allmänna principer om förfarandet vid myndigheter. I 5 § är en sådan rätt förutsatt.

Att det förhåller sig på detta sätt är dock inte alldeles oomstritt (se avsnitt 3.2.2 Partsinsyn efter det att åtal har väckts samt JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 49).

Förvaltningslagens regel i 16 § om partsinsyn är inte tillämplig i bl.a. polis-, åklagar-, skatte- och tullmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet (32 § förvaltningslagen 1986:223). Enligt Hellners och Malmqvist, *Nya förvaltningslagen*, 4:e uppl., 1995, (s. 169), får förvaltningslagen dock inte uppfattas på det viset att partsinsyn skulle vara utesluten i de typer av ärenden som av olika skäl undantagits från förvaltningslagens tillämpningsområde. Frågan om parter rätt till insyn i utredningsmaterial får bedömas efter allmänna rättsgrundsatser och med hänsyn till vilken typ av ärende det är fråga om. Hellners och Malmqvist erinrar om att förundersökningsförfarandet är noga reglerat i rättegångsbalken och anslutande författningar av administrativ natur (s. 365).

Efter att ha redovisat viktigare rättsregler, förarbetsuttalanden, uttalanden i doktrinen m.m. såvitt avser bl.a. rätten till insyn i en förundersökning, ansåg Buggningsutredningen att det förelåg ett behov av att försöka slå fast innehållet i gällande rätt och anförde bl.a. följande (SOU 1998:46 s. 111 ff.).

Rätten till insyn i en förundersökning hos polis och åklagare regleras uteslutande av bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken. Regeln i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen är över huvud taget inte tillämplig, eftersom förundersökningsförfarandet rör sig om ett faktiskt handlande och inte är ett ärende i förvaltningslagens mening. För övrigt är bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen en ren kollisionssnorm som reglerar konflikten mellan sekretesslagen och den rätt till insyn i ärendet som kan följa av andra bestämmelser, t.ex. i rättegångsbalken (jfr dock RÅ 1995 ref. 28).

Den misstänktes rätt till insyn inträder först när han, enligt 23 kap. 18 § första stycket första meningen rättegångsbalken, underrättas om brottsmisstanken. Före denna tidpunkt finns det över huvud taget ingen rätt till insyn. Sekretess gäller då enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen, vilken bestämmelse träffar inte bara utomstående utan även den som är föremål för förundersökningen. Efter underrättelsen har den misstänkte och hans försvarare, enligt 23 kap. 18 § första stycket andra meningen rättegångsbalken, däremot rätt till en fortlöpande insyn i förundersökningen, dock endast under förutsättning att det kan ske utan men för utredningen. Det är att notera att detta emellertid inte innebär någon rätt att ta del av handlingar eller

kopior av handlingar. Den successiva rätten till insyn kan nämligen förverkligas på olika sätt och får ske på ett med hänsyn till utredningen lämpligt sätt. Om förundersökningen läggs ned på detta stadium upphör normalt rätten till insyn. Bestämmelsen i 5 kap. 1 § sekretesslagen om förundersökningssekretess träder då åter in.

När förundersökningen har slutförts skall den misstänkte få tillfälle att ta del av förundersökningsmaterialet och få skäligt rådrum för att ange vad han anser nödvändigt, den s.k. slutdelgivningen. Åtal får inte beslutas innan så har skett (23 kap 18 § första stycket tredje–femte meningen rättegångsbalken). Det torde vid denna tidpunkt inte längre vara möjligt att hävda att visst material kan undanhållas den misstänkte med hänvisning till att det skulle vara till men för utredningen att låta honom ta del av det. Vid slutdelgivningen torde den misstänkte således ha rätt att ta del av allt material, även det som t.ex. har framkommit genom hemlig teleavlyssning (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1964 s. 214 och JK-beslut 1986 s. 83 ff.). Det bör dock framhållas att den misstänkte inte heller på detta stadium har rätt att få ut handlingar i ärendet. Underrättelsen innebär endast att den misstänkte får reda på att hela utredningsmaterialet finns tillgängligt för honom. Någon skyldighet för polis eller åklagare att agera och underrätta om specifika utredningsåtgärder föreligger alltså inte utan den misstänkte kan – om han så vill – ta del av utredningsmaterialet. Efter det att skäligt rådrum har beretts den misstänkte och eventuell komplettering av utredningen har skett kan förundersökningen sägas vara avslutad. Även därefter, fram till dess åtalsfrågan har avgjorts, torde den misstänkte ha rätt att ta del av allt utredningsmaterial.

Så snart åtal har beslutats har den misstänkte eller hans försvarare rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen. Detta följer av 23 kap. 21 § sista stycket rättegångsbalken. Enligt vad utredningen har inhämtat är det mindre vanligt att den misstänkte utnyttjar sin rätt att ta del av utredningen i samband med slutdelgivningen. I de flesta fall väntar den misstänkte till dess han får del av förundersökningsprotokollet. I förundersökningsprotokollet skall antecknas beslut om användning av tvångsmedel (20 § förundersökningskungörelsen). Väcks däremot inte åtal (negativt åtalsbeslut) upphör den misstänktes rätt till insyn enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i förundersökningsmaterialet. 5 kap. 1 § sekretesslagen blir åter tillämplig.

Buggningsutredningens syn på frågan om den misstänktes rätt till insyn i förundersökning stämmer väl överens med vad JO uttalat i samma fråga i buggningsmålet (JO 1995/96 s. 49 ff.).

20.2.5 Partsinsyn i förvaltningsförfarandet

Regler om parts rätt till insyn i ärenden hos myndigheter finns i förvaltningslagen. Av 16 § denna lag följer att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. En motsvarande bestämmelse för förvaltningsdomstolarna finns i 43 § förvaltningsprocesslagen. Någon motsvarighet till en parts oinskränkta rätt till insyn enligt rättegångsbalken finns inte i förvaltningsprocessen.

Rätten till partsinsyn enligt 16 § förvaltningslagen gäller bara i ärenden där det är fråga om myndighetsutövning mot någon enskild. Begreppet myndighetsutövning spelar en viktig roll i förvaltningslagen. En utförlig redovisning av begreppets innebörd finns i kommentaren till förvaltningslagen (Hellners och Malmqvist, *Nya förvaltningslagen*, 4:e uppl., 1995, s. 150 ff.). Kortfattat kan sägas att utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.

Partsinsynen omfattar alla handlingar som har tillförts ett ärende, dvs. dels allmänna handlingar som är offentliga, dels sådana allmänna handlingar som omfattas av sekretess. Hur långt partsinsynen sträcker sig i sistnämnda fall framgår av 14 kap. 5 § sekretesslagen. Vidare omfattar partsinsynen även annat material än sådant som kan räknas som allmän handling. Det avgörande för rätten till partsinsyn är om handlingen eller materialet har *tillförts* ärendet.

Bestämmelsen i 16 § förvaltningslagen anses endast gälla pågående ärenden. Detta utesluter dock inte att en rätt till partsinsyn kan finnas också efter det att ett ärende har avslutats. I vilken utsträckning en sådan rätt finns får avgöras med ledning av praxis och allmänna rättsgrundsatser (a.a. s. 169).

Viss verksamhet har nästan helt undantagits från förvaltningslagens tillämpningsområde. Enligt 32 § gäller 8–30 §§ inte i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet eller i polis-, åklagar-, skatte- och tullmyndigheternas eller kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelsen i 16 § om rätt till partsinsyn är således inte tillämplig i utökningsärenden eller i den brottsbekämpande verksamheten. Däremot gäller den i ärenden hos tillsynsmyndighet i konkurs, eftersom tillsyn över konkursförvaltning inte räknas som exekutiv

verksamhet. I kommentaren till förvaltningslagen sägs emellertid att förvaltningslagen inte skall uppfattas så att partsinsyn skulle vara utesluten i de typer av ärenden som av olika skäl har undantagits från lagens giltighetsområde (a.a. s. 169). Frågan om parter rätt till insyn bör enligt kommentarförfattarna i stället bedömas efter allmänna rättsgrundsatser och med hänsyn till vilken typ av ärenden det är fråga om. Som vi tidigare redovisat finns det regler i rättegångsbalken som ger vissa berörda rätt till insyn i den brottsbekämpande verksamheten.

Av förarbetena till 14 kap. 5 § sekretesslagen följer att en rätt till insyn kan följa – inte bara av regler i lag – utan även av rättspraxis och av allmänna principer om förfarandet vid myndigheter. I propositionen till sekretesslagen påpekas att tillämpningsområdet för bestämmelsen i 14 kap. 5 § är avsett att vara vidare än förvaltningslagens regler om partsinsyn och kommunikation (prop. 1979/80:2 del A, s. 334).

I rättspraxis har det ansetts finnas en rätt till partsinsyn i kronofogdemyndigheternas exekutiva verksamhet. Vi återkommer till den frågan.

Rätten till partsinsyn begränsas av bestämmelserna i 14 kap. 5 § första stycket. Rätten att ta del av uppgifter gäller således inte ”i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs”. Enligt andra stycket i samma paragraf hindrar sekretessen dock aldrig en part från att ta del av dom eller beslut i mål eller ärende. En part kan således inte med hänvisning till sekretess undanhållas innehållet i ett beslut och inte heller skälen för beslutet, i den mån sådana har angetts (jfr 20 § förvaltningslagen och 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen).

Beträffande avvägningen mellan sekretessintresset och parts intresse av att få kännedom om och kunna bemöta det material som åberopas mot honom i ett ärende angavs i förarbetena till nuvarande 16 § förvaltningslagen (prop. 1971:30 s. 444) att det i de flesta ärenden borde vara möjligt att åtminstone upplysa part om förekomsten av visst hemligt material. Det borde sålunda så långt möjligt undvikas att en myndighets avgörande grundades på material, vars existens parten saknade kännedom om. Några allmänna riktlinjer om i vilken utsträckning part borde ges närmare kännedom om innehållet i materialet kunde enligt departementschefens mening knappast ställas upp. Frågan syntes i stället få besvaras med ledning av vad som i det enskilda fallet bedömdes som rimligt med hänsyn till styrkan i sekretessintresset samt partens intresse av att få insyn i ärendet. Departementschefen framhöll särskilt att vissa intressen som skyddas enligt sekretesslagen, t.ex. hänsyn till rikets säkerhet, typiskt sett var sådana att partens behov av insyn skulle få vika i högre grad än i andra fall.

Reglerna i 16 § förvaltningslagen och 43 § förvaltningsprocesslagen innebär att en myndighet i undantagsfall kan komma att grunda sitt avgörande på en omständighet som en part inte har fått ta del av. I detta avseende skiljer sig således regleringen från vad som gäller enligt rättegångsbalken.

20.2.6 Regeringsrättens praxis

Det finns bara ett fåtal avgöranden av Regeringsrätten som belyser frågan om insyn i den brottsbekämpande verksamheten. Inget av dessa berör frågan om målsägandens insyn.

I RÅ 1984 Ab 176 begärde G hos en åklagarmyndighet att få del av material i en nedlagd förundersökning. Det kan indirekt utläsas att G varit misstänkt i denna. Åklagarmyndigheten lät G få vissa handlingar men avslog i övrigt framställningen under hänvisning till sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket 3 sekretesslagen. Kammarrätten fann, i likhet med åklagarmyndigheten, att det förelåg sekretess. Kammarrätten uttalade att G oaktat detta med stöd av 14 kap. 5 § skulle ha kunnat få del av handlingarna, men fann att hinder förelåg för utlämnande. Regeringsrätten fann att G "såsom part" haft rätt att få del av uppgifterna i den mån det inte av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse var av synnerlig vikt att dessa inte röjdes. Regeringsrätten beslutade att G skulle få del av visst ytterligare material, men vägrade att lämna ut bl.a. vissa sidor i förundersökningsprotokollet som avsåg utredning i anledning av annan brottsmisstanke än den som rörde G. Regeringsrätten fann att G i dessa delar inte kunde anses äga ställning som part.

I RÅ 1992 not. 189 fann kammarrätten att W, som begärde att få ta del av handlingarna i en nedlagd förundersökning där han hade varit misstänkt, inte hade rätt att få del av andra handlingar än förhör med honom själv och det personblad som upprättats rörande honom. I övrigt avslogs W:s framställning under hänvisning till att förundersökningen var nedlagd och att det vid kammarrättens prövning inte fanns något mål eller ärende i vilket W var part. Regeringsrätten gjorde ingen ändring i beslutet.

I RÅ 1994 not. 175 begärde B hos Polismyndigheten i Stockholm att få del av handlingar i en förundersökning men nekades detta under hänvisning till förundersökningssekretess. Kammarrätten delade polismyndighetens bedömning och ändrade inte beslutet. I Regeringsrätten anförde B att han som part och klagande hade rätt till aktinsyn. Regeringsrätten fann i likhet med underinstanserna att förundersökningssekretess gällde för handlingarna. I fråga om B:s påstående att han

hade rätt till insyn anförde Regeringsrätten att B, som hörts upplysningsvis, inte var att anse som part ”i det ärende om förundersökning i brottmål” som de begärda uppgifterna hänförde sig till och fastställde därför kammarrättens beslut.

I RÅ 1995 ref. 28 gällde frågan insyn i en nedlagd förundersökning. Förundersökningen riktade sig mot en läkare, H, och avsåg misstanke om brott mot lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Denna förundersökning hade – kort efter det att Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd hade återkallat H:s legitimation som läkare – lagts ned med stöd av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning. H hade hos åklagarmyndigheten begärt att få del av samtliga handlingar men endast fått del av vissa. Kammarrätten uttalade att H, sedan förundersökningen lagts ned, inte längre kunde anses vara part i den mening som avses i 14 kap. 5 § sekretesslagen och lämnade överklagandet utan bifall. I Regeringsrätten framhöll H att han behövde handlingarna för att kunna föra talan angående återkallelsen av läkarlegitimationen. Regeringsrätten fann i likhet med kammarrätten att det gällde sekretess för de begärda handlingarna och tillade att enligt 14 kap. 5 § kunde H ”såsom part” ändå ha rätt att få del av sekretessbelagda uppgifter ”i den mån det inte av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att dessa inte röjs”. Regeringsrätten övergick därefter till att diskutera huruvida det kunde kvarstå en rätt till partsinsyn sedan ett ärende avslutats och fann att, om den enskilde hade beaktansvärda motiv för sin begäran, borde han, även om ärendet avslutats, ha rätt till partsinsyn. Under hänvisning till grunderna för nedläggningsbeslutet och till H:s överklagande i frågan om återkallelse av legitimationen fann Regeringsrätten att H hade ”rätt till partsinsyn i förundersökningsärendet” trots att detta avslutats. Eftersom kammarrätten inte prövat om bestämmelserna i 14 kap. 5 § gav H rätt att ta del av ytterligare handlingar återförvisades ärendet dit.

Det kan anmärkas att det inte framgår av referatet om H hade delgetts misstanke om brott eller om förundersökningen hade lagts ned dessförinnan.

I de två sistnämnda fallen där Regeringsrätten har talat om ”förundersökningsärende” förefaller det som om Regeringsrätten – i motsats till förarbeten och doktrin – uppfattar förundersökningsförfarandet som ett förvaltningsärende och inte som ett faktiskt handlande.

Regeringsrätten synes således anse att en misstänkt kan vara part i en förundersökning. Vilken rättsregel eller rättsgrundsats detta skulle vila på framgår inte av något av besluten.

Ett fall som rör utlämnande till en person som varit tilltalad i brottmål förtjänar också att redovisas. I RÅ 1989 not. 353 begärde den

tidigare tilltalade F hos polismyndigheten att två videoinspelningar som gjorts med målsägandena under förundersökningen mot honom skulle lämnas ut. De inspelade förhören hade spelats upp vid huvudförhandlingen i tingsrätten och lagts till grund för domen. Sekretess gällde alltså för förhören eftersom domstolen beslutat härom. Vidare gällde sekretess enligt 9 kap. 16 § för stora delar av domen. Polismyndigheten lämnade F:s framställning utan bifall. Kammarrätten, som fann att det skulle innebära men att lämna ut inspelningarna, lämnade besvären utan bifall. Regeringsrätten konstaterade att det förelåg sekretess och att ett utlämnande skulle medföra men. Under hänvisning till bestämmelserna i 14 kap. 5 § första stycket noterade Regeringsrätten att F tidigare hade fått utskrift av inspelningarna och att han hade fått ta del av dessa både före och under brottmålsprocessen. Regeringsrätten fann att reglerna i 14 kap. 5 § inte gav F någon rätt att erhålla kopior av banden och biföll därför inte besvären.

Här bör också nämnas ett fall som rör insyn i den exekutiva verksamheten.

Regeringsrätten har i ett fall tillerkänt en sökande i ett kvarstads-ärende rätt att få ut uppgifter om ekonomiska förhållanden i motpartens självdeklaration (RÅ 1994 ref. 79). Regeringsrätten framhöll att sökanden såsom part hade rätt att – med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § – ta del av det som tillförts målet, bl.a. de efterfrågade deklarationshandlingarna. För att den sökande banken skulle kunna bevaka sina intressen i målet var det enligt Regeringsrätten av största vikt att den fick kännedom om och tillfälle att bemöta innehållet i de av myndigheten infordrade handlingarna. Endast genom insyn i materialet ansåg Regeringsrätten att banken kunde kontrollera att ärendet handlades på ett ändamålsenligt och korrekt sätt. Vid en avvägning mellan bankens intresse av insyn i ärendet och motpartens intresse av att uppgifterna inte röjdes, fann Regeringsrätten att det varken av hänsyn till motparten eller till något allmänt intresse var av synnerlig vikt att vägra utlämnande av sådana uppgifter i deklARATIONERNA som avsåg ekonomiska förhållanden. Däremot ansåg Regeringsrätten inte att bankens intresse av partsinsyn krävde att uppgifter av rent personlig art lämnades ut.

Det nu redovisade rättsfallet anses ge stöd för uppfattningen att den som är part i ett exekutivt ärende hos kronofogdemyndigheten har rätt till viss insyn i ärendet, även om någon sådan rätt inte har kommit till uttryck i lag. Hur långt denna rätt sträcker sig är dock oklart.

20.2.7 Högsta domstolens praxis

Det finns få avgöranden i Högsta domstolen som belyser frågan om hur 14 kap. 5 § sekretesslagen skall tillämpas.

I NJA 1983 C 7 var det fråga om en person, W, som var häktad i sin frånvaro, skulle få tillgång till protokoll över förhör under förundersökningen med två personer. Hovrätten hade vägrat att lämna ut dessa till såväl W som hans försvarare. Föredraganden hemställde att Högsta domstolen skulle lämna besvären såvitt utlämnande av handlingar utan bifall under hänvisning till 14 kap. 5 § första stycket. Högsta Domstolen fann att W var berättigad att få del av handlingarna. Av skälen framgår bl.a. att W ännu inte hade fått del av protokollen med stöd av 23 kap. 18 § rättegångsbalken men att dessa hade ingetts till hovrätten på dess begäran och att hovrätten hade fattat sitt beslut efter föredragning och cirkulation av akten. Högsta domstolen hänvisade till bestämmelsen i 14 kap. 5 § andra stycket om att sekretess inte innebär begränsning i parts rätt att ta del av alla omständigheter som läggs till grund för att avgöra ett mål eller ärende. Högsta domstolen konstaterade därefter att i brottmål som avgörs på handlingarna får till sådana omständigheter hänföras alla omständigheter som framgår av domstolens processmateriel, i den mån de inte är ovidkommande för prövningen. När det gällde frågan hur W skulle få del av omständigheterna fann Högsta domstolen att detta lämpligen kunde lösas genom att kopior av förhørsprotokollen utlämnades till honom.

I NJA 1996 s. 439 var det fråga om huruvida en tilltalad, S, efter resning i ett mål om våldtäkt och misshandel mot en styvdotterdotter, skulle få tillgång till patientjournaler, som hovrätten med stöd av 38 kap. 8 § rättegångsbalken funnit skulle tillhandahållas rätten. Hovrätten tillämpade 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen och lämnade ut handlingarna – med undantag av vissa överstrukna avsnitt – till S:s offentlige försvarare, men inte till S. Handlingarna lämnades ut med förbehåll bl.a. att försvararen inte fick lämna dem vidare. S överklagade och begärde dels att få ut även de överstrukna avsnitten, dels att själv få läsa handlingarna och låta eventuella sakkunniga ta del av dem. Högsta Domstolen fann att vad hovrätten förordnat om sekretess skulle bestå. I beslutet antecknades bl.a. att handlingarna i fråga var underkastade sekretess enligt 9 kap. 16 §, att de inte åberopats som bevisning av åklagaren eller införts i målet av denne, att åklagaren inte fått del av handlingarna och att dessa inte legat till grund för något domstolsavgörande i saken. Vidare noterades att det i rättegångsbalken saknas uttryckliga bestämmelser om parternas rätt i en situation som den aktuella. Någon ovillkorlig rätt för S att ta del av handlingarna fanns således inte. Det konstaterades vidare att det fick anses vara av synnerlig vikt med hänsyn till enskilt intresse att uppgifterna i

patientjournalerna inte röjdes. Högsta domstolen vägrade således att lämna ut handlingar till S under hänvisning till sekretess.

Högsta domstolen förefaller här ha förbiset att principen om en parts rätt till oinskränkt insyn i brottmålsförfarandet har ansetts så självklar att den inte kommit till direkt uttryck i någon regel i rättegångsbalken (se bl.a. prop. 1979/80:2 del A, s. 335 och prop. 1986/87:89 s. 145 och 147). Eftersom Högsta domstolen inte avslog framställningen på den grunden att S över huvud taget inte var berättigad att få del av handlingarna och beslutet har grundats på 14 kap. 5 § har S uppenbarligen ansetts som part. Däremot kan domstolen ha grundat sitt avgörande på synsättet att materialet i fråga inte utgjorde processmaterial. Det ter sig dock främmande att inte betrakta bevismaterial som rätten inhämtat *ex officio* som processmaterial. Man kan vidare, med tanke på hur beslutet formulerats, fråga sig om Högsta domstolen hade tänkt att S skulle kunna få del av materialet när det senare förelåg dom eller beslut.

20.2.8 Andra uttalanden som belyser frågan om insyn i förundersökning

Det förekommer även andra uttalanden som belyser frågan om insyn i förundersökning. Dessa är delvis motstridiga.

I prop. 1986/87:89 uttalade departementschefen bl.a. följande (s. 146).

En jämförelse mellan 14 kap. 5 § sekretesslagen och 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken leder till slutsatsen att en parts rätt att vid åtal ta del av förundersökningsprotokollet inte omfattar en rätt att få del av sekretessbelagda uppgifter, som kommit fram under förundersökningen och återfinns i andra handlingar än protokoll eller anteckningar, i den mån det är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Om åklagaren ger in materialet med de sekretessbelagda handlingarna till domstolen gäller till en början 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen, dvs. materialet får inte heller då lämnas ut till parten, i den mån det av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs. Om materialet åberopas som bevis och på så sätt blir processmaterial träder dock andra stycket in och parten får en ovillkorlig rätt att ta del av det.

Uttalandet synes bygga på att förundersökningsprotokollet inte utgör processmaterial i rättegångsbalkens mening. Först när detta åberopas som bevisning skulle den tilltalade i egenskap av part få en ovillkorlig rätt till insyn. Annat material skulle alltså kunna vara underkastat

sekretess och därmed kunna undanhållas denne. Synsättet stämmer mindre väl överens med regleringen i 9 kap. 17 och 18 §§ sekretesslagen.

I prop. 1993/94:143 Brottsoffren i blickpunkten uttalade departementschefen bl.a. följande med anledning av ett förslag att ge målsäganden rätt att få ett exemplar av förundersökningsprotokollet (s. 42).

Den misstänktes ovillkorliga rätt att få del av förundersökningsprotokollet även i de delar det innehåller hemliga uppgifter följer inte direkt av bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken utan av reglerna i 14 kap. 5 § sekretesslagen. I denna paragrafs andra stycke föreskrivs bl.a. att sekretess inte innebär någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörandet av ett målet eller ärende. Den misstänkte är part i förundersökningsärendet hos åklagaren och har rätt att få del av alla omständigheter som ligger till grund för åtalsbeslutet. Eftersom målsäganden inte är part i ärendet hos åklagaren är reglerna i 14 kap. 5 § inte är tillämpliga på denne.

Båda de nu redovisade departementschefsuttalandena gjordes utan anknytning till någon lagändring.

Det sist redovisade uttalandet bör också ses i belysning av att frågan om målsägandes partsrättigheter då var under debatt, med anledning av handläggningen i buggningsmålet. Vidare hade det föregåtts av förslag i en departementspromemoria om att målsägandens rätt att biträda åtal eller föra skadeståndstalan i brottmål skulle kunna utsläckas genom beslut av Högsta domstolen i vissa fall (Ju 90-1101). De fall som åsyftades var sådana där viktiga allmänna intressen talade för att sekretess måste kunna upprätthållas även gentemot målsägande. I promemorian diskuterades även alternativen att genom en ändring i 14 kap. 15 § sekretesslagen begränsa partsinsynen eller att genom abolition helt utsläcka möjligheten till lagföring. Båda dessa alternativ avfärdades emellertid. I promemorian konstaterades att det saknades rättslig möjlighet att utestänga målsägande som är part i domstol från rättegången. Lagrådet anförde skarp kritik mot förslaget och förordade i stället en annan lösning, nämligen en inskränkt partsinsyn. Såväl departementsförslaget som lagrådets yttrande remissbehandlades. Något förslag till ändrad lagstiftning lades aldrig fram.

I kommentaren till rättegångsbalken har frågan om den misstänktes ställning också diskuterats. Där uttalas bl.a. följande (Peter Fitger, Rättegångsbalken, s. 23:62 f.).

Det brukar inte sällan sägas att den misstänkte behandlas som part i förfarandet efter det att han underrättats (anm. om

brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken). Otvivelaktigt får den misstänkte i och med underrättelsen vissa rättigheter av det slag som kan vara förenade med partsställningen i en rättegång. Sålunda har han de rättigheter att påkalla åtgärder som balken ger en misstänkt, t.ex. att begära en offentlig försvarare. — — — Varken målsäganden eller undersökningsledaren är någon motpart till den misstänkte under förundersökningsskedet och förfarandet är alltså inte ackusatoriskt. Till sin grundnatur kan förfarandet i stället sägas vara inkvisitoriskt även efter en underrättelse. Att sådana misstänkta som getts en underrättelse betecknas som parter kan nog alltför lätt leda in på begreppsjuridiskt grundade försök att ur partsegenskapen deducera fram vilka rättigheter som tillkommer dem. Exempelvis finns det när det gäller tvångsmedlen husrannsakan, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning inga bestämmelser om att den misstänkte skall höras över åtgärden och ur det förhållandet att en misstänkt fått vissa rättigheter i och med underrättelsen kan inte utläsas att han också skulle kunna delta i ett domstolsförfarande rörande ett sådant tvångsmedel.

20.2.9 Hur reglerna om insyn i förundersökningsförfarandet tillämpas

Insyn i förundersökningsförfarandet är en fråga främst för förundersökningsledaren. Eftersom åklagare är förundersökningsledare i mera omfattande och kvalificerade mål har åklagarväsendets praxis i fråga om partsinsyn fått genomslagskraft. Redovisningen i det följande bygger på uppgifter från åklagarväsendet.

Inom åklagarväsendet har sedan länge den misstänkte och målsäganden av flertalet åklagare betraktats som ”parter” under förundersökningen. Detta synsätt anses ha haft visst stöd i några propositioner och domstolsavgöranden. Vidare tillämpas 14 kap. 5 § första och andra styckena parallellt på sätt som framgår av det följande.

En misstänkts rätt till insyn anses följa av 23 kap. 18 och 21 §§ rättegångsbalken. En misstänkt får således, när han delgetts misstanke, del av utredningen i den mån detta inte innebär men för utredningen. Fram till den slutliga delgivningen av förundersökningsmaterialet tillämpas också 14 kap. 5 § första stycket andra meningen sekretesslagen på så sätt att uppgifter av särskilt känslig art kan undanhållas denne. I och med slutdelgivningen får den misstänkte del av dessa, i den mån det är fråga om processmaterial, men inte annars.

Målsägandens rätt till insyn synes ha grundats på en allmän uppfattning om att åklagarens skyldighet enligt 22 kap. 2 § rättegångsbalken att bistå målsäganden ger denne en särställning. Målsäganden anses under förundersökningen ha rätt att få del av uppgifter rörande sin del av förundersökningen, om uppgifterna kan lämnas utan men för utredningen. I samband med att den misstänkte får del av större delen av materialet anses målsäganden kunna få del av motsvarande material, i den mån det rör hans sak. Särskilt känsliga uppgifter kan dock undanhållas med stöd av 14 kap. 5 § första stycket andra meningen sekretesslagen. Alla målsägande behandlas lika, dvs. ingen skillnad görs mellan målsägande som framställt skadeståndsanspråk och övriga målsägande.

När material lämnas med stöd av 14 kap. 5 § första stycket anses att detta kan lämnas med förbehåll. Däremot anses förbehåll inte kunna användas när material lämnas med stöd av 14 kap. 5 § andra stycket.

I avskrivna mål anses såväl den misstänkte som målsäganden ha en rätt till insyn grundad på praxis. Den misstänkte anses ha rätt till insyn oavsett om han delgetts misstanke eller ej. Ingen skillnad görs mellan olika kategorier av målsägande. Sekretessbelagda uppgifter anses kunna undanhållas för såväl misstänkt som målsägande med stöd av 14 kap. 5 § första stycket andra meningen.

Den nu beskrivna tillämpningen förefaller generellt sett leda till att målsäganden får insyn i utredningen utöver vad rättegångsbalken medger men att den misstänktes insyn inskränks mer än vad rättegångsbalken ger utrymme för. Det kan tilläggas att beskrivningen är förenklad och kanske inte speglar alla variationer av hur långt insynen anses sträcka sig.

I promemorian Säkerhet och skydd för bevispersoner (Metod 1995:2) har Riksåklagaren ställt sig bakom den syn som JO vid granskningen av buggningsmålet redovisat angående målsägandes och misstänkts rätt till insyn. Det förefaller osäkert om detta förhållande har lett till någon ändring i den praktiska tillämpningen.

Det bör framhållas att det inom åklagarväsendet även finns de som har uppfattningen att varken misstänkt eller målsägande skall jämföras med part och att insynen i förundersökningsförfarandet regleras exklusivt i rättegångsbalken. Enligt uppgift har den senaste tidens diskussion angående insynsrätten lett till större variationer i hur insynsfrågorna hanteras.

20.3 Överväganden och förslag

20.3.1 Bör 14 kap. 5 § ändras?

Enligt vår mening visar bl.a. rättspraxis att 14 kap. 5 § sekretesslagen i sin nuvarande lydelse är svårtolkad. Det är också uppenbart att den tillämpas olika. Vi föreslår att paragrafen ändras så att det av denna klart kan utläsas hur reglerna i sekretesslagen förhåller sig till annan reglering. För det första bör det tydligt framgå att bestämmelsen i 14 kap. 5 § är en kollisionsnorm och inte en regel som skapar rätt till insyn. Insynsrätten kan följa direkt av författning, av allmänna rättsgrundsatser eller av rättspraxis på ett visst område. Vidare är det viktigt att klargöra förhållandet mellan sekretesslagens reglering och rättegångsbalkens. Vi föreslår att första stycket skall reglera rätten till partsinsyn i andra fall än när rättegångsbalken är tillämplig medan andra stycket enbart skall behandla den frågan. De av oss föreslagna ändringarna innebär, i förhållande till den i och för sig motsägelsefulla praxis som utvecklats, att målsägandes och misstänkts rätt till insyn påverkas eftersom denna blir beroende enbart av reglerna i rättegångsbalken. Vi förordar därför att den av oss föreslagna förändringen – hur angelägen den än är – inte genomförs innan frågan om målsägandes och misstänkts rätt till insyn i förundersökningsförfarandet har lösts.

Allmänna utgångspunkter

Som har framgått ovan anses 14 kap. 5 § sekretesslagen svårtolkad. Uppfattningarna om hur den skall tolkas går också isär, vilket framgår av redovisningen ovan. Exempelvis förefaller det svårt att förena Regeringsrättens och Högsta domstolens olika synsätt med varandra. Det går inte heller att utläsa någon konsekvent linje i rättspraxis, vilket åtminstone delvis kan förklaras av att det i huvudsak rör sig om notisfall. Det ter sig också förvånande att både Regeringsrätten och Högsta domstolen har tillerkänt den som varit tilltalad i brottmål mer begränsad rätt att få del av material än den som varit misstänkt i en

förundersökning. Det är mot denna bakgrund angeläget att försöka utvärdera dels vad gällande rätt innebär, dels i vilken mån de oklarheter som finns har betydelse för vårt uppdrag att effektivisera samarbetet mellan myndigheter.

Det finns ett antal frågor som kan ställas och som har betydelse för frågan om partsinsyn i förfarandet hos de brottsbekämpande myndigheterna.

Den mest grundläggande frågan är om förundersökning är ett rättsligt förfarande i vilket det förekommer parter och, i så fall, vem som är part. Den andra frågan är om part i så fall har rätt till insyn och hur långt denna sträcker sig. Den tredje är om någon som inte är part trots detta har rätt till insyn enligt rättegångsbalken, hur långt denna rätt sträcker sig och vad det får för betydelse för tolkningen av 14 kap. 5 §.

Vi delar JO:s och Buggningsutredningens uppfattning, som också har direkt stöd i förarbetena och flertalet domstolsavgöranden, att paragrafen inte i sig ger någon rätt till insyn. Den reglerar enbart förhållandet mellan rätt till insyn enligt andra bestämmelser eller rättsgrundsatser och sekretesslagens regelsystem i den mån det uppstår en konflikt. Någon självständig insynsrätt kan enligt vår mening därför inte grundas på 14 kap. 5 §.

När det gäller frågan om det förekommer parter i förundersökning eller i annan brottsbekämpande verksamhet vill vi först understryka att sådan verksamhet enligt 32 § förvaltningslagen är undantagen från förvaltningslagens tillämpning. Någon rätt till insyn i sådan verksamhet kan således inte grundas på 16 §. För förundersökning gäller i stället rättegångsbalken med tillämpningsföreskrifter samt andra författningar som kompletterar denna.

Vi delar den uppfattning som kommit till uttryck såväl i förarbetena till rättegångsbalken och i utredningar om förundersökningsförfarandet som i JO:s beslut och i Buggningsutredningens betänkande att förundersökning är ett faktiskt handlande och inte något förvaltningsärende. Några partsrättigheter kan således inte grundas på förundersökningsförfarandet som sådant. Vi ansluter oss också till uppfattningen att frågan om insyn i detta förfarande regleras exklusivt i rättegångsbalken. Samtidigt finns det, som framgått av det föregående, rättsfall som visar att 14 kap. 5 § sekretesslagen tillämpats annorlunda.

Det finns inte några regler i rättegångsbalken som gör att någon av de personer som förekommer i en förundersökning skall anses som part trots att det inte är fråga om ett förvaltningsärende. Detta framstår som naturligt om man ser till förundersökningens syfte och innehåll. Vi delar således JO:s uppfattning att en målsägande inte är part i en förundersökning. Denna uppfattning har även stöd i uttalanden i

prop. 1993/94:143 där det uttryckligen sägs att 14 kap. 5 § inte kan tillämpas på en målsägande i en förundersökning eftersom denne inte är part. Vi ansluter oss också till vad Buggningsutredningen och JO har anfört om att en misstänkt inte är part i en förundersökning (se även Fitger Rättegångsbalken s. 23:62 f.).

Det är emellertid viktigt att påpeka att den misstänkte under olika skeden av förundersökningen i en särskild fråga kan inta ställning som part. I förarbetena har detta beskrivits så att den misstänkte blir underkastad vissa partsskyldigheter men får också begränsade partsrättigheter (SOU 1926:32 s. 47 f.). Det sagda gäller exempelvis om en häktningsfråga bringas under domstolsprövning. Den misstänktes partsroll kan i detta fall härledas ur domstolsförfarandet, som bl.a. förutsätter att en förhandling skall hållas och att den misstänkte enligt huvudregeln skall vara närvarande vid förhandlingen. Hans partsrättigheter och insyn begränsas emellertid till frågan om häktning och det processmaterial som förekommer i det ärendet (se NJA 1983 C 7 och JO 1995/96 s. 52 f.) och ger således inte någon rätt till insyn i förundersökningen i övrigt eller i medmisstänkta delar av förundersökningen.

En misstänkt har också, trots att han inte är part, rätt till insyn i förundersökningsförfarandet enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Den rätten inträder när han delges brottsmisstanke och ger honom rätt att successivt få del av vad som förekommit i utredningen, i den mån utredningen inte hindrar detta. Den ger honom också rätt att, innan åtal väcks, få del av allt material och begära komplettering av detta. Någon ovillkorlig rätt att ta del av förundersökningsprotokollet eller andra handlingar har han dock inte förrän åtal har väckts. Den misstänktes försvarare har en självständig rätt till samma insyn som den misstänkte.

Några motsvarande regler som ger en målsägande rätt till insyn under förundersökningsförfarandet finns inte. Målsäganden har, med undantag för en bestämmelse om närvarorätt vid husrannsakan, enligt vår mening inte större rätt till insyn än vad som följer av reglerna i tryckfrihetsförordningen om insyn för envar i myndigheters handläggning, och till den rätt som envar har att närvara vid förhandling i domstol som är offentlig.

När åtal väcks blir den tilltalade part i domstolsförfarandet. Partens rätt till insyn i detta förfarande följer av rättegångsbalken. Regleringen i 14 kap. 5 § sekretesslagen innebär varken någon begränsning eller utvidgning av denna rätt.

Sedan åtal väckts är en målsägande part i de fall han biträder åtalet eller annars för talan i målet. En målsägande som endast uppträder i målet genom att han hörs på åklagarens eller den tilltalades begäran torde inte kunna anses som part. Enbart den omständigheten att någon

kallas till en förhandling kan enligt vår uppfattning inte göra honom till part i målet med det partsbegrepp som rättegångsbalken använder. En målsägande som över huvud taget inte förekommer i rättegången torde aldrig kunna anses som part eftersom det avgörande för partsställningen är processen i domstol. Rätten till insyn följer av rättegångsbalken. Regleringen i 14 kap. 5 § sekretesslagen innebär varken någon begränsning eller utvidgning av denna rätt.

I rättegångsbalken regleras *omfattningen av insynen* i rättegången i domstol. Här finns inte anledning att gå närmare in på dessa regler. Det räcker med att konstatera att insynen för en part bara kan begränsas i mycket liten utsträckning och endast när detta uttryckligen framgår av rättegångsbalken.

Det förhållandet att någon har rätt till insyn ger inte alltid svar på frågan *hur denna insyn skall tillgodoses*. En rätt till insyn innebär, som tidigare nämnts, inte med automatik en rätt att få tillgång till handlingar. Det finns regler i rättegångsbalken som tillgodoser en misstänkt rätt att, utöver rätten till insyn, också få del av handlingar för att lättare kunna förbereda sitt försvar. Bestämmelsen i 23 kap. 21 § rättegångsbalken om rätt till exemplar av förundersökningsprotokollet är en sådan, liksom även regeln i 45 kap. 9 § om vilka handlingar domstolen skall översända i samband med utfärdande av stämning.

Vad vi nu har berört är rätten till insyn under pågående förfarande. I vad mån det föreligger en rätt till insyn efter det att en förundersökning har lagts ned och efter att mål har avslutats i domstol får bedömas utifrån allmänna principer. Regeringsrätten har i flera fall tillerkänt den som varit misstänkt rätt till insyn om förundersökningen lagts ned (se bl.a. RÅ 1995 ref. 28). Enligt vår mening kan den som vill ha insyn i ett avslutat ärende inte tillerkännas mera långtgående rättigheter än han skulle ha haft om ärendet fortfarande hade pågått. En misstänkt rätt till insyn i en förundersökning blir därför enligt vår mening beroende av om han med stöd av 23 kap. 18 § rättegångsbalken haft sådan rätt (RÅ 1994 not. 175). En målsägandes rätt till insyn blir beroende av om åtal väckts.

Ytterst finns alltid möjligheten för såväl målsägande som misstänkt att begära att få tillgång till material med stöd av reglerna i tryckfrihetsförordningen. Det kan därför finnas anledning att kort gå in även på denna fråga. Om en person begär att i kraft av sin roll i en förundersökning få del av handlingar i denna måste först prövas om han på grund av någon regel i rättegångsbalken eller någon annan författningsbestämmelse har rätt att få insyn (eller rätt att få handlingen). Föreligger en sådan rätt skall uppgifterna eller handlingen lämnas ut, om inte annat följer av prövningen enligt rättegångsbalken (utlämnande kan vara till men för utredningen). Begär vederbörande att

få tillgång till en handling med stöd av reglerna i tryckfrihetsförordningen skall myndigheten göra en sedvanlig prövning av om det är fråga om allmänna handlingar och om sekretess hindrar att handlingarna lämnas ut. En misstänkt eller en målsägande skall härvid inte särbehandlas. Det torde således vara felaktigt att avvisa exempelvis en sådan begäran från en misstänkt under hänvisning till att han så småningom får insyn enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken.

Behovet av ändring

Enligt vår mening visar både den genomgång som JO har gjort angående förhållandet mellan 14 kap. 5 § och målsägandens rättigheter enligt rättegångsbalken, och motsvarande genomgång som Buggningsutredningen har gjort när det gäller den misstänktes rättigheter, att paragrafen i sin nuvarande lydelse är svårtolkad och lätt kan leda till felaktiga slutsatser. Det är också uppenbart att den tillämpas olika. Som exempel kan nämnas att Högsta domstolen och Regeringsrätten har företrätt olika synsätt och att JO kom till andra slutsatser om hur paragrafen skulle tillämpas i det s.k. buggningsmålet än de domstolar som handlagt målet. Rättspraxis är inte heller entydig. Det förefaller vidare som om den praxis som tillämpas inom åklagarväsendet inte i alla delar står i överensstämmelse med gällande rätt. Till viss del är den dock förenlig med några av de motstridiga uttalanden som förekommer.

Härtill kommer att den ändring som nyligen gjorts i 9 kap. 17 § första stycket med anledning av ändrad lagstiftning om polisens register ställer frågorna om insyn i förundersökningsförfarandet på sin spets. Genom ändringen från ett rakt till omvänt skaderekvisit ändras presumptionen från att material i förundersökningar skall vara offentligt till att det skall vara hemligt. Särskilt möjligheterna att låta en målsägande få del av förundersökningsmaterial minskar härigenom väsentligt, men även misstänkts möjlighet till insyn försämras. Endast i de fall rättegångsbalken ger dem en ovillkorlig sådan rätt är de garanterade insyn. Se närmare härom i bilaga 2.

Det föreligger mot denna bakgrund enligt vår mening ett uppenbart behov av att ändra 14 kap. 5 § så att det av paragrafen klart kan utläsas hur reglerna i sekretesslagen förhåller sig till regleringen i rättegångsbalken.

Förslag till ändring

Enligt vår mening är den nuvarande regleringen otydlig i flera hänseenden. För det första ger paragrafen, sedd till ordalydelsen, intryck av att tillförsäkra partsinsyn i stället för att – som varit avsikten – uteslutande vara en kollisionsnorm. Regeringsrätten har dock i några fall tillerkänt personer rätt till insyn med, som det förefaller, 14 kap. 5 § som grund (se Regner s. 14:40 f.). Det finns också exempel på att lagstiftaren avstått från att införa regler om partsinsyn i förlitan på att bestämmelserna i 14 kap. 5 § i sig ger en sådan rätt (se prop. 1998/99:44 s. 19) eller att lagstiftaren har sett rätten till insyn enligt rättegångsbalken som underordnad regleringen i sekretesslagen i stället för tvärtom (se prop. 1993/94:143 s. 42). Reglerna om partsinsyn är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Enligt vår mening finns det dessutom, om lagstiftningen är otydlig, en risk för att tillämpningen av reglerna inte motsvarar de krav som Europakonventionen ställer.

Vidare ger första stycket i paragrafen intryck av att kunna tillämpas parallellt med rättegångsbalkens regelsystem, som omnämns i andra stycket.

Den formulering som valts när det gäller frågan hur långt partsinsynen enligt rättegångsbalken sträcker sig kan också ge upphov till missförstånd. Ett vanligt sådant är att rättegångsbalkens regler om partsinsyn kan inskränkas med stöd av 14 kap. 5 §, så länge det inte är fråga om omständigheter som läggs till grund för dom eller beslut (jfr NJA 1996 s. 439). Den rättspraxis som Högsta domstolen slagit fast i detta fall leder till en inskränkning av tilltalads rätt att ta del av material i en brottmålsprocess.

Vi har övervägt hur paragrafen skulle kunna ändras för att bättre uppfylla kraven på tydlighet och förutsebarhet.

En första åtgärd bör vara att tydligt markera att bestämmelsen i 14 kap. 5 § är en kollisionsnorm och inte en regel som skapar rätt till insyn. Det bör därför klart framgå av paragrafen att en insynsrätt redan skall föreligga för att bestämmelsen skall vara tillämplig. Denna insynsrätt kan följa direkt av författning, av allmänna rättsgrundsatser eller av rättspraxis på ett visst område.

Vidare är det viktigt att klarlägga förhållandet mellan sekretesslagens reglering och rättegångsbalkens. Detta uttrycks för närvarande enbart som ett undantag i paragrafens andra stycke. Formuleringen av detta undantag har skapat osäkerhet om det finns ett utrymme för att inskränka partens rätt till insyn enligt rättegångsbalken i fråga om andra omständigheter än sådana som läggs till grund för dom eller beslut. Enligt vår mening kan detta enklast lösas genom att första stycket får reglera rätten till partsinsyn i andra fall än när rättegångsbalken tillämpas medan andra stycket enbart behandlar den frågan.

De av oss föreslagna förändringarna gör det tydligt att den praxis som utvecklats inom åklagarväsendet när det gäller insyn i förundersökning måste överges. Vi har redan tidigare i en skrivelse till Justitiedepartementet (bilaga 2) påtalat att frågan om målsägandes och misstänkts rätt till insyn i de förprocessuella stadierna till brottmålsprocessen bör ses över omgående. Vi anser att regler om insyn i förundersökningsförfarandet inte hör hemma i sekretesslagen utan i rättegångsbalken. Den frågan ligger därför vid sidan av vårt uppdrag.

Vi vill emellertid betona att den av oss föreslagna ändringen i 14 kap. 5 § – hur angelägen den än är – inte bör genomföras innan frågan om insynen i förundersökningsförfarandet har fått sin lösning.

20.3.2 Skapar de nuvarande reglerna om partsinsyn problem vid samverkan mellan myndigheter?

Vi föreslår inte några särskilda regler som syftar till att förhindra att den som är misstänkt för brott får insyn i polisens utredningsmaterial via en annan myndighet. Vi anser att det redan med gällande regler finns goda möjligheter att skydda sådana handlingar rörande misstankar om brott som överlämnas som ett led i myndighetssamverkan och att sekretesskyddet förbättras ytterligare genom andra förslag vi lägger fram.

I våra direktiv har framhållits att reglerna om partsinsyn i vissa fall kan leda till att den som är misstänkt för brott får insyn i polisens utredningsmaterial via en annan myndighet. Detsamma har påpekats av flera olika myndigheter. Detta förhållande sägs i sin tur hämma polisens benägenhet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter, bl.a. kronofogdemyndigheterna.

Enligt vår mening är det viktigt att samarbetet mellan myndigheter inte begränsas av luckor i sekretessen så att handlingar inte kan överlämnas när det finns ett behov av detta eller så att överlämnade handlingar inte har ett tillräckligt skydd hos den mottagande myndigheten.

Vi har i avsnitt 16.4.1 föreslagit skärpta sekretessregler hos kronofogdemyndighet och tillsynsmyndighet i konkurs när det gäller uppgifter om brott. Enligt förslaget kommer hos dessa myndigheter sekretess enligt 5 kap. 1 § i fortsättningen att gälla alla typer av brott och oavsett vem som är misstänkt.

Enligt vår mening kommer den föreslagna regeln om utökad sekretess hos kronofogdemyndighet och hos tillsynsmyndighet i

konkurs att innebära att de tidigare problemen med bristfällig sekretess hos en av de viktigaste samverkande myndigheterna undanröjs. För att sekretessen skall kunna upprätthållas krävs dock att det finns goda rutiner för att bevara sekretessbelagt material. Enligt vår mening bör sådana handlingar som härrör från myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet inte slentrianmässigt tillföras gäldenärernas akter, utan endast i de fall handlingen behövs för handläggningen av ärendet.

En avgörande fråga för rätten till partsinsyn är nämligen om handlingen eller materialet har *tillförts* ärendet. Ordet tillföra skall enligt doktrinen inte uppfattas så att varje handling som faktiskt finns i den till ärendet hörande akten skall anses tillförd ärendet (Hellners och Malmqvist s. 179). En part som hos en myndighet begär att få ta del av akten kan således inte göra anspråk på att allt som förvaras i denna utan vidare skall lämnas över till honom (a.a. s. 179). Författarna påpekar att det med hänsyn härtill kan vara tillrådligt att hålla de handlingar som tillförs ärendet avskilda från annat material. Även om det således ytterst ligger i myndighetens hand att avgöra om och när en handling skall tillföras ett ärende, bör det framhållas att ändamålet med bestämmelsen i 16 § förvaltningslagen är att garantera parten en så vidsträckt aktinsyn som möjligt och att uppgifter som är av betydelse för ärendets avgörande i överensstämmelse härmed alltid bör tillföras ärendet (a.a. s. 179).

I detta sammanhang vill vi också peka på uttalandet i prop. 1995/96:127 s. 21 att rätten till partsinsyn inte tar över sekretessen annat än om de överlämnade uppgifterna medför att ett ärende påbörjas hos kronofogdemyndigheten eller tillsynsmyndigheten.

Vi anser mot den nu beskrivna bakgrunden att det redan med gällande regler finns goda möjligheter att hos kronofogdemyndigheter och tillsynsmyndigheter i konkurs skydda sådana handlingar rörande brott som överlämnats som ett led i myndighetssamverkan och att sekretesskyddet förbättras ytterligare genom våra förslag.

Under utredningsarbetet har det inte påståtts att det skulle finnas några motsvarande problem med partsinsyn på något annat område. Enligt vår mening finns det därför inte något underlag för att föreslå förändringar i reglerna om partsinsyn för att minska risken för att brottsmisstänkta får insyn i polisens utredningsmaterial genom partsinsyn i någon annan verksamhet där handlingen förekommer.

20.3.3 Behovet av utbildning

Vi föreslår att frågor som rör insyn i förundersökning och i brottmålsförfarandet i övrigt uppmärksammas särskilt i sekretessutbildningen. Likaså bör ägnas särskild uppmärksamhet åt frågan om hur material som härrör från en annan myndighet skall hanteras för att på en gång tillgodose sekretessintresset och intresset av partsinsyn.

Som tidigare påpekats är reglerna om partsinsyn svårtillämpade. Även om vi föreslår ändringar i syfte att göra bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen lättare att tillämpa kvarstår ändå att regelsystemet i sig är komplicerat. Vi vill därför peka på att detta är ett av de områden där det enligt vår mening krävs utbildningsinsatser. En sådan utbildning bör inriktas främst på vad som gäller i fråga om partsinsyn och vilka begränsningar sekretessreglerna sätter för denna. Vidare bör uppmärksammas frågan om hur handlingar som härrör från andra myndigheter, och som är sekretessbelagda där, hanteras på den mottagande myndigheten. Vikten av att skilja på material som tillförs ärendet och annat material är en annan central fråga.

21 Vissa andra sekretessfrågor

21.1 Sekretess i nedlagd förundersökning

Rättspraxis ger numera stöd för att uppgifter i en nedlagd förundersökning kan hemlighållas med stöd av 5 kap. 1 § sekretesslagen, om förutsättningarna i övrigt för tillämpning av denna paragraf är för handen. Det finns därför inget behov av lagändring.

21.1.1 Bakgrund

I direktiven har tagits upp frågan om sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen gäller även för uppgifter i en förundersökning som avslutats utan beslut om åtal.

Bestämmelsen omfattar – såvitt här är av intresse – uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål samt till åklagar-, polis-, skatte- eller 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.

Det har under senare år publicerats flera rättsfall där frågan om sekretess enligt 5 kap. 1 § kan gälla även sedan en förundersökning lagts ned, har behandlats. De tidigare rättsfallen synes ha gett upphov till olika uppfattningar i frågan. Genom Regeringsrättens dom den 10 mars 1992 (RÅ 1992 ref. 15) har det emellertid fastslagits att bestämmelsen även gäller för uppgifter i en nedlagd förundersökning. Enligt de uppgifter vi har fått under vårt arbete råder det trots Regeringsrättens dom alltså viss osäkerhet angående tillämpningen av 5 kap. 1 §. Frågan om eventuellt förtydligande i lagtexten har därför väckts. Innan vi går in på våra överväganden redovisar vi dels det nyss nämnda rättsfallet från år 1992, dels två äldre rättsfall som det nyare fallet hänvisar till.

21.1.2 Rättspraxis

I fallet RÅ 1985 not. Ab 179 hade en person begärt hos en polismyndighet att få ta del av de handlingar som upprättats i samband med förundersökning i ett visst ärende. *Polismyndigheten* konstaterade att förundersökningen hade lagts ned eftersom spaning inte hade resulterat i att någon kunde misstänkas för brottet. Vidare anförde polismyndigheten att syftet med de åtgärder som vidtagits i förundersökningen skulle komma att motverkas om uppgifterna i denna lämnades ut. Polismyndigheten lämnade därför framställningen utan bifall, utom såvitt avsåg beslutet att lägga ned förundersökningen. Även *kammarrätten* ansåg att ett röjande av uppgifterna i förundersökningen kunde antas motverka syftet med redan vidtagna åtgärder, om förundersökningen senare skulle komma att återupptas. Kammarrätten fann dessutom att det i förundersökningen ingick uppgifter om enskildas personliga förhållanden, vilkas röjande kunde antas medföra men för dessa (jfr 9 kap. 17 § sekretesslagen). Kammarrätten lämnade därför besvären utan bifall. *Regeringsrätten* ansåg däremot inte att det fanns anledning att anta att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder skulle motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgifter i handlingarna röjdes. Uppgifterna omfattades enligt Regeringsrätten därför inte av sekretess enligt 5 kap. 1 §. För vissa uppgifter gällde dock sekretess enligt 9 kap. 17 §. Med undantag för dessa uppgifter fann Regeringsrätten att de begärda handlingarna kunde lämnas ut.

Fallet RÅ 1990 not. 303 gällde en begäran från en person om att få ut vissa handlingar i en nedlagd förundersökning om eventuell brottslighet i samband med en konkurs. *Polismyndigheten* beslutade under hänvisning till 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § att endast en del av de begärda handlingarna skulle lämnas ut. *Kammarrätten* anförde att sekretess enligt 5 kap. 1 §, sedan förundersökning lagts ned, kunde komma i fråga endast för uppgifter av generell betydelse för samhällets brottsbekämpande verksamhet. Några uppgifter av nyss nämnt slag fanns enligt kammarrätten inte i den ifrågavarande förundersökningen. Denna kunde således inte i någon del hållas hemlig med stöd av 5 kap. 1 §. Däremot ansåg kammarrätten att det fanns vissa avsnitt i förundersökningen som skulle hemlighållas med stöd av 9 kap. 17 §. Med undantag för dessa handlingar skulle begärda handlingar lämnas ut. *Regeringsrätten* konstaterade att åklagaren med anledning av förvaltarberättelserna i konkursbolagen hade inlett förundersökning avseende bokföringsbrott i bolagen men att förundersökningen senare hade lagts ned. Av beslutet framgick enligt Regeringsrätten att åklagaren visserligen funnit det utrett att bokföringen i ifrågavarande

bolag inte uppfyllt de krav som bokföringslagen ställer, men att det inte kunnat styrkas att bokföringen varit så bristfällig att rörelsens förlopp, ekonomiska resultat eller ställning till följd härav inte kunnat i huvudsak bedömas med ledning av bokföringen. Några namn på misstänkta personer hade inte angetts i beslutet. Regeringsrätten anförde att sekretess enligt 5 kap. 1 § inte gällde för någon del av handlingarna. För vissa uppgifter gällde dock enligt Regeringsrätten sekretess enligt 9 kap. 17 §. Med undantag av dessa skulle de begärda uppgifterna lämnas ut.

Rättsfallet RÅ 1992 ref. 15 gällde en framställning till Rikspolisstyrelsen om att få ut handlingar i en omfattande utredning om varusmuggling och mutbrott. En person hade begärt att få ta del av en stor mängd material, vilket enligt domstolarna kunde indelas i fyra olika kategorier. Det var för det första fråga om utredningsmaterial och anteckningar i polisutredning i delar där förundersökning inte hade inletts. Vidare omfattades handlingar i inledd förundersökning, som hade lagts ned av åklagaren, samt handlingar som ingick i förundersökning som färdigställdes för åtal, men där åklagaren beslutat att inte väcka åtal. Slutligen avsågs även handlingar som ingick i förundersökningsprotokoll som getts in till tingsrätten i samband med att åtal väckts jämte vissa ytterligare handlingar avseende samma frågor.

Rikspolisstyrelsen avslag framställningen. Materialet i de nedlagda förundersökningarna omfattades enligt Rikspolisstyrelsen av sekretess enligt 5 kap. 1 § eftersom det inte var osannolikt att förundersökning kunde komma att återupptas i dessa hänseenden.

Beslutet överklagades till *kammarrätten*, som såvitt gällde tillämpningen av 5 kap. 1 § antecknade att Regeringsrätten i RÅ 1990 not. 303 förklarat att bestämmelserna i den paragrafen inte blir tillämpliga beträffande uppgifter i en nedlagd förundersökning. Samma bedömning borde enligt kammarrättens mening göras beträffande förundersökning där åklagaren efter prövning inte väckt åtal. Kammarrätten fann därför att de begärda handlingarna inte omfattades av sekretess enligt 5 kap. 1 §.

Regeringsrätten framhöll i denna del att kammarrättens tolkning av den nyss nämnda domen inte var riktig. Regeringsrätten anförde vidare:

Frågan huruvida 5 kap. 1 § över huvud taget kan vara tillämplig på nedlagd förundersökning har inte vare sig närmare diskuterats eller avgjorts i nämnda Regeringsrättsdom. Den enda slutsats som kan dras av denna är att 5 kap. 1 § inte var tillämplig i det speciella fall som där prövades. Förhållandet är ett annat än vad kammarrätten antagit, dvs. sekretess enligt det här aktuella lagrummet är tänkbar även beträffande en nedlagd förundersökning, om de i lagrummen angivna

förutsättningarna är för handen, se t.ex. skrivningen i rättsfallet RÅ 1985 not. Ab 179. Det är vidare inte uteslutet att en nedlagd förundersökning återupptas. Även för en sådan situation kan sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen komma i fråga. För att avgöra huruvida bestämmelserna i här nämnda lagrum är tillämpliga fordras således först och främst att ställning tas till spörsmålet om det i materialet finns uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, eller angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller åklagar-, polis- eller tullmyndighets eller kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sådana uppgifter som nu nämnts skyddas av sekretess enligt 5 kap. 1 §, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Regeringsrätten fann att de tidigare instanserna inte hade gjort någon närmare prövning av frågan om tillämpning av 5 kap. 1 § och att det därför kunde komma i fråga att återförvisa materialet för en prövning av materialet från denna utgångspunkt. I de fall en annan sekretessgrund kunde åberopas, ansåg Regeringsrätten dock att det saknades skäl för en prövning av sekretesskydd enligt 5 kap. 1 §. Även i de fall Regeringsrätten fann det uppenbart att 5 kap. 1 § inte var tillämplig saknades enligt Regeringsrätten anledning till återförvisning. Regeringsrätten återförvisade i domen en del av materialet för förnyad sekretessprövning enligt 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 §.

Beträffande frågan om 5 kap. 1 § kan tillämpas på förundersökning efter resning i brottmål se NJA 1997 s. 849. Av referatet framgår att Högsta domstolen fann att bestämmelsen kan vara tillämplig men att det i det aktuella fallet inte fanns några sådana uppgifter.

21.1.3 Överväganden

RÅ 1992 ref. 15 visar enligt vår mening entydigt att bestämmelserna i 5 kap. 1 § även omfattar uppgifter i en nedlagd förundersökning. En förutsättning för att sekretess skall gälla är dock – liksom då det gäller uppgifter i en pågående förundersökning – att det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Det har i praxis och förarbeten tidigare hävdats att skaderekvisitets utformning medför att sekretess endast kan komma att gälla för uppgifter som har generell betydelse för brottsspaning och utredning (prop. 1979/80:2 del A, s. 140). Regerings-

rätten har dock i 1992 års fall tydligt framhållit att sekretess enligt 5 kap. 1 § kan komma i fråga också av andra skäl.

Det typiska exemplet på en sådan situation är enligt vår mening att förundersökningen har lagts ned på den grunden att brott inte har kunnat styrkas mot den eller de misstänkta. Om det tillkommer nytt material eller det annars finns skäl för det kan förundersökningen alltid tas upp på nytt, så länge brottet inte är preskriberat. Ett annat exempel är att förundersökningen har lagts ned därför att ingen misstänkt har kunnat utpekats eller därför att den ende utpekade har befunnits oskyldig. Dessa situationer är typexempel på fall där förundersökningen kan komma att återupptas. Om en förundersökning läggs ned av det skälet att den misstänkte har lämnat landet, men det finns förutsättningar för att han senare kan komma att lagföras, bör detta enligt vår mening också vara en omständighet som kan tala för att uppgifter i den nedlagda förundersökningen bör kunna hållas hemliga. I undantagsfall, som i rättsfallet RÅ 1990 not. 303, kan det av beslutsmotiveringen framgå att det inte finns förutsättningar att återuppta förundersökningen. I sådana fall torde 5 kap. 1 § inte kunna åberopas.

Att sekretessbestämmelsen är tillämplig även på uppgifter i förundersökning som har lagts ned har Regeringsrätten gjort så tydligt att lagtexten inte behöver förtydligas i i detta avseende. Även om det kan vara svårt att avgöra om sekretess i en given situation fortfarande gäller för uppgifter i en förundersökning som har lagts ned, skiljer sig inte detta på något avgörande sätt från svårigheterna att tillämpa paragrafen då förundersökning alltjämt pågår. Rekvisiten för sekretess är desamma i båda fallen. Eftersom samma brott kan vara föremål för förundersökning riktad mot flera personer, varvid förundersökningen kan ha nått olika långt beträffande var och en av dem, är det viktigt att behålla den nuvarande ordningen med samma rekvisit för pågående och nedlagd förundersökning. Vi föreslår därför ingen ändring av gällande regler.

21.2 Sekretess för företagshemligheter

Vi föreslår att sekretess för uppgift i förundersökning om företagshemlighet inte skall upphöra att gälla hos åklagare och polismyndigheter om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal.

21.2.1 Bakgrund

Det har under vårt arbete framkommit att skyddet för uppgifter om företagshemligheter i den brottsutredande verksamheten är otillräckligt. Det har framhållits att uppgifter om företagshemligheter under förundersökningen kan skyddas med stöd av 9 kap. 17 § sekretesslagen, men att dessa uppgifter, till följd av bestämmelserna i 9 kap. 18 §, blir offentliga när de lämnas till domstolen i anledning av åtal. Hos domstolen kan uppgifterna under vissa förutsättningar skyddas med stöd av 8 kap. 17 §.

De uppgifter som avses är framför allt sådana som skyddas av lagen om skydd för företagshemligheter. Med företagshemlighet avses enligt 1 § sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende. Den som med uppsåt olovligen bereder sig tillgång till en sådan företagshemlighet skall enligt 3 § lagen om företagshemligheter dömas för företagspioneri. För olovlig befattning med företagshemlighet döms enligt 4 § den som anskaffar en företagshemlighet med vetskap om att den som tillhandahåller hemligheten, eller någon före honom, har berett sig tillgång till denna genom företagspioneri.

Vid utredningar rörande företagspioneri eller olovlig befattning med företagshemlighet är det oundvikligt att uppgifter om företagshemligheter utgör en central del av förundersökningen. Sådana uppgifter kan också förekomma i förundersökningar rörande andra brott. Det förekommer t.ex. att sådana uppgifter åberopas av åklagaren som bevisning i mål om skattebrott och andra brott med ekonomiska inslag. Som exempel kan nämnas att en viss uppfinning har använts som avskrivningsunderlag i ett mål som rör skatteundandragande. Frågan om uppfinningens affärsmässiga värde kan då behöva belysas i brottmålsprocessen. Det är som regel inte möjligt att göra detta utan att lämna uppgifter om företagshemligheten.

Så länge förundersökningen pågår kan uppgifterna skyddas hos polisen och hos åklagare med stöd av 9 kap. 17 § sekretesslagen. Sekretess gäller i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Bestämmelsen anses bl.a. omfatta uppgifter om företagshemligheter (prop. 1979/80:2 del A, s. 249).

När förundersökningen är avslutad, åtal har beslutats och förundersökningsprotokollet har överlämnats till domstolen tillsammans med ansökan om stämning upphör sekretessen enligt 9 kap. 17 §

som huvudregel att gälla (9 kap. 18 § andra stycket). Det finns dock vissa undantag från denna regel. Således fortsätter sekretessen att gälla om uppgifterna har sekretesskydd hos domstol enligt 9 kap. 16 §. Bestämmelsen i 9 kap. 16 § gäller emellertid i huvudsak för uppgifter i mål om ansvar för sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning och vissa andra brott som rör integritetskänsliga områden samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott. Uppgifter i mål om företagsspioneri eller olovlig befattning med företagshemlighet omfattas inte av 9 kap. 16 §. Följaktligen blir uppgifter i sådana mål offentliga hos åklagaren (och i förekommande fall polisen) sedan åtal väckts. Detsamma gäller i andra brottmål där uppgifter om företagshemligheter förekommer.

Uppgifter om affärshemligheter skyddas hos domstol av en särskild bestämmelse i 8 kap. 17 §. Enligt denna gäller sekretess hos domstol i mål eller ärende i domstolens rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om myndighets eller enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen synes i huvudsak bli tillämplig i tvistemål, men gäller även i brottmål. Eftersom det för sekretess krävs att den skada som kan antas uppkomma om uppgifterna röjs skall vara avsevärd, kan sekretessbestämmelsen bara tillämpas om behovet av sekretess är påtagligt. Den är t.ex. avsedd att kunna tillämpas i fall där en företagshemlighet annars skulle kunna komma att röjas (a. prop. s. 248). Bestämmelsen i 8 kap. 17 § svarar mot regeln i 5 kap. 1 § rättegångsbalken om stängda dörrar under domstolsförhandling. Rätten får förordna om stängda dörrar bl.a. om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift, för vilken sekretess gäller enligt 8 kap. 17 § sekretesslagen.

För att kunna hantera problemen med den bristfälliga sekretessen har vissa åklagare utvecklat ett särskilt arbetssätt som innebär följande. Under förundersökningen behandlas handlingar rörande företagshemligheten separat och förekommer som regel bara i ett exemplar. Detta material tas inte in i förundersökningsprotokollet men i övrigt bedrivs förundersökningen som vanligt. När åklagaren väcker åtal överlämnas det enda exemplaret av handlingar rörande företagshemligheten till domstolen, där sekretess normalt gäller. Vid förberedelser inför processen och under denna "lånar" åklagaren rättens exemplar av dokumentationen rörande företagshemligheten. Denna dokumentation tillförs således aldrig åklagarens akt, som blir ofullständig i denna del.

Det kan ifrågasättas om den nu beskrivna ordningen är tillfredsställande med hänsyn till att endast rätten, men inte åklagaren, den tilltalade eller hans försvarare har tillgång till dokumentationen rörande

företagshemligheten. De senare kan dock, om de begär det, få tillgång till denna genom domstolens försorg.

21.2.2 Tidigare förslag till sekretessreglering

Bakgrunden till att bestämmelsen i 8 kap. 17 § infördes i sekretesslagen var att regler av motsvarande innehåll hade funnits i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (1937 års sekretesslag). Enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken i dess dåvarande lydelse kunde rätten förordna att förhandling skulle hållas inom stängda dörrar bl.a. om anledning förekom att en yrkeshemlighet skulle röjas till följd av offentligheten. Förhandlingssekretessen kunde, med stöd av 36 § i 1937 års sekretesslag, läggas till grund för en handlingssekretess omfattande de handlingar som hade företetts eller avsågs företas inom stängda dörrar. Eftersom denna möjlighet att tillskapa handlingssekretess upphävdes, blev det nödvändigt att i den nya lagen i stället föra in en materiell sekretessbestämmelse, som tillgodosåg det behov av handlingssekretess vid domstol som förelåg i fråga om vissa affärs- och driftförhållanden (prop. 1979/80:2 del A, s. 247 f.).

Propositionen med förslag till sekretesslag grundades på en departementspromemoria; Handlingssekretess och tystnadsplikt (Ds Ju 1977:11). I promemorian hade den bestämmelse som motsvarar nuvarande 8 kap. 17 § (i förslaget 9 kap. 15 §) fått ett i det här sammanhanget intressant tillägg. I ett andra stycke i bestämmelsen förskrevs nämligen att ”vid utredning som sker enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål gäller sekretess motsvarande den som enligt första stycket gäller vid domstol”. Bestämmelsen motiverades av att det vid förundersökning i brottmål givetvis borde föreligga en sekretess som motsvarade den som skulle gälla vid domstol. Förundersökningssekretessen skulle enligt denna bestämmelse vara subsidiär i förhållande till den allmänna bestämmelse om förundersökningssekretess som tagits in i 10 kap. 19 § och som motsvarar nuvarande 9 kap. 17 och 18 §§ sekretesslagen (Ds Ju 1977:11 del 2, s. 527).

I 10 kap. 18 § i promemoriaförslaget fanns en regel som motsvarar nuvarande 9 kap. 16 § sekretesslagen och som innehöll regler om sekretess hos domstol i mål om bl.a. sexualbrott, utpressning m.m. I den föreslagna paragrafens andra stycke fanns en bestämmelse som motsvarade den i promemorian föreslagna 9 kap. 15 § andra stycket. Vid förundersökning avseende de nyss nämnda brotten skulle således

gälla sekretess motsvarande den som enligt paragrafens första stycke skulle gälla i domstol.

Bestämmelserna i 9 kap. 15 § andra stycket och 10 kap. 18 § andra stycket i promemorian togs inte med i propositionen, vilket berodde på att förundersökningssekretessen utformades på ett annat sätt än i promemorian.

Enligt promemoriaförslaget skulle sekundär sekretess gälla vid förundersökning i brottmål. Sekretessen skulle med andra ord följa med den hemliga information som lämnades från en myndighet till en förundersökningsmyndighet. I 10 kap. 19 § togs dock in en särskild regel som skulle gälla för det fall att någon annan regel inte kunde tillämpas. Denna bestämmelse motsvarar 9 kap. 17 och 18 §§ i nuvarande sekretesslag. Enligt 10 kap. 19 § skulle sekretess för uppgifter i förundersökning som regel upphöra för det material som lämnats till en domstol i samband med åtal; dock inte om det fanns någon annan bestämmelse som innebar att uppgifterna skyddades av sekretess. En bestämmelse som motsvarade nuvarande 9 kap. 18 § första stycket fanns med i förslaget. Till följd av konstruktionen med sekundär sekretess fanns däremot inte någon motsvarighet till den regel i nuvarande 9 kap. 18 § andra stycket enligt vilken sekretess för uppgifter i en förundersökning skall gälla även sedan åtal väckts om uppgifterna skyddas hos domstolen med stöd av 9 kap. 16 §. I stället skulle sekretessen för förundersökningsuppgifter vara beroende av den sekretess som enligt andra bestämmelser i lagen kunde gälla för uppgifterna. Exempel på sådana bestämmelser var de föreslagna 9 kap. 15 § andra stycket och 10 kap. 18 § andra stycket.

Förslaget i promemorian innebar att 10 kap. 19 § (nuvarande 9 kap. 17 och 18 §§) skulle tillämpas bara om någon annan bestämmelse inte var tillämplig. Bestämmelsen om att sekretess skulle upphöra att gälla för uppgifter som tillförts målet vid domstolen, skulle således inte heller gälla om sekretess gällde för uppgifterna med stöd av någon annan bestämmelse (Ds Ju 1977:11 del 2, s. 589). Detta innebar att uppgifter som skulle skyddas av bestämmelserna om förundersökningssekretess i 9 kap. 15 § (nuvarande 8 kap. 17 §) eller 10 kap. 18 § (nuvarande 9 kap. 16 §) också skulle omfattas av sekretess sedan målet överlämnats till domstol.

I propositionen hade konstruktionen med sekundär sekretess hos förundersökningsmyndighet övergetts. I stället utformades 9 kap. 17 och 18 §§ så att det som regel endast skulle vara dessa bestämmelser som skulle tillämpas. Regeln i 9 kap. 18 § andra stycket som hänvisar till 9 kap. 16 § lades till, samtidigt som den föreslagna särskilda regeln om förundersökningssekretess i den paragrafen togs bort. Någon motsvarande hänvisning till 8 kap. 17 § gjordes inte i 9 kap. 18 §, trots

att regeln om förundersökningssekretess togs bort även från denna bestämmelse.

Förslaget i propositionen medför i praktiken att det, sedan åtal väckts, visserligen kan upprätthållas sekretess för uppgifter som hos domstolen skyddas med stöd av 9 kap. 16 §, men inte för sådana uppgifter som hos domstolen skyddas av 8 kap. 17 §. Vi har ställt oss frågan om denna skillnad var avsedd och varför man i så fall ansåg att det borde göras skillnad mellan dessa olika typer av uppgifter. Om det förekommit några överväganden i denna fråga borde dessa ha redovisats i propositionen i anslutning till 9 kap. 18 § alternativt 8 kap. 17 § och 9 kap. 16 §.

I motiven till 9 kap. 18 § sägs att vissa undantag måste göras från regeln att sekretess upphör för uppgifter som lämnas till domstol med anledning av åtal. Det undantag som är mest intressant i detta sammanhang avser uppgifter som hos domstol har sekretesskydd enligt 9 kap. 16 §. I propositionen anförs att undantaget har införts för att skyddet enligt 16 § inte skall bli illusoriskt genom att uppgifterna är oskyddade hos förundersökningsmyndigheten (a. prop. s. 287). Det sägs däremot inget om uppgifter som hos domstol skyddas av 8 kap. 17 §.

I 8 kap. 17 § andra stycket regleras den situationen att det av någon annan bestämmelse i sekretesslagen följer att sekretess inte skall gälla i domstol i en viss typ av ärenden. Då gäller inte sekretessen enligt 8 kap. 17 §. I motiven påpekas att det kan finnas behov av sekretess för uppgifter om affärs- och driftsförhållanden också i brottmål och att paragrafen är tillämplig i sådana mål. Vidare sägs att sekretess inte skall gälla till förmån för en tilltalad eller en misstänkt (jfr 9 kap. 17 och 18 §§). Det noteras att den särskilda regel om förundersökningssekretess som i promemorian hade föreslagits i den paragrafen, inte tagits med i departementsförslaget. Som skäl anförs att förundersökningssekretessen fått en annan utformning i departementsförslaget. Det framhålls att det av 9 kap. 17 och 18 §§ följer att sekretess kan gälla vid förundersökning för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden (a. prop. s. 249).

21.2.3 Överväganden och förslag

Av de återgivna uttalandena i propositionen kan inte med säkerhet utläsas om lagstiftaren faktiskt avsett att åstadkomma olika sekretessskydd för uppgifter som avses i 8 kap. 17 § och sådana som omfattas av 9 kap. 16 §. Uttalandet att sekretessen inte gäller till skydd för misstänkt eller tilltalad kan tyda på att så har varit fallet, medan hänvisningen till att en annan lösning valts för förundersökningsekretessen kan

tolkas som att avsikten varit att den i propositionen föreslagna lösningen skulle ge samma materiella resultat som den som föreslagits i promemorian.

Som vi tidigare har konstaterat har den nuvarande regleringen lett till problem i tillämpningen. Det bör också framhållas att en företags-hemlighet numera oftast tillhör en juridisk person, vilket innebär att sekretess för sådana uppgifter normalt gäller i brottmål, även om någon i företagsledningen står under åtal. Det förhållandet att uppgifter om företags-hemligheter i ett brottmål kan hållas hemliga hos domstolen, men inte hos åklagaren, har inneburit att dokumentationen i brottmål där företags-hemligheter förekommer inte är fullständig. Med hänsyn till de problem som den nuvarande ordningen vållar och de risker det kan innebära för den enskilde att en företags-hemlighet oavsiktligt avslöjas i samband med en förundersökning anser vi att sekretessen för uppgifter om företags-hemligheter nu bör utvidgas så att den motsvarar vad som ursprungligen avsågs när den nya sekretessregleringen utreddes.

Uppgifter om företags-hemligheter bör enligt vår mening skyddas i samma utsträckning hos domstolen och hos åklagaren. En sådan utvidgning kan åstadkommas genom en hänvisning från 9 kap. 18 § andra stycket till 8 kap. 17 §. Sekretess för uppgifter i en förundersökning om företags-hemlighet skulle därmed inte upphöra att gälla även om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal, om sekretess för uppgiften skall gälla enligt regeln i 8 kap. 17 § första stycket.

21.3 Sekretess i ärenden om internationell rättshjälp m.m.

Vi anser att sekretess skall gälla för internationell rättshjälp och vissa andra utredningar enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Vi föreslår därför dels att en ny bestämmelse införs i 5 kap. sekretesslagen om skydd för sådana utredningar som görs på begäran av främmande stat och sådana tvångsmedel som genomförs på deras begäran, dels en ändring i 5 kap. 1 §, som innebär att sekretess skall gälla för utredning om rådgivningsförbud.

21.3.1 Bakgrund

Internationell rättshjälp

Sverige lämnar sedan gammalt andra länder rättshjälp i brottmål. Det finns en rad lagar och avtal som styr detta samarbete. Lagstiftningen på området har successivt reviderats och ytterligare arbete med den inriktningen pågår. Sekretessreglerna har i viss mån ändrats i anslutning till olika författningsändringar, men det råder för närvarande osäkerhet om hur långt förundersökningssekretessen sträcker sig.

Reglerna i 5 kap. 1 § skyddar bl.a. uppgift ”som hänför sig till förundersökning i brottmål”.

Motsvarande regel i 9 kap. 17 § till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden skyddar uppgift ”i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål”. Avsikten med sistnämnda formulering har varit att göra sekretessbestämmelsen tillämplig inte bara på förundersökningar utan också på andra utredningar som görs enligt bestämmelserna om förundersökning, t.ex. ärenden om utlämning enligt lagen (1957:688) om utlämning för brott och enligt lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge (Regner s. 9:49). Sekretessen i 9 kap. 17 § anses också gälla för utredning som utförs med stöd av 9 § lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet (JO 1997/98 s. 112). Den torde även gälla för utredning enligt lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tulllag.

JO har i nyssnämnda ärende prövat om reglerna om förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § är tillämpliga på förundersökningsåtgärder som vidtas på begäran av utländsk myndighet. Åklagaren hade vägrat en person, som på polsk begäran skulle höras som vittne, att innan förhöret få kopia av samtliga handlingar i den polska framställningen om rättshjälp. Som grund för avslagsbeslutet åberopades bestämmelserna om sekretess i 5 kap. 1 §.

Riksåklagaren, som yttrade sig till JO, ansåg – under hänvisning till ett uttalande i propositionen om Sveriges tillträde till FN:s narkotikabrottskonvention (prop. 1990/91:127 s. 31) – att det var klart att bestämmelserna såväl i 5 kap. 1 § som i 9 kap. 17 § är tillämpliga i ärenden om internationell rättshjälp.

I den angivna propositionen sägs bl.a. följande.

Det kan anmärkas att enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess bl.a. under förundersökning i brottmål och i fråga om användningen av tvångsmedel i sådant mål. Dessa regler är i

viss utsträckning tillämpliga på motsvarande åtgärder på begäran av utländsk myndighet.

Kort tid därefter lade regeringen fram ett förslag till lag om vissa frågor om internationellt samarbete i brottmål. Lagförslaget var föranlett av att Sverige i flera internationella överenskommelser, bl.a. den nyss nämnda konventionen, hade åtagit sig att inte fritt använda information som erhållits i internationellt samarbete. I propositionen diskuterades vissa sekretessfrågor, med anledning av inkomna remissynpunkter. Rikspolisstyrelsen hade framhållit att den svenska offentlighetsprincipen skapade problem i det internationella polisiära umgänget. Styrelsen syftade på brottsutredningar där det finns anledning att inhämta information från en annan stat men där sådan information inte lämnas ut därför att man från svensk sida inte kan garantera att materialet hålls hemligt. Departementschefen sade sig ha förståelse för problemet men framhöll att det låg vid sidan av det aktuella lagstiftningsärendet. Hon delade emellertid Rikspolisstyrelsens uppfattning att problemet borde uppmärksammas i det fortsatta arbetet med översyn av regelsystemet rörande internationellt samarbete (prop. 1990/91:131 s. 19). I propositionen föreslogs ett tillägg till 1 kap. 4 § sekretesslagen som saknar intresse i detta sammanhang.

I sitt beslut anförde JO bl.a. följande.

I den nya 9 § i lagen med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet som trädde i kraft den 1 januari 1996 föreskrivs att reglerna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken skall tillämpas på förhör på begäran av utländsk undersökningsdomare eller åklagare med anledning av en förundersökning eller liknande förfarande i främmande stat.

Härav följer emellertid inte att bestämmelsen i 5 kap. 1 § sekretesslagen om sekretess som hänför sig till förundersökning i brottmål är tillämplig på ett sådant förfarande. Med förundersökning åsyftas i bestämmelsen förundersökning enligt rättegångsbalken (se Corell m.fl. Sekretesslagen. 1980 års lagstiftning med kommentarer 3:e uppl. s. 117). I en situation av det här aktuella slaget är det emellertid fråga om en förundersökning eller liknande förfarande i en främmande stat. Den utredning som äger rum i Sverige görs således inte inom ramen för en svensk förundersökning. En annan sak är att den svenska myndigheten är ålagd att också under en sådan utredning i vissa hänseenden tillämpa de bestämmelser som enligt rättegångsbalken gäller för förfarandet under förundersökning.

Man måste i detta sammanhang jämföra lydelsen av bestämmelsen i 5 kap. 1 § sekretesslagen, vilken som nyss

nämnts föreskriver sekretess för uppgifter som ”hänför sig till förundersökning i brottmål” med avfattningen av 9 kap. 17 § första stycket 1 samma lag, som anger att sekretess gäller i ”utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål”. Syftet med den senare formuleringen har varit att göra bestämmelsen tillämplig inte bara på förundersökningar enligt rättegångsbalken utan också på andra utredningar som görs enligt bestämmelserna om förundersökning, t.ex. ärenden om utlämning enligt lagen (1957:688) om utlämning för brott och enligt lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island eller Norge. Det kan sammanfattningsvis konstateras att det numera inte kan råda något tvivel om att reglerna i 9 kap. 17 § sekretesslagen är tillämpliga i de situationer som åsyftas i 9 § lagen med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet, medan däremot en tolkning grundad på lagtextens ordalydelse leder till motsatt resultat i fråga om bestämmelserna i 5 kap. 1 § sekretesslagen.

JO ansåg därför att åklagaren inte haft rättsligt stöd för att vägra att lämna ut handlingarna.

Antalet framställningar om internationell rättshjälp har ökat under senare år och kan förväntas öka ytterligare. Den fråga som har aktualiserats genom JO:s beslut har därför praktisk betydelse. I det fallet återremitterades ärendet till den begärande staten utan att förhöret hade kunnat komma till stånd. Det finns också exempel på fall där den begärande staten har återkallat sin framställning om rättshjälp, sedan de utländska myndigheterna fått klart för sig att svenska myndigheter saknar möjlighet att hemlighålla utredningsmaterial för den som skall höras, även om ett hemlighållande i och för sig skulle te sig motiverat med hänsyn till möjligheterna att genomföra begärd utredning.

Vad som nu har diskuterats är hur långt regeln i 5 kap. 1 § första stycket punkt 1 sträcker sig. Motsvarande fråga kan ställas när det gäller punkt 2, som skyddar ”uppgift som hänför sig till användning av tvångsmedel i brottmål”. Den punkten är likalydande i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 §, varför det inte går att dra några bestämda slutsatser om dess räckvidd på motsvarande sätt som punkten 1 är begränsad enbart till tvångsmedelsanvändning i svenska brottmål. Å andra sidan hänvisar punkten 2 tillbaka till punkt 1 genom formuleringen ”i sådant mål”, vilket närmast skulle tyda på att inte heller tvångsmedelsanvändning på begäran av främmande stat skulle omfattas av sekretesskyddet i 5 kap. 1 §.

Även i andra typer av utredningar som görs på begäran av främmande stat torde motsvarande problem med sekretess kunna uppkomma. Som exempel kan nämnas att det i den utredning som skall

ligga till grund för beslut i fråga om utlämning till annan stat ofta förekommer handlingar från en utländsk förundersökning som den misstänkte inte bör få insyn i innan han hörs.

Annan utredning enligt reglerna om förundersökning

Det finns även andra typer av utredningar som genomförs enligt reglerna i 23 kap. rättegångsbalken men som inte är förundersökningar. Till dessa hör utredning om näringsförbud, besöksförbud eller rådgivningsförbud. Sådan utredning kan antingen ingå som en del i en förundersökning, varvid reglerna i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 och 18 §§ sekretesslagen är tillämpliga, eller som en självständig utredning.

Reglerna om näringsförbud har från början haft sitt ursprung i regler i konkurslagen och har successivt ändrats och utvecklats till ett fristående institut. Beträffande sådan utredning som inte görs i form av en brottsutredning är reglerna i 23 kap. rättegångsbalken tillämpliga (se prop. 1979/80:63 s. 59 och prop. 1985/86:126 s. 104 f.). Frågan om sekretess för utredningen diskuterades inte i någon av dessa propositioner. Den togs upp till behandling först i samband med andra frågor rörande sekretess vid bekämpning av ekonomisk brottslighet hos kronofogdemyndigheter och tillsynsmyndighet i konkurs. Genom prop. 1995/96:127 infördes sekretess för utredningar om näringsförbud. Som skäl härför anförde departementschefen att uppgifter som kunde ligga till grund för ett beslut om näringsförbud inte omfattades av sekretess enligt 5 kap. 1 § första stycket 1–3 och att uppgifter av detta slag därför inte kunde hållas hemliga för gäldenären, om de inte härrörde från en förundersökning (a. prop. s. 22). Gäldenären kunde därför i många fall på ett tidigt stadium ta del av uppgifter som senare kunde läggas till grund för ett yrkande om näringsförbud och med anledning av detta vidta åtgärder som störde utredningen eller kanske omöjliggjorde ett näringsförbud. Mot denna bakgrund ansågs behovet av sekretess för utredning inför kommande näringsförbud vara lika stort som för utredning om överträdelse av näringsförbud, för vilken gällde sekretess på samma sätt som för utredning om andra brott. En regel om sekretess för utredning i frågor om näringsförbud infördes i 5 kap. 1 § första stycket 3.

Regeringen har nyligen föreslagit ändringar i lagen om näringsförbud vilka innebär att kronofogdemyndigheterna får till uppgift att i vissa fall föra talan i domstol om näringsförbud (prop. 1998/99:44). Sekretessen i punkt 3 kommer att få ökad betydelse med dessa ändringar eftersom sekretessen i övrigt hos kronofogdemyndigheterna är mycket begränsad.

Då reglerna om besöksförbud tillkom diskuterades behovet av sekretessregler. Det konstaterades att det fanns behov av sekretessregler även i den situationen att frågan om förbud prövades utan samband med brottsutredning (prop. 1987/88:137 s. 37). Därför infördes en regel om sekretess i sådana utredningar till skydd för enskild. Bestämmelsen placerades i 7 kap. 19 § andra stycket sekretesslagen. Sekretessen gäller med rakt skaderekvisit och gäller inte beslut i ärendet.

När lagen (1985:354) om förbud mot yrkesmässig rådgivning i vissa fall infördes diskuterades sekretessfrågor endast såvitt gällde kontrollen över meddelade förbud, men inte vad avsåg utredningen. Beträffande förfarandet sägs i propositionen att reglerna i 23 kap. rättegångsbalken i princip gäller (prop. 1984/85:90 s. 39). I övrigt hänvisas till de överväganden angående bl.a. processuella frågor som gjordes vid en översyn av reglerna om näringsförbud (a. prop. s. 25). Som tidigare nämnts behandlades inte sekretessfrågor i det sammanhanget.

21.3.2 Överväganden och förslag

Internationell rättshjälp

Brottsligheten har under senare år internationaliserats allt mer. Detta gäller i hög grad för den ekonomiska brottsligheten, vilket utvecklas närmare i Ekobrottsberedningens rapport Internationella ekobrott (Ds 1997:51). Det finns numera ett stort behov av att samarbeta över nationsgränserna i utredningar av detta slag. Det internationella samarbetet på brottmålsområdet utvecklas allt snabbare men bygger fortfarande i stor utsträckning på att den inhemska rätten i varje land skapar de grundläggande förutsättningarna för ett gott samarbete. En förutsättning för att svenska myndigheter skall kunna få god hjälp av myndigheterna i andra länder är att vi kan erbjuda motsvarande hjälp. Det är således ett primärt svenskt intresse att vårt regelsystem rörande rättshjälp är tillräckligt effektivt och att inte Sverige uppfattas som en fristad för brott eller brottslingar.

Även om det i ärenden om rättshjälp förekommer uppgifter för vilka sekretess kan gälla enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen torde skaderekvisitet mera sällan vara uppfyllt eftersom utgången av ett enskilt ärende sällan har den digniteten att det skulle skada Sveriges förbindelser med det andra landet om den begärda åtgärden inte genomförs på önskat sätt.

Enligt vår mening är det angeläget att sekretesslagstiftningen inte utgör ett hinder mot ett effektivt samarbete över gränserna. JO:s ovan redovisade beslut har pekat på en oklarhet i den svenska lagstiftningen som enligt vår mening behöver rättas till så snart som möjligt. Vi har pekat på att motsvarande begränsning i sekretesskyddet kan gälla för användning av tvångsmedel, vilket väcker än större farhågor.

Det kan enligt vår mening inte anses tillfredsställande om svenska åklagare måste återremittera ärenden till andra stater utan att ha kunnat vidta de begärda åtgärderna eller om den andra staten tvingas avstå från att begära svenskt bistånd därför att den svenska myndigheten saknar möjlighet att hålla det översända underlaget hemligt. Sekretessregleringen är således otillräcklig när det gäller skyddet för sådana åtgärder i brottsutredande syfte som svenska myndigheter fullgör på begäran av en främmande stat. Däremot är skyddet för den enskilde detsamma som i motsvarande svenska utredningar.

En grundtanke bakom offentlighets- och sekretessregleringen är att sekretess inte skall gälla för uppgifter, om det inte verkligen behövs. För att utredningar som utgör ett led i rättshjälp åt en annan stat skall kunna genomföras effektivt måste det enligt vår mening finnas möjlighet att i vissa fall kunna sekretessbelägga uppgifter. Även om man skall vara försiktig med att införa nya sekretessregler anser vi att behovet är så påtagligt att övriga intressen bör få vika.

Vad som typiskt sett kan behöva skyddas är dels framställningen och det material som bifogats denna, dels den utredning som görs till följd av framställningen. Dessa kan behöva skyddas av sekretess dels därför att de åtgärder som skall genomföras i Sverige riskerar att motverkas eller omintetgöras om uppgiften röjs, dels därför att den förundersökning eller liknande förfarande som pågår i det andra landet på motsvarande sätt riskerar att skadas om uppgiften röjs.

En viktig fråga är om de intressen som en regel om sekretess skall tillgodose är sådana som faller in under uppräknningen i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Intresset av ett väl fungerande internationellt samarbete på brottmålsområdet berör både frågan om rikets förhållande till annan stat och intresset av att förebygga eller beivra brott. När det gäller det förstnämnda intresset bör framhållas att samarbete av detta slag indirekt också påverkar de svenska förutsättningarna för att bekämpa brott, dels genom att våra möjligheter att få hjälp från andra länder med utredningsåtgärder i svenska förundersökningar är beroende av hur samarbetet fungerar, dels genom att Sverige skulle riskera att betraktas som en fristad för brottslingar om vi inte upprätthåller en tillräckligt hög standard på såväl vår interna brottsbekämpning som det internationella samarbetet på området. Enligt vår mening är kravet i 2 kap. 2 § därmed uppfyllt.

En annan viktig fråga är om det i 2 kap. 2 § angivna intresset av att förebygga eller beivra brott bara tar sikte på svenska förhållanden, och om det således inte skulle vara möjligt att uppställa en sekretessregel till skydd för en främmande stats intresse av att beivra brott. Den frågan har såvitt vi har kunnat finna inte diskuterats i förarbetena till tryckfrihetsförordningen. Vissa av de intressen som anges i paragrafen kan inte tolkas på annat sätt än att begränsningar enbart kan göras för att tillgodose inhemska intressen, exempelvis punkterna 1, 2 och 5. I fråga om andra punkter finns ingen sådan uttrycklig begränsning. Sett till paragrafens ordalydelse finns det enligt vår mening inte något direkt hinder mot att införa sekretessregler till skydd även för ett utländskt intresse av att beivra brott.

Vi anser således att sekretess bör gälla för utredningar i ärenden om internationell rättshjälp och för andra utredningar som utförs åt annan stat enligt de regler som gäller för förundersökning. I princip bör sådana utredningar åtnjuta lika stark sekretess som motsvarande svenska utredningar. Motsvarande bör gälla för tvångsmedelsanvändning på begäran av annan stat.

De fall där den nya sekretessregeln bör kunna tillämpas är framför allt följande:

- vid framställning om internationell rättshjälp,
- vid framställning om användning av tvångsmedel,
- vid framställning om utlämning till annan stat samt
- vid annan framställning om brottsutredning för annan stats räkning.

Eftersom det är fråga om sekretess som bl.a. skall tillgodose intresset av att beivra brott ligger det nära till hands att placera den nya sekretessregeln i sekretesslagens femte kapitel. Den skulle då kunna arbetas in i 5 kap. 1 § första stycket 1, så att den punkten formuleras på samma sätt som 9 kap. 17 § första stycket 1. En sådan lösning skulle innebära att sekretess kommer att gälla för alla typer av utredningar enligt reglerna om förundersökning. Man undviker då att två paragrafer, som reglerar samma förfaranden men utifrån olika skyddsintressen, är nära nog identiska men beträffande just denna punkt har en avvikande formulering, vilket kan leda till tillämpningsproblem (jfr det nyss angivna JO-ärendet).

Mot en sådan lösning talar emellertid att sekretessprövningen inte blir densamma som i ett motsvarande svenskt förfarande. Skaderekvisitet måste utformas annorlunda bl.a. av det skälet att den myndighet som skall verkställa den begärda åtgärden saknar möjlighet att överblicka vilka närmare konsekvenser ett röjande av uppgifter ur förundersökningen skulle kunna få för den utländska myndighetens framtida verksamhet. Om bestämmelsen placeras i 5 kap. bör den därför tas in i en särskild paragraf.

Ett annat alternativ är att placera bestämmelsen i lagens andra kapitel, som behandlar sekretess med hänsyn till bl.a. vårt förhållande till andra stater. Med en sådan lösning fokuserar man inte på intresset av att bekämpa brott utan mer på intresset av ett gott samarbete mellan stater, där det skulle kunna störa förhållandet till den andra staten om uppgiften inte fullgörs på ett för denna acceptabelt sätt, vilket i sin tur indirekt kan få betydelse för Sveriges framtida möjligheter att förebygga och beivra brott.

Enligt vår mening är båda lösningarna tänkbara. Praktiska skäl talar dock främst för en placering i 5 kap. eftersom det skulle underlätta tillämpningen att reglerna om förundersökningssekretess för såväl svenska åtgärder som åtgärder på begäran av annan stat finns i samma kapitel.

Vi föreslår således att det i 5 kap. förs in en ny paragraf, 7 §, som innebär att sekretess skall gälla för framställning från annan stat om rättshjälp i brottmål. Sekretessen bör gälla för uppgift i myndighets verksamhet för åtgärd på begäran av främmande stat dels i utredning som genomförs enligt reglerna om förundersökning i brottmål, dels för angelägenhet som avser användning av tvångsmedel.

En förutsättning för sekretess bör vara att det kan antas att åtgärden har begärts under förutsättning att uppgiften inte röjs. Den begärande staten torde som regel utgå från att sekretess gäller för brottsutredande verksamhet och att de uppgifter som lämnas således åtnjuter visst skydd. Vetskap om att så inte är fallet skulle sannolikt inte sällan avhålla staten från att begära svenskt bistånd. Det ter sig enligt vår mening rimligt att den främmande staten i viss utsträckning får föfoga över frågan om sekretess, så länge det är fråga om sekretess som inte sträcker sig längre än vad som kunnat förekomma i en motsvarande svensk utredning. Vi föreslår därför att sekretess skall gälla om den främmande staten kan antas ha sett det som en förutsättning för att begära bistånd att uppgiften inte röjs. Som exempel kan nämnas att svensk åklagare på utländsk begäran har genomfört en husrannsakan men att inget att ta i beslag har påträffats vid denna. Om inga ytterligare åtgärder skall vidtas här i landet skulle det normalt sett inte finnas något skäl att låta sekretessen bestå. Det skulle emellertid kunna vara förödande för den utländska förundersökningen om uppgiften blev allmänt känd vid en tidpunkt som kan äventyra utredningsåtgärder i det andra landet. Oftast torde det framgå redan av framställningen om den andra staten lägger stor vikt vid sekretessfrågan, i andra fall kan detta framgå av andra uppgifter. Med ett skaderekvisit utformat på det föreslagna sättet torde åklagaren sällan behöva inhämta kompletterande information från den andra staten för att göra sin bedömning.

Behovet av sekretess torde variera beroende på vilken typ av rättshjälp det är fråga om och i vilket stadium brottsutredningen befinner sig. Med den valda konstruktionen kommer sekretess bara att gälla dels under utredningsstadiet, dels för tvångsmedel. Däremot kommer exempelvis en framställning om utlämning som enbart avser verkställighet av straff inte att falla in under paragrafen.

Annan utredning enligt reglerna om förundersökning

Som framgått ovan skyddas numera utredning om näringsförbud genom en särskild punkt i 5 kap. 1 §. Något behov av utökat skydd för den typen av utredningar föreligger inte.

Något motsvarande sekretesskydd finns inte för utredning angående rådgivningsförbud, om inte utredningen sker som ett led i en förundersökning. Reglerna om rådgivningsförbud har tillkommit för att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Enligt vår mening finns det samma behov av förundersökningssekretess för utredningar om rådgivningsförbud som för utredningar om näringsförbud. Vi föreslår därför att en bestämmelse om detta införs.

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § första stycket 3 reglerar sekretess för utredning om näringsförbud. Bestämmelsen omfattar dels den utredning inom exekutionsväsendet som föregår en anmälan till åklagare, dels den fortsatta utredningen. Enligt vår mening kan en lämplig lösning vara att låta denna punkt omfatta även utredningar rörande rådgivningsförbud.

Som redovisats ovan övervägdes behovet av sekretessregler när reglerna om besöksförbud tillkom. Med hänsyn härtill och eftersom reglerna om besöksförbud inte har någon betydelse för bekämpningen av ekonomisk brottslighet avstår vi från närmare överväganden i den delen.

V ÖVRIGT

22 Utbildnings- och kompetensfrågor

22.1 Bakgrund

Vid olika tillfällen har kritik riktats mot en, som har det har hävdats, för låg utbildnings- och kompetensnivå hos dem som utreder ekonomisk brottslighet (se bl.a. Riksdagens revisorers rapport 1993/94:6, BRÅ PM 1996:5 och Ds 1996:1). Detta var ett av motiven till att Ekobrottsmyndigheten inrättades. Vad man fokuserat på i dessa sammanhang är dock utbildning och kompetens i andra frågor än sekretesslagstiftningen.

Vi har i tidigare avsnitt vid flera tillfällen kommit in på frågan att påtalade sekretessproblem i viss utsträckning beror på att lagstiftningen är komplex och svårtillämpad, men också på bristande kunskaper hos de tjänstemän som skall tillämpa den. Vi har vidare, såvitt gäller samarbetet mellan myndigheter, pekat på behovet av enhetlig policy i vissa frågor och på myndighetsövergripande information och utbildning.

Sekretesslagstiftningen påverkar all offentlig verksamhet i större eller mindre utsträckning. Det finns därför ett generellt behov av utbildning på detta område, oavsett inom vilket myndighetsområde en tjänsteman verkar. Det har till och från förekommit gemensamma utbildningsinsatser riktade mot de olika aktörerna vid bekämpning av ekonomisk brottslighet. Utbildningen, som vänt sig till företrädare för bl.a. polisen, åklagarväsendet, skatteförvaltningen och exekutionsväsendet, har i stor utsträckning genomförts i Polishögskolans regi. Den har oftast haft formen av s.k. samverkanskurser och främst varit inriktad på att etablera bra samarbetsformer. Även sekretessfrågor har dock diskuterats. Någon samverkansutbildning av detta slag förekommer inte numera.

Regeringen uppdrog i juni 1995 åt berörda centralmyndigheter att i samverkan planera och genomföra utbildningsinsatser för att höja kompetensen i ekobrottsfrågor inom domstolsväsendet, åklagar-

väsendet, polisväsendet, tullverket, skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. Uppdraget ledde bl.a. till att ett centralt utbildningsråd inrättades med representanter för berörda myndigheter (skr. 1997/98:38 s. 13). Vidare presenterades planer på utbildning riktad till företrädare för nämnda myndigheter. Någon särskild sekretessutbildning planerades dock inte.

För närvarande finns det såvitt vi vet inga konkreta planer på att genomföra sekretessutbildning med den inriktning vi har angett i tidigare avsnitt inom något av de berörda verksamhetsområdena. Som vi har framhållit är den generella kompetensnivån för låg och det krävs dessutom utbildning för att höja kunskapsnivån på några särskilda områden.

Även de förändringar som blivit följden av den nya lagstiftningen om polisens register torde kräva utbildningsinsatser. Här finns anledning att särskilt peka på ändringen i 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen från rakt till omvänt skaderekvisit och den minskade sekretessen för polisens register i allmänhet. Förändringarna berör inte bara polisen utan i stor utsträckning även åklagarväsendet och tullen, samt i någon utsträckning skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna.

Utöver utbildning krävs även andra insatser. Hos de myndigheter som har till uppgift att bekämpa ekonomisk brottslighet finns det flera exempel på utmärkta hjälpmedel vid handläggning av sekretessfrågor. Riksskatteverket har för såväl skatteförvaltningens som exekutionsväsendets behov gett ut skriften *Offentligt eller hemligt*, som på ett informativt och ingående sätt behandlar offentlighetsprincipen och sekretessfrågor från alla tänkbara utgångspunkter. Denna kompletteras med en "sekretesslathund" som är enklare i utformningen och anpassad särskilt för bl.a. kanslipersonalens behov. Den innehåller exempel på de oftast förekommande blanketterna och de vanligaste uppgifterna med en beskrivning av vad som normalt är offentligt. Inom åklagarväsendet och hos Ekobrottsmyndigheten används publikationen *Sekretess av intresse för åklagarväsendet*, som behandlar de flesta sekretessfrågor som kan förekomma i åklagarverksamhet. Ingen av de nämnda skrifterna behandlar dock närmare hur det nära samarbetet vid bekämpning av ekonomisk brottslighet påverkas av sekretessregleringen.

Om de synpunkter och förslag, som vi har redovisat i det föregående, vinner gehör hos statsmakterna kommer det att krävas utbildning även rörande dessa förändringar i sekretessregleringen.

22.2 Överväganden och förslag

Det är nödvändigt att höja kompetensen inom alla berörda myndighetsområden när det gäller frågor som rör sekretess och informationsutbyte. Den grundläggande utbildningen rörande sekretess bör liksom nu genomföras myndighetsvis. Det krävs emellertid även utbildning med specialinriktning på bekämpning av ekonomisk brottslighet. Vi föreslår att Ekobrottsmyndigheten får i uppdrag att kartlägga befintlig sekretessutbildning och att utarbeta förslag till utbildning med inriktning på sekretessproblem vid myndighetssamarbete. Vi anser också att det krävs en auktoritativ framställning om sekretessreglerna på området och hur de skall tillämpas och föreslår att Ekobrottsmyndigheten ges i uppdrag att utarbeta en sådan.

Det finns enligt vår mening ett stort behov av att höja kompetensen inom alla sektorer när det gäller frågor som rör sekretess och informationsutbyte, vilket inte minst svaren på Ekobrottsberedningens enkät och våra kontakter med myndigheter och andra visar. Enligt vår mening behöver såväl den grundläggande kompetensnivån höjas som kunskaperna om hur sekretessregleringen fungerar vid myndighets-samverkan. Med grundläggande kunskaper åsyftar vi den kunskap som krävs för att hantera sekretessfrågorna i den myndighetsinterna verksamheten.

Även om en teknisk översyn av sekretesslagen har aviserats kommer det att dröja flera år innan resultaten av denna presenteras och därefter ytterligare åtminstone något år innan nya regler kan träda i kraft. Sekretessproblemen finns som ett dagligt inslag i de verksamheter som bildar kärnan vid bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Det går därför enligt vår mening inte att avvakta de förändringar som eventuellt kommer på sekretessområdet.

Samtidigt som behovet av utbildning är stort skapar den nya organisationsstrukturen för bekämpning av ekonomisk brottslighet enligt vår mening bättre möjligheter än tidigare att höja kompetensen på ekobrottsområdet. Genom att verksamheten har koncentrerats till vissa enheter och getts en tydligare inriktning på frågor som rör ekonomisk brottslighet är det möjligt att rikta utbildning till personalen vid dessa enheter. Ekobrottsmyndigheten bör enligt vår mening ha en central roll i arbetet med att förbättra utbildningen och i övrigt höja kompetensen. Vidare utgör Ekorådet genom sin sammansättning ett naturligt forum för övergripande frågeställningar som berör flera myndighetsområden.

Enligt vår mening krävs det särskilda utbildningsinsatser för den personal som sysslar med bekämpning av ekonomisk brottslighet och för andra som samverkar med dessa. Självfallet bör den *grundläggande utbildningen i frågor som rör offentlighet och sekretess* ankomma på varje myndighetssektor. Den bästa kunskapen om hur sekretessreglerna skall tillämpas i den egna verksamheten finns där. Det kan dock finnas anledning att samråda över myndighetsgränserna om innehållet i utbildningen så att de som skall samverka vid bekämpning av ekonomisk brottslighet inte erhåller olika besked om hur lagstiftningen skall tolkas och tillämpas i generella frågor. Det kan gälla sådant som formerna för utlämnande av uppgifter, hur de sekretessbrytande reglerna skall tillämpas, bl.a. generalklausulen, och andra frågor som kan skapa irritation mellan myndigheter om det finns olikheter som inte förklaras av skillnader i lagstiftningen. Enligt vår mening kan Ekorådet vara ett naturligt forum för att kvalitetssäkra utbildningen i detta hänseende.

Utöver den sekretessutbildning som erbjuds inom varje myndighets ram krävs det emellertid också *utbildning särskilt inriktad på samverkan mellan myndigheter* med olika sekretessreglering.

De kunskapsområden som vi i det föregående har pekat på som särskilt viktiga är bl.a. följande

- sekretess i samband med brottsanmälan
- samverkande myndigheters sekretess
- överföring av sekretess mellan myndigheter
- sekretessreglernas tillämpning i samverkansorgan
- sekretess i förhållande till enskild samt
- hur reglerna om partsinsyn gäller och tillämpas hos samverkande myndigheter.

Enligt vår mening fordras det en ganska omfattande utbildning om effektiviteten i den brottsbekämpande verksamheten skall kunna höjas.

Det kan vidare behövas utbildning på olika nivåer, t.ex. enklare utbildning som riktar sig till grupper som mera sällan deltar i samverkan, eller som endast medverkar i samverkansorgan men inte i enskilda brottsutredningar, och fördjupad utbildning som riktar sig till de grupper som oftast samverkar.

Utbildningen bör enligt vår uppfattning rikta sig till följande grupper:

- polismän, ekonomer och åklagare vid Ekobrottsmyndigheten,
- polismän och åklagare som utanför Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde i stor utsträckning utreder ekonomisk brottslighet,
- personal vid tullkriminalen som utreder undandragandebrott och tullpersonal som utför revisioner i fall där ekonomisk brottslighet misstänks,

- handläggande personal vid skattebrottsenheterna och skatterevisorer som handlägger revisioner i fall där ekonomisk brottslighet misstänks samt
- sådan handläggande personal vid kronofogdemyndigheterna som kan komma att engageras i bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Härutöver kan det behövas utbildning för enstaka personer inom andra myndigheter som samverkar beträffande vissa brottstyper, t.ex. personal hos Finansinspektionen som utreder insiderfrågor. Vidare bör anordnas en kortare utbildning för personer som medverkar i samverkansorgan. Det är en fördel om även konkursförvaltare kan engageras i vissa delar av utbildningen.

Den föreslagna utbildningen kommer att bli förhållandevis omfattande. För att den skall bli enhetlig och därmed få den avsedda effekten är det dock en fördel om den hanteras av några få utbildare.

Även om det inte finns något hinder mot att utbildning särskilt inriktad på samverkan genomförs av varje myndighetssektor för sig, med hjälp av material och föreläsare som hämtas från olika myndigheter, skulle enligt vår mening tanken bakom utbildningen kunna förfelas om den inte genomförs gemensamt. Först när företrädare för olika myndigheter samlas kan man skapa den atmosfär som krävs för att få meningsfulla diskussioner om hur samarbetet skall bedrivas. Det kan också finnas behov av att ha sekretersexperter från flera verksamhetsområden tillgängliga samtidigt för att belysa olika frågor.

Mot bakgrund av att detta är en myndighetsgemensam fråga föreslår vi att regeringen ger Ekobrottsmyndigheten i uppdrag att kartlägga befintlig utbildning och att utforma förslag till utbildning speciellt inriktad på de frågor vi berört ovan.

En annan viktig uppgift för Ekobrottsmyndigheten är att i samarbete med myndigheter som anmäler brott utarbeta goda rutiner för brottsanmälan. I avsnitt 8.3.2 har vi redovisat det mångåriga samarbetet mellan Riksskatteverket och Riksåklagaren att utforma riktlinjer för brottsanmälningar. Rubicon-rapporten (se avsnitt 13.5.1) är ett annat exempel på samarbete av detta slag. Rutinerna för brottsanmälan bör omfatta bl.a. hur brottsanmälan skall utformas, vilka sekretessregler som gäller, när anmälan bör göras, vilket material som bör bifogas anmälan och hur detta skall hanteras från sekretessynpunkt samt vem som kan göra anmälan. Det är också viktigt att sammanställa information som belyser dessa frågor på ett enkelt och pedagogiskt sätt. I vissa fall kan det vara lämpligt att även anordna särskild utbildning.

En viktig resurs när det gäller att höja den allmänna kompetensen i sekretessfrågor är förekomsten av handböcker och liknande material. Som vi redovisat ovan finns det utmärkta exempel på hur sådana kan utformas. Enligt vår mening bör de centralmyndigheter som saknar en

auktoritativ framställning om sekretessreglerna och deras tillämpning snarast påbörja arbetet med att tillskapa sådana.

Härutöver krävs enligt vår mening ett motsvarande arbete som belyser dessa frågor ur perspektivet bekämpning av ekonomisk brottslighet. Vi har i det föregående i olika avsnitt redovisat vår inställning till i vilken utsträckning de nuvarande sekretessreglerna medger respektive förhindrar informationsutbyte. Vi har även ingående diskuterat möjligheterna att utbyta information i samrådsgrupper och att utbyta information med enskilda. Det finns emellertid en mängd detaljfrågor som vi inte har haft någon anledning att ta upp. Härtill kommer att i det praktiska arbetet med brottsutredning finns det även andra frågor som vi inte haft anledning att beröra. Det gäller t.ex. frågor som hur man skall agera när uppgifter samtidigt begärs från två myndigheter och vilken policy man skall ha i fråga om sekretessprövning, aktbildning och gallring beträffande material från samrådsgrupper. Vidare utvecklas ständigt nya arbetsmetoder som kan behöva belysas från sekretesssynpunkt (se avsnitt 12.7.3). Det är enligt vår mening en naturlig uppgift för Ekobrottsmyndigheten att utarbeta – och vidmakthålla – en auktoritativ framställning om sekretessfrågor med den inriktning vi nu har angett. Vi föreslår därför att Ekobrottsmyndigheten ges i uppdrag att ta sig an denna fråga.

I avsnitt 12.7.1 har vi pekat på behovet av utbildning om den av oss föreslagna lagen om samverkan mellan myndigheter införs.

På sikt kommer ett motsvarande arbete att krävas för att effektivisera bekämpningen av miljöbrott. Vid bekämpningen av miljöbrott samverkar polisen och åklagare med andra myndigheter än vid bekämpning av traditionell ekonomisk brottslighet. Samma grundläggande sekretessproblem förekommer vid myndighetssamverkan i syfte att förebygga och förhindra sådana brott och i det brottsutredande arbetet som vid bekämpning av annan ekonomisk brottslighet.

I avsnitt 12.7.3 har vi föreslagit att Ekobrottsmyndigheten skall ansvara för metodutveckling och för den rättsliga analys som krävs av att nya arbetsformer bl.a. står i överensstämmelse med sekretessregleringen. Det bör också ankomma på Ekobrottsmyndigheten att fortlöpande bevaka behovet av nya utbildningsinsatser och att med anledning härav aktualisera denna fråga i Ekorådet när så krävs.

23 Konsekvenser av utredningens förslag m.m.

23.1 Kostnader m.m.

Utredningen har lagt fram ett antal förslag som alla syftar till att effektivisera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Flertalet av förslagen medför inga ekonomiska konsekvenser, t.ex. förslaget om förbättrat sekretesskydd för tullens underrättelseverksamhet och förslagen om nya sekretessregler för internationell rättshjälp, för företagshemligheter och för meddelanden från Kommissionen angående oegentligheter på jordbruksområdet. Motsvarande gäller bl.a. förslagen om skärpt sekretess hos kronofogdemyndigheterna och om uppskjutande av konkursförvaltarens skyldighet att upplysa om att han gjort brottsanmälan. Förslagen om sekretessgenombrott kommer inte heller att leda till några ekonomiska konsekvenser. Om de medför fler brottsanmälningar ökar visserligen arbetsbördan hos polisen (och i förekommande fall tullen), men detta merarbete uppvägs av andra förslag som ökar effektiviteten hos dessa myndigheter.

Inte heller förslaget om en särskild lag om skyldigheten att samverka vid bekämpning av ekonomisk brottslighet kommer att leda till annat än marginella kostnadsökningar. Det finns redan en reglering som i stora delar motsvarar förslaget. Den ökade samarbetskyldigheten bör uppvägas av de effektivitetsvinster som ett fördjupat samarbete ger alla deltagande myndigheter.

Andra förslag kan däremot få vissa ekonomiska konsekvenser. Till dessa hör förslaget om underrättelse vid hävande av beslag. Den föreslagna underrättelseskyldigheten kommer att innebära ett visst merarbete för de myndigheter som hanterar beslag, framför allt polisen och i viss mån tullen. Det krävs bl.a. nya rutiner och information om den nya uppgiften. Det är svårt att uppskatta i hur många fall en underrättelse blir aktuell, med hänsyn till att det saknas statistik rörande de för en sådan bedömning relevanta uppgifterna, bl.a. antalet

beslag, värdet på dessa och den procentuella andelen beslag som återställs till den misstänkte. Vi gör emellertid den bedömningen att det rör sig om ett totalt sett begränsat antal fall där den nya skyldigheten att underrätta aktualiseras. Den merkostnad detta innebär uppvägs enligt vår mening mer än väl av de effektivitetsvinster som görs hos polisen och tullen till följd av våra förslag om sekretessgenombrott i underrättelseverksamhet och för planerade brott. De nya uppgifterna bör därför kunna lösas inom de nuvarande ekonomiska ramarna.

Kronofogdemyndigheterna kommer att få ta hand om information om hävda beslag och måste skapa rutiner för att tillgodogöra sig denna information. Även om inte alla underrättelser kan förväntas röra personer som är föremål för exekutiva åtgärder kommer ändå den nya underrättelseskyldigheten att totalt sett öka möjligheterna att driva in skulder. De nya uppgifterna uppvägs därför enligt vår mening mer än väl av de effektivitetsvinster som kommer att göras.

Vi har även lagt fram förslag om särskilda utbildningsinsatser och andra insatser för att höja kompetensen i sekretessfrågor. Varje myndighet förutsätts kunna genomföra en grundläggande utbildning för sitt verksamhetsområde. Eftersom detta är något som redan i dag bör ingå i de normala utbildningsprogrammen får kostnaderna för detta tas inom de ordinarie ramarna.

Vi har emellertid även föreslagit andra insatser för att höja kompetensnivån. Bland dessa bör nämnas att Ekobrottsmyndigheten bör utarbeta en auktoritativ framställning om hur sekretessfrågor skall hanteras vid myndighetssamverkan, något som i och för sig får anses ligga inom myndighetens normala arbetsfält. Om förslaget skall förverkligas torde detta dock förutsätta att någon får ta sig an uppgiften på heltid under några månader. Vidare krävs medel för tryckning och distribution. Kostnaden kan beräknas till 200 000 kr.

Utbildningen i sekretess för samverkande myndigheter bör rikta sig till de grupper som vi redovisat i avsnitt 22. Detta innebär att det krävs utbildning för ca 100 åklagare (varav 70 vid Ekobrottsmyndigheten), 210 polismän (varav 180 vid Ekobrottsmyndigheten), 35 ekonomer (varav knappt 30 vid Ekobrottsmyndigheten), 185 handläggare inom tullväsendet (varav 150 revisorer), 80 handläggare vid skattebrottsenheterna, 280 skatterevisorer, 90 handläggare vid kronofogdemyndigheterna och 10 handläggare vid tillsynsmyndigheterna i konkurs. Härutöver bör en mindre omfattande utbildning riktas till bl.a. personal vid Finansinspektionen (5 handläggare) och till myndighetsföreträdare i samverkansorgan (25 personer). Genom att Ekobrottsmyndighetens personal är koncentrerad till storstäderna och att det största antalet handläggare i övrigt också är anställda i storstadsområdena kan utbildningen, trots det stora antalet deltagare, i betydande utsträckning

genomföras utan reskostnader om den förläggs till storstäderna och till ytterligare några orter. För den längre utbildningen bör beräknas två utbildningsdagar, för den kortare en dag. Kostnaderna för utbildningen bör sammanlagt kunna beräknas till 1,5 miljoner kr.

Regeringen har under en treårsperiod med början år 1997 anslagit särskilda medel under utgiftsområde 2 för kontrollfunktionen i staten. Av dessa medel har en betydande del anvisats till Ekobrottsmyndigheten (se prop. 1998/99:1, utgiftsområde 2, s. 38 f.). De extrakostnader som vi beräknat för utbildning och andra kompetenshöjande åtgärder är enligt vår mening av sådan karaktär att de redan anvisade särskilda medlen för kontrollåtgärder bör kunna tas i anspråk för dessa.

Ekobrottsmyndigheten bör tillsammans med de myndigheter som anmäler ekonomisk brottslighet utarbeta rutiner för hur anmälningar bör utformas. Den tillfälliga kostnad som uppstår kommer enligt vår mening att uppvägas av dels en ökad effektivitet i samarbetet med andra myndigheter, dels förbättrade anmälningar. Det är framför allt Ekobrottsmyndigheten som kommer att dra nytta av denna effektivitetsförbättring. Likaså ligger det inom Ekobrottsmyndighetens ansvarsområde att verka för metodutveckling och att i det sammanhanget även svara för juridisk analys av nya metoder. Några särskilda kostnader bör inte beräknas för detta.

Våra förslag har inga andra konsekvenser av det slag som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

23.2 Ikraftträdande

De förslag vi lagt fram syftar till att effektivisera brottsbekämpningen. Det är självfallet angeläget att sådana förslag träder i kraft så snart som möjligt. Så gott som alla förslag är av den karaktären att de inte kräver några särskilda åtgärder av myndigheterna som kan motivera att ikraftträdandet skjuts upp. Det enda förslag som över huvud taget torde kräva några mer ingående diskussioner i praktiska frågor är förslaget om underrättelseskyldighet till kronofogdemyndigheten vid hävande av beslag. Enligt vår mening är dessa frågor inte särskilt komplicerade.

Däremot bör, som vi redovisat i avsnitt 20.3.1, frågan om ändring i 14 kap. 5 § sekretesslagen inte behandlas slutligt innan frågorna om den misstänktes och målsägandens rätt till insyn enligt rättegångsbalken har setts över.

24 Författningskommentar

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

Lagen är ny men bygger i väsentliga delar på den nuvarande förordningen om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet (SFS 1997:899). Avsikten är att många av de detaljregler som finns i förordningen även i fortsättningen skall finnas kvar i förordningsform. Detta gäller exempelvis reglerna om statistik och rapportering och liknande. Även Ekorådets och de regionala samverkansorganens sammansättning bör regleras i förordning. Eftersom de frågor som regleras genom lagen inte formellt kräver lagform innehåller lagen inga bemyndiganden. Lagförslaget har kommenterats i avsnitt 12.7.1.

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.

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om syftet med samverkan. Utöver de två syften som anges i den nuvarande förordningen, och som motsvarar punkterna 1 och 3, anges som ytterligare ett syfte att identifiera och uppmärksamma risker för ekonomisk brottslighet riktad mot stöd, bidrag och liknande förmåner som utgår av allmänna medel eller EU-medel. Lagen innehåller, i likhet med förordningen, inte någon definition av vad som är ekonomisk

brottslighet. Detta följer i stället av andra författningar som reglerar utredning av ekonomisk brottslighet, såsom instruktionen för Ekobrottsmyndigheten och lagen om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar, samt av uttalanden av riksdagen och regeringen.

Samverkansorgan

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

Paragrafen motsvarar 2 § i den nuvarande förordningen.

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.*

Bestämmelserna om Ekorådet motsvarar 3 § i den nuvarande förordningen.

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

Bestämmelserna om de regionala samverkansorganen motsvarar till viss del bestämmelserna i 7 och 8 §§ i den nuvarande förordningen. Däremot har regeln om vem som leder det regionala samverkansorganet inte tagits in i lagen. Tanken är att det även i fortsättningen skall regleras i förordning vilka som skall ingå i olika samverkansorgan, hur dessa skall utses och vilka närmare uppgifter de skall ha.

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.*

Bestämmelsen är ny. Den innehåller en allmän skyldighet för myndigheter som av olika skäl kommer i kontakt med ekonomisk brottslighet att samarbeta med varandra, i syfte att förhindra och förebygga sådan brottslighet. Någon allmän skyldighet att samverka är inte föreskriven i den nuvarande förordningen; den innehåller enbart bestämmelser om vissa skyldigheter av annat slag, t.ex. att lämna underlag för statistik. Bestämmelsen omfattar, förutom myndigheter som har till uppgift att bekämpa brott, även myndigheter som utövar tillsyn över verksamheter där ekonomisk brottslighet kan förekomma, t.ex. länsstyrelser som har tillsyn enligt bl.a. alkohollagen och lagstiftningen om yrkestrafik, och myndigheter som beslutar om eller handhar utbetalning av allmänna medel, t.ex. myndigheter som handhar EU-bidrag. Bestämmelsen kommer således att träffa betydligt fler myndigheter än den nuvarande förordningen. Vidare anges att ett uttryckligt syfte för samverkan är att förhindra brott.

Några särskilda regler för samarbetet har inte införts. Detta innebär att frågan om informationsutbyte regleras av bestämmelserna i sekretesslagen.

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.

Bestämmelsen är ny. Den ålägger alla myndigheter som omfattas av reglerna i förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering att särskilt identifiera och uppmärksamma risker för ekonomisk

brottslighet riktad mot allmänna medel eller EU-medel. Bestämmelsen har således ett vidare tillämpningsområde än 5 §. Syftet med bestämmelsen är att öka medvetenheten om ekonomisk brottslighet. Myndigheterna åläggs vidare en samarbetskyldighet och en skyldighet att lämna information till varandra om risker, utvecklingstendenser etc. Sådana uppgifter kan normalt lämnas i avidentifierad form, varför några sekretessproblem sällan torde uppstå. Offentlig information kan normalt också lämnas. Däremot innehåller bestämmelsen ingen regel om sekretessgenombrott. Information kan dock alltid lämnas med stöd av de sekretessbrytande reglerna i sekretesslagen, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

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

7 kap. Förvaltning och tillsyn

9 § 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.

Paragrafen innehåller ett nytt andra stycke som innebär undantag från förvaltarens upplysningsskyldighet enligt första stycket såvitt gäller brottsmisstankar. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 14.4.5. Förvaltaren är genom den nya regleringen *inte skyldig* att lämna upplysning om brottsmisstankar till dem som räknas upp i första stycket förrän i ett sent skede av konkursen. Bestämmelsen utesluter dock inte att förvaltaren kan lämna sådan upplysning tidigare. Förvaltarens skyldighet att lämna upplysning om brottsmisstankar är knuten till den tidpunkt då slutredovisning avges. Enligt 17 § skall förvaltaren till sin slutredovisning bifoga en redogörelse för de åtgärder som han har vidtagit för att efterforska brottslig gärning samt resultatet av dessa efterforskningar. Undantaget från upplysningsskyldigheten gäller inte bara själva brottsanmälan utan även upplysningar som förvaltaren har fått av t.ex. polisen eller åklagaren i samband med anmälan eller annars.

15 §

Paragrafen har ändrats genom att den tidigare bestämmelsen i punkt 5 har slopats. I denna föreskrevs att förvaltarberättelsen i förekommande fall skulle innehålla uppgift om att misstanke om brott som avses i 11 kap. brottsbalken, eller om sådant förfarande som kan föranleda näringsförbud, hade anmälts till åklagaren. Ändringen, som har kommenterats i avsnitt 14.4.5, är en konsekvens av den nya regleringen i 9 § andra stycket.

24.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap. Om beslag, hemlig teleavlyssning m.m.

8 § 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.

Paragrafen innehåller ett nytt fjärde stycke, som tillkommit för att polisen eller annan som förvarar det beslagtagna skall kunna underrätta kronofogdemyndigheten om att vissa värdefullare beslag hävs. Paragrafen har kommenterats i avsnitt 17.3. Regeln har konstruerats som en upplysningskyldighet, vilket innebär att sekretessen viker enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen.

Underrättelseskyldigheten avser alla typer av beslag men begränsas till beslag från den som är eller har varit misstänkt i den utredning där beslaget förekommer. Det saknar betydelse om brottsmisstanken har avskrivits när beslut om hävande meddelas. Underrättelsen skall lämnas när beslaget hävs. Underrättelseskyldigheten åvilar den som förvarar det beslagtagna, inte den som beslutar om hävande. Detta innebär att en domstol som häver beslag inte har någon underrättelseskyldighet.

Skyldigheten att underrätta begränsas till beslag som kan antas vara värda minst ett halvt basbelopp. Härmed åsyftas värdet på den egendom som omfattas av beslutet om hävande. Värdet på egendomen bör uppskattas i samband med att beslaget hävs. Härigenom beaktas automatiskt eventuell förändring av värdet under beslagstiden. Som exempel kan nämnas att en beslagtagen bil har sjunkit kraftigt i värde. Det krävs inte någon formell värdering utan en uppskattning av den som förvarar beslaget är tillräcklig. Vid successivt hävande av beslag medför regeln att egendom vars samlade värde i och för sig överstiger värdegränsen kan komma att falla utanför underrättelseskyldigheten.

Den nya bestämmelsen reglerar *skyldigheten* att underrätta kronofogdemyndigheten. Det bör anmärkas att det härutöver kan finnas *möjlighet* att med stöd av generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen lämna uppgift även om andra beslag. Detta gäller t.ex. beslag som ligger under värdegränsen.

Skyldigheten att underrätta är inte ovillkorlig. I de fall särskilda hinder möter – t.ex. om föremålet tagits i beslag och beslaget omedelbart hävs nattetid eller på annan tid då en underrättelse inte är praktiskt möjlig – behöver någon underrättelse inte ske. I vissa fall kan det vara lämpligt att ändå underrätta kronofogdemyndigheten i efterhand. Detta får i så fall ske med stöd av generalklausulen.

Underrättelseskyldigheten omfattar även uppgifter om de närmare omständigheterna vid beslaget. Dessa upplysningar kan vara av värde för kronofogdemyndighetens bedömning. Främst är det omständigheter som är av betydelse vid tillämpningen av 4 kap. 17–19 §§ utsökningsbalken om förhållandet till tredje man vid utmätning av lös egendom som avses. Kronofogdemyndigheten bör i detta avseende också kunna få svar på kompletterande frågor.

Eftersom inga särskilda övergångsbestämmelser har föreslagits kommer underrättelseskyldigheten att omfatta även beslag som gjorts före ikraftträdandet.

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

5 kap. Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga och beivra brott

1 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till

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 *eller rådgivningsförbud*,
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, *eller*
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.

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.

I fråga om uppgift i allmän handling som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i andra stycket gäller sekretessen i högst sjuttio år. I fråga om uppgift i allmän handling i övrigt gäller sekretessen i högst fyrtio år.

I paragrafen har införts ändringar i första, andra och tredje styckena.

I *första stycket* har i tredje punkten införts sekretess för utredningar om rådgivningsförbud. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 21.3.2. Utredningar om rådgivningsförbud kan ingå som en del i en förundersökning, varvid sekretess enligt första punkten gäller, eller som en särskild utredning, varvid sekretess gäller enligt tredje punkten. I de fall frågan om rådgivningsförbud utreds särskilt tillämpas i huvudsak reglerna i 23 kap. rättegångsbalken om förundersökning. För uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i en sådan utredning gäller sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket 1.

Vidare har en ny punkt införts (6). Den innehåller en bestämmelse om sekretess för kronofogdemyndighets verksamhet som rör planering av eller annan förberedelse för verkställighetsåtgärd. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 16.4.2. Det myndighetsgemensamma arbetet mot ekonomisk brottslighet innebär att samordnade ingripanden av olika slag behöver göras. Bestämmelsen är avsedd att täcka behovet av sekretess hos kronofogdemyndighet för uppgift om myndighetens egen planering av eller förberedelse för sådana aktioner. Även i andra ärenden hos kronofogdemyndigheten, som rör verkställighet av större omfattning eller mera komplicerat slag, t.ex. vid verkställighet mot flera bolag med gemensam ägarkonstellation men med säten i olika delar av landet, gäller sekretess enligt denna punkt. Ändringen innebär att sekretess gäller med rakt skaderekvisit för uppgift som hänför sig till kronofogdemyndighets verksamhet av nu angivet slag oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns.

I *andra stycket* regleras enligt nyligen beslutade lagändringar (SFS 1998:624 och 1999:93) sekretesskyddet för polisens, Säkerhetspolisens och skattebrottsenheternas underrättelseverksamhet. I bestämmelsen har införts en motsvarande reglering för tullens del. Förslaget har kommenterats i avsnitt 10.4.3. Ändringen innebär att sekretess med omvänt skaderekvisit skall gälla för uppgift som hänför sig till tullens underrättelseverksamhet. I fråga om sådana uppgifter gäller sekretessen i högst sjuttio år.

I *tredje stycket* har bestämmelsen om sekretess hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet fått en mera allmängiltig utformning. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 16.4.1. Sekretess skall gälla för uppgift om brott oavsett vem som har begått brottet och oavsett vilken typ av brottslighet det är fråga om. I motsats till tidigare behöver det alltså inte vara fråga om brott av gäldenären eller om brottslighet som har samband med gäldenärens näringsverksamhet.

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.

Paragrafen är ny. Den har kommenterats i avsnitt 21.3.2. Bestämmelsen har tillkommit för att tillgodose behovet av sekretess för handläggningen av en begäran om rättshjälp i brottmål. Paragrafen kan tillämpas på förfaranden enligt bl.a. följande lagar: lagen om utlämning för brott, lagen om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge, lagen om utredning angående brott mot utländsk tulllag, lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott, lagen med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet samt lagen (1975:295) om användning av vissa tvångsmedel på begäran av främmande stat.

Om en utredning påbörjas med anledning av en framställning om åtgärd omfattas denna av sekretess, under förutsättning att det antingen är fråga om en utredning som genomförs enligt reglerna om förundersökning i brottmål eller om tvångsmedel. Utanför tillämpningsområdet faller förfrågningar om lagstiftning och andra framställningar om bistånd som inte avser någon direkt åtgärd. Även om framställningen inte leder till någon åtgärd kan framställningen omfattas av sekretess. Redan det förhållandet att en annan stat har begärt att åtgärder skall vidtas här i landet kan ibland vara mycket känsligt. Med framställningen avses även de handlingar som åtföljer den formella begäran.

För att sekretess skall gälla krävs att det kan antas att åtgärden begärts under förutsättning att uppgiften inte röjs. Detta framgår ofta av sammanhanget. Som exempel kan nämnas att planerade utredningsåtgärder i det andra landet kan äventyras om sekretessen inte kan upprätthållas och att det framgår av framställningen att sådana åtgärder planeras, exempelvis husrannsakingar eller förhör. Det krävs således inte någon uttrycklig begäran om sekretess från den främmande staten. Om det skulle framgå att den främmande staten inte har något intresse av sekretess kan paragrafen inte bli tillämplig.

Om framställningen förutsätter en åtgärd vid domstol gäller sekretessen även där.

I vissa fall torde även sekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen kunna gälla för uppgifter av det slag som paragrafen skyddar. Bestäm-

melserna har båda rakt skaderekvisit. Om en svensk förundersökning bedrivs parallellt med den utländska kan sekretess enligt 5 kap. 1 § gälla i vissa fall. För uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden gäller sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket 1.

7 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda personliga förhållanden

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.

Paragrafen är ny. Den har placerats sist i kapitlet. Enligt bestämmelsen, som har kommenterats i avsnitt 11.7.4, skall sekretess gälla för uppgifter som tillförts Kommissionens meddelandesystem och som sedan lämnats till Jordbruksverket samt för motsvarande uppgifter hos Jordbruksverket som lämnas till Kommissionens meddelandesystem. Uppgifterna omfattas av sekretess hos Jordbruksverket redan innan de har lämnats till Kommissionen. Sekretessen skyddar den eller de personer som misstänks för eller har gjort sig skyldiga till oegentligheter ifråga om EU:s bidragssystem. Med oegentligheter menas varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som antingen medför eller skulle kunna medföra skada för jordbruksfonden. Det behöver således inte vara fråga om brott. Med uppgift om överträdelse avses information om själva överträdelsen och omständigheterna kring denna.

Sekretessen gäller i högst sjuttio år med hänsyn till att motsvarande tidsrymd gäller beträffande sekretess för uppgifter om brott.

9 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilda förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur

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

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

I paragrafens fjärde stycke har orden ”en revisionspromemoria” bytts ut mot ”ärende om revision”. Ändringen har kommenterats i avsnitt 14.4.2. Genom ändringen kan konkursförvaltare ges tillgång till fler uppgifter om gäldenären och på ett tidigare stadium. Ändringen medför att en konkursförvaltare kan få uppgifter inte bara ur revisionspromemorian utan även ur annat material som förekommer i samband med revisionen, t.ex. kopior av deklARATIONER, korrespondens i skatteärenden och revisionsanteckningar. Vidare kan uppgifter lämnas till förvaltaren även under pågående revision.

Ändringen medför inte någon ändring av förbehållsbestämmelsen i 14 kap. 10 § första stycket 3 sekretesslagen.

2 § 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 enskilda 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 *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.

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

I paragrafen har gjorts motsvarande ändring som i 1 §.

17 § Sekretess gäller för uppgift om enskilda 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,

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.

I paragrafen har införts ett nytt tredje stycke om sekretess för uppgift som angår misstanke om brott. Sekretessen skall gälla hos myndigheter inom exekutionsväsendet och hos tillsynsmyndighet i konkurs. Avsikten är att hos dessa myndigheter skapa ett sekretesskydd som motsvarar vad som gäller för samma typ av uppgifter hos polisen, tullen och åklagare (se vidare avsnitt 16.4.1). Sekretess till skydd för den enskilde gäller visserligen inom exekutionsväsendet enligt 9 kap. 19 §, men detta sekretesskydd är svagare. Uppgifterna bör, med hänsyn till deras integritetskänsliga natur, åtnjuta samma skydd inom exekutionsväsendet och hos tillsynsmyndighet i konkurs som hos bl.a. polisen, tullen och åklagare. I och med att sekretessen gäller inom exekutionsväsendet skyddas uppgifter av detta slag även när de finns hos Riksskatteverket.

18 § 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,
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 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.

Ändringen har kommenterats i avsnitt 21.2.3. För närvarande bryts sekretesskyddet hos åklagare för uppgifter om företagshemligheter i en förundersökning, om uppgiften lämnas till domstol i samband med att åtal väcks. Så länge förundersökningen pågår skyddas uppgifterna med stöd av bestämmelserna i 17 §. Ändringen medför att uppgifter hos åklagare och polismyndigheter om företagshemligheter kommer att omfattas av sekretess även efter det att åtal har väckts. Härigenom

kommer samma sekretess att gälla hos de brottsutredande myndigheterna som i domstolen.

14 kap. Bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen och om förbehåll

2 § 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.

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–sjätte styckena* endast 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.

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.

I paragrafen har fjärde stycket fått en ny lydelse. Vidare har två nya stycken införts. Konsekvensändringar har gjorts i ytterligare två stycken.

I *fjärde stycket* har vissa förtydliganden gjorts. Ändringarna har kommenterats i avsnitt 8.3.3. Uttrycket ”misstanke om brott” har utmönstrats och i stället har bestämmelsen i enlighet med rättegångsbalkens terminologi formulerats så att sekretessen för uppgifter får brytas om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Bestämmelsen har vidare ändrats så att det tydligt framgår att det för sekretessgenombrott krävs att uppgiften kan antas ha betydelse för utredningen. De nu angivna förtydligandena i lagtexten är inte avsedda att innebära någon ändring i sak.

Vidare har bestämmelsen ändrats så att det tydligt framgår att uppgift bara får lämnas till myndighet som har att ingripa i straffprocessuell ordning. Vid sidan av åklagar- och polismyndighet torde främst tull- och skattemyndighet kunna komma i fråga. Ändringen innebär formellt en inskränkning i förhållande till vad som gäller för närvarande. I praktiken torde dock bestämmelsen inte ha tillämpats i förhållande till andra myndigheter än de brottsutredande.

I paragrafen har införts ett nytt *femte stycke* i vilket föreskrivs att även uppgifter om planerad brottslighet i viss utsträckning får lämnas. Härmed avses uppgifter om att brott planeras men där planeringen ännu inte nått det stadium när straffansvar kan inträda. För brott som kan bestraffas med stöd av reglerna om försök eller förberedelse till brott kan sekretessen brytas med stöd av bestämmelsen i fjärde stycket.

Uppgifter om planerade brott får endast lämnas till polismyndighet, tullmyndighet och polisman vid Ekobrottsmyndigheten. Skälet till att mottagarna av informationen begränsats på detta sätt är de särskilda befogenheter som är knutna till polisens och tullens verksamhet och att syftet med uppgiftslämnandet är att avvärja brott. I de fall uppgift om planerad brottslighet lämnas kan det nämligen ytterst bli aktuellt att med våld avvärja brottsplanerna.

För att uppgift om planerad brottslighet skall få lämnas krävs alltså att uppgiften kan antas ha betydelse för möjligheten att avvärja brott. 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. Vidare krävs att uppgiften har en viss konkretion. Lösa rykten berättigar inte en myndighet att lämna sekretessbelagda uppgifter. Inte heller är obekräftade tips om att en viss person kan komma att begå ett inte närmare preciserat brott, eller vaga misstankar om att ett visst företag någon gång i framtiden kan komma att utnyttjas för brott, tillräckligt för att bryta sekretessen. Det måste gå att ange vilken typ av brott det är fråga om, även om det inte kan krävas att uppgifterna är så detaljerade som i en brottsanmälan. Ett exempel där bestämmelsen kan tillämpas är om kronofogdemyndigheten upptäcker att någon systematiskt agerar så att det finns anledning att tro att ett visst bolag kommer att plundras på sina tillgångar. Ett annat exempel är att skattemyndigheten i samband med en revision upptäcker transaktioner på konton som förefaller vara förberedelser till brott. Ett tredje exempel är att en bidragsbeviljande myndighet får kännedom om att en bidragssökande, som myndigheten förbereder en brottsanmälan mot, samtidigt ansöker om – och är på väg att beviljas – bidrag av en annan myndighet. Det vanligaste torde dock bli att en kontrollmyndighet känner igen ett tidigare handlingsmönster som lett fram till brott. Vissa planerade skattebrott som avser mervärdesskatt och punktskatt kan identifieras på förhand genom handlingsmönstret.

I paragrafen har en ny bestämmelse om sekretessgenombrott i underrättelseverksamhet införts i *sjätte stycket*. Förslaget har kommenterats i avsnitt 10.4.2. Bestämmelsens tillämplighet är knuten till de lagregler som finns om underrättelseverksamhet, nämligen polisens resp. tullens registerlagstiftning. Bestämmelsen öppnar en möjlighet för myndigheter att lämna uppgifter i särskilda undersökningar som avser allvarlig brottslig verksamhet. Bestämmelsen omfattar all brottslighet, förutsatt att fängelse i två år eller däröver ingår i straffskalan. För uppgiftslämnande krävs att ett formellt beslut har fattats om att genomföra en särskild undersökning och att de krav som gäller i fråga om sådan undersökning är uppfyllda. Uppgifter kan

lämnas om såväl den misstänkte som om annan på samma sätt som i en förundersökning.

I sjunde stycket har ordalydelsen ändrats med hänsyn till att uttrycket misstanke om brott utmönstrats ur fjärde stycket. Vidare har i sjunde och åttonde styckena gjorts konsekvensändringar beroende på att två nya stycken har införts i paragrafen.

5 § 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 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.

Första och andra styckena tillämpas inte, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.

Paragrafen, som ansetts svårtolkad och som lett till varierande praxis, har ändrats för att underlätta tillämpningen, se närmare härom avsnitt 20.3.

I *första stycket* regleras handläggning hos myndigheter och i domstolar av andra mål och ärenden än sådana som handläggs enligt rättegångsbalken, vilka regleras i andra stycket. Första stycket gäller för ärende i den betydelse begreppet har i tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen. Någon ändring i förhållande till gällande rätt (se prop. 1978/79:2 del A, s. 333) är inte avsedd i detta hänseende. Detta innebär att första stycket är tillämpligt, förutom i förvaltningsärenden och i förvaltningsprocessen, på bl.a. handläggningen i allmän domstol enligt ärendelagen (1996:242) och åklagares handläggning av besöksförbudsärenden. Den är däremot inte tillämplig på förundersökningar i brottmål, som inte i förvaltningsrättslig mening är att anse som ärenden.

Ändringen i första meningen har tillkommit för att tydliggöra att bestämmelsen inte i sig ger någon rätt till partsinsyn; den ger bara lösningen på konflikter som uppstått genom att någon redan har rätt till insyn men det material som insynen omfattar helt eller delvis är

underkastat sekretess. Rätt till insyn kan följa av en uttrycklig författningsbestämmelse (t.ex. 16 § förvaltningslagen och 43 § förvaltningsprocesslagen), av allmänna rättsgrundsatser (t.ex. sådana som är uttryckta i Europakonventionen) eller av rättspraxis (t.ex. när det gäller rätten till insyn i ett avslutat ärende).

För att tydligare markera vad som gäller för handläggning enligt rättegångsbalken har andra stycket omarbetats. Från andra stycket har till första stycket överförts regeln om rätt till insyn i domar och beslut. Första stycket kommer därefter att reglera all insyn vid handläggning av andra mål eller ärenden än sådana som följer regleringen i rättegångsbalken, medan andra stycket enbart tar sikte på sistnämnda kategori.

Andra stycket har omarbetats helt. I första meningen slås fast att i de fall rättegångsbalken reglerar rätten till insyn gäller inte första stycket. En part anses ha en i princip oinskränkt rätt till insyn i förfaranden som regleras i rättegångsbalken, om inte balken föreskriver begränsningar. Dessa rättigheter, som gäller i såväl brottmål och tvistemål som i andra typer av mål, framgår antingen direkt eller indirekt av rättegångsbalkens reglering. I första meningen används inte heller uttrycket part. Detta är för att markera att även sådana rättigheter till insyn som rättegångsbalken tillerkänner annan än part, t.ex. misstänkts eller försvarares rätt att få insyn i förundersökning enligt 23 kap. Rättegångsbalken, gäller framför sekretesslagens reglering. Beträffande förundersökningsförfarandet och partsbegreppet se närmare avsnitt 20.2. Med den valda formuleringen kommer eventuella framtida ändringar i misstänkts eller målsägandes rätt till information under förundersökning eller rättegång automatiskt att omfattas.

Redan gällande rätt innebär att några inskränkningar inte får göras i en parts rättigheter enligt rättegångsbalken. Någon ändring är inte avsedd i detta hänseende. För att göra det tydligare att reglerna i första stycket om inskränkningar i parts rätt att ta del av omständigheter inte skall tillämpas på förfaranden som styrs av rättegångsbalkens reglering har hänvisningen till omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende tagits bort. I vad mån omständigheter kan undanhållas får i stället läsas ut av regleringen i rättegångsbalken, t.ex. reglerna i 23 kap. 18 §. Bestämmelsen gäller för alla myndigheter och domstolar som har att tillämpa rättegångsbalken, således inte bara för allmän domstol. Den är därmed tillämplig bl.a. i skattemyndigheternas brottsbekämpande verksamhet.

Andra meningen är i sak oförändrad. Av skäl som framgått ovan används inte begreppet part när det är fråga om insynsrätten.

10 § 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 *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.

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.

I uppräkningsparagrafens första stycke 3 har tillagts en hänvisning till den nya regeln i 11 §. Myndigheten kan därmed uppställa förbehåll för konkursförvaltarens rätt att förfoga över uppgift som han får med stöd av 11 §. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 14.4.6. I likhet med vad som gäller i fråga om uppgift från skattemyndigheten får konkursförvaltarens möjlighet att utnyttja uppgiften, om den behövs för att han skall kunna fullgöra de skyldigheter som åvilar honom i anledning av konkursen, inte inskränkas (se fjärde stycket).

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 innehåft ställning som sådan företrädare för en enskild näringsidkare eller juridisk person i konkurs som avses i 4 § lagen (1986:436) om näringsförbud.

Paragrafen är ny och har placerats sist i kapitlet. Den innehåller en regel om sekretessgenombrott i förhållande till konkursförvaltare. Paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 14.4.6, är avsedd att

tillgodose det behov av information som en konkursförvaltare kan ha för en effektiv konkursutredning. Bestämmelsen medger de uppräknade myndigheterna att utan föregående sekretessprövning lämna vissa upplysningar ur en förundersökning till den förvaltare som handlägger en konkurs beträffande en fysisk eller juridisk person. I fråga om enskild näringsidkare och juridisk person omfattas, genom hänvisningen till 4 § lagen om näringsförbud, de där uppräknade företrädarna. Även de personer som inte var företrädare vid konkursutbrottet men som innehade sådan ställning senare än två år innan konkursansökan kom in till tingsrätten omfattas av bestämmelsen. Uppgift får lämnas även beträffande annan än den som är misstänkt för brott. Uppgift kan lämnas även om förundersökningen är nedlagd och oavsett om uppgiften har tagits in i förundersökningsprotokoll eller ej.

Bestämmelsen medför inte någon skyldighet att lämna uppgift utan reglerar endast en möjlighet att göra det. Den som överväger att lämna en uppgift, i de flesta fall åklagaren, kan därmed i det enskilda fallet bedöma den risk för skada som uppgiftslämnandet medför och avstå från att lämna uppgiften om detta t.ex. skulle innebära men för förundersökningen.

Beträffande möjligheten att uppställa förbehåll se kommentaren till 10 §.

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

1 kap.

10 § 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 allmänna 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.

I paragrafens första stycke har införts ett tillägg varigenom tydliggörs att bankernas uppgiftslämnande till i första hand polisen och åklagare

under förundersökning inte är att betrakta som obehörigt. Ändringen har kommenterats närmare i avsnitt 15.3.1. För att uppgiftslämnandet inte skall vara obehörigt har uppställts kravet att uppgiften *kan antas* ha betydelse i en förundersökning. Detta innebär att det inte krävs någon mera ingående prövning. Uppgifterna kan röra såväl den som är misstänkt som andra personer. Med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen kan den myndighet som begär att få ut uppgifter från en bank lämna banken upplysningar för att banken lättare skall kunna ta ställning till om de begärda uppgifterna skall lämnas ut.

Tillägget är inte avsett att uttömmande reglera allt uppgiftslämnande till polis och åklagare. Liksom tidigare kan banksekretessen brytas genom en tolkning av obehörighetsrekvisitet i första meningen, exempelvis när banken upptäcker brott och på eget initiativ gör en anmälan om detta. Vidare kan information inhämtas med stöd av straffprocessuella tvångsmedel.

I de fall tullmyndighet bedriver förundersökningen kan uppgift lämnas till den som är förundersökningsledare.

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

1 kap.

8 § 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.

I paragrafen har införts ett tillägg i första stycket. Den närmare innebörden framgår av kommentaren till ändringen i bankrörelselagen.

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

1 kap.

5 § 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.

I paragrafen har införts ett tillägg i första stycket. Den närmare innebörden framgår av kommentaren till ändringen i bankrörelselagen.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Tomas Tetzell

Banksekretessen

Så länge det har funnits ett bankväsende i Sverige har det också funnits bestämmelser om banksekretess. Att bankerna har kundernas förtroende är en grundläggande förutsättning för att bankväsendet skall kunna fullgöra sin funktion i samhället. Ett förtroende förutsätter att de uppgifter som en kund lämnar till banken inte skall lämnas till utomstående. Sekretessen kring uppgifterna om en kund är dock inte absolut, utan utlämnande kan ske om det inte är obehörigt. Enligt praxis har det ansetts vara behörigt för en bank att lämna uppgifter till åklagare och polis under förundersökning i brottmål.

I samband med revideringen av banklagstiftningen år 1987 övervägdes om bankernas uppgiftslämnande under förundersökning skulle lagregleras. Regeringen ansåg dock att det saknades anledning till detta.

Utredaren lägger nu fram ett förslag till lagreglering innebärande att det anges att det inte är obehörigt för en bank att lämna uppgifter till en förundersökningsledare om uppgiften behövs i en förundersökning.

Den av utredaren eftersträlvade effekten – att säkerställa att bankerna lämnar uppgifter under en förundersökning – kan enligt min mening uppnås genom självreglering. Jag förordar därför att bankerna själva i samråd med åklagar- och polismyndigheterna utformar riktlinjer för hur förfrågningar under förundersökningar skall hanteras av bankerna. Bakgrunden till mitt ställningstagande är följande.

En allmän utgångspunkt måste vara att lagstiftning skall tillgripas endast om det finns ett starkt behov av åtgärden och man inte kan uppnå de eftersträlvade effekterna på frivillig väg.

Utredarens förslag baseras på upplysningar från vissa myndigheter om att dessa inte alltid får ut de begärda uppgifterna från alla banker. Det har under utredningsarbetet framgått att det snarare är fråga om

problem i enskilda fall än generella svårigheter för myndigheterna att få ut önskade uppgifter. Enligt min uppfattning visar inte det underlag som presenteras i betänkandet på ett övertygande sätt att det finns ett behov av en lagregel för att säkerställa att bankerna lämnar ut de uppgifter som behövs under en förundersökning.

Som ett särskilt problem påtalas att vissa bankkontor inte lämnar ut uppgifter om annan än misstänkt. Detta restriktiva förfarande har dock en naturlig förklaring. Riksåklagarens blankett "Förfrågan om banktillgodohavande m.m.", som regelmässigt används i dessa sammanhang, nämner endast misstänkta personer. Det står t.ex. "Vid pågående förundersökning i brottmål är följande personer misstänkta". En bank som erhåller den nämnda blanketten – ifylld på det sätt som förutsätts – från en förundersökningsledare lämnar de begärda uppgifterna utan att ifrågasätta om de erfordras för förundersökningen. Om frågor däremot ställs om annan än misstänkt förutsätter detta att förundersökningsledaren gör ändringar i blanketten eller skriver ett särskilt brev och går vid sidan om den normala ordningen. Enligt min uppfattning är det inte ägnat att förvåna att detta leder till olika bedömning i bankerna.

Svenska Bankföreningen har dock sedan 1996 haft ett samråd med företrädare för åklagarmyndigheten om att ändra den nämnda blanketten i syfte att underlätta förfarandet och åstadkomma en enhetlig praxis i bankerna. Bankföreningen har därvid lämnat förslag till en ny utformning av blanketten innebärande bl.a. att begreppet "misstänkt" tas bort och att förfrågan i stället generellt gäller upplysningar om personer under en pågående förundersökning.

Detta samråd pågår alltjämt och Bankföreningen inväntar åklagarmyndighetens svar på föreningens förslag. Jag bedömer att det finns goda förutsättningar för att åklagarmyndigheten och Bankföreningen kan nå en överenskommelse dels om hur en ny blankett skall se ut, dels om innehållet i riktlinjer till bankerna om hur dessa bör behandla förfrågningar från förundersökningsledaren under en förundersökning. Det kan vara lämpligt att samrådet utvidgas till att omfatta även polismyndigheten. Som tidigare nämnts ifrågasätter inte en bank som får blanketten om uppgifterna behövs i förundersökningen. Detta innebär enligt min bedömning att man i praktiken genom denna frivilliga reglering kan uppnå samma effekt som avses med lagförslaget. Samtidigt skall det framhållas att en sådan självreglering medger en flexibilitet och möjlighet till anpassning till vunna erfarenheter hos såväl myndigheter som banker. Samma flexibilitet uppnås inte vid en lagreglering.

Sammanfattningsvis bör enligt min mening en självreglering prövas innan lagstiftning tillgrips.

Bilaga 1

Bilaga 2

Ekosekretessutredningen Ju 1997:04
Justitiedepartementet

Stockholm den 11 februari 1999

Till Justitiedepartementet

Ekosekretessutredningen överlämnar härmed bifogade promemoria
angående vissa konsekvenser av ändringar i sekretesslagen m.m. i
samband med den nya lagstiftningen om polisens register.

Gunnel Lindberg

Charlotte Hallén

Vissa konsekvenser av ändringar i sekretesslagen m.m. i samband med den nya lagstiftningen om polisens register

Sammanfattning

I samband med nyligen beslutade ändringar rörande polisens register ändrades också sekretessregleringen. Detta får enligt vår mening vissa konsekvenser för den brottsbekämpande verksamheten som förmodligen inte har varit avsedda.

De slutliga ändringarna i 7 kap. 17 § sekretesslagen – som tillkom på ett sent stadium i lagstiftningsarbetet – innebär att absolut sekretess i fortsättningen kommer att gälla för alla uppgifter som har tillförts belastningsregistret. Hittills har sekretessen för kriminalregistret reglerats på samma sätt som för andra integritetskänsliga register varvid skillnad har gjorts mellan den mycket integritetskänsliga sammanställning som utgjort registret och enstaka uppgifter ur detta. För sammanställningen har gällt absolut sekretess och för enstaka uppgifter har sekretesslagens vanliga regler gällt. Genom lagändringen kommer alla uppgifter som har tillförts registret i fortsättningen att omgärdas med absolut sekretess, om det inte finns en sekretessbrytande regel. Detta förändrar möjligheterna att utnyttja uppgifter ur registret, vilket inte synes ha varit avsikten. Det framstår därför som nödvändigt att ändra regeln redan nu för att undvika övergångsproblem. Vi föreslår att sekretessen för belastningsregistret liksom tidigare regleras på samma sätt som för andra särskilt integritetskänsliga register.

Den bestämmelse som reglerar skyddet för den personliga integriteten i bl.a. polisen, åklagarnas och tullens brottsbekämpande verksamhet har i sin helhet försetts med omvänt skaderekvisit i stället för rakt. Även denna ändring tillkom i ett sent skede i lagstiftningsarbetet. De närmare konsekvenserna av denna ändring har inte belysts i lagstiftningsärendet. Vi pekar på ett antal viktiga frågor, bl.a. att insynen i all brottsbekämpande verksamhet kommer att minska generellt, att brottsoffrens möjligheter att få tillgång till information försämras och att förutsättningarna för samverkan mellan myndigheter blir sämre. Vi föreslår att dessa frågor utreds.

Vi anser också att reglerna om för vilka ändamål åklagare skall kunna få tillgång till uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret har blivit för snäva och föreslår därför ändringar i dessa.

Bakgrund

Allmänt

När riksdagen nyligen beslutade om ändringar av reglerna om polisens register (prop. 1997/98:97) beslutades också ändringar i sekretessregleringen (SFS 1998:624) som får stor betydelse för verksamheten i övrigt, framför allt brottsbekämpningen, och för möjligheterna att utbyta information vid samverkan mellan myndigheter. Reglerna har ännu inte trätt i kraft.

Bakgrunden till ändringen är en ny syn på sekretessen för polisens register i allmänhet. Hittills har det rått absolut sekretess i verksamhet för förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller register enligt polisregisterlagen. Registerutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1997:65) Polisens register att den absoluta sekretessen skulle avskaffas för polisregister. Huvudskälet till detta var att den nuvarande ordningen ansågs inskränka offentligheten mera än vad som ansågs försvarligt. Vidare menade utredningen att absolut sekretess medförde risk för att intresset av insyn och kontroll åsidosätts, vilket i sin tur kan leda till att förtroendet för polisens verksamhet skadas (s. 95 ff.). Utredningens förslag innebar att sekretessen för såväl kriminalregistret som polisregister skulle regleras på samma sätt som i fråga om andra känsliga uppgifter. Utredningen föreslog därför att regeln om absolut sekretess i 7 kap. 17 § sekretesslagen skulle upphävas och ersättas med ett omvänt skaderekvisit. Sekretessregleringen för alla register utom belastningsregistret och misstankeregistret fördes enligt förslaget över till den bestämmelse i 9 kap. sekretesslagen som reglerar skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i bl.a. polisiär verksamhet.

Vid remissbehandlingen fanns det både positiva och negativa synpunkter på förslaget. Bland kritikerna fanns bl.a. Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren. I propositionen anslöt sig regeringen till uppfattningen att offentlighetsprincipen inte borde inskränkas mer än nödvändigt och att ordningen med absolut sekretess kan innebära att intresset av insyn och kontroll åsidosätts, vilket i sin tur kan leda till att förtroendet för polisens verksamhet skadas. Regeringen delade således utredningens syn på behovet av utveckling mot större öppenhet men ansåg, i motsats till utredningen, att det borde göras skillnad mellan olika register. Regeringen fann att det alljämt borde gälla absolut sekretess för belastningsregistret, med hänsyn till de särskilt integritetskänsliga uppgifter detta register innehåller. Beträffande övriga register fann regeringen det tillräckligt med sekretess med omvänt skaderekvisit till skydd för den enskilde.

Ändringar i 7 kap. 17 § sekretesslagen

Den ändrade synen på sekretessgraden för polisens register föranledde ändring i den grundläggande bestämmelsen i sekretesslagen om polisens register, 7 kap. 17 §. Enligt utredningens förslag skulle denna paragraf reglera belastningsregistret och misstankeregistret. Utredningens förslag innebar att sekretess i fortsättningen skulle gälla med omvänt skaderekvisit. Sekretessen skulle vidare gälla för *uppgift i register* i stället för *i verksamhet som avser förande eller uttag ur registren* i fråga. Regeln kompletterades med en bestämmelse i 9 kap. 17 § om att sekretess skulle gälla i verksamhet som avser databehandling inom rättsväsendets informationssystem. För vissa uppgifter skulle sekretess gälla med omvänt skaderekvisit, för andra uppgifter med rakt skaderekvisit. Avsikten med förslaget var inte att åstadkomma någon förändring i fråga om sekretessen hos andra myndigheter med direktåtkomst till kriminalregistret (SOU 1997:65 s. 334). I övriga fall var, som tidigare nämnts, avsikten att åstadkomma större öppenhet.

Regeringens lagförslag – som antogs av riksdagen – innebar att lagtexten i 7 kap. 17 § första stycket sekretesslagen ändrades i förhållande till utredningens förslag så att absolut sekretess gäller för *uppgift som har tillförts register som förs enligt lagen om belastningsregister*. Detta innebär att endast belastningsregistret regleras i paragrafen. Vidare gäller enligt ordalydelsen sekretessen inte längre för verksamheten utan enbart för uppgift. Den absoluta sekretessen blir därmed, när lagstiftningen trätt i kraft, inte längre begränsad vare sig till verksamheten med registerföring eller till uppgifterna som en del av registret. Detta skulle innebära att sekretessen enligt huvudprinciperna i sekretesslagstiftningen följer med uppgiften och gäller oavsett var den förekommer. Det avgörande synes i framtiden bli om uppgiften i fråga har tillförts registret. Har den det gäller absolut sekretess.

I fråga om tullens register enligt lagen (1997:1058) om register i tullverkets brottsbekämpande verksamhet gjordes inga ändringar mot bakgrund av en planerad översyn. Där gäller således alltså absolut sekretess i verksamhet för förande av eller uttag ur register men däremot inte för uppgifterna som sådana. Eftersom bestämmelsen om tullens register finns i 7 kap. 17 § andra stycket framstår ändringen i första stycket som en medveten förändring av området för den absoluta sekretessen. Den nya lydelsen av första stycket i paragrafen kan därför enligt vår mening inte tolkas så att någon faktiskt förändring av sekretessens räckvidd inte har varit avsedd.

För register som regleras i 7 kap. 18 § sekretesslagen gäller efter lagändringen samma princip som beträffande register i övrigt, nämligen att sekretessen omfattar såväl den verksamhet som avser förande och uttag som uppgifter i registren, så länge dessa uppgifter finns kvar i verksamheten.

För skatteregistret gäller i 9 kap. 1 § en motsvarande reglering. Absolut sekretess gäller för myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur register som avses i skatteregisterlagen (1980:343) samt för uppgift som har tillförts registret.

Den reglering som har valts för belastningsregistret avviker således från hur registersekretess normalt regleras.

Ett av syftena med förändringen i 7 kap. 17 § sekretesslagen uppges ha varit att åstadkomma samma sekretess för såväl den sammanställning som utgör själva registret som för utdrag eller uppgifter ur detta. Enligt nuvarande ordning gäller olika sekretess för den mycket integritetskänsliga sammanställning av uppgifter som utgör kriminalregistret och för utdrag ur registret med enstaka uppgifter. För utdragen ur registret gäller för närvarande den sekretess som gäller i allmänhet för verksamheten där utdraget förekommer. Endast i de fall reglerna i 13 kap. sekretesslagen om överföring av sekretess är tillämpliga följer sekretessen i 7 kap. 17 § med. Detta innebär att ett registerutdrag saknar sekretesskydd i domstol enligt 12 kap. 2 § och att sekretesskyddet hos polis, tull och åklagare regleras genom bestämmelserna i 9 kap. 17 §. Denna ordning står i överensstämmelse med den allmänna principen i sekretesslagen att för samma uppgift kan råda olika sekretess beroende på i vilket sammanhang den förekommer.

De motiveringar till den valda lösningen som redovisas i propositionen är motsägelsefulla. Å ena sidan tyder skrivningarna på att det regeringen velat värna är den samlade mängden av integritetskänsliga uppgifter som belastningsregistret innebär, medan ökad öppenhet skall gälla för enskilda uppgifter ur registret, t.ex. på så sätt att enskilda kan begära utdrag om sig själva i större utsträckning än tidigare. Å andra sidan förefaller regeringens avsikt ha varit att ge samma skydd åt uppgifter som ingår i sådana systematiska sammanställningar som bildar register som åt motsvarande uppgifter när de förekommer i annat sammanhang. Det förefaller således ha varit regeringens avsikt att åstadkomma absolut sekretess för uppgifter ur belastningsregistret oavsett var de förekommer.

De praktiska konsekvenserna av den ändrade ordalydelsen i 7 kap. 17 § synes bli följande. För domstolarnas del inträder ingen förändring eftersom reglerna i 12 kap. 2 § innebär att viss sekretess, bl.a. enligt 7 kap. 17 och 18 §§, inte gäller vid domstol. Något motsvarande undantag gäller dock inte för andra verksamheter. Eftersom absolut

sekretess följer uppgiften kommer uppgifter om brottsbelastning att omfattas av absolut sekretess hos bl.a. polis och åklagare. Visserligen gäller även sekretess enligt 9 kap. 17 § för sådana uppgifter men enligt huvudprincipen i sekretessregleringen tar i sådana fall den strängare sekretessen över.

För polis och åklagare blir det viktigt att kontrollera att uppgifter som tillförts belastningsregistret inte av misstag inflyter i förundersökningsmaterialet. Det är emellertid oundvikligt att sådana uppgifter ofta förekommer eftersom dels återfall i brott är vanligt, dels tidigare brottslighet i många fall har betydelse för brottets rubricering eller t.o.m. kan utgöra en förutsättning för talan som t.ex. vid talan om näringsförbud och besöksförbud. I framtiden kan det bli nödvändigt att selektera materialet i förundersökningar som innehåller uppgifter från belastningsregistret på ett helt annat sätt än i dag.

Hos vissa tillsyns- och tillståndsmyndigheter, som i likhet med vad som gäller i dag kommer att ha rätt till utdrag ur belastningsregistret, kommer den absoluta sekretessen inte att kunna brytas, om inte lagändringar genomförs. Detta får konsekvenser i fall där myndigheter lägger uppgifter som tillförts belastningsregistret till grund för ett beslut. Enligt 20 § förvaltningslagen skall ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis. I många fall torde det vara möjligt att formulera ett beslut så att inte uppgifter från belastningsregistret röjs, t.ex. genom att hänvisa till allmän lämplighet eller genom att uppge att sökanden inte uppfyller kraven på hederligandel. Det torde krävas en fullständig genomgång av sekretessregleringen för varje myndighet som kommer att ha direktåtkomst till eller rätt till utdrag ur belastningsregistret för att de fullständiga konsekvenserna av lagändringen skall kunna överblickas.

Det finns dock fall där tidigare brottslighet är ett i författning angivet skäl till beslut av visst slag. Som exempel kan nämnas beslut om avvísning enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 utlänningslagen (1989:529) eller beslut om uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § andra stycket 2 samma lag. I sådana fall torde det inte vara möjligt att utelämnas skälen för beslutet, även om absolut sekretess gäller för uppgiften. Den nya regleringen förefaller leda till en olöslig konflikt i dessa situationer. Just i dessa fall finns visserligen en sekretessregel i 7 kap. 14 § som medger att skälen sekretessbeläggs. Den sekretessen gäller till skydd för enskild och med ett omvänt skaderekvisit. Det är mycket tveksamt om bestämmelsen kan åberopas som stöd för att bevara sekretessen för uppgifter ur belastningsregistret, eftersom den enskilde alltid har rätt att få sådana uppgifter om sig själv.

En konsekvens av lagändringen synes också bli att administration rörande polisens register (med undantag för de register som regleras i 7 kap. 18 §) kommer att sakna sekretess, i den mån inte sekretess enligt 5 kap. 1 eller 2 § gäller. Såvitt gäller misstankeregistret och andra register som har direkt anknytning till brottsutredning, brottsbekämpning eller andra av 5 kap. skyddade intressen torde sekretess gälla. Det är mera tveksamt vad som kommer att gälla i fråga om belastningsregistret. Det är svårt att överblicka de praktiska konsekvenserna av detta. Uppgift om att en myndighet har begärt utdrag ur registret liksom uppgift om ändamålet med begäran förefaller inte kunna omfattas av sekretess i fortsättningen, om inte någon regel i 8 eller 9 kap. sekretesslagen är tillämplig. Även om avsikten är att de flesta myndigheter som har rätt till utdrag ur belastningsregistret skall kunna få direktåtkomst till registret är det osannolikt att sådana myndigheter som bara undantagsvis begär uppgifter ur registret kommer att ha en uppkoppling mot detta. Frågan om sekretess för förandet av registret och uttag ur detta verkar därför inte enbart ha akademisk betydelse.

Ändringar i 9 kap. 17 § sekretesslagen

I och med att den absoluta sekretessen tas bort för flertalet av polisens register har det krävts vissa skärpningar i sekretesskyddet för enskilda i 9 kap. 17 § sekretesslagen. I paragrafen kommer att införas ett omvänt skaderekvisit för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott och i åklagarmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga brott. Tidigare har för samma uppgifter gällt ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen har varit för offentlighet. Liksom tidigare kommer uppgifterna att bli offentliga om de lämnas till domstol och inte något av undantagen i 9 kap. 17 § är tillämpliga.

Det raka skaderekvisitet innebär att tillämparen kan göra sin bedömning inom ganska vida ramar. Skadebedömningen skall i huvudsak göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att frågan huruvida sekretess gäller eller ej inte i första hand behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande skall i stället vara om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnade typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, skall den normalt falla utanför sekretessen. Skulle uppgiften å andra sidan vara av sådant slag att den lätt kan komma att missbrukas skall den i de flesta fall anses

vara omfattad av sekretess (prop. 1979/80:2 del A, s. 80). Det raka skaderekvisitet medför också att det endast i undantagsfall kan ha betydelse vem som begär en uppgift. Om det i ett särskilt fall framgår att den som begär att få ut en uppgift kan antas använda den för att t.ex. trakassera den som uppgiften berör eller i något annat illegitimt syfte, skall uppgiften i just den situationen anses vara omfattad av sekretess (a. prop. s. 81).

Det omvända skaderekvisitet utgår från att sekretess är huvudregel. Att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada, innebär att tillämparen har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär det också att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessregel utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften (a. prop. s. 82).

Registerutredningens förslag gick ut på att sekretess med omvänt skaderekvisit skulle gälla, utöver för uppgifter i polisens register och för verksamheten för databehandling inom rättsväsendets informationssystem, för uppgifter om att en person är dömd för brott, är eller har varit misstänkt för brott eller kan antas ta befattning med brottslig verksamhet. Beträffande myndigheternas verksamhet i övrigt enligt paragrafen föreslog utredningen inga ändringar.

I propositionen valdes en annan lösning, nämligen att omvänt skaderekvisit skall gälla för allt det som regleras i 9 kap. 17 §. Regeringen uttalar följande i motiveringen till förändringen.

Det kan ifrågasättas om det inte finns skäl att förstärka sekretesskyddet för uppgifter om den enskilde. Det har hittills inte varit tillåtet att behandla uppgifter i förundersökningar eller underrättelseverksamhet med hjälp av automatisk databehandling annat än med Datainspektionens tillstånd. Personuppgiftslagen innebär att polisen får möjlighet till automatiserad handläggning av förundersökningar och andra utredningar. I avsnitt 10.2 redogör vi för vår uppfattning att det inte finns skäl att begränsa polisens rätt att utnyttja denna möjlighet. Uppgifter som ingår i automatiserade behandlingar blir emellertid mer känsliga ur integritetssynpunkt än motsvarande uppgifter som behandlas manuellt. En lämplig ordning bör med hänsyn härtill vara att samma skaderekvisit får gälla som beträffande de register som förs till stöd för förundersökningsverksamhet. Det innebär att sekretessen till skydd för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet skall gälla med ett omvänt skaderekvisit. Regeringen delar de synpunkter som framförts bl.a. av

Datainspektionen och Sveriges Domarförbund att någon uppdelning av olika slags uppgifter inte bör göras. En fördel med en sådan lösning är också att samma sekretesskydd kommer att gälla för uppgiften oavsett om den finns i ett register eller är representerad på annat sätt.

Utan tvekan har det varit regeringens avsikt att en förändring av sekretessgraden i bl.a. polisens verksamhet skall komma till stånd. I propositionen har emellertid inte redovisats någon analys av de praktiska effekterna för polisens övriga verksamhet av ett omvänt skaderekvisit. De eventuella effekterna av lagändringen inom andra verksamhetsområden har såvitt vi kan finna inte berörts i lagstiftningsärendet. Remissinstanserna har sannolikt inte heller belyst denna fråga, eftersom Registerutredningens förslag bara avsåg skärpt sekretess för uppgifter om domar, brottsmisstankar och uppgifter om att någon kan antas ta befattning med brottslig verksamhet, dvs. bara en del av det som genom lagändringen i sin helhet kommer att styras av omvänt skaderekvisit.

De praktiska konsekvenserna av lagändringen torde bli bl.a. följande.

Generellt kommer en strängare sekretess än tidigare att råda till förmån för den enskilde för all brottsförebyggande, brottsförhindrande och brottsutredande verksamhet. Allmänt sett kan konstateras att brottsutredningar ofta innehåller uppgifter som kan vara allt annat än harmlösa för den enskilde. Detta gäller inte bara den som misstänks för brott utan i stor utsträckning även brottsoffer och vittnen. Som exempel kan nämnas att en viss person befunnit sig på en ökad klubb där det förekommit otillåtet spel, att någon i berusat eller drogat tillstånd iakttagit ett bråk utanför en krog eller att någon haft en intim förbindelse med någon annan som berörs av brottsutredningen. Uppgifter i underrättelseverksamhet eller uppgifter som inte leder till en brottsutredning kan vara ännu känsligare. Ofta rör det sig om grundlösa påståenden om brott, lösa rykten om någons anknytning till brottslig verksamhet och liknande. Redan det raka skaderekvisitet skyddade de mest känsliga uppgifterna. Övergången till omvänt skaderekvisit kommer, med hänsyn till verksamhetens innehåll och den stora mängden känsliga uppgifter, att påverka synen på offentlighet i hela den brottsbekämpande verksamheten.

Förutsättningarna för polisen, åklagarna och övriga myndigheter som tillämpar 9 kap. 17 § att *bedriva förundersökning* torde inte påverkas av ändringen. Detta beror främst på att rättegångsbalkens reglering avseende information styr denna verksamhet.

Möjligheterna att *samverka med andra myndigheter inom ramen för enskilda brottsutredningar* torde inte heller påverkas i någon större

utsträckning. I förhållandet mellan de myndigheter som normalt samverkar i brottsutredningar – åklagare, polis och tull – inträder sannolikt inte heller några större förändringar eftersom allas sekretessreglering ändras på motsvarande sätt. För den myndighet som i ett enskilt fall biträder de myndigheter som anges i 9 kap. 17 § gäller denna sekretess. Vidare gäller de sekretessbrytande reglerna i 1 kap. 5 § och 14 kap 1–2 §§ som tidigare.

Förändringen får däremot stor betydelse *vid annan myndighets-samverkan*. I den myndighetssamverkan som är en viktig del av bl.a. bekämpningen av ekonomisk brottslighet kan uppgifter som omfattas av sekretess inte vidarebefordras, om inte en sekretessbrytande regel är tillämplig. Det är sannolikt att ändringarna leder till försämringar i förhållande till myndigheter som styrs av mindre stränga sekretessregler när det gäller möjligheterna att utlämna uppgifter med stöd av generalklausulen. Till dessa hör bl.a. tillstånds- och tillsynsmyndigheter på miljöområdet och vissa bidragsbeviljande myndigheter.

Vidare försämras förutsättningarna för bl.a. polisen att *förebygga och förhindra brott* eftersom det torde bli svårare att lämna ut uppgifter som omges med omvänd sekretess annat än i de undantagsfall där regeln om nödvändigt uppgiftslämnande är tillämplig. Den regeln är dessutom avsedd att tillämpas restriktivt.

Dessutom begränsas de brottsutredande myndigheternas möjligheter att *samverka med andra än myndigheter*. Efter lagändringen kommer endast harmlösa uppgifter att kunna lämnas ut om inte en sekretessbrytande regel är tillämplig i det enskilda fallet. Detta påverkar möjligheterna för polis, tull och åklagare att agera i s.k. samverkansgrupper negativt. De brottsutredande myndigheterna kommer i samma utsträckning som nu att kunna lämna uppgifter som är offentliga eller som är avidentifierade och som inte heller i övrigt avslöjar enskildas förhållanden. Däremot torde normalt inte uppgifter kunna lämnas om sådant som exempelvis en persons vistelseort, adress, hans anknytning till andra personer, hans tillgångar eller hans fysiska och psykiska tillstånd. Endast i de fall uppgifterna är harmlösa kommer en uppgift att kunna vidarebefordras. Dessa mer begränsade möjligheter att samverka torde få betydelse inte bara för bekämpningen av ekonomisk brottslighet eller miljöbrott utan i lika hög grad för t.ex. samverkan i syfte att minska narkotikabrottsligheten eller att förebygga brott bland ungdomar.

Ändringen till ett omvänt skaderekvisit torde vidare få negativa konsekvenser för polisens och åklagarens *möjligheter att lämna ut uppgifter till enskilda*.

I den brottsutredande verksamheten kan det vara nödvändigt att lämna ut vissa sekretessbelagda *uppgifter till vittnen, målsägande och misstänkta* för att t.ex. genomföra förhör under en förundersökning. Detta kan normalt göras med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i 1 kap. 5 § om nödvändigt uppgiftslämnande. Tillämpningen av den regeln torde inte påverkas av ändringen i 9 kap. 17 §.

Ändringarna får däremot stor betydelse för *möjligheterna att lämna uppgifter till såväl brottsoffer som misstänkta på deras begäran*.

Den som har utsatts för ett brott kan av olika skäl ha intresse av att få insyn i brottsutredningen. Han kan för det första vara intresserad av att brottet utreds och lagförs. Han kan för det andra vilja föra skadeståndstalan i anledning av brottet. För det tredje kan han vilja ha full insyn i materialet för att själv väcka åtal om åklagaren avstår från detta, för att föra talan om ett allvarligare brott än det åklagaren väckt talan om eller för att biträda åtalet.

En målsägande intar inte ställning som part under förundersökningsförfarandet och har således inte på den grunden rätt att få tillgång till förundersökningsmaterial (prop. 1993/94:143 s. 42, JO 1995/96 s. 50). Reglerna i 14 kap. 5 § sekretesslagen ger således ingen rätt till insyn i förundersökningar (se JO 1995/96 s. 42 ff. och SOU 1998:46 s. 90 ff.). I rättegångsbalken finns det inte heller några andra regler som ger målsägande rätt att få del av förundersökningsmaterial (se närmare härom JO 1995/96 s. 54). Däremot har målsäganden på grund av regler i rättegångsbalken rätt att själv eller genom ombud närvara i några situationer och kan i den formen få viss insyn i förundersökningförfarandet. Sådana regler finns i 23 kap. 10 § (målsägandebiträdes närvaro vid förhör) och 28 kap. 7 § rättegångsbalken (närvaro vid husrannsakan). Målsäganden har vidare genom bestämmelser i 13 a–c §§ förundersökningskungörelsen (1947:948) getts rätt till information rörande bl.a. förundersökningsförfarandet som sådant och sina rättigheter, förundersökningens resultat och den fortsatta handläggningen i domstol. Dessa bestämmelser innebär dock inte någon rätt till insyn i förundersökningsmaterialet. En målsägande har därför inte större rätt att få tillgång till handlingar i en förundersökning än vad tryckfrihetsförordningen medger.

Först sedan åtal har väckts kan målsäganden inta partsställning. Han är dock part endast om han själv för talan (prop. 1993/94:143 s. 43) eller om han biträder åtalet (JO 1995/96 s. 50). Det ankommer på domstolen att se till att målsäganden får tillgång till det material som han som part har rätt till (JO 1995/96 s. 51). En målsägande som enbart skall höras med anledning av åtalet eller som inte skall höras och inte heller för talan om skadestånd i brottmålet torde inte vara part i rättegångsbalkens mening.

I de fall åklagare beslutat att begränsa förundersökningen, att lägga ned förundersökningen eller att inte väcka åtal beträffande visst brott har målsäganden ofta ett intresse av att få tillgång inte bara till beslutet – vilket alltid är offentligt – utan även till det material som åklagaren har grundat sitt ställningstagande på.

Hittills har målsägande i stor utsträckning fått tillgång till sådant material. Detta torde främst ha berott på att en felaktig praxis utvecklats inom åklagarkåren som inneburit att målsäganden av många ansetts ha en sådan ställning att han betraktats som ”part” i förundersökningen. Denna praxis har inneburit att målsäganden ansetts ha rätt att under förundersökningen ta del av uppgifter rörande sin del av förundersökningen, om uppgifterna kunnat lämnas utan men för utredningen. När den misstänkte fått del av större delen av materialet med stöd av reglerna i 23 kap. 18 § rättegångsbalken har målsäganden ansetts kunna få del av motsvarande material, i den mån det rört hans sak. Särskilt känsliga uppgifter har dock undanhållits med stöd av 14 kap. 5 § första stycket andra meningen sekretesslagen. Alla målsägande har behandlats lika, dvs. ingen skillnad har gjorts mellan målsägande med skadeståndsanspråk och övriga. Vidare har det ansetts att när material lämnas ut med stöd av 14 kap. 5 § första stycket har detta kunnat lämnas ut med förbehåll. Däremot har förbehåll inte ansetts kunna användas när material har lämnats ut med stöd av 14 kap. 5 § andra stycket.

Om målsäganden vid en korrekt rättstillämpning inte betraktats som ”part” utan åklagaren i stället gjort en prövning med stöd av sekretesslagen, har denna prövning som regel lett till att förundersökningsmaterial lämnats ut. Hittills har med visst fog kunnat hävdas att vid en skadeprovning reglerna i 9 kap. 17 § inte skall tolkas så att den tilltalade skall kunna undgå civilrättslig eller straffrättslig talan i de fall åklagaren avstår från att väcka åtal eller att föra målsägandens talan. Om målsäganden behövt förundersökningsmaterial för att kunna ta tillvara sin rätt har denne normalt fått tillgång till materialet. Denna tillämpning av skaderekvisitet kan möjligen diskuteras. Under alla omständigheter innebär ändringen från rakt till omvänt skaderekvisit att saken nu kommer i ett nytt läge. Inte bara hänsynen till den misstänkte, utan även till alla andra som har hörts under förundersökningen, gör att det torde bli väsentligt svårare att låta målsäganden få del av allt relevant förundersökningsmaterial, i de fall där materialet inte blir tillgängligt genom att detta ges in till domstolen. I de sistnämnda fallen kommer målsäganden att i samma utsträckning som nu kunna få material genom domstolens försorg.

I fråga om den misstänkte är rättegångsbalkens regler tydligare. En misstänkt är part i frågor som avgörs i domstol. Däremot anses den

misstänkte inte vara part under en förundersökning (SOU 1998:46 s. 111, JO 1995/96 s. 50 f.; jfr dock RÅ ref. 28), men har till följd av reglerna i 23 kap. 18 och 21 §§ rättegångsbalken rätt till viss insyn och tillgång till handlingar. Om åklagaren beslutar att inte inleda, att begränsa eller att lägga ned en förundersökning eller fattar ett negativt åtalsbeslut har den misstänkte alltid rätt att få del av beslutet. Sådana beslut omfattas nämligen inte av sekretess. Däremot kan den utredning som föregått beslutet omfattas av sekretess. Vanligen är det fråga om sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen. I viss utsträckning kan även sekretess enligt 5 kap. 1 § förekomma.

Även den misstänkte har av flertalet åklagare betraktats som ”part” i förundersökningen. Eftersom den misstänktes rätt till insyn är reglerad i rättegångsbalken har detta synsätt främst fått betydelse för frågan om en misstänkt har rätt till insyn i en nedlagd förundersökning.

I avskrivna mål har åklagarna ansett att såväl den misstänkte som målsäganden har rätt till insyn grundad på oskrivna regler. Den misstänkte har ansetts ha rätt till insyn oavsett om han delgetts misstanke eller ej. Ingen skillnad har gjorts mellan olika kategorier av målsägande. Sekretessbelagda uppgifter har, om det varit av synnerlig vikt, ansetts kunna undanhållas för såväl misstänkt som målsägande med stöd av 14 kap. 5 § första stycket andra meningen.

Med ett omvänt skaderekvisit förändras enligt vår mening möjligheterna att lämna ut material under en förundersökning. Vid en skadeprovning skall även lagenliga åtgärder, t.ex. en framgångsrik indrivning eller påföljden för ett brott räknas som skada. Målsägandens berättigade krav på att kunna föra talan om skadestånd står då mot den misstänktes krav på skydd för den personliga integriteten. Om presumptionen är emot offentlighet kan ett gentemot målsäganden generöst synsätt knappats tillämpas. Vidare måste även hänsyn till andra hörda, som exempelvis vittnen, i större utsträckning vägas in i bilden. Eftersom uppgifter om personers vistelse på brottsplatser ofta inte är helt harmlösa finns det risk för att även många som har utsatts för brottsmisstanke inte längre kan få samma insyn som tidigare i den utredning som har berört dem själva. När det gäller insynen efter avslutad förundersökning måste risken för vidare spridning av uppgifter – även i syfte att använda uppgifterna lagenligt – uppmärksammas mera än tidigare.

Det torde uppstå särskilda problem i *samarbetet mellan åklagare och konkursförvaltare* eftersom de senare i denna egenskap inte anses ha någon tystnadsplikt. Uppgifter kan inte lämnas med stöd av generalklausulen eftersom denna bara gäller mellan myndigheter. I samarbetet med konkursförvaltare är det framför allt konkreta uppgifter om enskilda juridiska eller fysiska personer som är av intresse. Hittills

har åklagaren i inte ringa utsträckning kunnat lämna uppgifter till konkursförvaltare om enskilda eftersom 9 kap. 17 § sekretesslagen haft ett rakt skaderekvisit. Med ett omvänt skaderekvisit riskerar uppgiftslämnandet till konkursförvaltare att inskränka sig enbart till harmlösa uppgifter.

Vad slutligen gäller *tillämpningen av generalklausulen* torde införandet av ett omvänt skaderekvisit i och för sig kunna få en positiv effekt när det gäller polisen, tullens och åklagarnas möjligheter att med stöd av generalklausulen få uppgifter från sådana verksamheter där tidigare en strängare sekretess rådde. Detta är dock av begränsad betydelse eftersom det finns en rad andra regler som tillgodoser behovet av information i t.ex. den brottsutredande verksamheten. Som tidigare nämnts, blir det motsatta förhållandet fallet när det gäller möjligheterna för polis, tull och åklagare att med stöd av generalklausulen lämna ut uppgifter till myndigheter, vars verksamhet skyddas av ett skaderekvisit som ger ett sämre sekretesskydd än de brottsutredande myndigheternas. Många myndigheter har i dag ett svagt sekretesskydd allmänt sett. Till dessa hör bl.a. kronofogdemyndigheterna och tillstånds- och tillsynsmyndigheter på miljöområdet.

Det bör också noteras att – med undantag för att insynen ökar något i vissa av polisens register – *allmänhetens möjlighet till insyn i polisens, åklagarnas, tullens och övriga myndigheters brottsbeivrande och brottsutredande verksamhet generellt minskar*. Detta torde bli särskilt märkbart i fråga om polisens verksamhet. Polisen kommer av naturliga skäl ofta i kontakt med integritetskänsliga uppgifter i sin verksamhet. Det har hittills varit en styrka att sekretessen inte har varit så sträng. Det har därför inte varit svårt för polisen att föra en öppen diskussion om sin verksamhet. Paradoxalt nog kommer det som varit huvudskälet till förändringen av 9 kap. 17 § sekretesslagen, nämligen att skapa en större öppenhet för att öka förtroendet för polisen i viss del av dess verksamhet, att leda till att en stor del av den övriga verksamheten i stället blir mera sluten. Man kan fråga sig om detta är en önskvärd effekt.

I fråga om åklagarverksamheten är den ökade slutenheten särskilt olycklig eftersom det inte finns något lekmannainflytande inom denna del av rättsväsendet. I diskussionen om sådant bör införas har det spelat en viktig roll att åklagare arbetar under förhållandevis stor öppenhet i och med att sekretessgraden hittills har varit låg.

Åklagares tillgång till belastningsregister och misstankeregister

I belastningsregisterlagen (1998:620) har införts bestämmelser om för vilka ändamål registerutdrag får lämnas ut till åklagare. Hittills har åklagare haft generell tillgång till utdrag ur kriminalregister. Bestämmelsen i 2 § första stycket 2 belastningsregisterlagen anger att åklagare kan få utdrag för tre ändamål, nämligen för beslut om förundersökning, för åtal samt för utfärdande av strafföreläggande. Syftet med bestämmelsen torde ha varit att precisera ändamålet, inte att inskränka tillgången till registerutdrag för åklagare (se prop. 1997/98:97 s. 83). Så som bestämmelsen har utformats torde den emellertid inte täcka alla de ändamål för vilka åklagare kan behöva registerutdrag. Den torde exempelvis inte omfatta fall där åklagare väcker talan om näringsförbud eller rådgivningsförbud utan att samtidigt väcka åtal. I dessa fall kan det vara nödvändigt att åklagaren har tillgång till utdrag ur belastningsregister för att över huvud taget kunna avgöra om de rättsliga förutsättningarna för talan är för handen. Ändamålsbestämmelsen torde inte heller omfatta talan om ändring av påföljd enligt 38 kap. brottsbalken, trots att upplysningar om påföljden är avgörande för om talan skall väckas. Talan om extraordinära rättsmedel torde normalt förutsätta att förundersökningen kompletteras varför huvudregeln sannolikt kan tillämpas i dessa fall. Vid handläggning av besöksförbud torde den generella ändamålsbestämmelsen i 2 § första stycket 4 kunna tillämpas, eftersom åklagaren prövar om förbud skall utfärdas. Det bör dock framhållas att det finns åklagaruppgifter som inte rymms under ändamålsbestämmelsen under punkten 2 och som inte heller förutsätter någon prövning av åklagaren. Detta gäller exempelvis när någon annan väckt en fråga och åklagaren enligt författningsbestämmelse är dennes motpart i domstol. Det gäller också när åklagaren på någon annans begäran utför en talan (se t.ex. 28 kap. 8 § brottsbalken) eller föranstaltar om en domstols eller annan myndighets prövning (se t.ex. enligt lagarna om utlämning).

På motsvarande sätt förefaller ändamålsbestämmelsen i 2 § lagen (1998:621) om misstankeregister ha blivit för snäv. Som exempel kan nämnas att vid en framställning om utlämning för brott till annat land skall åklagaren undersöka om den som begärs utlämnad står under åtal eller är misstänkt för brott här i landet. Utredningen i ett ärende om utlämning är inte en förundersökning i rättegångsbalkens mening. För sådana ändamål synes åklagare inte kunna få utdrag ur misstankeregistret. Inte heller för de behov som kan uppstå i andra fall där åklagare genomför utredning, som inte är att anse som förundersökning men bedrivs i enlighet med reglerna om förundersökning, synes det vara möjligt att få tillgång till registerutdrag. Här kan exempelvis nämnas den utredning som skall föregå beslut om besöksförbud eller talan om näringsförbud eller rådgivningsförbud.

Visserligen kan regeringen utfärda verkställighetsföreskrifter till lagarna om belastningsregister och misstankeregister men det är tveksamt om det är möjligt i detta fall. Delegationsbestämmelsen i 6 § första stycket 4 lagen om belastningsregister omfattar enligt sin ordalydelse inte rätt att meddela föreskrifter för åklagarmyndigheter. Av motiven framgår också att regeringens verkställighetsföreskrifter endast skall avse andra myndigheter än de som räknats upp i bestämmelsen om utlämnande (prop. 1997/98 s. 83). Riksdagen förefaller således genom ändamålsbestämmelsens utformning uttömmande ha reglerat utlämnandet till vissa myndigheter. Det torde därför bli nödvändigt att ändra ändamålsbestämmelsen i 2 § för att tillgodose behovet av tillgång till registeruppgifter i andra fall än de som täcks av ändamålsbestämmelsen. På motsvarande sätt förhåller det sig med ändamålsbestämmelsen i lagen om misstankeregister.

Överväganden och förslag

De ändringar som beslutats men ännu inte trätt i kraft får, som framgått av det ovan sagda, omedelbara effekter för verksamheten på sätt som förmodligen inte har varit avsett. Mot den bakgrunden framstår det som angeläget att vidta ändringar i lagstiftningen redan nu för att undvika övergångsproblem.

En av de viktigaste frågorna att lösa är den situation som uppstått genom ändringen i 7 kap. 17 § sekretesslagen. Det torde bli nödvändigt att ändra sekretessregeln så att den är möjlig att tillämpa utan att tjänstemännen riskerar att göra sig skyldiga till brott mot tystnadsplikt.

Det finns tre tänkbara lösningar. Det första, och enklaste, alternativet är att använda samma modell för att reglera sekretessen för belastningsregistret som för andra register av motsvarande integritetskänslig art. Detta innebär att absolut sekretess skall gälla för uppgifterna, men bara i verksamheten för att föra registret och i verksamhet som avser uttag ur registret. Med den lösningen skyddar man registret som sådant men inte de enskilda uppgifterna sedan de har lämnat registret. Eftersom enligt Registerutredningen 80–90 procent av utdragen ur kriminalregistret går till rättsväsendet kommer den nya strängare sekretessen i 9 kap. 17 § att bli tillämplig på utdragen i de flesta fall.

Det andra alternativet är att i 7 kap. 17 § ta in regler om undantag för den absoluta sekretessen såvitt gäller utdrag ur registret. Med en sådan lösning skulle man dock sannolikt tvingas komplettera undantaget med hänvisningar till andra tillämpliga sekretessregler vilket skulle göra regeln svårtillämpad.

Det tredje – och mest komplicerade och tidskrävande alternativet – är att gå igenom sekretessregleringen för alla de myndigheter som har direktåtkomst eller tillgång till utdrag ur belastningsregistret och att för var och en av dessa göra nödvändiga förändringar i den sekretessreglering som gäller för verksamheten i fråga.

Det lämpligaste torde vara att reglera sekretessen efter samma huvudprinciper som tidigare, nämligen att absolut sekretess skall gälla för själva registret och för den verksamhet som består i att föra registret eller att göra uttag ur detta. För de enskilda uppgifterna bör, i enlighet med riksdagens ställningstagande, gälla sekretess med omvänt skaderekvisit när uppgiften finns hos de brottsbekämpande myndigheterna. I övrigt bör sekretessen regleras som hittills för utdrag ur registret. Ett förslag till hur bestämmelsen kan utformas bifogas (bilaga 1).

Vidare bör bestämmelserna om för vilka ändamål åklagare kan få utdrag ur belastningsregistret respektive misstankeregistret ändras så att åklagaren kan få uppgifter för alla de ändamål där lagstiftningen förutsätter att åklagaren har tillgång till sådana uppgifter. Eftersom det är fråga om ett stort antal arbetsuppgifter som regleras i olika författningar torde det lämpligaste vara att knyta an nya ändamål till åklagarens uppgifter att föra talan i domstol och till sådana utredningar som genomförs enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Den sistnämnda formuleringen innebär att utdrag blir tillgängliga bl.a. i ärenden om internationell rättshjälp, utlämning etc. Ett förslag till hur bestämmelsen kan ändras bifogas.

När det gäller den tredje frågan som har berörts i skrivelsen, och som är den mest komplicerade och den som har störst räckvidd, nämligen frågan om konsekvenserna av ändringen från rakt till omvänt skaderekvisit i 9 kap. 17 § och vad som skulle kunna göras för att minska effekterna av denna ändring, framstår det som nödvändigt att omedelbart utreda detta. Med hänsyn till Ekosekretessutredningens nuvarande direktiv och sammansättning samt den korta tid som återstår innan utredningen skall presentera sina resultat är det inte möjligt för utredningen att ta sig an alla de svåra frågor som är förknippade med ändringarna i 9 kap. 17 § sekretesslagen. Vi vill emellertid bringa frågorna till departementets kännedom för fortsatta överväganden.

En utredning om effekterna av ändringen från rakt till omvänt skaderekvisit bör enligt vår mening inriktas på framför allt tre aspekter. En av de viktigaste frågorna är om brottsoffer skall ha en självständig rätt till information om förundersökningar. Den frågan har redan tidigare aktualiserats (se bl.a. prop. 1993/94:143) men ställs nu på sin spets genom ändringen från rakt till omvänt skaderekvisit. Målsägandens behov av information torde enklast kunna tillgodoses genom en reglering i rättegångsbalken som är direkt inriktad på denna

fråga. Denna skulle kunna utformas med regleringen för misstänkt som mönster och ange när, i vilken omfattning och på vilket sätt målsägande har rätt till information. Det torde emellertid inte vara tillräckligt att reglera målsägandens rätt till information under pågående förundersökning, med hänsyn till det omfattande utrymmet för åklagare att begränsa eller lägga ned en förundersökning. Även rätten till information sedan en förundersökning avslutats eller lagts ner kan behöva regleras. En del av dessa frågor torde redan tidigare ha aktualiserats i Justitiedepartementet genom ett beslut av JO (se JO 1995/96 s. 74). Ett annat alternativ kan vara att överväga om målsäganden skall ges ställning som part i en förundersökning. En sådan lösning kräver dock ingående överväganden angående förundersökningsförfarandet som sådant. Enligt förarbetena och den juridiska doktrinen är förundersökning ett faktiskt handlande, inte ett förvaltningsförfarande där det kan förekomma parter (SOU 1976:47, SOU 1998:46 s. 111, JO 1995/96 s. 50). En annan sak är att personer som berörs av en förundersökning under förfarandets gång kan vara part i domstol i någon delfråga, t.ex. häktning eller beslag. Frågan om det finns utrymme för att använda partsbegreppet i förundersökningar är emellertid inte helt oomstridd, se bl.a. JO:s redovisning i JO 1995/96 s. 42 ff. och Buggningsutredningen i SOU 1998:46 s. 90 ff. med där angivna hänvisningar. Ett tredje alternativ är att överväga om målsägandens rätt att biträda åtal och föra enskilt åtal skall avskaffas.

Den misstänktes rätt till information bör också ses över för att skapa försäkringar om att ändringen till omvänt skaderekvisit inte ger denne sämre insyn än vad som har varit fallet hittills, om inte detta av andra skäl anses motiverat.

Vidare bör närmare belysas effekterna av att allmänhetens insyn minskar påtagligt i framför allt polisen, åklagarnas och tullens verksamhet. Sekretesslagens reglering bygger i stor utsträckning på att verksamhet med myndighetsutövning har rakt skaderekvisit för att tillgodose behovet av insyn, medan verksamhet där uppgifter lämnas i förtroende, som exempelvis hälso- och sjukvården, omgärdas med omvänt skaderekvisit. Ändringen innebär en minskad insyn i stora delar av rättsväsendet, låt vara att möjligheterna till insyn i vissa register ökar något. Effekten av ökad insyn i register är dock märkbar främst för den enskilde som finns upptagen i dessa register och ökar därför inte den allmänna insynen i nämnvärd omfattning. Det är särskilt viktigt med insyn i de delar av rättsväsendet som varken bedriver verksamheten under offentlighet eller har lekmannainflytande. Insynen är viktig för att bibehålla förtroendet för verksamheten. För att tillgodose detta intresse kan det bli nödvändigt att ändra sekretessregleringen så att vissa frågor som hittills har behandlats i 9

kap. 17 § bryts ut till en annan bestämmelse och åter förses med sekretess med rakt skaderekvisit eller att dela upp paragrafen så att olika skaderekvisit gäller för olika typer av uppgifter. Som exempel kan nämnas att det inte torde vara nödvändigt med en så sträng sekretess för verksamheten inom åklagarväsendet och hos Kustbevakningen.

Det kan enligt vår mening också finnas anledning att – om regleringen med omvänt skaderekvisit skall gälla för den brottsbeivrande verksamheten – överväga om sekretessen bör skärpas i 5 kap. 1 § på motsvarande sätt. Det framstår nämligen som egendomligt om en generellt strängare sekretess skall gälla till skydd för den enskilde än för det allmännas verksamhet att beivra brott.

Den stränga sekretessen till skydd för den enskilde torde vidare få negativa konsekvenser för myndigheternas möjligheter att samarbeta i brottsförebyggande syfte. Här kan krävas överväganden om generella förändringar i sekretessen mellan myndigheter. Sistnämnda fråga skulle lämpligen kunna överlämnas till den beslutade parlamentariska utredningen om översyn av offentlighetsprincipen och IT samt översyn av sekretesslagen (Dir 1998:32).

Bilaga 1

Förslag till lagtext

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. sekretesslagen

17 §

Sekretess gäller för *uppgift som har tillförts register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister*. 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.

Sekretess gäller för *verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för uppgift i registret*. 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.

Sekretess gäller också i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register som förs enligt lagen (1997:1058) om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i nämnda lag eller i förordning som har stöd i den lagen.

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

Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

Kommentar Ändringen innebär att sekretessen för belastningsregistret och uppgifter i detta regleras efter samma modell som andra integritetskänsliga register och på i huvudsak samma sätt som före lagändringen. Dock har den ändringen gjorts att sekretessen skall gälla för de uppgifter som finns i registret, inte för alla uppgifter som har tillförts detta. Motivet för detta framgår av Registerutredningens förslag (s. 334). Den absoluta sekretessen gäller också hos de myndigheter som har direktåtkomst till registret, såvitt gäller verksamheten med uttag ur registret. Däremot följer sekretessen inte med uppgiften sedan den lämnat denna verksamhet. Då gäller i stället, liksom tidigare, de sekretessregler som allmänt gäller för den verksamhet i vilken registeruppgiften förekommer. För polisen, åklagarna, tullen och andra myndigheter som har brottsutredande och brottsbeivrande uppgifter gäller sekretess med omvänt skaderekvisit enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen.

Lagen (1998:620) om belastningsregister

2 §

Belastningsregistret skall föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos

1. polis- och tullmyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott,
2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning *och åtal* samt för utfärdande av strafföreläggande,

Belastningsregistret skall föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos

1. polis- och tullmyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott,
2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning *eller för annan utredning enligt reglerna om förundersökning i brottmål,*

3. allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd och
4. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

för talan vid domstol, samt för utfärdande av strafföreläggande,
3. allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd och
4. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

Kommentar Ändringen innebär att åklagare kan få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret för alla typer av talan i domstol, exempelvis talan om näringsförbud eller rådgivningsförbud som förs utan samband med åtal, för talan om besöksförbud och för talan om ändring av påföljd enligt 38 kap. brottsbalken. Vidare kan utdrag begäras i de fall det ankommer på åklagare att göra utredning enligt reglerna om förundersökning, t.ex. vid utlämning för brott.

Lagen (1998:621) om misstankeregister

2 §

Misstankeregistret skall föras för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skälig misstanke om brott som behövs i verksamhet hos

1. polis- och tullmyndigheter för att samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott

2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning *och åtal* och

3. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning

Misstankeregistret skall föras för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skälig misstanke om brott som behövs i verksamhet hos

1. polis- och tullmyndigheter för att samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott

2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning, *eller för annan utredning enligt reglerna om förundersökning i brottmål, för talan vid domstol* och

3. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning

eller annan prövning som anges i
författning.

eller annan prövning som anges i
författning.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgifter som är
av särskild betydelse i dennes verksamhet.

Kommentar Ändringen har kommenterats under förslaget till ändring i
lagen om belastningsregister. Utöver de ändamål som har nämnts där
kan åklagare behöva utdrag ur misstankeregister för vissa frågor om
internationell rättshjälp.