

Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder

*Slutbetänkande av Beredningen för rättsväsendets
utveckling (BRU)*

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:117

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslag, foto: Jan Rietz
Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22499-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 7 december 2000 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en beredning med tre ledamöter med uppdrag att verka för rättsväsendets utveckling. Regeringen bemyndigade samtidigt departementschefen att utse en av ledamöterna att vara ordförande samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt beredningen.

Som ledamöter i beredningen förordnades fr.o.m. den 7 december 2000 generaldirektören Anders Eriksson, ordförande, samt fr.o.m. den 1 januari 2001 dåvarande hovrättspresidenten numera lagmannen Lars Eklycke och ordföranden och chefen för Allmänna reklamationsnämnden Lotty Nordling.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 januari 2001 dåvarande expeditionschefen Lars Dahllöf (t.o.m. den 31 augusti 2001), sedermera länspolismästaren Anders Danielsson, enhetschefen Birgitta Holmgren och överåklagaren Krister Waern (samtliga t.o.m. den 31 december 2003) samt fr.o.m. den 1 februari 2002 dåvarande expeditionschefen numera generaldirektören Thomas Rolén och fr.o.m. den 7 april 2005 expeditionschefen Nils Öberg.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 januari 2004 överåklagaren Björn Ericson, professorn Peter Fitger (i viss del av uppdraget), biträdande chefsjuristen Lars-Åke Johansson (t.o.m. den 31 maj 2005), polismästaren Peter Tjäder och chefsrådmannen Lars Trägård (t.o.m. den 31 maj 2005) samt fr.o.m. den 1 augusti 2004 generaldirektören Gudrun Antemar och fr.o.m. den 1 januari 2005 Birgitta Trägårdh (se nedan).

Som sekreterare åt beredningen förordnades fr.o.m. den 7 december 2000 numera ämnesrådet Per Lagerud och f.d. hovrättsassessorn Birgitta Trägårdh (t.o.m. den 31 december 2004, därefter som expert). Som sekreterare förordnades också fr.o.m. den 1 januari 2002 hovrättsassessorn Johan Sjöo (t.o.m. den 31 augusti 2003) och fr.o.m. den 1 augusti 2004 hovrättsassessorn

Ulrika Geijer. Ulrika Geijer och Per Lagerud (kapitel 7 och 8) har varit sekreterare i de frågor som behandlas i detta betänkande.

Beredningen har tagit namnet Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) och har tidigare överlämnat delbetänkandena

1. Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar (SOU 2001:59),
2. Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93),
3. Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott (SOU 2002:44),
4. Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål (SOU 2002:45),
5. Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74),
6. Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m. (SOU 2003:114),
7. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38), och
8. En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare (SOU 2005:84).

Vi får härmed överlämna slutbetänkandet *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder*. Vårt arbete är därmed avslutat.

Stockholm i februari 2006

Anders Eriksson

Lars Eklycke

Lotty Nordling

*/Ulrika Geijer
Per Lagerud*

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
Författningsförslag	23
1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	23
2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	28
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m.	29
4 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	33
5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister	38
6 Förslag till förordning om ändring i förundersöknings- kungörelsen (1947:948)	39
7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården.....	41
1 Allmänt	43
1.1 Vårt uppdrag i stort	43
1.2 Våra tidigare överväganden	44
1.3 Vad behandlas i detta betänkande?	46
1.4 Utredningsarbetet.....	46

2	Åtalsplikten m.m.	49
2.1	Sammanfattande bedömning	49
2.2	Inledning.....	49
2.3	Förtroendekommissionen (SOU 2004:47)	50
2.4	Systemet i USA	52
2.5	Förundersökningsplikten, förundersökningsbegränsning och åtalsplikten.....	54
2.5.1	Förundersökningsplikten och förundersökningsbegränsning.....	54
2.5.2	Åtalsplikten	55
2.6	Diskussionen kring plea bargain	57
2.7	Överväganden.....	61
3	En ny strafflindringsgrund	65
3.1	Sammanfattning av bedömning och förslag.....	65
3.2	Inledning.....	65
3.3	Straffmätning och påföljdsval.....	66
3.4	Särskilt om billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken	67
3.5	Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna	70
3.6	Strafflindring i några andra länder.....	71
3.6.1	Finland.....	71
3.6.2	Danmark.....	73
3.6.3	Norge.....	75
3.7	Överväganden och förslag	77
3.7.1	Utgångspunkter	77
3.7.2	En misstänkts medverkan i utredningen av det egna brottet skall beaktas vid straffmätning och påföljdsval.....	79
3.7.3	Ett system med kronvittnen bör inte införas.....	86

4	Brottmålsförfarandet vid erkännande	89
4.1	Sammanfattning av bedömningar och förslag	89
4.2	Brottmålsförfarandet vid allmänt åtal	90
4.2.1	Historik	90
4.2.2	Officialprincipen i domstolsförfarandet	91
4.2.3	Förberedelsesammanträde i brottmål	93
4.2.4	Bevisupptagning utom huvudförhandling	93
4.2.5	Presentationen av processmaterial vid en huvudförhandling	94
4.2.6	Avgörande av målet trots att den tilltalade inte infunnit sig vid en huvudförhandling	95
4.2.7	Avgörande av målet på handlingarna	96
4.2.8	Processmaterialet vid målets avgörande på handlingarna	98
4.2.9	Erkännande som bevisning	100
4.3	Offentlighet vid förundersökning och i rättegång	101
4.4	Närmare om strafföreläggande	102
4.5	Överväganden och förslag	104
4.5.1	Riktlinjer för en reform	104
4.5.2	Val av handläggningsmetod vid en reform	106
4.5.3	Påföljdsyrkande genom åklagaren	109
4.5.4	Handläggningen hos åklagare	111
4.5.5	Handläggningen vid domstol	114
5	Uppgiftsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna	121
5.1	Sammanfattning av bedömningar och förslag	121
5.2	Inledning	122
5.3	Bestämmelser i sekretesslagen som påverkar utbytet av uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten	123
5.3.1	Sekretess mellan och inom myndigheter	123
5.3.2	Materiella sekretessbestämmelser	127
5.3.3	Undantag från sekretess	130

5.3.4	Den generella skyldigheten för myndigheter att lämna uppgifter till andra myndigheter (15 kap. 5 § sekretesslagen)	136
5.4	Registerlagstiftningen hos de brottsbekämpande myndigheterna.....	136
5.4.1	Personuppgiftslagen.....	137
5.4.2	Polisen.....	138
5.4.3	Tullverket	141
5.4.4	Skattebrottsenheterna.....	142
5.4.5	Kustbevakningen.....	143
5.4.6	Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ...	144
5.5	Tidigare diskussioner om uppgiftsutbyte i samband med brott	144
5.5.1	Sekretesslagen.....	144
5.5.2	Hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens möjlighet att lämna uppgifter om grova brott	145
5.5.3	En generell möjlighet att lämna uppgifter om konkreta brottsmisstankar	146
5.5.4	Senare ändringar i möjligheterna att lämna uppgifter om brott	149
5.5.5	Ekosekretessutredningen (SOU 1999:53)	149
5.6	Problem med den nuvarande regleringen av uppgiftsutbytet.....	152
5.7	Överväganden och förslag	155
5.7.1	Utgångspunkter	155
5.7.2	Modeller för att öka möjligheterna att utbyta uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten.....	160
5.7.3	Sekretess skall inte gälla mellan de brottsbekämpande myndigheterna för uppgifter om enskilda.....	162
5.7.4	Förhållandet mellan sekretesslagen och registerförfattningarna.....	168
5.7.5	Utlämnande till utländska brottsbekämpande myndigheter	179
5.7.6	Utlämnande med förbehåll från en myndighet till en annan.....	181

6	Några ytterligare frågor kring utbyte av uppgifter i rättsväsendet	187
6.1	Sammanfattning av bedömning och förslag	187
6.2	Uppgiftsutbyte mellan polisen och kriminalvården	188
6.2.1	Inledning	188
6.2.2	Rymningsutredningens förslag rörande underrättelseverksamhet	189
6.2.3	Bestämmelser i sekretesslagen som påverkar utbytet av uppgifter	191
6.2.4	Registerlagstiftningen hos Kriminalvården.....	196
6.2.5	Kriminalvården – en myndighet	200
6.2.6	Behovet av uppgiftsutbyte mellan polisen och kriminalvården	202
6.2.7	Överväganden och förslag.....	204
6.3	Underrättelse till kronofogdemyndighet om att beslag hävs	224
6.3.1	Inledning	224
6.3.2	Ekosekretessutredningens förslag.....	224
6.3.3	JO:s beslut 1999-03-09 dnr 374–1997	225
6.3.4	Regeringens bedömning av Ekosekretessutredningens förslag.....	225
6.3.5	Det bör inte införas en sekretessbrytande bestämmelse angående hävda beslag.....	226
7	Vissa frågor om beslag	229
7.1	Sammanfattning av bedömningar och förslag.....	229
7.2	Bakgrund	230
7.3	Nuvarande bestämmelser	230
7.4	Återlämnande av beslagtagna egendom i vissa fall.....	234
7.4.1	Polisrättsutredningen	234
7.4.2	Våra överväganden.....	236
7.5	Förfarandet med egendom som inte hämtas ut	238
7.5.1	Behovet av lagstiftning	238
7.5.2	Förfarandet	239

8	Uppgifter om fordon i spaningsverksamhet	245
8.1	Bakgrund.....	245
8.2	Våra överväganden	247
9	Konsekvenser och genomförande.....	251
10	Författningskommentar	255
10.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	255
10.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	261
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m.	263
10.4	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)....	266
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister.....	272
10.6	Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948).....	272
10.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården.....	273
	Bilaga	275

Förkortningar

Bet.	betänkande
BrB	Brottsbalken
Dir.	Kommittédirektiv
Dnr	Diarienummer
Ds	Betänkande i departementsserien
FAP	Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
JK	Justitiekanslern eller JK-Beslut
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) eller Justitieombudsmännens ämbetsberättelse
JuU	Justitieutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	proposition
RB	Rättegångsbalken
Rskr.	Riksdagsskrivelse
RÅ	Riksåklagaren
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Inledning

Vi har enligt våra huvuddirektiv (dir. 2000:90, bilaga) i uppdrag att undersöka möjligheterna att än mer öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Inom ramen för det uppdraget har vi några särskilt angivna huvuduppgifter. När det gäller lagföringen av brott skall vi särskilt undersöka möjligheterna att förkorta den genomsnittliga tiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Vi skall också överväga på vilka sätt brottsutredningsverksamheten ytterligare kan förbättras.

I detta betänkande diskuterar vi om den misstänktes medverkan vid utredningen av sina egna brott kan tas till vara för att korta utredningstiden och förenkla handläggningen i domstol (kapitel 2–4). Vi undersöker också om det finns regler i t.ex. sekretesslagen (1980:100) som i alltför stor omfattning hindrar ett effektivt utbyte av uppgifter mellan rättsväsendets myndigheter och därmed den brottsbekämpande verksamheten (kapitel 5 och 6). Vidare behandlar vi frågan om förfarandet med tidigare beslagttaget gods som ingen hämtar eller där det är okänt till vem godset skall återlämnas (kapitel 7) samt vissa frågor om fordon i spaningsverksamhet (kapitel 8).

Genom detta betänkande avslutar vi vårt arbete.

Åtalsplikten m.m.

På senare tid har frågan om att se över åtalsplikten och förundersökningsplikten för att kunna ta tillvara den misstänktes medverkan i brottsutredningen diskuterats. Vad som avses är en ny typ av undantag från åtals- och förundersökningsplikterna som tar sikte på att åtalet eller utredningen begränsas eller inriktas på ett lindrigare brott med motiveringen att den misstänkte erkänt vissa brott. Motivet

för sådana ändringar skulle vara att minska arbetsbelastningen i rättsväsendet och bidra till en ökad effektivitet.

Fördelarna med ett sådant system måste vägas mot nackdelarna. Syftet med strikt åtalsplikt och förundersökningsplikt är att garantera allas likhet inför lagen. Förändringar av detta kan innebära en risk för att en misstänkt som är en bra förhandlare eller har en bättre försvarare hamnar i ett bättre läge i åtalshänseende än andra misstänkta. Vidare kan det vara svårt för åklagarna att upprätthålla likhet i rättstillämpningen. Det är inte heller säkert att denna typ av förändringar tar hänsyn till eventuella brottsoffers intressen.

Vid våra överväganden av dessa frågor har vi funnit att nackdelarna med systemet för närvarande inte uppväger de fördelar för effektiviteten som kan uppstå. Situationen är inte nu sådan att det finns tillräckliga skäl att införa några möjligheter att begränsa en förundersökning eller ett åtal med hänvisning till att den misstänkte medverkat i utredningen av sina brott.

En ny strafflindringsgrund

Vi föreslår att det i 29 kap. 5 § första stycket brottsbalken görs tydligt att även den misstänktes medverkan i utredningen av det egna brottet kan beaktas i lindrande riktning vid straffmätningen. Det medför också att en sådan medverkan kan beaktas vid valet av påföljd (30 kap. 4 §).

Samhällets resurser för utredningar av brott är begränsade. Under senare decennier har det gjorts flera reformer i syfte att effektivisera brottsutredningarna. Ytterligare reformer skulle kunna inriktas på att ge misstänkta starkare incitament att medverka i utredningen och åstadkomma ett snabbt avgörande. En sådan reform skulle kunna ha ett betydande kriminalpolitiskt värde eftersom frigjorda utredningsresurser kan föras över till andra utredningar. Vidare kan det innebära att tiden från det att brottet upptäcks tills det finns en laga-kraftvunnen dom väsentligt minskar. Det är önskvärt dels för de enskilda som berörs, den misstänkte, brottsoffret och vittnena, dels för tilltron till rättsväsendet i stort.

Redan med nu gällande regler i brottsbalken skall domstolen vid straffmätning och påföljdsval beakta det förhållandet att den som misstänks för ett visst brott frivilligt har lämnat uppgifter om ett annat brott som han eller hon begått. Under speciella förhållanden kan domstolen enligt redan gällande regler också beakta att den

misstänkte hjälpt till vid utredningen av de brott som misstanken avser. Det är således inte främmande för det svenska rättssystemet att ta hänsyn till den misstänktes medverkan i utredningen vid påföljdsval och straffmätning. I Danmark, Norge och Finland finns redan lagstiftning som gör det möjligt att beakta den misstänktes medverkan i utredningen av det egna brottet vid påföljdsval och straffmätning.

Förslaget siktar in sig på den svårutredda brottsligheten. Exempel på sådan brottslighet är ekonomiska brott och miljöbrott. Men även andra typer av brott kan vara svårutredda, t.ex. stöld eller misshandel. Det finns därför ingen anledning att begränsa tillämpningen av vårt förslag till vissa typer av brott.

Det avgörande kriteriet för om påföljden skall kunna lindras med tillämpning av vårt förslag är i stället omfattningen av den misstänktes medverkan. Förslaget skall inte tillämpas i alla fall när en misstänkt erkänner ett brott. Det krävs att det även är fråga om en medverkan som bidragit på ett positivt och märkbart sätt till utredningen. Situationer där det kan bli aktuellt att tillämpa den nya bestämmelsen är om en misstänkt i en komplicerad utredning om ekonomisk brottslighet bidrar till utredningen genom att redogöra för vilka transaktioner och betalningsförmedlingar som skett. Ett annat sätt att bidra till utredningen på ett sådant sätt som kan få betydelse för påföljdsbestämningen är att den misstänkte pekar ut förhörspersoner eller platser där husrannsakan bör företas.

För att ge ett bra underlag för bedömningen av om en lindrigare påföljd kan väljas bör det av förundersökningsprotokollet framgå om den misstänkte medverkat i utredningen och i så fall på vilket sätt.

Det skall inte längre krävas särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till de omständigheter som räknas upp i 29 kap. 5 § brottsbalken. Dagens krav på särskilda skäl för att gå under straffminimum innebär tröskeleffekter. Det motverkar en effektiv tillämpning av vårt förslag.

Det bör inte nu införas en särskild bestämmelse som innebär att den tilltalades medverkan vid utredningen av andras brott kan beaktas vid straffmätningen och påföljdsvalet (s.k. kronvitnesssystem). Det är svårt att bedöma effektivitetsvinsterna av en sådan regel, särskilt med hänsyn till frågan om bevisvärdet av de lämnade uppgifterna. Av förarbetena till 29 kap. 5 § brottsbalken framgår att i den mån uppgifter om andras brott skulle kunna anses motivera ett mildare straff kan strafflindring ske med stöd av 29 kap. 5 § första

stycket 8. Enligt vår uppfattning är denna möjlighet för närvarande tillräcklig.

Brottmålsförfarandet vid erkännande

Vi föreslår att tingsrätten utan huvudförhandling får meddela dom i brottmål om den tilltalade erkänt gärningen och vid tiden för brottet fyllt 18 år, åklagaren framställt ett bestämt yrkande i fråga om påföljd och rätten inte finner skäl att döma till en påföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än den som åklagaren föreslagit. En förutsättning för avgörande på handlingarna är att ingen av parterna begärt huvudförhandling och att tingsrätten funnit att huvudförhandling inte behövs med hänsyn till utredningen i målet. Vid ett sådant avgörande skall tingsrätten ha samma sammansättning som vid huvudförhandling, dvs. en lagfaren domare och tre nämndemän.

När en tilltalad har erkänt det som läggs honom eller henne till last är värdet av en huvudförhandling inte lika stort som vid ett förnekande. Det beror på att ett erkännande i brottmål, särskilt i mindre svåra fall, har ett starkt bevisvärde. De förutsättningar för domstolens bevisprövning som skapas vid en huvudförhandling är således inte lika nödvändiga i den situationen. Genom att göra brottmålsförfarandet enklare i erkända fall vinner man den stora kriminalpolitiska fördelen att straffet kommer närmare in på brottet. Dessutom vinner man resurser både för parterna och för samhället.

När det gäller utformningen av nya regler om en enkel hantering av erkända fall bör en ledstjärna vara att förfarandet skall leda till ett snabbt avgörande utan onödiga resursinsatser. Systemet skall dessutom både vara rättssäkert och synas vara detta. Att avgörande utan huvudförhandling inte kan ske mot den misstänktes eller en målsägandes vilja följer av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

En förutsättning för att ett mål skall kunna avgöras utan huvudförhandling enligt vårt förslag är att åklagaren framställt ett yrkande i påföljdsdelen. Det innebär att den tilltalade i förväg är informerad om vilken påföljd som kan bli aktuell. Därmed har han eller hon möjlighet att bedöma effekterna av sin medverkan. För att underlätta för tingsrätten att avgöra målet på handlingarna bör åklagaren redan i stämningsansökan ange vilken handläggningsform som är lämplig

samt sådana särskilda omständigheter som han eller hon tagit hänsyn till vid sitt yrkande i påföljdsdelen, t.ex. 29 kap. 5 § brottsbalken.

Ett erkännande behöver ha stöd av annat utredningsmaterial för att kunna föranleda annan påföljd än böter. I första hand består utredningsmaterialet av de skrivelser som parterna har gett in till rätten. De nuvarande reglerna innebär troligen att förhørsutsagor från förundersökningen inte är processmaterial vid ett måls avgörande på handlingarna. Enligt vår uppfattning bör utsagorna dock utan att rättssäkerheten träds för när kunna användas i domstolen för att stödja ett erkännande. Vi föreslår därför att 30 kap. 2 § rättegångsbalken kompletteras med en regel som innebär att utsagor som tagits in i förundersökningsprotokollet får läggas till grund för ett avgörande i syfte att stödja ett erkännande som den tilltalade avgett.

En annan förutsättning för att kunna avgöra brottmålet på handlingarna enligt vårt förslag är att tingsrätten gör bedömningen att en huvudförhandling inte behövs med hänsyn till utredningen i målet. Målet skall således kunna utredas tillfredsställande med stöd av handlingarna. Kravet på stödbevisning för riktigheten av ett erkännande ökar i förhållande till hur allvarligt brottet är och således i förhållande till straffets längd. Det innebär att förslaget inte behöver innehålla något tak för vilket straff som kan dömas ut på handlingarna. Frågan blir i stället självreglerande eftersom kravet på stödbevisningen vid allvarliga brott är så stort att målet inte tillfredsställande kan utredas utan en huvudförhandling.

En utvidgning av systemet med avgörande av brottmål på handlingarna medför inget behov av att ändra reglerna om i vilka fall offentlig försvarare skall förordnas. Reglerna för överklagande eller för processen i hovrätten behöver inte heller ändras. Vi gör bedömningen att brottmål som avgjorts på handlingarna enligt vårt förslag inte kommer att överklagas i någon större utsträckning.

Uppgiftsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna

Vi föreslår att sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen inte skall hindra att en uppgift lämnas från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen till någon annan av dessa myndigheter i deras brottsbekämpande verksamhet.

En effektiv brottsbekämpning är beroende av att stora mängder information kan inhämtas och bearbetas på ett bra sätt. Det gäller oavsett om verksamheten bedrivs inom en eller flera myndigheter. Brottslig verksamhet följer normalt inte myndighetsgränserna. Information som inhämtas i den brottsbekämpande verksamheten hos en myndighet kan således ha stor betydelse för den brottsbekämpande verksamheten även hos andra myndigheter. Flera synpunkter från de brottsbekämpande myndigheterna visar att reglerna om sekretess mellan myndigheter försvårar användningen av tillgänglig information i brottsbekämpningen. Samtidigt måste skyddet för enskildas integritet vara tillräcklig.

Det är i första hand sekretessen till skydd för enskilda, 9 kap. 17 § sekretesslagen, som kommer i konflikt med de brottsbekämpande myndigheternas behov av information. Det finns redan i dag bestämmelser i sekretesslagen som innebär att sekretess inte hindrar att en myndighet lämnar en uppgift till en annan myndighet. Dessa bestämmelser innebär dock att det uppstår oklarhet och osäkerhet kring uppgiftsutbytet. Det kan leda till att myndigheterna avstår från angeläget uppgiftsutbyte. Det är också svårt för enskilda att avgöra i vilken omfattning myndigheterna i praktiken kan utbyta uppgifter.

En generell sekretessbrytande bestämmelse för den brottsbekämpande verksamheten tar bort den osäkerhet och bristande effektivitet som i dag finns i utbytet av uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. Därmed förbättras förutsättningarna för att förhindra och beivra brott, vilket är ett starkt medborgerligt intresse i ett rättssamhälle. Mot bakgrund av det omfattande uppgiftsutbyte som är tillåtet redan i dag blir effekten för enskildas integritet acceptabel.

Förslaget innebär inte att det kommer att saknas regler för hur uppgifter om enskilda skall behandlas i den brottsbekämpande verksamheten. Dessa förhållanden kommer dock i fortsättningen att regleras enbart av registerförfattningar, t.ex. polisdatalagen (1998:622).

Utbytet av personuppgifter mellan myndigheter påverkas inte bara av sekretesslagen utan även av personuppgiftslagen (1998:204) och myndighetsspecifika registerförfattningar. Personuppgiftslagen och de registerförfattningar som gäller för de brottsbekämpande myndigheterna innebär dock inget hinder för uppgiftsutbytet enligt vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse.

När det gäller förhållandet mellan sekretesslagen och de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar bör utgångspunkten vara att frågan om möjligheten att lämna uppgifter mellan myndigheterna uttömmande regleras i sekretesslagen. Vidare skulle skyd-

det för integriteten och effektiviteten i brottsbekämpningen främjas om behandlingen av personuppgifter reglerades gemensamt för de brottsbekämpande myndigheterna eller i vart fall med likartade regler.

Uppgiftsutbyte mellan polisen och Kriminalvården

Vi föreslår att sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen inte skall hindra att Kriminalvården lämnar uppgifter till polisen om det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården, för att upptäcka och förhindra brottslig verksamhet, och om det rör misstanke om brott. Kriminalvården skall under samma förutsättningar även kunna lämna uppgifter till Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. På motsvarande sätt bör frågan om när polisen och Ekobrottsmyndigheten kan lämna uppgifter till Kriminalvården lösas genom en sekretessbrytande bestämmelse i 9 kap. 17 §.

Det finns behov av ett ömsesidigt fungerande utbyte av uppgifter mellan Kriminalvården och polisen. Syftet med ett sådant utbyte av uppgifter är att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården och att förhindra brott både inom och utanför kriminalvårdens anläggningar. En väsentlig förutsättning för att uppnå syftet är att det finns tydliga regler för utbytet av uppgifter så att det inte blir beroende av enskilda befattningshavares personliga initiativ och bedömningar.

För att samarbetet mellan polisen och Kriminalvården skall få den önskade effekten, krävs ibland att information av integritetskänslig natur lämnas mellan myndigheterna. Sådan information skyddas hos Kriminalvården främst av sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen och hos polisen enligt 9 kap. 17 §. Utgångspunkten är att sekretess gäller mellan myndigheter. Syftet har dock inte varit att förhindra allt utbyte av uppgifter om enskilda mellan myndigheter. Detta har i sekretesslagen lösts med sekretessbrytande bestämmelser. Dessa bestämmelser är dock inte tillräckliga för att uppnå det effektiva utbyte av uppgifter mellan polisen och Kriminalvården som är nödvändigt.

Frågan om utlämnande av personuppgifter mellan myndigheter regleras inte enbart av sekretesslagen. Även personuppgiftslagen och myndighetsspecifika registerförfattningar kan påverka möjligheterna att utbyta uppgifter. Sådana regler finns för polisen i polisdatalagen och polisdataförordningen (1999:81). Motsvarande regler för Kriminalvården finns i lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården och förordningen (2001:682) med samma namn.

Ett utlämnande från polisen till Kriminalvården med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen är förenligt med polisens registerförfattningar. Detsamma gäller utlämnande från Ekobrottsmyndigheten till Kriminalvården. I förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården finns dock en bestämmelse som i förhållande till vårt förslag kan innebära ytterligare begränsningar av Kriminalvårdens möjligheter att lämna uppgifter till polisen (44 § första stycket).

Som underlag för vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse för Kriminalvården har vi gjort en avvägning mellan behovet av uppgiftsutbyte och enskildas behov av skydd för den personliga integriteten. Den avvägningen gäller alla uppgifter oavsett om de behandlas automatiserat eller inte. Mot bakgrund av den avvägningen finns det inget ytterligare behov av inskränkningar i Kriminalvårdens möjligheter att lämna uppgifter till polisen. Behovet av skydd för den personliga integriteten är tillräckligt tillgodosett genom avgränsningen av vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse. Begränsningen i 44 § första stycket förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården bör således tas bort.

Vissa frågor om beslag

Justitiedepartementet har bett oss att se över vissa frågor om beslag mot bakgrund av Polisrättsutredningens förslag i betänkandet Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen (SOU 1995:47).

Vi har kommit fram till att när ett beslag har hävts skall föremålet, med något undantag, återlämnas till den hos vilken beslaget har gjorts. Om denne inte gör anspråk på föremålet och det är sannolikt att någon annan har rätt till föremålet, skall det återlämnas till denne. Regler om detta skall tas in i rättegångsbalken.

Särskilt mot bakgrund av kostnaderna för förvaring och administration gör vi dessutom bedömningen att det finns behov av en reglering i rättegångsbalken av möjligheten att i vissa fall sälja eller förstöra egendom som har varit föremål för beslag. Regleringen bör bl.a. ha det innehållet att om den till vilken ett beslagtaget föremål skall återlämnas inte hämtar det eller om föremålet inte kan lämnas ut till någon, skall den myndighet som förvarar föremålet få sälja det för statens räkning. Om föremålet inte kan säljas, skall det få förstöras. Försäljning skall få ske först en månad efter det att den person till vilken föremålet skall återlämnas har delgivits underrättelse om

att föremålet får hämtas och att det annars kan komma att säljas eller förstöras. Även andra som drabbats av beslaget skall få en sådan underrättelse. När föremålet inte kan lämnas ut till någon, skall det före försäljningen i stället finnas tillgängligt för avhämtning i minst tre månader hos den myndighet som förvarar egendomen. Tremånadersfristen skall beräknas från det att beslaget har hävts alternativt från det att kungörelse har skett i det fall egendomens värde sannolikt överstiger en fjärdedel av prisbasbeloppet då beslaget verkställdes. Länsstyrelsens roll som överklagandemyndighet vid beslut om utlämnande av egendom skall upphöra. Besluten skall i stället överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol. Enligt vår mening bör det inte föreskrivas något kostnadsansvar för förvaring för den person till vilken tidigare beslagtagna egendom skall lämnas ut. De föreslagna bestämmelserna skall tillämpas även i fall där beslaget har hävts innan lagändringarna träder i kraft.

Uppgifter om fordon i spaningsverksamhet

Att bedriva spaning är en oerhört viktig del i bekämpningen av brott och används inom såväl underrättelse- som brottsutredningsverksamheterna. Spaning kan bl.a. bedrivas med hjälp av fordon. En av förutsättningarna för att spaningen skall bli framgångsrik är av naturliga skäl att den kan genomföras utan att avslöjas av den som är föremål för myndighetens intresse. Två av sätten att avslöja myndigheternas spaning är att man i de kriminella kretsarna dels bedriver ”motspaning”, dels utnyttjar den öppenhet som finns i vägtrafikregistret för att kontrollera vem som är ägare till ett fordon som man anser ha uppträtt ”misstänkt” på något sätt. För att spaningsfordonen skall kunna uppträda på ett trovärdigt sätt krävs därför att bl.a. registreringsnumren inte går att härleda till myndigheten. Genom åren har myndigheterna tvingats att lösa problemet på olika sätt. En metod som använts är att någon annan än staten registreras som ägare till fordonet. Att använda sig av det systemet är dock långt ifrån riskfritt. Även andra metoder har klara nackdelar.

Med förebild i tidigare beslut meddelade av regeringen menar vi att fiktiva uppgifter exempelvis rörande ägarförhållanden skall få föras in i vägtrafikregistret för de fordon som används av brottbekämpande myndigheter i spaningsverksamhet.

Konsekvenser och genomförande

Vår bedömning är att förslagen kan genomföras inom ramen för de resurser som rättsväsendet redan disponerar.

Vi föreslår att författningsförslagen skall träda i kraft den 1 juli 2007. Förutom när det gäller förslaget till förfarande med tidigare beslagttaget gods finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken dels att 1 kap. 3 c §, 27 kap. 8 §, 30 kap. 2 § samt 45 kap. 4 och 10 a §§ skall ha följande lydelse, dels att det i balken skall införas en ny paragraf, 27 kap. 8 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Om allmän underrätt

3 c §

Vid avgörande av mål utan huvudförhandling och vid prövning av frågor som hör till rättegången får tingsrätten ha den sammansättning som är föreskriven för huvudförhandling, om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till målets eller frågans beskaffenhet.

Vid avgörande av mål utan huvudförhandling och vid prövning av frågor som hör till rättegången får tingsrätten ha den sammansättning som är föreskriven för huvudförhandling, om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till målets eller frågans beskaffenhet. *I fall som avses i 45 kap. 10 a § andra stycket skall tingsrätten ha den sammansättning som är föreskriven för huvudförhandling.*

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

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.

till rätten om förlängning av tiden eller om det annars inte längre finns skäl för beslag, skall beslaget omedelbart hävas. *Om inte annat följer av 4 a § skall föremålet därefter återlämnas till den hos vilken beslaget har gjorts. Om denne inte gör anspråk på föremålet och det är sannolikt att någon annan har rätt till föremålet, skall det återlämnas till denne.*

Har beslut fattats enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål skall lämnas ut, får beslaget hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om beslutet enligt 4 a § andra stycket har sänts till den hos vilken beslaget har gjorts. Om denne medger det, får dock beslaget hävas omedelbart. Detsamma gäller, om rätten fastställer ett beslut enligt 4 a § om att föremålet skall lämnas ut.

Om någon har framställt ett anspråk på ett beslagtaget föremål eller yrkat att en viss åtgärd skall vidtas med detta föremål, utan att det har fattats beslut enligt 4 a § om att föremålet skall lämnas ut, får beslaget 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. Av underrättelsen skall det framgå hos vem beslaget har gjorts. Den som beslaget har gjorts hos behöver inte underrättas i detta fall.

Ett beslag hävs av rätten eller, om beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren. Har den som drabbats av beslaget begärt rättens prövning av ett beslut enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål skall lämnas ut, hävs beslaget av rätten.

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

8 a §

Om den till vilken ett beslagtaget föremål skall återlämnas inte hämtar det, får den myndighet som förvarar föremålet sälja det

för statens räkning. Försäljning skall ske under de förutsättningar som anges i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. Kan föremålet inte säljas får det förstöras.

När ett beslag har hävts skall den till vilken föremålet skall återlämnas så snart som möjligt underrättas om att föremålet får hämtas och att det annars kan komma att säljas eller förstöras. Om det är känt att någon annan också drabbas av beslaget, skall även denne underrättas.

Om föremålet inte kan lämnas ut till någon, får den myndighet som förvarar föremålet, under de förutsättningar som anges i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. sälja föremålet för statens räkning. Kan föremålet inte säljas får det förstöras.

30 kap. Om dom och beslut

2 §

Om huvudförhandling har hållits, skall domen grundas på vad som förekommit vid förhandlingen. I domen får delta endast domare som varit med om hela huvudförhandlingen. Om ny huvudförhandling har hållits, skall domen grundas på vad som förekommit vid den. I fall som avses i 46 kap. 17 § andra meningen får domen grundas även på vad som har inhämtats efter huvudförhandlingen.

När ett mål avgörs utan huvudförhandling, skall domen grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet.

När ett mål avgörs utan huvudförhandling, skall domen grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet. *Utsagor som har avgetts under förundersökningen får*

läggas till grund för domen i syfte att stödja ett erkännande som den tilltalade har avgett.

45 kap. Om väckande av allmänt åtal

4 §

I stämningsansökan skall åklagaren uppgive:

1. den tilltalade,
2. målsäganden, om någon sådan finns,
3. den brottsliga gärningen med uppgift om tid och plats för dess förövande och de övriga omständigheter, som behövs för dess kännetecknande, samt de bestämmelser, som är tillämpliga,
4. de bevis som åberopas och vad som skall styrkas med varje bevis, samt
5. de omständigheter som gör domstolen behörig, om inte behörigheten framgår på annat sätt.

Vill åklagaren i samband med att åtalet väcks även väcka talan om enskilt anspråk enligt 22 kap. 2 §, skall i ansökan lämnas uppgift om anspråket och de omständigheter som det grundas på samt de bevis som åberopas och vad som skall styrkas med varje bevis.

Om den tilltalade är eller har varit anhållen eller häktad på grund av misstanke om brott som omfattas av åtalet, skall åklagaren ange detta i stämningsansökan. Uppgift skall dessutom lämnas om tiden för frihetsberövandet.

Har åklagaren några önskemål om hur målet skall handläggas, bör dessa anges i stämningsansökan.

Om åklagaren anser att målet kan avgöras utan huvudförhandling, skall stämningsansökan även innehålla ett bestämt yrkande om påföljd för brottet.

Ansökan skall vara undertecknad av åklagaren.

10 a §

Ett mål skall avgöras efter huvudförhandling. Utan en sådan förhandling får rätten dock

1. avgöra ett mål på annat sätt än genom dom,
2. meddela frikännande dom enligt 20 kap. 9 § andra stycket, och
3. meddela dom i mål där det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, om huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet.

Rätten får också meddela dom utan huvudförhandling, om

1. huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen,

2. den tilltalade har erkänt gärningen och vid tidpunkten för brottet fyllt 18 år,

3. åklagaren har framställt ett bestämt yrkande i fråga om påföljden, och

4. rätten inte finner skäl att döma till en påföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än den som åklagaren har yrkat.

Innan ett mål avgörs med stöd av första stycket 3, skall
 Innan ett mål avgörs med stöd av första stycket 3 eller andra stycket, skall

1. den tilltalade informeras om att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling och om sin rätt till en sådan förhandling, och

2. parterna, om de inte kan anses redan ha slutfört sin talan, ges tillfälle till detta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 5 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap. Om straffmätning och påföljdseftergift

5 §

Vid straffmätningen skall rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta

1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,

2. om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,

3. om den tilltalade frivilligt angett sig,

3. om den tilltalade frivilligt angett sig *eller lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet,*

4. om den tilltalade förorsakas men genom att han på grund av brottet utvisas ur riket,

5. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av eller om det finns grundad anledning anta att han kommer att drabbas av avskedande eller uppsägning från anställning eller av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,

6. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,

7. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks eller

8. om någon annan omständighet föreligger som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Föreligger omständighet som avses i första stycket, får rätten, *om särskilda skäl påkallar det,* döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

Om det föreligger någon sådan omständighet som avses i första stycket, får rätten döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

dels att 1, 7, 8, 9 och 11 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 2 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller, om ej annat följer av bestämmelser i lag eller annan författning, egendom som

- | | |
|---|---|
| <p>1. tillfallit staten på grund av förverkande,</p> <p>2. tillfallit staten enligt lagen (1938:121) om hittegods,</p> <p>3. tagits i förvar enligt lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. <i>eller</i></p> <p>4. omhändertagits med stöd av 24 a § polislagen (1984:387).</p> | <p>3. tagits i förvar enligt lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m.,</p> <p>4. omhändertagits med stöd av 24 a § polislagen (1984:387), <i>eller</i></p> |
|---|---|

5. får säljas enligt 27 kap. 8 a § rättegångsbalken.

2 b §

Egendom som får säljas enligt 27 kap. 8 a § första stycket rättegångsbalken skall finnas tillgänglig hos den myndighet som förvarar den för avhämtning i minst en månad efter delgivning av en sådan underrättelse som anges i andra stycket i samma bestämmelse. Om egendomen inte hämtas ut inom denna tid, skall det förfaras med egendomen på sätt som anges i denna lag.

Egendom som får säljas enligt 27 kap. 8 a § tredje stycket rätte-

gångsbalken skall finnas tillgänglig hos den myndighet som förvarar den för avhämtning i minst tre månader efter det att beslaget hävdes. Om egendomen inte hämtas ut inom denna tid, skall det förfaras med egendomen på sätt som anges i denna lag. Om egendomens värde sannolikt överstiger en fjärdedel av det prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde då beslaget verkställdes, tillämpas dock bestämmelserna i denna lag först efter det att tre månader har förflutit sedan den myndighet som förvarar egendomen genom kungörelse uppmanat ägaren eller annan rättsinnehavare att göra anspråk på egendomen.

7 §

Gör ägaren eller annan rättsinnehavare anspråk på egendom som tagits i förvar med stöd av lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. *eller* egendom som omhändertagits med stöd av 24 a § polislagen (1984:387) skall den lämnas ut till honom eller henne efter beslut av *polismyndigheten*, om *den* inte redan har sålts eller förstörts.

Gör ägaren eller annan rättsinnehavare anspråk på egendom som tagits i förvar med stöd av lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m., egendom som omhändertagits med stöd av 24 a § polislagen (1984:387) *eller egendom som får säljas enligt 27 kap. 8 a § rättegångsbalken* skall den lämnas ut till honom eller henne efter beslut av *den myndighet som förvarar egendomen*, om *egendomen* inte redan har sålts eller förstörts.

Har egendomen reparerats eller på annat sätt förbättrats, är den som gör anspråk på egendomen enligt första stycket skyldig att betala kostnaden för förbättringen innan han eller hon får ut egendomen. Betalar han eller hon inte inom en månad efter det att

särskild uppmaning delgivits honom eller henne, får egendomen säljas i den ordning som anges i denna lag.

8 §

Försäljning av egendom som tagits i förvar med stöd av lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. *eller* egendom som omhändertagits med stöd av 24 a § polislagen (1984:387) sker för statens räkning.

Försäljning av egendom som tagits i förvar med stöd av lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m., egendom som omhändertagits med stöd av 24 a § polislagen (1984:387) *eller egendom som får säljas enligt 27 kap. 8 a § rättegångsbalken* sker för statens räkning.

Har egendomen sålts, har ägaren eller annan rättsinnehavare rätt till ersättning. Denna utgår dock inte med högre belopp än som har influtit vid försäljningen. I de fall som avses i 7 § andra stycket skall kostnaden för förbättringen avräknas från ersättningen.

Ansökan om ersättning ges in till Rikspolisstyrelsen som, efter verkställd utredning i ärendet, prövar frågan om ersättning.

Ansökan om ersättning ges in till Rikspolisstyrelsen *eller om annan myndighet än polismyndighet fattat beslutet, till den beslutande myndigheten*, som, efter verkställd utredning i ärendet, prövar frågan om ersättning.

9 §

Polismyndighetens beslut i ärende om utlämnande av egendom enligt 7 § första stycket får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut i sådant ärende samt Rikspolisstyrelsens beslut i ärende som avses i 8 § tredje stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut som avses i 7 § första stycket och 8 § tredje stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om

- | | |
|---|--|
| 1. sättet för kungörande enligt 2 och 2 a §§, | 1. sättet för kungörande enligt 2–2 b §§, |
| 2. <i>polismyndighets</i> förfarande med egendom som avses i denna lag. | 2. <i>myndighets</i> förfarande med egendom som avses i denna lag. |

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.
 2. Har ett beslag hävts före ikraftträdandet och är det fråga om fall som avses i 2 b § andra stycket första meningen, skall tiden om minst tre månader räknas från ikraftträdandet av denna lag.

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

Häri genom föreskrivs att 5 kap. 3 §, 7 kap. 21 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott

3 §

Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om chiffer, kod eller liknande metod som har till syfte att

1. underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av uppgifter utan att föreskriven sekretess åsidosätts, eller

2. göra det möjligt att kontrollera om data i elektronisk form har förvanskats,

om det kan antas att syftet med metoden motverkas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur vägtrafikregistret för uppgift om körkorts referensnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att kontrollen av körkorts äkthet motverkas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur vägtrafikregistret för uppgift om körkorts referensnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att kontrollen av körkorts äkthet motverkas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller också för uppgift om att en uppgift i vägtrafikregistret för fordon är fiktiv och för sådan verklig uppgift som ersatts av en fiktiv, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

7 kap. Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda personliga förhållanden

21 §

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut av Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden, en övervakningsnämnd och inte heller annat beslut i ett kriminalvårdsärende enligt brottsbalken eller lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

Sekretess gäller också hos regeringen i ärende om överförande av verkställighet av brottmålsdom för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte regeringens beslut i ärendet.

Sekretess enligt första stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller en polismyndighet, om

1. det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården,

2. det behövs för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet, eller

3. uppgiften angår misstanke om brott.

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

9 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilda förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur

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, Skatteverkets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets 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 Skatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

9. i särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 15 kap. 1 §,

10. i register som förs av Tullverket enligt lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller som annars behandlas med stöd av samma lag,

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

Sekretess enligt första stycket 2 gäller hos domstol i dess rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Av 12 kap. 2 § andra stycket framgår att även sekretessen enligt första stycket 1 är begränsad hos domstol.

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

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 hindrar inte att en uppgift lämnas från en åklagar-

myndighet, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen till någon annan av dessa myndigheter i sådan verksamhet som avses i första stycket.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas från Ekobrottsmyndigheten eller en polismyndighet till Kriminalvården, om det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården eller för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet.

Utan hinder av sekretessen får en skadelidande, eller den som den skadelidande överlåtits till, ta del av en uppgift

1. i en nedlagd förundersökning eller i en förundersökning som avslutats med ett beslut om att åtal inte skall väckas,

2. i en annan brottsutredning som utförts enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken och som avslutats på annat sätt än med beslut att väcka åtal, med strafföreläggande eller med föreläggande av ordningsbot, eller

3. i en avslutad utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,

om den skadelidande, eller den som den skadelidande överlåtits till, behöver uppgiften för att kunna få ett anspråk på skadestånd eller på bättre rätt till viss egendom tillgodosett och det inte bedöms vara av synnerlig vikt för den som uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne att den inte lämnas ut.

Utan hinder av sekretessen får en uppgift också lämnas ut

1. till enskild enligt vad som föreskrivs i den särskilda lagstiftningen om unga lagöverträdare,

2. till enskild enligt vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt i förordning som har stöd i den lagen,

3. enligt vad som föreskrivs i lagen (1998:621) om misstankeregister, polisdatalagen (1998:622), lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet samt i förordningar som har stöd i dessa lagar,

4. till enskild enligt vad som föreskrivs i 27 kap. 8 § rättegångsbalken.

Utan hinder av sekretessen får polisen på begäran av den som lidit person- eller sakskada vid en trafikolycka lämna uppgift om identiteten hos en trafikant som haft del i olyckan.

Utan hinder av sekretessen enligt första stycket 1 får uppgift lämnas till konkursförvaltare, om uppgiften kan antas ha betydelse för konkursutredningen.

Sekretess gäller inte för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet hos Säkerhetspolisen som avses i första stycket 1–4 eller 6 eller motsvarande verksamhet enligt äldre bestämmelser, om uppgiften har införts i en allmän handling före år 1949. I fråga om annan uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2001:558) om vägtrafikregister skall införas en ny paragraf, 36 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 a §

Regeringen får medge att fiktiva uppgifter förs in i vägtrafikregistret för fordon som används av brottsbekämpande myndigheter i spaningsverksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

6 Förslag till förordning om ändring i förundersöknings- kungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs att 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

Av förundersökningsprotokollet skall det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet skall i det ange när detta sker.

I protokollet skall antecknas:
angivelsen eller vad som eljest föranlett förundersökningen,
tid och plats för företagande av åtgärder under förundersökningen,
iakttagelser vid brottsplatsundersökning,
utsagor av hörda personer samt erforderliga upplysningar om dem,

*uppgift om den misstänkte med-
verkar i utredningen och i så fall
på vilket sätt,*

uppgift huruvida den misstänkte var påverkad av starka drycker eller annat berusningsmedel vid brottets begående och huruvida brottet kan antagas stå i samband med missbruk av alkohol eller annat berusningsmedel av denne,

namn å förhörsvittne och övriga vid förhör närvarande,

beslut huruvida annan än förhörsvittne medgivits övervara förhör samt att vad som framkommit vid förhör ej må uppenbaras,

framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning jämlikt 23 kap. 15 § rättegångsbalken samt om föreläggande att förete skriftligt bevis eller tillhandahålla föremål för besiktning ävensom beslut däröver,

sakkunnigyttranden,

beslut om uppgifter rörande användande av tvångsmedel,

underrättelse till misstänkt jämlikt 23 kap. 18 § första stycket första meningen rättegångsbalken samt till misstänkt och hans försvarare enligt samma stycke fjärde meningen med angivande

även av om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något,

anmaning enligt 2 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60),
uppgift huruvida målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk ämnar föra ersättningstalan i anledning av brottet,
erforderliga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder även talan därom och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över sådant anspråk,

uppgift om uppmaning enligt 5 a §,
ävensom vad i övrigt finnes vara av betydelse att anteckna i protokollet.

Protokoll skall innehålla erforderliga diarieuppgifter, såsom nummer å inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer), ävensom kort beteckning av saken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2007.

7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminal- vården

Härigenom föreskrivs att 44 § förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

44 §

Chefen för Rikspolisstyrelsen och de personer inom myndigheten som denne utser får ha direktåtkomst till uppgift om en person finns registrerad i säkerhetsregistret. *Rikspolisstyrelsen får lämna ut en sådan uppgift till en polismyndighet, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i myndighetens brottsutredande verksamhet eller för andra brottsbekämpande åtgärder.*

Chefen för Rikspolisstyrelsen och de personer inom myndigheten som denne utser får ha direktåtkomst till uppgift om en person finns registrerad i säkerhetsregistret.

Uppgifter i säkerhetsregistret får, efter prövning av chefen för Kriminalvården eller av de personer som denne utser, lämnas ut till Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. Utlämnandet får endast avse uppgifter som kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i en polismyndighets brottsutredande verksamhet, andra brottsbekämpande åtgärder eller för att upprätthålla ordningen och säkerheten inom kriminalvårdens verksamhet.

Uppgifter i säkerhetsregistret får, efter prövning av chefen för Kriminalvården eller av de personer som denne utser, även lämnas ut till Regeringskansliet om uppgiften kan antas ha betydelse i ärende om nåd i brottmål, utvisning, särskild utlänningskontroll eller i ärende enligt 31 § eller 58 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2007.

1 Allmänt

1.1 Vårt uppdrag i stort

Rättsväsendet har under senare år genomgått stora reformer. Reformeringen har avsett både den inre och den yttre organisationen. Även regelverk, arbetsmetoder och annat har förändrats.

En förutsättning för ett väl fungerande rättsväsende är att myndigheterna är ändamålsenligt organiserade, har en fungerande administration, är lokaliserade på ett rationellt sätt och har ett väl utformat regelverk i form av lagar och andra författningar till sin hjälp. Ett väl fungerande rättsväsende förutsätter också att rättsväsendet ges tillräckliga resurser. Därutöver krävs att det inom myndigheterna finns en generellt sett hög kompetens inom respektive ansvarsområde. Rättsväsendet skall dessutom kunna ge en god service till enskilda. Med god service avses bl.a. en effektiv och snabb handläggning av mål och ärenden, en hög juridisk kvalitet eller rättssäkerhet och ett gott bemötande.

Vi har i uppdrag att undersöka möjligheterna att än mer öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Det finns två ledstjärnor i det arbetet.

Den ena ledstjärnan är rättskedjeperspektivet. Det innebär att vi skall verka för att utvecklingen inom rättsväsendet sker samordnat och utifrån ett helhetsperspektiv på verksamheterna. Detta skall ske med respekt för den grundläggande rollfördelningen mellan rättsväsendets myndigheter.

Den andra ledstjärnan är medborgarintresset. Det innebär att det alltid är nyttan för den enskilde medborgaren av tilltänkta förändringar och reformer som skall stå i fokus.

Vi har enligt våra ursprungliga direktiv (Dir. 2000:90, se bilaga) fyra särskilt angivna huvuduppgifter. Dessa är att undersöka möjligheterna att förkorta genomströmningstiderna i brottmål, att överväga hur den brottsutredande verksamheten ytterligare kan förbättras, att se över frågan om utbildning, kompetensutveckling och personal-

rörlighet inom rättsväsendet och att behandla övergripande frågor om lokaliseringen av rättsväsendets myndigheter. Våra överväganden bör enligt direktiven kunna leda till förslag som kan komma att omfatta allt från författningsändringar till ändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär.

1.2 Våra tidigare överväganden

Vi har hittills lagt fram åtta delbetänkanden. I det första, Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar (SOU 2001:59), föreslog vi ett huvudalternativ för snabb handläggning av brottmål. Förslagen innebar att åklagares behörighet att utfärda stämning och kallelse till huvudförhandling skulle utvidgas. De bestämmelser i rättegångsbalken som reglerar dessa frågor skulle enligt vårt förslag inte längre betraktas som undantagsregler. Vi föreslog också att åklagare skulle få möjlighet att besluta om viss personutredning. Sådana beslut skulle enligt förslagen fattas redan under förundersökningen. Författningsändringarna i anledning av våra förslag i betänkandet trädde i kraft den 1 juli 2002 (prop. 2001/02:147, bet. 2001/02:JuU24, SFS 2002:440 och 2002:441).

I vårt andra betänkande, Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93), var förslagen koncentrerade till frågan om att åstadkomma förbättringar av den brottsutredande verksamheten, bl.a. genom ett utvidgat användningsområde för förenklad brottsutredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken. Förslagen innebar på samma sätt som vårt huvudalternativ för snabb handläggning även ett sätt att åstadkomma en snabbare genomströmning i hela landet i brottmål. Regeringen har bedömt att våra förslag inte bör genomföras annat än i ett visst mindre avseende, nämligen så att beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken får användas inom ramen för det förenklade brottsutredningsförfarandet (prop. 2003/04:89, bet. 2003/04:JuU26). Författningsändringarna i den delen trädde i kraft den 1 juli 2004 (SFS 2004:504).

Genom tilläggsdirektiv i juni 2001 (Dir. 2001:61) fick vi i uppdrag att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand butiksnatterier. Vi redovisade förslagen i vårt tredje betänkande, Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott (SOU 2002:44). Förslagen innebar bl.a. att en försöksverksamhet skulle inledas med förenklad handläggning av snatteribrott och att föreläggande av ordningsbot skulle få utfärdas för vissa

sådana brott. Regeringen överlämnade i januari 2005 en remiss till Lagrådet rörande den förenklade handläggningsformen men gick inte vidare med frågan om en utvidgning av ordningsbottsinstitutet. Efter Lagrådets yttrande har det enligt uppgift fattats beslut om att någon proposition inte skall läggas fram.

Även i vårt fjärde betänkande, Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål (SOU 2002:45), var förslagen huvudsakligen inriktade på att åstadkomma en förkortning av genomströmningstiderna i brottmål. I betänkandet behandlades frågan om ett permanent snabbförfarande för brottmål. Med anledning av bl.a. de klara effektivitets-, kvalitets- och rättssäkerhetsvinster som vi såg, bedömde vi att ett sådant skulle kunna införas i vissa större städer och att det fanns möjlighet att reducera tiden från polismyndighetens kännedom om brottet till huvudförhandling till omkring fem veckor. En tvåårig försöksverksamhet med snabbare handläggning av brottmål enligt vårt förslag pågår vid Stockholms tingsrätt fram till och med juni 2006 (prop. 2003/04:89, bet. 2003/04:JuU26, SFS 2004:505 och 2004:506).

I vårt femte betänkande, Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74), föreslog vi bl.a. en lagreglering av vissa av de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder och en utvidgning av möjligheterna att använda strafföreläggande. Förslagen bereds för närvarande i Justitiedepartementet. I en lagrådsremiss från den 3 mars 2005 har regeringen, i enlighet med vårt förslag i betänkandet, föreslagit att operatörerna inte skall ha rätt till ersättning vid bl.a. de enskilda verkställigheterna av beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Förslagen har ännu inte lett till lagstiftning. Däremot har regeringen i enlighet med vårt förslag i betänkandet ändrat trafikförordningen (1998:1276) så att det numera är tillåtet för förare av fordon som används i spaningsverksamhet att underlåta att följa vissa trafikföreskrifter (SFS 2005:519).

Våra ursprungliga direktiv anger ingen sluttidpunkt för uppdraget. Däremot skulle vi enligt direktiven senast före utgången av år 2003 redovisa det vid det tillfället aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på oss och en plan för det fortsatta arbetet. Det gjorde vi i vårt sjätte betänkande, Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m. (SOU 2003:114). I betänkandet behandlade vi dessutom andra frågor som framför allt rörde två av våra särskilt angivna huvuduppgifter, nämligen utbildning, rekrytering m.m. och vissa frågor om lokalisering av rättsväsendets myndigheter. Frågorna bereds för närvarande i Justitiedepartementet.

I vårt sjunde betänkande, Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU 2005:38), behandlade vi olika frågor om elektronisk kommunikation som regeringen tog upp i tilläggsdirektiv till oss i november 2003. Förslagen bereds för närvarande i Justitiedepartementet.

Den återstående delen av de nämnda tilläggsdirektiven behandlades i det åttonde betänkandet, En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare (SOU 2005:84). Vi föreslog bl.a. bestämmelser som skulle göra det möjligt för polismyndigheterna att vara förundersökningsledare i betydligt fler ärenden än i dag och få utökade befogenheter i vissa avseenden. Förslagen är för närvarande på remiss.

1.3 Vad behandlas i detta betänkande?

En viktig del av detta betänkande ägnar vi åt frågor om hur rättsväsendet kan ta tillvara att en misstänkt erkänner sitt brott. I denna del diskuterar vi införandet av en ny strafflindringsgrund. Vi överväger också brottsmålsförfarandet vid erkännande samt åtalsplikten. I övrigt kan sägas att det vid flera tillfällen under vårt arbete har framförts att sekretessbestämmelserna borde kunna förändras i vissa avseenden för att effektivisera uppgiftsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna samt mellan polisen och kriminalvården. Även de frågorna behandlar vi i detta betänkande. Vi tar även upp två andra frågor, dels om möjligheten att sälja eller förstöra egendom som har varit föremål för beslag men inte kan lämnas ut till någon, dels om möjligheten att på visst sätt registrera fordon som används i spaningsverksamhet.

1.4 Utredningsarbetet

Vårt arbete skall enligt direktiven bedrivas i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet. Vi har under arbetet inhämtat synpunkter från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheterna i Skåne och Stockholms län, Kriminalvårdsstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket.

Genom de förslag vi lägger fram i detta betänkande har vi behandlat de frågor som direktiven tar upp. Vi avslutar därför vårt arbete med detta.

2 Åtalsplikten m.m.

2.1 Sammanfattande bedömning

Det finns inte nu tillräckliga skäl att införa undantag från förundersökningsplikten och åtalsplikten som tar sikte på att den misstänktes erkännande och medverkan i en brottsutredning skulle kunna leda till att åtal för vissa brott inte väcks eller väcks för lindrigare brott än det som misstanken avser.

2.2 Inledning

På senare tid har frågan om att se över åtalsplikten för att åstadkomma ett system som liknar s.k. plea bargain aktualiserats, se avsnitt 2.3. Plea bargain innebär att åklagaren kan besluta att inte väcka åtal för vissa gärningar mot att den misstänkte erkänner andra gärningar eller att väcka åtal för ett lindrigare brott mot att den misstänkte erkänner det brottet. I ett system med plea bargain kan ibland även beaktas att den misstänkte lämnar uppgifter om andras brott. Detta sätt att effektivisera brottsutredning och lagföring förekommer i flera länder, bl.a. i Nordamerika.

I Sverige är åtalsplikten i princip absolut. De undantag som finns är inte tillräckliga för att åstadkomma ett system med plea bargain (jfr prop. 1994/95:23 s. 43–44). Om ett sådant system skall införas i Sverige krävs det således en förändring av åtalsplikten. Även förundersökningsplikten är i princip absolut. Troligen skulle således även denna behöva ändras för att åstadkomma ett system som liknar plea bargain.

Vi skall i detta kapitel överväga om det är lämpligt att genom att förändra åtalsplikten och förundersökningsplikten skapa möjligheter att beakta den misstänktes medverkan i brottsutredningen. Våra överväganden om åtalsplikten och förundersökningsplikten

görs således endast ur detta perspektiv. Vi tar inte ställning till om det finns andra skäl till förändringar av dessa bestämmelser.

Nedan beskriver vi först Förtroendekommissionens diskussion kring plea bargain och remissvaren beträffande den (avsnitt 2.3). Därefter redogör vi mycket översiktligt för det system som tillämpas i USA (avsnitt 2.4) och för de svenska reglerna om åtalsplikt och förundersökningsplikt (avsnitt 2.5). Vi redogör också översiktligt för diskussioner i litteraturen kring plea bargain (avsnitt 2.6) innan vi formulerar våra överväganden (avsnitt 2.7).

2.3 Förtroendekommissionen (SOU 2004:47)

Förtroendekommissionen tillkallades genom regeringsbeslut den 5 september 2002 för att granska förtroendeskadliga företeelser inom det svenska näringslivet. Kommissionen gjorde bedömningen att det är mycket viktigt för allmänhetens förtroende för näringslivet att de stora och uppmärksammade eko-målen handläggs på ett effektivt och kompetent sätt, att domstolarna dömer till kännbara straff och att straffbestämmelserna är tydliga (SOU 2004:47 s. 372). När det gällde den ekonomiska brottsligheten begränsade kommissionen sin framställning till tre områden: myndigheternas effektivitet vid bekämpning av ekonomisk brottslighet, myndigheternas kompetens i detta arbete och den strafflagstiftning som används vid eko-brottsbekämpningen.

Inom området myndigheternas effektivitet vid bekämpning av ekonomisk brottslighet föreslog kommissionen bl.a. att det skulle utredas om rättegångsbalken kan ändras för att införa plea bargain (s. 385–387). Resonemangen i denna del utgår från några mycket stora brottsutredningar där förundersökningarna pågått omkring tre år. Kommissionen redogjorde också i korthet för den s.k. Enronskandalen i USA. Där skall två misstänkta inom ramen för plea bargain-systemet ha träffat en överenskommelse med åklagaren om vissa straff och avskrivning av vissa misstankar i utbyte mot upplysningar för den fortsatta utredningen. Enligt kommissionen framstår det amerikanska systemet i denna del som effektivt och resursbesparande. Dessutom kan det vara en fördel för den misstänkte att slippa sväva i ovisshet under en tidsperiod om flera år.

Kommissionen frågade sig därför om det inte vore möjligt att införa en svensk variant av institutet plea bargain för ekonomisk brottslighet. Den frågade sig också om invändningen att ett sådant

system skulle vara främmande för svensk rätt hade så stor bärkraft i praktiken. Ett motiv för det skulle vara att förundersökningsplikten och åtalsplikten särskilt när det gäller ekonomisk brottslighet enligt kommissionen i praktiken är relativ. En variant av plea bargain skulle kunna ses som en förlängning av den relativa förundersöknings- och åtalsplikten. Kommissionen konstaterade att frågor om den misstänktes medverkan i brottsutredningen, om åtalsbegränsning och om uppluckring av den absoluta åtalsplikten hade tagits om hand inom ramen för vårt arbete.

Förtroendekommissionens betänkande har remissbehandlats. Flera remissinstanser kommenterade förslaget att vi skulle överväga någon form av plea bargain (Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Näringslivet och förtroendet [SOU 2004:47], Ju2004/4070/L1, s. 206–231). Gävle tingsrätt, Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Statskontoret, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen och Lantbrukarnas Riksförbund tillstyrkte eller hade ingen erinran mot att frågan utreddes. Riksåklagaren framhöll att frågor som anknyter till åtalsplikten rymmer angelägna och intressanta utvecklingsfrågor för rättsväsendet; frågor som aktualiserar förnyade överväganden bland annat om effektivitet och rättslighet i brottsbekämpningen. Ekobrottsmyndigheten anförde att inte bara frågan om plea bargain är intressant i sammanhanget utan att man också borde överväga om delar av regelverket som gäller för tvistemål också skulle kunna anpassas till brottmålsprocessen. Vad som avsågs var en utveckling av förberedelseinstitutet och möjligheten att sätta gränser för när nya omständigheter och bevis får åberopas i processen. Både Riksåklagaren och Ekobrottsmyndigheten vände sig mot Förtroendekommissionens påstående om att förundersökningsplikten och åtalsplikten i praktiken är relativ för ekonomisk brottslighet. Brottsförebyggande rådet delade dock kommissionens uppfattning i den delen. NUTEK anförde att när det gällde omfattande ekonomiska brottmål skulle fördelarna med att avgränsa och koncentrera brottsmisstankarna och därmed förkorta de ofta orimligt långa utredningstiderna kunna väga tyngre än nackdelarna, exempelvis ojämnheter i rättstillämpningen.

Åklagarmyndigheten i Stockholm, Rikspolisstyrelsen, Advokatsamfundet, Svenskt Näringsliv, Svenska Bankföreningen, Nordic Growth Market, Stockholmsbörsen och Svenska Fondhandlarföreningen uttryckte däremot på olika sätt tveksamhet till införandet av plea bargain. Åklagarmyndigheten i Stockholm anförde bl.a. att

man inte får glömma att straffmätningen i andra länder, t.ex. USA, är på en helt annan nivå än den som tillämpas i Sverige. Vidare angavs att det är tveksamt om metoden kan användas när det gäller ekonomisk brottslighet, eftersom misstänkt sådan brottslighet ändå ofta måste föregås av en ganska omfattande utredning. Rikspolisstyrelsen ställde sig tveksam till om införandet av ett sådant system förtjänar att utredas, eftersom det är främmande för svensk rätt. Starka rättssäkerhetsskäl talar emot en sådan ordning. Rikspolisstyrelsen ansåg dock att åklagarna måste ges större möjligheter att begränsa förundersökningens omfattning i stora eko-brottmål. Även Advokatsamfundet ansåg att plea bargain är främmande för svensk rättstradition och står i konflikt med den grundläggande rättssäkerhet som envar inför svensk domstol är tillförsäkrad. De grundläggande principerna för den ackusatoriska rättsprocessen med en anklagande, en försvarande och en dömande part kan rubbas om åklagarmyndigheten, utanför domstolen, tillåts utlova straffflindring i utbyte mot den tilltalades medgivande av straffansvar. Ytterst ifrågasätts genom en sådan ordning allas likhet inför lagen. Svenskt Näringsliv ifrågasatte starkt lämpligheten av att införa s.k. plea bargain, eftersom det var ett för oss främmande system som tagits fram i den annorlunda amerikanska rättsliga miljön. Ett sådant system torde få svårt att vinna allmän acceptans och därmed inte bidra till en stärkning av förtroendet för näringslivet. Liknande synpunkter anfördes av Svenska Bankföreningen, Nordic Growth Market och Stockholmsbörsen. Nordic Growth Market påpekade att om någon form av straffflindring skulle införas med anledning av ett erkännande borde det snarast motiveras med att erkännandet utgör en förmildrande omständighet vid straffmätning och påföljdsval.

2.4 Systemet i USA

Straffprocessen i USA skiljer sig på väsentliga punkter från den svenska. Eftersom det inte sällan i diskussionerna om misstänkts medverkan i utredningen av brott hänvisas till förhållanden i USA kan det ändå vara av visst intresse att kortfattat beskriva det amerikanska systemet. Denna beskrivning är dock inte på något sätt avsedd att vara fullständig. Bara den omständigheten att det i USA kan finnas olika straffprocessuella regler på federal respektive delstatlig nivå skulle innebära stora svårigheter att ge en heltäckande

bild av systemet. Det är dock möjligt att ange vissa speciella drag som förekommer i flertalet regelsystem och där skillnaderna mellan olika system är relativt små.

Innan rättegången börjar ställs den misstänkte inför en domare. Det sker i regel på ett tidigt stadium i utredningen och åklagarens underlag för beslutet att ställa den misstänkte inför domstolen motsvarar oftast inte det som i Sverige skulle uppfattas som en fullständig förundersökning. Inför domaren redogör åklagaren för sitt gärningspåstående och den misstänkte kan redogöra för sin inställning till det. Om den misstänkte förklarar sig skyldig till den påstådda gärningen innebär det att han eller hon avstår från sin rätt att få ansvarsfrågan prövad i en vanlig rättegång. Domstolen bestämmer därefter påföljden för brottet.

Det är inför denna förenklade domstolsprövning som plea bargain-förhandlingar förs mellan åklagaren och den misstänkte. Vanligtvis nås en överenskommelse på helt informell väg och diskussionerna dokumenteras inte. Den misstänktes erkännande inför domstolen är i dessa fall ett resultat av förhandlingarna med åklagaren. Syftet med domstolsprövningen är att domstolen skall kontrollera att åklagaren agerat inom ramen för vad plea bargain-systemet medger. Det innebär normalt att domstolen genom frågor till den misstänkte kontrollerar att erkännandet avgetts frivilligt och inte som ett resultat av otillbörligt hot eller tvång. Vanligtvis innebär den förenklade förhandlingen att domstolen bestämmer påföljden på det sätt åklagaren föreslagit.

Det finns tre olika huvudtyper av plea bargain-överenskommelser. Den första typen innebär att åklagaren, i utbyte mot ett erkännande från den misstänkte, erbjuder sig att åtala endast för något eller några av de brott han eller hon är misstänkt för eller att åtala för ett mindre allvarligt brott än det misstanken avser.

Den andra typen av överenskommelser bygger på det faktum att domstolarna i allmänhet godtar åklagarens påföljdsförslag. Åklagaren kan därför använda tillgängliga strafflatituder som ett instrument i sina förhandlingar med den misstänkte. Detta verktyg förstärks av olika regler om påföljd vid återfall. En vanlig sådan regel är att livstids fängelse är obligatorisk påföljd vid tredje återfallet i vissa typer av brott, t.ex. bedrägeri eller stöld.

En tredje typ av överenskommelse, som kan vara en variant eller en kombination av de två föregående typerna, är att använda någon eller några av flera misstänkta för att förbättra åklagarens position i

förhållande till andra misstänkta. Det är således fråga om ett inslag i ett kronvitnesssystem.

Det saknar betydelse om den misstänkte verkligen erkänner eller om han eller hon endast ”medger” åklagarens talan. Ett exempel på detta är ett fall från US Supreme Court där domstolen prövade om ett erkännande kunde tillåtas ha full rättslig verkan trots att den misstänkte samtidigt förklarade att han faktiskt var oskyldig (Håkan Berglin, Något om åklagares diskretionära makt i det amerikanska rättsväsendet, SvJT 1986 s. 240). Situationen var den att misstanken rörde mord. För det brottet var stadgat dödsstraff. Efter förhandlingar med åklagaren erkände den misstänkte i stället dråp. Han förklarade dock samtidigt att han inte hade begått gärningen. Han dömdes på grund av ”erkännandet” för dråp till trettio års fängelse. US Supreme Court konstaterade att en misstänkt frivilligt och fullt medvetet kunde medge att dömas till fängelse trots att han eller hon inte ville eller kunde erkänna sitt deltagande i den brottsliga gärningen.

2.5 Förundersökningsplikten, förundersökningsbegränsning och åtalsplikten

2.5.1 Förundersökningsplikten och förundersökningsbegränsning

Förundersökning skall enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken inledas så snart det finns anledning anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats. Bestämmelsen ger uttryck för det som kallas förundersökningsplikten. Förundersökningsplikten har ett nära samband med åtalsplikten, som beskrivs i nästa avsnitt. Precis som för åtalsplikten finns det dock undantag från förundersökningsplikten. Syftet med undantagen är att koncentrera resurser till de mest angelägna uppgifterna (jfr prop. 1994/95:23 s. 95).

Av 23 kap. 2 § rättegångsbalken framgår två syften med förundersökningen:

- att utröna om brott föreligger, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och att skaffa tillräckligt material för bedömningen av frågan om åtal skall väckas
- att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen

Det finns dock ytterligare syften med förundersökningen:

- att ge den misstänkte inblick i åklagarens bevismaterial och göra det möjligt för honom eller henne att få detta justerat och berikat samt att därigenom underlätta för den misstänkte att förbereda sitt försvar (prop. 1994/95:23 s. 73)
- att klargöra om det finns något enskilt anspråk och vilka omständigheter det i så fall grundas på (22 kap. 2 § rättegångsbalken, SOU 1992:61 s. 269)

Förundersökningsplikten är som sagt inte utan undantag. Enligt 23 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken behöver förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. I 23 kap. 4 a § finns bestämmelser om s.k. förundersökningsbegränsning. Det innebär att åklagaren under vissa förutsättningar kan lägga ned en påbörjad förundersökning eller besluta att någon förundersökning inte skall inledas.

Man har att skilja mellan två olika fall av förundersökningsbegränsning. Det första är att en utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter. Det som avses är inte utredningen av sådana brott som till sin natur normalt är krävande från utredningssynpunkt. I stället skall det i det enskilda fallet vara fråga om ett behov av insatser som lagstiftaren normalt inte kan anses ha förutsett vara behövliga för att utreda den aktuella typen av brottslighet. Det andra fallet är att det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.

Även den förenklade utredningsformen enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken och polismans möjlighet att besluta om rapporteftergift enligt 9 § polislagen (1984:387) bör betraktas som undantag från i första hand förundersökningsplikten.

2.5.2 Åtalsplikten

Rättsordningen i ett land kan innebära att åklagaren har en skyldighet att väcka åtal för alla brott som kommer till hans eller hennes kännedom. Med en sådan ordning råder enligt motiven till rätte-

gångsbalken (se NJA II 1943 s. 258) den s.k. legalitetsprincipen och den principen ställs därvid i motsatsställning till den s.k. opportunitetsprincipen. Beteckningarna är dock vilseledande. I svensk doktrin har man valt att i stället beteckna regler med en innebörd av det förra slaget som regler om en absolut åtalsplikt i motsats till regler om en relativ sådan. Även utformningen av en åtalsplikt som inte är absolut kan ju präglas av vad man normalt brukar beteckna som legalitetshänsyn.

Det är inte särskilt troligt att något land skulle ha regler om en helt absolut åtalsplikt. Vad som skiljer mellan olika länder synes faktiskt sett i stället främst vara det sätt på vilket principen om en relativ åtalsplikt kommer till uttryck och i vilken grad åtalsplikten är relativ. I åtskilliga länder finns det sålunda en grundbestämmelse om en absolut åtalsplikt från vilken det i särskilt angivna fall kan ske undantag. I andra länder saknas en sådan grundbestämmelse och det är i större eller mindre grad överlämnat åt åklagaren att bestämma om åtal bör ske. Därmed är inte sagt att i de senare länderna frågan om åtal avgörs diskretionärt. Sverige hör till de förstnämnda länderna. Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken skall åklagare, om något annat inte är föreskrivet, väcka åtal för sådant brott som hör under allmänt åtal. Regeln är alltså villkorat obligatorisk. Åtalet förutsätter att åklagaren på objektiva grunder kan emotse en fällande dom.

Grundprincipen i 20 kap. 6 § rättegångsbalken om en absolut åtalsplikt har numera flera omfattande fakultativa undantag. För det första får lindrigare brottslighet beivras genom strafföreläggande eller genom föreläggande av ordningsbot. För det andra kan åtal få underlätas med stöd av regler antingen om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning. För det tredje finns det regler som begränsar den absoluta förundersökningsplikten, se avsnitt 2.5.1. Sådana regler kan också på sätt och vis sägas innebära avsteg från den absoluta åtalsplikten.

Regler om åtalsunderlåtelse finns i 20 kap. 7 § rättegångsbalken. Enligt första stycket i den paragrafen får åklagaren besluta om åtalsunderlåtelse under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts och ettdera av fyra särskilt angivna fall föreligger. Det första fallet är att det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Det andra fallet är att det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. Det tredje fallet är att den misstänkte begått ett annat brott och det utöver påföljden för detta

brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet. När den regeln tillkom år 1985 angavs i motiven att en avsevärd utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse var befogad bl.a. med hänsyn till starka processekonomiska skäl (prop. 1984/85:3 s. 30). Det fjärde fallet gäller den som behöver psykiatrisk vård eller som är funktionshindrad. Särskilda regler om åtalsunderlåtelse finns för ungdomar i 16 och 17 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Regler om särskild åtalsprövning är vanliga i brottsbalken. Sådana regler har olika innehåll och markerar med varierande grad en presumtion mot åtal (SOU 1992:61 s. 149 ff. och Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 20:7 och 20:11 ff.). Sådana regler finns också i 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och 9 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

2.6 Diskussionen kring plea bargain

Frågor kring kronvittnen och plea bargain har till och från diskuterats i svenska juridiska tidskrifter. Avsikten med det här avsnittet är inte att göra en fullständig litteraturöversikt utan att försöka ge en bild av vilka argument som har förts fram.

I en artikel i Juridisk Tidskrift (1989/90 s. 672–681) diskuterar artikelförfattaren Peter Borgström plea bargain och kronvittnen mot bakgrund av ett beslut av Riksåklagaren (ÅD 85–89, den 14 november 1989). Beslutet rörde flera klagomål mot en åklagare som hade varit förundersökningsledare i ett narkotikamål. De klagomål som var intressanta i detta sammanhang gällde att åklagaren skulle ha erbjudit en misstänkt att inte väcka åtal för förvärv av 30 kg amfetamin om den misstänkte erkände överlåtelse av ett kg. Riksåklagaren konstaterade att redan den absoluta åtalsplikten utgjorde hinder mot ett sådant erbjudande som åklagaren lämnat.

Riksåklagaren diskuterade också frågan mot bakgrund av 23 kap. 12 § och 18 § tredje stycket rättegångsbalken. Enligt den första bestämmelsen är det inte tillåtet att vid förhör under förundersökning använda löften eller förespeglingar om särskilda förmåner för att framkalla bekännelser eller uttalanden i viss riktning. Riksåklagaren anförde att bestämmelsen är avsedd att garantera att de uppgifter som kommer fram vid ett förhör har lämnats av den hörde frivilligt och utan påtryckningar. Bestämmelsen bygger också på tanken att den misstänkte inte skall kunna förhandla sig till ett lindrigare

straff. Vore det möjligt skulle det vara lockande för den misstänkte och således kunna leda till falska erkännanden.

Bestämmelsen i 23 kap. 18 § tredje stycket rättegångsbalken innebär att åklagaren har möjlighet att hålla ett särskilt sammanträde med den misstänkte eller dennes försvarare innan åtal väcks. Riksåklagaren konstaterade att syftet med bestämmelsen var att den misstänkte i omfattande eller komplicerade mål skulle få del av de påstående åklagaren planerade att göra och presentera sin inställning till dessa. Han fortsatte med att förklara att bestämmelsen inte öppnade någon möjlighet till köpsläende i åtalsfrågan och att vår rättsordning inte accepterar att den misstänkte på något sätt själv skall kunna få tillfälle att disponera över åtalet.

Förutom en diskussion kring Riksåklagarens beslut innehåller artikeln också resonemang kring närliggande frågor. Författaren konstaterar att det saknas svenska rättsregler som tar sikte på plea bargain eller kronvittnen. Han anser att ett godtagande av sådana förfaranden skulle strida bl.a. mot den för polisens och åklagarnas verksamhet grundläggande officialprincipen. Officialprincipen innebär att de brottsbekämpande myndigheterna är skyldiga att av egen kraft vara verksamma för att beivra brott. Metoderna skulle också strida mot parternas bristande dispositionsrätt över processföremålet i en brottmålsrättegång. Dessutom strider det mot den absoluta åtalsplikten i 20 kap. 6 § rättegångsbalken.

En annan fråga som tas upp i artikeln är vad en svensk domstol skall göra om någon i en svensk brottmålsrättegång vill åberopa uppgifter från någon som på grund av en utländsk myndighets handlingar har ställning som kronvittne. Sådan bevisning har förekommit i svenska brottmål (t.ex. LP-målet, Hovrätten över Skåne och Blekinge dom DB 2075/84). I vart fall finns det inte någon allmän regel i svensk rätt om att bevisning som tillkommer med mer eller mindre olagliga metoder inte får användas inför domstol. Slutligen kan påpekas att artikeln innehåller ett stort antal intressanta litteraturreferenser.

I artikeln Rättegångsbalken och alternativa tvistlösningsmetoder (SvJT 1999 s. 476–485) diskuterar professor Lars Heuman även plea bargain. Utgångspunkten för diskussionen i den delen är att principen om lika behandling av misstänkta i praktiken redan kan vara satt ur spel eftersom den som planlagt sitt brott så att utredningssvårigheterna blir alltför stora slipper straff. Fördelarna med plea bargain är att det blir lättare att utreda vissa brott och att polisens resurser kan användas effektivare t.ex. för att klara upp

andra brott. Vidare får man fram fler fällande domar, vilket är av särskild betydelse om alternativet är att preskription annars inträder. En nackdel är att den som har lyckats anlita en skicklig advokat kanske kan förhandla sig till en lägre påföljd än andra misstänkta kan göra i likartade fall. Förhandlingarna kan komma att ske mellan åklagaren och försvararen över den misstänktes huvud, utan att han ges förutsättningar att uttrycka sina personliga synpunkter. Målsägandenas intressen tas inte tillvara. Det finns risk för att åklagarna inte kan utbilda en enhetlig praxis.

I artikeln anger författaren också några viktiga frågor som han anser kräver sin lösning om plea bargain skall införas: Finns det risk för att oriktiga erkännanden pressas fram och hur skall erkännandenas riktighet prövas? Krävs det stora utredningsinsatser för att pröva erkännandet går delvis fördelarna med systemet förlorade. Måste en ingången uppgörelse med en misstänkt presenteras för andra medåtalade? Kräver offentlighetsprincipen att åklagaren redovisar uppgörelsens innehåll vid huvudförhandlingen, t.ex. då en misstänkt fått en straffrabatt, men hans uppgifter är av betydelse för bedömningen av åtal som väckts mot medmisstänkta.

Lars Heuman avslutar artikeln med att konstatera att verkligheten kan tvinga statsmakterna att ta nya radikala grepp om andelen outhärdade och preskriberade brott blir alltför stor och det växer fram ett massivt misstroende. Han anser att frågan närmast är om vi nått fram till en så allvarlig situation eller om man skall blunda för missförhållandena eller göra några smärre ändringar som knappast råder bot på bristerna med den nuvarande ordningen som i verkligheten inte fyller de rättsstatliga idealen med krav på lika-behandling.

Vid sökning på orden "plea bargaining" i en databas med utländska artiklar får man ett stort antal träffar (Academic Search Elite). Många av dessa avser redogörelser för överenskommelser som träffats i brottmål i första hand i USA. Flera artiklar diskuterar dock företeelsen på ett bredare plan. Vi skall här försöka återge några huvuddrag i dessa diskussioner.

Det argument som ofta åberopas till stöd för systemet med plea bargain är att det minskar arbetsbelastningen i rättsväsendet. Det gäller både åklagarens utredningsbörda och domstolarnas arbete med att avgöra brottmål. I det första fallet minskar behovet av utredningsresurser eftersom ett erkännande kan ersätta arbetskrävande utredningar. I det andra fallet innebär systemet ofta att ett erkännande leder till en förenklad, mindre tidskrävande process

i domstolen. Systemet kan således bidra till att korta handläggningstiderna såväl på utredningsstadiet som hos domstolen. Det innebär processekonomiska vinster och att de inblandade i målet, den misstänkte och åklagaren, snabbt får besked om utgången.

En aspekt av systemet med plea bargain som ofta diskuteras är om åklagaren "bluffar" för att få fram ett erkännande. En komplikation i den diskussionen är att det inte råder någon enighet om vad som skall betraktas som bluff. En del menar att åklagaren bluffar enbart om han eller hon gör sig skyldig till direkta olagligheter eller lögnar, medan andra menar att det räcker att åklagaren förtiger förekomsten av bevisning till den tilltalades förmån eller passivt döljer svagheter i den befintliga bevisningen. Även debattörer som erkänner att inslag av bluff kan förekomma drar dock inte nödvändigtvis slutsatsen att plea bargain bör avskaffas. I stället kan det användas som argument för att stärka kompetensen hos försvarsadvokaterna för att på så sätt skapa likhet mellan parterna i förhandlingen.

Ett argument som förs fram mot plea bargain är att systemet kan locka fram falska erkännanden. En misstänkt som är anhållen eller häktad kan lockas att erkänna vissa brott för att bli försatt på fri fot och för att slippa ifrån osäkerheten om vad som kommer att hända. Kritiker mot systemet hävdar att dessa erkännanden lämnas utan att den misstänkte har fullständig kunskap om alla konsekvenser av erkännandet, t.ex. förlust av vissa sociala förmåner. Motståndarna argumenterar också att plea bargain utlovar den misstänkte mildare behandling, vilket kan uppfattas som ett hot om extra hård behandling om erbjudandet inte godtas. Hotet förstärks av att arbetsbelastningen för domare och åklagare är mycket hög.

Plea bargain diskuteras även ur ett annat perspektiv nämligen brottsoffrens. Under de senaste decennierna har allt mer uppmärksamhet fästs vid brottsoffrens roll i straffprocessen. Det har bl.a. lett till en FN-deklaration med grundläggande principer för brottsoffers rättigheter (1985) och ett rambeslut från Europarådet som bl.a. rör brottsoffers rätt att få information om vad som händer med deras anmälan. I det sammanhanget har det sagts att brottsoffren även borde få insyn i förhandlingarna inom ramen för plea bargain. Ett argument för det är att överenskommelsen mellan den misstänkte och åklagaren påtagligt kan påverka offret, t.ex. genom att det blir den officiella beskrivningen av vad som hänt. Det förekommer således i vissa delstater i USA att brottsoffer har rätt till information om att plea bargain pågår samt att lämna ett muntligt

eller skriftligt yttrande till domstolen i samband med att överenskommelsen prövas.

Ibland hävdas det i debatten att systemet med plea bargain saknar stöd hos medborgarna. Argumentet för det påståendet är att allmänheten skulle uppfatta förhandlingslösningarna som ett sätt för gärningsmännen att komma allt för lindrigt undan. Det finns dock undersökningar som visar att det inte är så enkelt (Sergio Herzog, The relationship between public perceptions of crime seriousness and support for plea-bargaining practices in Israel: A factorial survey approach, The Journal of criminal law and criminology vol. 94/2003 s. 103). Sammanfattningsvis innebär resultatet av undersökningen att acceptansen för plea bargain är låg för brott som bedöms som mycket allvarliga (t.ex. hustrumord och våldtäkt) medan den är hög för sådana brott som inte uppfattas som lika allvarliga (t.ex. stöld av klocka och skattebrott).

2.7 Överväganden

Bedömning: Det finns inte nu tillräckliga skäl att införa undantag från förundersökningsplikten och åtalsplikten som tar sikte på att den misstänktes erkännande och medverkan i en brottsutredning skulle kunna leda till att åtal för vissa brott inte väcks eller väcks för lindrigare brott än det som misstanken avser.

Syftet med en grundläggande princip om förundersökningsplikt och åtalsplikt är att främja allas likhet inför lagen och motverka misstankar om att polis och åklagare tar obehörig hänsyn vid brottsutredningar och åtalsprövning. De undantag som finns tar sikte på att rättsväsendets resurser inte skall tas i anspråk i onödan, t.ex. genom att ett mycket svårutrett brott endast leder till ett lågt bötesstraff. För att införa ett system med plea bargain krävs en annan typ av inskränkning i förundersökningsplikten och åtalsplikten. Det skulle krävas att lagstiftningen ger åklagaren möjlighet att låta bli att åtala eller åtala för ett lindrigare brott med motiveringen att den misstänkte erkänt en annan gärning eller det lindrigare brottet. En motsvarande ändring av förundersökningsplikten skulle innebära att en förundersökning kunde läggas ned med en liknande motivering.

Motiven för ett sådant system är att det minskar arbetsbelastningen i rättsväsendet och kan bidra till en ökad effektivitet. Ett

löfte om att vissa misstankar inte skall leda till åtal om den misstänkte bidrar till utredningen är naturligtvis ett starkt incitament att lämna upplysningar. Särskilt när det gäller svårutredda brott, t.ex. vissa typer av ekonomiska brott, ökar naturligtvis polisens möjligheter att utreda brottet markant om de misstänkta medverkar. Effektivitetsvinsten i utredningsverksamheten består både i att svårutredda brott kan utredas och att resurser frigörs för utredning av andra brott. När det gäller lagföringen består effektivitetsvinsten i att det inte kommer att krävas lika stora resurser av åklagare och domstol, eftersom de åtalade gärningarna är erkända.

Det kan dock ifrågasättas om det uppstår någon effektivitetsvinst med ett system byggt på plea bargain. Risken för felaktiga uppgifter kan vara stor i ett sådant system, eftersom den misstänkte genom att erkänna vissa saker kan slippa åtal för annat. Den risken bör dessutom öka om hänsyn även kan tas till uppgifter som den misstänkte lämnar om andra. Om utgångspunkten fortfarande skall vara att ingen oskyldig skall dömas, innebär det att betydande utredningsinsatser ändå måste göras för att kontrollera riktigheten av den misstänktes uppgifter.

De eventuella fördelarna med ett sådant system måste vägas mot nackdelarna. Syftet med strikt åtalsplikt och förundersökningsplikt är att garantera allas likhet inför lagen. Ett system där åtalet kan påverkas av i vilken utsträckning den misstänkte medverkar i utredningen innebär att den misstänkte faktiskt ges ett visst inflytande över åtalsfrågan. Det finns således en risk för att en misstänkt som är en bättre förhandlare eller har bättre försvarare än en annan misstänkt i åtalshänseende kan hamna i ett bättre läge trots att misstankarna är likartade. Andra sidan av samma problem är att det kan bli svårt för åklagarna att upprätthålla likhet i rättstillämpningen.

Ett annat problem med en sådan förändring av förundersökningsplikten och åtalsplikten är att det kan vara svårt och ibland inte önskvärt att åstadkomma en situation där den misstänkte och åklagaren är likställda när det gäller information om utredningen. Åklagaren har således en bättre överblick över utredningen och har därmed bättre förutsättningar att göra en bedömning av läget. Det skulle kunna leda till att åklagaren, medvetet eller omedvetet, framställer den misstänktes handlingsutrymme som mera inskränkt än vad det faktiska bevisläget ger anledning till. Det kan också bli svårt för åklagaren att upprätthålla objektiviteten i förundersökningen.

En annan nackdel med en uppluckring av förundersökningsplikten och åtalsplikten med hänsyn till den misstänktes medverkan i

utredningen kan vara att en sådan lösning inte tar hänsyn till brottsoffrens intressen. Rättegångsbalkens straffprocessuella regler är koncentrerade på den misstänktes situation. Det är naturligt med hänsyn till vikten av att ingen döms oskyldig. Under de senaste decennierna har dock uppmärksamheten ökat när det gäller brottsoffret, dvs. målsägandens, situation. Förhållandena för brottsoffret kan många gånger vara sådana att det krävs ett ökat engagemang från samhällets sida. Det har lett till regler om målsägandebiträde eller stödperson och om information till målsäganden under förundersökningen och vid domstolsbehandlingen. För att tillgodose målsägandens intressen föreligger det också en ganska långt gående skyldighet för åklagaren att föra målsägandens talan om skadestånd tillsammans med åtalet och för polisen att under förundersökningen utreda omständigheter som har betydelse för målsägandens skadeståndsanspråk.

En begränsning av förundersökningsplikten och åtalsplikten med inriktning på den misstänktes medverkan i utredningen riskerar att verka i motsatt riktning mot de åtgärder som vidtagits för att stärka och stödja brottsoffren. Om åklagaren kan begränsa förundersökningen eller ett åtal med hänvisning till att den misstänkte medverkat i utredningen, finns det risk att målsäganden hamnar i ett sämre läge när det gäller att ta tillvara sin rätt. I detta sammanhang kan man inte heller bortse från andra effekter för målsäganden, t.ex. känslomässiga, av att brottet inte blir utrett och åtalat. Dessa olägenheter skulle i och för sig kunna undvikas genom att begränsningar av förundersökningen eller åtalet endast får ske om brottet saknar målsägande eller om målsäganden samtycker till det. En sådan lösning kan dock ifrågasättas utifrån principen om allas likhet inför lagen, eftersom typen av brottslighet blir avgörande för gärningsmannens möjligheter och inte hur allvarlig eller straffvärd gärningen är.

Vid våra överväganden av dessa frågor har vi funnit att nackdelarna med systemet för närvarande inte uppväger de eventuella fördelar för effektiviteten som kan uppstå. Situationen är inte nu sådan att det finns tillräckliga skäl att införa några möjligheter att begränsa en förundersökning eller ett åtal med hänvisning till att den misstänkte medverkat i utredningen av sina brott.

Fördelarna med att kunna uppmuntra en enskild att medverka i utredningen av hans eller hennes brott är dock stora. Det skulle också kunna vara en fördel att i större utsträckning än i dag kunna ta tillvara en misstänkts erkännande för att i vissa avseenden för-

enkla lagföringen av brottet. Frågan är om det finns andra metoder för att åstadkomma detta än förändringar av åtalsplikten och förundersökningsplikten. Vi behandlar detta i de följande två kapitlen.

Vårt ställningstagande när det gäller åtalsplikten och förundersökningsplikten utesluter inte att reglerna om begränsningar av förundersöknings- och åtalsplikterna ses över av processekonomiska skäl. En möjlig sådan förändring skulle kunna vara att i vissa fall tillåta förundersökningsbegränsning av resursskäl även om påföljden skulle kunna bli strängare än böter. Vi har dock inte haft möjlighet att överväga sådana aspekter av förundersöknings- och åtalsplikterna.

3 En ny strafflindringsgrund

3.1 Sammanfattning av bedömning och förslag

- Vid straffmätningen och påföljdsvalet skall rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta att den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av det egna brottet.
- Av förundersökningsprotokollet skall det framgå om den misstänkte medverkat i utredningen och i så fall på vilket sätt.
- Det skall inte längre krävas särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till de omständigheter som räknas upp i 29 kap. 5 § brottsbalken.
- Det bör inte nu införas en särskild bestämmelse som innebär att den tilltalades medverkan vid utredningen av andras brott kan beaktas vid straffmätningen och påföljdsvalet.

3.2 Inledning

I föregående kapitel fann vi att det inte finns tillräckliga skäl att nu införa undantag från förundersökningsplikten och åtalsplikten som tar sikte på att den misstänktes erkännande och medverkan i en brottsutredning kan leda till att åtal för vissa brott inte väcks eller att åtal väcks för lindrigare brott än det som misstanken avser. I detta kapitel kommer vi att överväga om det är möjligt att med någon annan metod ta tillvara den vilja en misstänkt kan ha att bidra till utredningen av brottet. Därmed skulle utredningen och lagföringen kunna effektiviseras och resurser frigöras för utredning av andra brott. I avsnitt 3.3 och 3.4 ger vi en kort beskrivning av de regler som gäller för straffmätning och påföljdsval samt de överväganden som tidigare gjorts när det gäller de s.k. billighetsskälen i 29 kap. 5 § brottsbalken. I avsnitt 3.5 redogör vi kort för de krav Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grund-

läggande friheterna (Europakonventionen) ställer på ett straffsystem. Avsnitt 3.6 innehåller en kort redogörelse för hur finsk, dansk och norsk lagstiftning om bestämmande av straff reglerar betydelsen av den misstänktes medverkan i brottsutredningen. Slutligen redogör vi i avsnitt 3.7 för våra överväganden och förslag.

3.3 Straffmätning och påföljdsval

Straff skall, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet skall särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft (29 kap. 1 § brottsbalken). I brottsbalken finns angivet vissa generella omständigheter som betraktas som försvårande (29 kap. 2 §) respektive förmildrande (29 kap. 3 §) vid bedömningen av straffvärdet.

Påföljd för brott är böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård, t.ex. vård inom socialtjänsten eller rättspsykiatrisk vård (1 kap. 3 § brottsbalken). Fängelse är den svåraste påföljden (1 kap. 5 § och 30 kap. 1 §). Vid val av påföljd skall rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. De s.k. billighetsskälerna i 29 kap. 5 § skall beaktas vid den bedömningen.

I brottsbalken finns även vissa regler om straffmätning. Det är regler som innebär att den utdömda påföljden kan avvika från bedömningen av brottets straffvärde. Återfall i brott kan påverka straffmätningen i skärpande riktning (29 kap. 4 § brottsbalken). Återfall i brott kan även beaktas vid valet av påföljd. För den som har begått brott innan han eller hon fyllde 21 år, skall gärningsmannens ungdom beaktas vid straffmätningen (29 kap. 7 §). I 29 kap. 5 § finns de s.k. billighetsskälerna. Bestämmelsen innebär att rätten vid straffmätningen utöver brottets straffvärde i skälig omfattning skall beakta

1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,
2. om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,
3. om den tilltalade frivilligt angett sig,

4. om den tilltalade förorsakas men genom att han på grund av brottet utvisas ur riket,
5. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av eller om det finns grundad anledning anta att han kommer att drabbas av avskedande eller uppsägning från anställning eller av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,
6. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,
7. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks eller
8. om någon annan omständighet föreligger som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.

Om någon av de angivna omständigheterna föreligger och särskilda skäl påkallar det får rätten döma till ett lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet, dvs. gå under den tillämpliga straffskalan. Om det med hänsyn till sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § brottsbalken är uppenbart oskäligt att döma till påföljd, skall rätten meddela påföljdseftergift (29 kap. 6 §). Det innebär att domstolen dömer gärningsmannen för det aktuella brottet men inte bestämmer någon påföljd.

Reglerna om straffmätning och påföljdsval infördes år 1988 (prop. 1987/88:120, bet. 1987/88:JuU45, rskr. 1987/88:404). Syftet med reformen var att få till stånd en mer enhetlig och mer förutsebar rättstillämpning. Utgångspunkten skulle vara vilken typ av gärning det gällde och vilket straffvärde den hade samt om det var fråga om återfall i brott. Omständigheter med anknytning till gärningsmannens person blev dock inte helt betydelselösa. Genom den ovan beskrivna bestämmelsen i 29 kap. 5 § brottsbalken kan vissa personliga förhållanden hos gärningsmannen påverka både valet av påföljd (30 kap. 4 §) och ett eventuellt fängelsestraffs längd eller antalet dagsböter.

3.4 Särskilt om billighetsskäl i 29 kap. 5 § brottsbalken

Grundtanken bakom bestämmelsen är att det skulle framstå som orättfärdigt att vid påföljdsbestämningen bortse från vissa omständigheter som inte rör brottslighetens straffvärde. Syftet är således

att uttrycka att det på ett brott skall följa en påföljd som skall bestämmas inte bara med beaktande av brottets svårhet (straffvärdet) utan också med beaktande av gärningsmannens personliga förhållanden och hans eller hennes handlande efter brottet m.m. Dessa omständigheter verkar endast i mildrande riktning. Uppräkningen anger olika typiska situationer där en lindrigare påföljd eller ett lägre straff framstår som rimligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden eller någon annan omständighet. Ett syfte med uppräkningsen var att uppnå en större enhetlighet i praxis (prop. 1987/88:120 s. 48). Uppräkningen är dock inte uttömmande utan domstolarna skall kunna beakta även andra omständigheter än sådana som uttryckligen nämns. Det framgår av 29 kap. 5 § första stycket 8 brottsbalken.

Bestämmelsen är avsedd att tillämpas med försiktighet så att den inte medför risker för en oenhetlig praxis eller sociala orättvisor vid straffmätningen (a.prop. s. 90).

De olika omständigheter som enligt 29 kap. 5 § brottsbalken skall beaktas vid påföljdsbestämningen kan delas in i några huvudgrupper. En grupp riktar in sig på det som kallas sanktionskumulation. Sanktionskumulation innebär att brottet förutom en påföljd föranleder andra negativa effekter, t.ex. förverkande, utvisning eller uppsägning från arbetet. Punkten 4 innebär en möjlighet att beakta det men utvisning innebär. Punkten 5 innebär att arbetsrättsliga följder eller beslut om indragen auktorisation eller liknande kan beaktas. Andra former av sanktionskumulation, t.ex. beslut om förverkande eller negativa sociala reaktioner, kan beaktas med stöd av punkten 8. Även punkten 1 kan sägas ligga nära resonemanget om sanktionskumulation, eftersom den ger en möjlighet att beakta att gärningsmannen genom brottet ådragit sig allvarlig kroppsskada.

En annan grupp rör omständigheter som gärningsmannen inte har kontroll över, men som innebär att det vore oskäligt att döma ut ett straff som motsvarar gärningens straffvärde. Till denna grupp kan räknas punkterna 6 och 7, som i och för sig är ganska olika varandra. Punkten 6 gäller den situationen att den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde. Punkten 7 omfattar att en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks. Det måste i princip vara fråga om en tidsutdräkt som den tilltalade inte kan lastas för.

En tredje grupp är besläktad med bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande från försök till brott (23 kap. 3 § brottsbalken).

Det gäller punkten 2, dvs. att den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet. Det gäller också punkten 3, dvs. att den tilltalade frivilligt angett sig. Båda punkterna bygger på att gärningsmannen genom någon form av frivilligt handlande visar att han eller hon ångrar sig. Det är denna typ av billighetsskäl som är mest intressanta för våra överväganden. Vi skall därför ytterligare redogöra för övervägandena bakom dessa och hur de har kommit att tillämpas av domstolarna.

Enligt punkten 2 skall beaktas om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet. Även om det inte anges uttryckligen skall enligt motiven gärningsmannens handlande normalt ha skett på eget initiativ. Bestämmelsen skall således främst tillämpas när gärningsmannen har handlat på angivet sätt utan vetskap om att han eller hon avslöjats (prop. 1987/88:120 s. 91). Agerandet skall kunna sägas "visa på en i handling visad ånger". Det är dock inte uteslutet att i vissa fall tillämpa bestämmelsen även då gärningsmannen t.ex. kompenserar målsäganden först efter avslöjandet.

Enligt punkten 3 skall beaktas om den tilltalade frivilligt angett sig. Det är enligt motiven således just själva angivelsen som är det väsentliga och inte att någon underlättar polisens arbete sedan han eller hon väl blivit upptäckt eller erkänner sedan misstanke uppstått (prop. 1987/88:120 s. 92). En frivillig angivelse föreligger även i det fall då någon efter att ha gripits för t.ex. ett bostadsinbrott självmant berättar om andra inbrott, som polisen inte misstänkt honom eller henne för. Det förhållandet att en gärningsman betar sig på motsatt sätt, dvs. förnekar eller försvårar polisens utredning, skall inte leda till ett högre straff än normalt. Bestämmelsen avser endast angivelse av egna brott, dvs. inte uppgifter om andras brott.

Tillämpningen av punkten 3 har diskuterats i några fall. I NJA 1999 s. 561 gjordes bedömningen att det måste tilläggas en inte oväsentlig vikt vid påföljdsbestämningen att en för anstiftan till mened åtalad person efter den rättegång där meneden blivit avgörande för domen tog kontakt med polismyndigheten och berättade om meneden. I NJA 1989 s. 870 ansågs däremot inte att en tilltalad frivilligt angett sig på ett sätt som kunde tillmätas betydelse enligt punkten 3.

I punkten 8 finns en möjlighet att beakta andra omständigheter än de som anges i bestämmelsen. Omständigheterna skall enligt motiven vara likvärdiga med och lika tungt vägande som de omständigheter som nämns i de första sju punkterna. Det verkar som om denna punkt i praxis har använts för att beakta att en gärnings-

man biträtt utredningen även sedan han eller hon blivit avslöjad. I rättsfallet NJA 1991 s. 255, som gällde narkotikabrott begånget genom transport av narkotika vid flera tillfällen, ansågs i påföljdsdelen viss hänsyn böra tas till den omständigheten att den tilltalade själv lämnat uppgifter om flertalet av de transporter som avsågs med åtalet. Uppgifterna synes ha lämnats först efter det att misstanke uppstått mot honom. Den tilltalade dömdes visserligen till fängelse tio år, dvs. till maximistraffet för grovt narkotikabrott, men bestämmelsen i 26 kap. 2 § andra stycket brottsbalken om högre straff vid brottspluralitet tillämpades inte. Fallet synes visa att det enligt gällande praxis inte i alla lägen är uteslutet att beakta det förhållandet att den tilltalade efter det att misstanke uppstått har underlättat utredningen av sitt eget brott.

3.5 Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen skall var och en vid prövningen av en anklagelse mot honom eller henne för brott vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid inför en oavhängig och opartisk domstol. Enligt artikel 6.2 i samma konvention skall var och en som blivit anklagad för brott betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen har fastställts, den s.k. oskyldighetspresumtionen. Det finns ett nära samband mellan oskyldighetspresumtionen och rätten för en misstänkt att hålla tyst under hela utredningen. Europadomstolen har konstaterat att den rätten är internationellt erkänd och en del av kärnan i en rättvis rättegång. Rätten att hålla tyst gäller såväl under förundersökningen som i själva rättegången.

Av åtskilliga rättsfall från Europadomstolen framgår att en brottsutredande myndighet under inga omständigheter får använda tvång för att få den misstänkte att medverka och därmed kanske belasta sig själv i en ansvarsfråga. Myndigheten får inte heller använda några knep för att få uppgifter från den misstänkte, som t.ex. att placera en informatör i samma cell som den misstänkte (se avgörandet i fallet Allan mot Storbritannien, dom 2002-11-05). Myndigheten kan inte heller använda sig av hot mot den misstänkte.

En annan sak är att myndigheten måste ha möjlighet att ge en objektivt riktig varning om de processuella konsekvenserna av ett visst handlande. Det är emellertid endast under speciella omständigheter

som en passivitet från den misstänktes sida kan komma att få några för honom eller henne negativa konsekvenser. Europadomstolen har visserligen i flera fall godtagit att en tilltalads tystnad vägts in vid bevisvärderingen under den förutsättningen att det funnits annan tungt vägande bevisning mot honom eller henne och tystnaden alltså inte utgjort det huvudsakliga eller enda beviset. I svensk rätt är det dock relativt ovanligt att den tilltalades tystnad tillmäts någon som helst bevisverkan (jfr 35 kap. 4 § rättegångsbalken). Särskilt på skattebrottsområdet har det dock förekommit att den tilltalade, när åklagaren har åstadkommit ett relativt starkt bevisläge, har ålagts en förklaringsbörda och fällts till ansvar när han eller hon inte fullgjort denna (se t.ex. NJA 1984 s. 520).

Den brottsutredande myndigheten får inte använda knepet att försöka bryta den misstänktes tystnad genom att utan tillräcklig täckning i reella förhållanden utställa löften till honom eller henne. Så länge det inte finns några bestämmelser om att erkännanden och samarbetsvillighet premieras i straffrättsligt hänseende kan den brottsutredande myndigheten alltså inte utfästa någonting i det hänseendet.

3.6 Strafflindring i några andra länder

3.6.1 Finland

Finland genomförde år 2003 en reform som bl.a. berörde straffmätningen, valet av påföljder och möjligheterna att meddela påföljds-eftergift. Denna redogörelse bygger i huvudsak på propositionen till de lagändringarna (Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om straffrättens allmänna läror, RP 44/2002rd, s. 175–225).

Utgångspunkten vid bestämmande av straff är att samtliga grunder som enligt lag inverkar på storleken och arten av straffet samt enhetligheten i straffpraxis skall beaktas (strafflagen 6 kap. 3 §). Därefter räknas de grunder som påverkar straffmätningen upp. Den allmänna principen för straffmätningen är att straffet skall stå i ett rättvist förhållande till hur skadligt eller farligt brottet är, motiven till gärningen samt gärningsmannens av brottet framgående skuld i övrigt (6 kap. 4 §). Därutöver påverkas straffmätningen av straffskärpningsgrunder (6 kap. 5 §), strafflindringsgrunder (6 kap. 6 §), skälighetsgrunder (6 kap. 7 §) och regler för lindrigare straffskala (6 kap. 8 §). I detta sammanhang är strafflindringsgrunden i 6 kap. 6 §

3 punkten av störst intresse. Den innebär bl.a. att det är en strafflindringsgrund att gärningsmannen har strävat efter att främja utredningen av brottet.

Bestämmelserna om straffmätning påverkar även valet av påföljd. Det finns också särskilda regler som påverkar valet mellan olika påföljder (strafflagen 6 kap. 9–12 §§). I 6 kap. 12 § regleras domseftergift. Det innebär att domstolen under vissa förhållanden kan avstå från att döma ut ett straff. En omständighet som kan leda till domseftergift är att straffet med beaktande av de omständigheter som nämns i 6 kap. 6 § 3 punkten skall anses oskäligt eller oändamålsenligt.

Möjligheten till strafflindring på grund av att gärningsmannen medverkat i utredningen fanns redan före de senaste lagändringarna. Den gäller endast utredningen av det egna brottet. I propositionen diskuterades om även uppgifter om andras brott skulle kunna beaktas. Regeringen argumenterade dock att kronvitnesssystemet är förknippat med principiella problem. Det gäller trovärdigheten av den information som har kommit fram efter löften om strafflindring. På ett djupare plan ansågs det också vara en fråga om den moral som strafflagen och rättsvården företräder och det budskap som man därigenom vill förmedla till människorna. Att den som avslöjar sitt eget brott kan bli föremål för strafflindring signalerar att ånger och medgivande av egna fel kan leda till att straffet efterskänks. Kronvitnesssystemet stärker däremot en angivarmoral. Regeringen lämnade inte heller något förslag om att främjande av utredningen av andras brott skall betraktas som en strafflindringsgrund.

I propositionen diskuterades hur straffmätningen dittills tillämpats i rättspraxis. Regeringen konstaterade att domstolarnas beredskap och vilja att motivera sina avgöranden när det gällde straffmätning och påföljdsval varierade avsevärt. Det gällde även domstolarnas vilja att redogöra för om de tillämpat straffskärpnings- eller strafflindringsgrunderna.

När det gällde strafflindringsgrunderna konstaterade regeringen att dessa är relativt allmänt hållna. Det ansågs inte som något problem, eftersom de är till fördel för gärningsmannen. Strafflindringsgrunderna kan också, till skillnad från straffskärpningsgrunderna, tolkas extensivt. Beträffande den särskilda strafflindringsgrunden om att gärningsmannen bl.a. främjat utredningen av brottet anförde regeringen att den är besläktad med bestämmelsen om avstående från försök och verksam ånger. Att den som främjar utredningen av sitt

brott belönas med ett lindrigare straff grundar sig på processekonomiska och utredningstekniska skäl. Erkännandet kan dock också av etiska skäl betraktas som en strafflindringsgrund.

Att den misstänkte strävat efter att främja utredningen av brottet kan även innebära att domstolen inte dömer ut påföljd. Förutsättningen för det är dock att det skall anses oskäligt eller oändamålsenligt att döma ut straff. Bestämmelsen gäller endast om gärningsmannen främjar utredningen av egna brott. Grunden skall dock inte uppfattas så att gärningsmannens bestridande hindrar att domstolen avstår från att döma ut straff om förutsättningarna är uppfyllda i övrigt. Tillämpningsområdet för den aktuella bestämmelsen har inte begränsats till lindrigare brott. Av propositionen framgår dock att ju allvarligare brott det är frågan om, desto starkare skäl krävs det för att domstolen skall kunna avstå från att döma ut ett straff.

3.6.2 Danmark

Den danska straffeloven har nyligen reviderats när det gäller straffmätning och strafflatituder (lov nr 218 af 31 marts 2004 om ændring af straffeloven og retsplejeloven). Denna redogörelse för hur man i dansk rätt ser på betydelsen av den misstänktes erkännande bygger på förarbetena till den lagen (Straffelovrådets betänkning om straffsættelse og strafferammer I, betänkning nr. 1424/2002; L99 Forslag til lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven).

Före den senaste lagändringen gällde beträffande straffmätningen att hänsyn skulle tas till gärningsmannens förhållanden efter gärningen. Detta ansågs innebära att såväl medverkan vid utredningen av egna brott som av medgärningsmäns brottslighet kunde påverka straffmätningen. Straffet kunde dock sättas ner under minimistrafet endast om gärningsmannen angett sig själv och avgett en fullständig bekännelse.

Den ändring av reglerna om straffmätning som trädde i kraft i april 2004 innebär att försvårande respektive förmildrande omständigheter för straffmätningen räknas upp i lagen. Bland de förmildrande omständigheterna finns att gärningsmannen frivilligt angett sig och avlagt ett fullständigt erkännande (straffeloven § 82, 9 pkt.) samt att gärningsmannen lämnat upplysningar som är avgörande för utredningen av andras brott (§ 82, 10 pkt.). Båda dessa grunder kan också åberopas för att gå under straffskalan för det aktuella

brottet eller, om det i övrigt finns förmildrande omständigheter, meddela påföljdseftergift.

Bedömningen av hur den misstänktes uppgifter om egen och andras brottslighet skall påverka straffmätningen, tycks i stor utsträckning ha utvecklats av rättspraxis (jfr Straffelovrådets betänkning s. 337 och 341–343). Beträffande uppgifter om annans brottslighet är ett viktig avgörande Højesterets dom, publicerad i Ugeskrift for Retsvæsen 1998, s. 1317. Målet gällde en man som var åtalad för införsel av heroin. Genom sina uppgifter hade han gjort det möjligt för polisen att finna två personer som hade planerat införseln. De personerna skulle knappast ha kunnat spåras utan kurirens uppgifter. Kuriren hade inte blivit underrättad om att hans uppgifter om medgärningsmännen kunde få betydelse för straffmätningen. Försvararen och åklagaren var överens om att normalstraffet för den aktuella brottsligheten var fängelse sex år. Domstolens majoritet, fyra av de fem domarna, uttalade att det är av väsentlig betydelse för utredningen av omfattande narkotikabrott och vissa andra allvarliga brott att det är möjligt att motivera en misstänkt att medverka i utredningen. Mot den bakgrunden fann de att hänsyn vid straffmätningen borde kunna tas till att den misstänkte erbjudit polisen och åklagaren hjälp under utredningen. Det gällde oavsett de principiella och rättssäkerhetsmässiga betänkligheterna som skulle kunna förknippas med en sådan ordning. Slutligen bestämde majoriteten påföljden till fängelse fem år. Domstolens minoritet, en domare, ansåg dock att risken för felaktiga uppgifter och därmed felaktiga domar var så stor att det inte borde införas en mera generell möjlighet för nedsättning av straffet i den aktuella situationen.

Som en följd av den refererade domen utfärdade Rigsadvokaten närmare riktlinjer om hur en misstänkt skall underrättas om möjligheten för straffnedsättning som en följd av uppgifter om andras brott (meddelse nr. 11/1998). Den misstänkte kan upplysas om att åklagaren i rätten kommer att framhålla hans eller hennes uppgifter om andras brott som en strafflindringsgrund. Möjligheten bör dock användas endast i samband med grova brott, t.ex. allvarliga narkotikabrott, allvarliga våldsbrott, mord eller omfattande ekonomisk brottslighet. Upplysningen får endast lämnas sedan en jurist med vissa befattningar inom polismyndigheten tagit ställning. Den misstänktes försvarare skall ha beretts tillfälle att vara närvarande. Underrättelsen skall innehålla tydlig information om att det inte finns några garantier för straffsänkning, eftersom det är rätten som

bestämmer påföljden. Att underrättelsen lämnats till den misstänkte skall dokumenteras. Information om underrättelsen skall även finnas i en utredning som inleds mot de personer den misstänkte lämnat uppgifter om. Deras försvarare skall också underrättas om att uppgiftslämnaren fått information om att straffnedsättning kan bli aktuell.

3.6.3 Norge

Även i Norge pågår ett reformarbete som bl.a. rör reglerna för straffmätningen. Redogörelsen för norsk rätt bygger i huvudsak på beskrivningen i propositionen Om lov om straff (straffeloven) Ot.prp. nr 90 (2003–2004) s. 363–364 och 368–373. Genom lov 20 mai 2005 nr 28 har beslut fattats angående förslagen till ändring av straffeloven. Ändringarna har ännu inte trätt i kraft. I de delar som beskrivs nedan innebär lagen inga materiella ändringar utan endast omnumrering. De nya paragrafnumren anges inom parentes.

Vid straffmätningen skall domstolen enligt straffeloven § 59 andra stycket (§ 77) beakta att den misstänkte erkänt gärningen (avgitt en uforbeholden tilståelse). Rätten har möjlighet att gå under de föreskrivna strafflatituderna eller välja en mildare påföljd (§ 80 a 2). Det är dock inte möjligt för rätten att underlåta att döma ut påföljd. Bestämmelsen ändrades år 2001. Före ändringen krävdes för straffnedsättning att erkännandet lämnats innan den misstänkte förstått att han eller hon var misstänkt. Tidigare var det också möjligt att betrakta en frivillig angivelse som en straffrihetsgrund om påföljden kunde blivit böter. Den möjligheten togs bort i samband med lagändringen år 2001. Det är rättens bedömning som avgör om den åtalades erkännande skall leda till ett mildare straff inom brottets straffskala eller till att straffet sätts under straffskalan.

Bakgrunden till den utökade möjligheten att sätta ner straffet vid erkännande som infördes år 2001 var en rapport angående snabbare handläggning av brottmål. I rapporten konstaterades att ett erkännande innebar en mycket begränsad minskning av det utdömda straffet. Den misstänkte hade därför mycket lite att vinna på ett erkännande. Det ansågs vara en nackdel eftersom fler erkännanden skulle öka tempot och minska resursbehovet vid handläggningen av brottmål. Departementet angav i propositionen (Ot.prp. nr. 81 [1999–2000] s. 37) att processekonomiska hänsyn, hänsynen till

målsäganden och hänsynen till uppklaringsfrekvensen talade för att erkännandet borde tillmätas större betydelse. Departementet ville dock inte ålägga domstolarna att ange hur stor straffrabatt de hade lämnat. Departementet angav inte heller någon normalnivå för hur stor straffrabatten borde vara.

De lagändringar som beslutades den 20 maj 2005 innebär således inga ändringar när det gäller erkännandets påverkan på straffmätningen. Departementet ansåg att de skäl som angavs inför ändringen år 2001 fortfarande bar. Vidare konstaterade departementet att det inte fanns skäl att återinföra kravet på att erkännandet skulle ha lämnats innan den misstänkte insåg att han var misstänkt. Det borde dock vara en omständighet som beaktas vid bedömningen av om straffet skall sättas ned.

I propositionen från 2003–2004 diskuterade dock departementet om bestämmelsen bör ändras för att ännu bättre nå syftet med den. Statistik från år 2003 visade att andelen domar efter erkännande minskade. En tydligare användning av straffrabatt på grund av erkännande skulle kunna motverka det. Departementet ansåg därför att det var viktigt att straffrabatten blev synlig för den misstänkte.

Mot den bakgrunden föreslog departementet att det skall införas en regel som innebär att det av domen skall framgå om strafflindring skett på grund av erkännande. Vidare bör det anges på vilket sätt erkännandet haft betydelse för påföljden. Departementet ansåg också att en komplettering av åklagarinstruktionen (påtaleinstruksen) borde göras så att det framgår att åklagaren till ledning för rätten skall uttala sig om erkännandets betydelse för straffmätningen. Slutligen ansåg departementet att det borde övervägas om inte det informationsmaterial en gripen alltid får skall kompletteras med en upplysning om vilken effekt ett erkännande kan få. Dessa förslag har dock ännu inte lett till lagstiftning.

I samband med det fortsatta arbetet med reformeringen av straffmättningsreglerna har det diskuterats om regeln om att frivillig angivelse kan vara en straffrihetsgrund bör återinföras. Justitiedepartementet ansåg dock i propositionen från 2003–2004 att det inte var lämpligt. Motivet var att det skulle vara principiellt felaktigt om ett brott blev straffritt enbart på den grunden att gärningsmannen erkänt. Det framstod som onaturligt att rätten skulle meddela en frikännande dom när den centrala omständigheten var att den åtalade hade erkänt gärningen. Departementet påpekade vidare att åklagarmyndigheten länge haft möjlighet att i ett sådant fall meddela åtalsunderlåtelse och att propositionen inne-

höll ett förslag om att domstolen i ett sådant fall kunde meddela påföljdseftergift. Den lösningen ansågs mera naturlig, eftersom gärningsmannen då skulle befinnas skyldig till brottet men slippa påföljden.

Norges Høyesterett tog i en dom den 22 december 2004 bl.a. ställning till hur straffeloven § 59 skulle tillämpas i ett narkotikamål. Målet gällde ett distributionsnät för amfetamin i Trondheimsområdet. Personen B hade en central roll i verksamheten. Under polisutredningen lämnade han uppgifter av avgörande betydelse för utredningen vilka bl.a. innebar att flera personer kunde dömas tillsammans med honom. Han vägrade dock, delvis på grund av hot, att lämna samma uppgifter i samband med domstolsförhandlingar. Under förhandlingarna lästes i stället hans tidigare utsagor upp och utgjorde därmed bevisning i förhållande till de medtilltalade. Høyesterett bedömde att hans vägran att yttra sig inför rätta innebar att han inte avgett någon ”uforbeholden tillståelse”. Det var således inte möjligt att sätta straffet lägre än strafflatituden tillät eller välja en mildare påföljd. Hans uppgifter kunde dock betraktas som en förmildrande omständighet vid straffmätningen inom de givna strafframarna. Høyesterett konstaterade att det bidrag hans uppgifter hade inneburit för utredningen borde leda till en betydande nedsättning vid straffmätningen. Påföljden bestämdes till fängelse sex år och sex månader. Vid straffmätningen togs även viss hänsyn till att B led av dålig psykisk hälsa. Utgångspunkten vid straffmätningen var att brottsligheten motsvarade omkring nio års fängelse.

3.7 Överväganden och förslag

3.7.1 Utgångspunkter

I vårt betänkande *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen* (SOU 2003:74) diskuterade vi hotet från den organiserade eller annars allvarliga brottsligheten (s. 61–68). Utifrån bl.a. kartläggningar i *Den centrala polisen* (SOU 2000:25) och *Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m.* (SOU 2000:88) konstaterade vi att den allmänna internationaliseringen under senare år bl.a. medfört att den kvalificerade kriminaliteten har blivit alltmer gränsöverskridande till sin karaktär. Därigenom kan också förutsättningarna för den typen av brottslighet att operera i Sverige tyvärr sägas ha ökat. Att ingripa mot sådan kriminalitet är

en synnerligen angelägen uppgift för de brottsbekämpande myndigheterna. I vårt ovan nämnda betänkande utgjorde dessa konstateranden en utgångspunkt för förslag om bl.a. vissa nya arbetsmetoder för polisen, Tullverket och Kustbevakningen (se även förslaget i vårt betänkande *Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m.* [SOU 2005:38]). Samma resonemang kan även utgöra en utgångspunkt för att det behövs nya metoder på andra ställen i rättskedjan, t.ex. när det finns en misstänkt för ett brott.

Samhällets resurser för utredningar av brott är begränsade. Under senare decennier har det gjorts flera reformer i syfte att effektivisera brottsutredningarna. Nya reformer är under beredning. Det hittillsvarande reformarbetet har dock i liten utsträckning berört möjligheterna att påskynda en komplicerad brottsutredning och åstadkomma en snabbare lagföring genom att dra nytta av den samarbetsvilja som den misstänkte ibland kan ha. Givetvis måste alla möjligheter till ett effektivt utnyttjande av de tillgängliga resurserna tas till vara.

Brottsutredningar bör ske så snabbt och enkelt som möjligt utan att befogade rättssäkerhetskrav sätts åt sidan. Snabbhet och enkelhet kan sägas gå hand i hand. Snabbheten har generellt sett ett betydande kriminalpolitiskt värde. Sambandet mellan brott och påföljd blir starkare ju kortare tidsavståndet mellan dem är. I allmänhet blir också brottsutredningar allt svårare att genomföra ju längre tid som har förflutit efter brottet. Den misstänkte skall inte heller under lång tid behöva leva i den pressade situationen att en brottsutredning pågår mot honom eller henne. Europakonventionen ställer krav på att den misstänkte skall få sitt fall prövat inom skälig tid. Den rätt som konventionen ger till ett avgörande inom skälig tid omfattar även brottsoffrets talan om enskilt anspråk på grund av brottet.

Att tillgodose önskemålen om snabbhet och enkelhet kan vara svårt. Särskilt ekonomisk brottslighet tenderar att hela tiden bli mer kvalificerad, komplex och organiserad. Det går att finna många förklaringar till den utvecklingen. Ekonomiska förhållanden har internationaliserats och utvecklingen på IT-området har varit enorm. Kapital kan blixtnsnabbt flyttas över landgränser. Även brottslingar kan snabbt och enkelt röra sig över landgränser.

Under senare decennier har åtskilliga reformer skett i syfte att påskynda brottsutredningarna. När det gäller den svårutredda ekonomiska brottsligheten finns i det hänseendet anledning att särskilt peka på inrättandet av Ekobrottsmyndigheten. Trots de reformer som har gjorts är det svårt för de brottsutredande myndigheterna

att hinna med alla fall. Sådana fall som inte prioriteras blir lätt liggande. Detta är särskilt besvärande med tanke på bestämmelserna i Europakonventionen.

Att samhällets brottsutredande resurser tas till vara på allra bästa sätt är givetvis viktigt. Ur detta perspektiv framstår det som väsentligt att samhällets brottsutredande resurser ännu mer än nu koncentreras till sådant som ger ett särskilt gott resultat när det gäller brottsbekämpningen. En intressant infallsvinkel är att se närmare på möjligheterna att på ett enklare och därmed mindre resurskrävande sätt få fram tillfredsställande utredningsresultat rörande upptäckta brott så att lagföringen kan ske snabbare.

En metod som hitintills i vårt land har utnyttjats endast i en mycket begränsad omfattning är att med olika medel försöka ge den misstänkte incitament till att frivilligt medverka i brottsutredningen och därmed underlätta denna. En reform som gav misstänkta starkare incitament till att medverka i utredningen och åstadkomma ett snabbt avgörande skulle kunna ha ett betydande kriminalpolitiskt värde inte bara för dessa fall utan också för alla andra fall till vilka frigjorda utredningsresurser skulle kunna föras över.

Vi anser således att det finns starka skäl för att öka effektiviteten i brottsutredningar genom att skapa incitament för den misstänkte att aktivt medverka i utredningen. På så sätt frigörs resurser för utredning av annan brottslighet. Vidare kan det innebära att tiden från det att brottet upptäcks tills det finns en lagakraftvunnen dom väsentligt minskar. Som framgått ovan är det önskvärt dels för de enskilda som berörs, den misstänkte, brottsoffret och vittnena, dels för tilltron till rättsväsendet i stort.

3.7.2 En misstänkts medverkan i utredningen av det egna brottet skall beaktas vid straffmätning och påföljdsval

Förslag: Vid straffmätningen och påföljdsvalet skall rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta att den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av det egna brottet. Av förundersökningsprotokollet skall det framgå om den misstänkte medverkat i utredningen och i så fall på vilket sätt.

Det skall inte längre krävas särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till de omständigheter som räknas upp i 29 kap. 5 § brottsbalken.

Straffsystemets yttersta ändamål är att motverka brott. Straffsystemet måste ha förankring hos och uppfattas som legitimt av medborgarna. Rättssäkerhet, legalitet, likhet inför lagen, proportionalitet liksom saklighet och opartiskhet i tillämpningen är värden som straffsystemet måste tillgodose. Med legalitet menas i det här sammanhanget att en handling eller underlåtenhet utgör brott och således kan leda till straffrättsligt ansvar endast om det finns en föreskrift i lag eller annan författning. Proportionalitet betyder här att en straffrättslig reaktion skall stå i proportion till hur allvarlig den begångna gärningen är. En åtgärd som syftar till att uppmuntra en misstänkt till att medverka i utredningen av sitt eget brott får inte stå i strid med dessa värden.

Redan med nu gällande regler i brottsbalken skall domstolen vid straffmätning eller påföljdsval beakta det förhållandet att den som misstänks för ett visst brott frivilligt har lämnat uppgift om ett annat brott som han eller hon begått. Under speciella förhållanden kan domstolen enligt redan gällande regler också beakta att den misstänkte hjälpt till vid utredningen av de brott som misstanken avser (se avsnitt 3.4). Mot den bakgrunden är det inte främmande för det svenska rättssystemet att utöka möjligheterna att ta hänsyn till den misstänktes medverkan i utredningen vid straffmätning och påföljdsval. Att vid straffmätning och påföljdsval beakta det förhållandet att den misstänkte är samarbetsvillig under utredningen är mindre defensivt än att avstå från att åtala en del av brottsligheten. I det här sammanhanget bör också påpekas att detta redan är möjligt enligt lagstiftningen i Finland, Danmark och Norge, se avsnitt 3.6.

Vi föreslår således att det i 29 kap. 5 § första stycket brottsbalken görs tydligt att även en tilltalads medverkan under utredningen efter det att misstankar uppstått mot honom eller henne kan beaktas i lindrande riktning vid straffmätningen. Det medför också att en sådan medverkan kan beaktas vid valet av påföljd, 30 kap. 4 §. Vidare innebär det att den misstänktes medverkan kan leda till påföljdseftergift om det framstår som uppenbart oskäligt att döma till påföljd (29 kap. 6 §).

I avsnitt 3.4 har vi redogjort för de överväganden som gjordes i samband med att 29 kap. 5 § brottsbalken fick sin utformning. I förarbetena underströks att punkten 3 i bestämmelsen endast gällde att gärningsmannen frivilligt angett sig. Det var således just själva angivelsen som var det väsentliga och inte att man underlättade polisens arbete sedan man väl blivit upptäckt eller erkände sedan

man väl blivit misstänkt. Vid frivillig angivelse framstod det enligt Fängelsestraffkommittén som skäligen att möjlighet fanns att beakta angivelsen vid straffmätningen (SOU 1986:14 s. 452). Varken kommittén eller departementschefen utvecklade närmare varför det samma inte gällde den som underlättade polisens arbete eller erkände sedan han eller hon blivit avslöjad.

Den omständigheten att någon som begått ett brott själv anger sig visar på en vilja att på något sätt minska skadorna eller göra rätt för sig. Det är samma typ av resonemang som ligger bakom möjligheten att beakta de omständigheter som anges i punkten 2, nämligen att den tilltalade efter förmåga försökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet. Av förarbetena framgår att punkten 2 i första hand syftar på situationer där åtgärderna vidtas innan misstanken mot gärningsmannen uppstått men att det inte är uteslutet att den tillämpas även beträffande åtgärder som vidtagits efter misstanken uppstått. Motivet för strafflindring är i det här fallet att gärningsmannens beteende anses "visa på en i handling visad ånger". Enligt vår mening kan man föra ett liknande resonemang när det gäller den misstänktes medverkan i utredningen. Att gärningsmannen aktivt och verkningsfullt medverkar i utredningen visar på en stark vilja att ta ansvar för det man gjort. Indirekt kan det också ses som ett bidrag till att samhället kan upprätthålla respekten för rättsväsendet och straffsystemet.

En reform bör sikta in sig på den svårutredda brottsligheten. Det är ju främst beträffande den brottsligheten som det går att uppnå några mera betydande fördelar genom att få den misstänkte att medverka. Exempel på sådan brottslighet är ekonomiska brott och miljöbrott. Men också andra brott kan vara mycket svårutredda. Även t.ex. ett stöldbrott eller ett misshandelsbrott kan vara mycket svårutrett och därmed i princip lika passande för en reform som t.ex. ett eko-brott. Det finns med hänsyn till det som har sagts nu inte tillräcklig anledning att utesluta något slags brott. Förslaget bör således avse alla slags brott och det avgörande kriteriet bör ligga i omfattningen av den misstänktes medverkan.

Vårt förslag skall således inte tillämpas i alla fall när en misstänkt erkänner ett brott. Det krävs att det är fråga om inte bara ett erkännande utan även en medverkan som bidragit på ett positivt och märkbart sätt till utredningen. Ett erkännande bör dock vara en nödvändig om än inte tillräcklig förutsättning för att en lindrigare påföljd skall kunna bli aktuell.

Ett typexempel på när det inte blir aktuellt att tillämpa den föreslagna grunden är sådana fall av grovt rattfylleri där misstanken uppstår efter en rutinkontroll. Eftersom alkoholkoncentrationen i blodet eller utandningsluften normalt är ett av rekvisiten i gärningsbeskrivningen är det nödvändigt att ta ett utandningsprov eller ett blodprov. Normalt innebär det att det finns stark bevisning för åtalet oavsett om gärningsmannen erkänner eller inte. I dessa fall bör gärningsmannens erkännande och beredvillighet att redogöra för sin alkoholkonsumtion och körningen i övrigt inte påverka påföljden i mildrande riktning.

Situationer där det däremot kan bli aktuellt att tillämpa den nya bestämmelsen är om en misstänkt i en komplicerad utredning om eko-brott medverkar genom att t.ex. redogöra för vilka transaktioner och betalningsförmedlingar som skett. Ett annat sätt att bidra till utredningen på ett sådant sätt som kan få betydelse för påföljdsbestämningen är att den misstänkte i en situation där utredningen riskerar att bli omfattande pekar ut förhörspersoner eller platser där husrannsakan bör företas.

I vissa fall är det nog ofrånkomligt att den misstänktes medverkan för att anses tillräckligt omfattande även måste innefatta uppgifter om andras brott. Det skulle kunna vara fallet när en inbrottsjuv grips och uppger att en särskild hälare varit kopplad till brottsligheten. En annan situation när det skulle kunna bli aktuellt är i samband med narkotikabrottslighet. Denna omständighet skall dock inte missbrukas för att skapa ett kronvitnesssystem, se avsnitt 3.7.3.

För att ge ett bra underlag för bedömningen av om en lindrigare påföljd kan väljas bör det av förundersökningsprotokollet framgå om den misstänkte medverkat till utredningen och i så fall på vilket sätt. I 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948) finns bestämmelser om vad som skall antecknas i förundersökningsprotokollet. Den bestämmelsen bör kompletteras med att det skall antecknas om den misstänkte medverkat i utredningen och i så fall på vilket sätt.

En invändning mot vårt förslag skulle kunna vara att personer som begår svårutredda brott hamnar i ett alltför gynnsamt läge i förhållande till andra brottslingar. Enligt vår uppfattning väger ett sådant argument inte särskilt tungt. Den som begått ett svårutrett brott är ju redan av det skälet i ett bättre läge än andra brottslingar. Om den misstänkte trots detta medverkar så att samhället kan ingripa mot brottet kan det enligt vår uppfattning inte ses som orättfärdigt att det kan leda till en lindrigare påföljd. Vidare kan en vägran

att medverka i en komplicerad utredning, t.ex. om ett eko-brott, leda till straffnedsättning på grund av att det gått lång tid mellan brottet och förhandlingen i domstol (29 kap. 5 § första stycket 7 brottsbalken). Det är en fördel både för rättssäkerheten och brottsbekämpningen om en straffnedsättning i stället ges för att den tilltalade medverkat i utredningen.

En annan invändning mot vårt förslag skulle kunna vara att det kanske inte får någon större effekt i praktiken. För att incitamentet för den misstänkte att medverka skall fungera måste ju han eller hon kunna vara rimligt säker på att medverkan resulterar i lindrigare påföljd eller lägre straff. Den misstänkte fattar sitt beslut under förundersökningen där aktörerna är polisen och åklagaren medan påföljden, som huvudregel, bestäms av domstolen när målet avgörs.

Enligt rättegångsbalken skall en dom innehålla bl.a. domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet (30 kap. 5 § första stycket 5). Många gånger är valet av påföljd så självklart att någon egentlig motivering i den delen inte behövs (Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 30:12–30:13). I vissa situationer bör dock påföljdsvalet motiveras, t.ex. när omständigheter som rör den tilltalade leder till att en mildare påföljd än normalt väljs. Enligt Domstolsverkets föreskrifter skall en tingsrätts dom i brottmål innehålla bl.a. en hänvisning till 29 kap. 5 § andra stycket brottsbalken om den har tillämpats (DVFS 1999:7 bilaga 1 avsnitt 14). Därmed avses de situationer då någon eller några omständigheter enligt 29 kap. 5 § första stycket leder till att rätten bestämmer en lindrigare påföljd än vad som är föreskrivet för brottet, t.ex. böter trots att det endast finns fängelse i straffskalan.

Det finns således ingen ovillkorlig skyldighet för rätten att i domskälen redogöra för hur olika omständigheter påverkat straffmätning och påföljdsval. Rent erfarenhetsmässigt kan sägas att det skiljer en hel del från domare till domare vad gäller omfattningen av domskälen kring straffmätning och påföljdsval. Frågan är då om den omständigheten gör att det i praktiken kan bli svårt att få genomslag för en reform av det slag som vi nu förordar.

I en annan del av detta betänkande föreslår vi att åklagaren i stämningsansökan skall ange ett yrkande om påföljd, se avsnitt 4.5.3. I sådana fall då åklagaren anser att det finns anledning att döma till en lindrigare påföljd därför att den misstänkte medverkat i utredningen av det egna brottet skall åklagaren ange det. Det innebär att domstolen har att ta ställning till åklagarens ståndpunkt. Enligt vår

mening behövs därför inte någon uttrycklig bestämmelse som anger att domstolen i sina domskäl skall ange om denna straffned-sättningsgrund har använts.

Åklagaren kan också under utredningen av brottet förklara för den misstänkte att det finns möjligheter för domstolen att bestämma en mildare påföljd om den misstänkte medverkar samt hur åklagaren själv ser på vilken påföljd som bör vara aktuell. Sådana upplysningar kommer inte i strid med förbudet mot otillbörliga förhörsmetoder i 23 kap. 12 § rättegångsbalken.

En tredje invändning skulle kunna vara att det finns risk för att den misstänkte lämnar felaktiga uppgifter för att få fördelar. Vårt förslag rör dock endast medverkan i utredningen av det egna brottet. Risken för felaktiga uppgifter är således liten. Vidare innebär en misstänkts medverkan i utredningen inte att alla utrednings-åtgärder kan underlåtas. Den misstänkte har en ovillkorlig rätt att när som helst återta sitt erkännande. Utredningen måste även därefter vara tillräckligt omfattande för att kunna ligga till grund för lagföring. Det bör således finnas förutsättningar att upptäcka de eventuella felaktigheter som kan förekomma.

Ytterligare en invändning skulle kunna formuleras med utgångspunkt i rätten enligt Europakonventionen att inte belasta sig själv. Det skulle kunna hävdas att denna rättighet undergrävs genom ett system, som uppmuntrar en brottsling att ange sig själv. Ett sådant resonemang är något långsökt; vårt förslag innebär ju inte någon skyldighet att lämna uppgifter, än mindre något tvång att göra det. Det är helt klart att omständigheterna i 29 kap. 5 § brottsbalken endast kan tillämpas i lindrande riktning. Frånvaron av någon av omständigheterna kan aldrig åberopas i straffskärpande syfte.

En annan närbesläktad invändning är att förslaget kan komma i konflikt med principen om rätten att försvara sig. Förslaget skulle tillspetsat kunna sägas få till följd att den som erkänner en gärning slipper straff, medan den som förnekar blir straffad. Det skulle kunna minska benägenheten hos den som vill komma i åtnjutande av strafflindring att hävda sin rätt i de fall där vederbörande inte delar den bedömning som den lagförande myndigheten gör. Denna invändning bär dock inte heller. Vårt förslag innebär endast att den som erkänner och på ett märkbart sätt bidrar till utredningen av brottet får en viss lindring av påföljden i förhållande till straffvärdet. Förslaget innebär inte att den som väljer att förneka eller vägrar att medverka i utredningen kan drabbas av ett straff som är strängare än vad som motsvarar brottslighetens straffvärde.

Vi föreslår att det som en särskild grund för lindrigare påföljd eller kortare straff bör anges att den misstänkte på ett märkbart sätt medverkat till utredningen av det egna brottet. Frågan är då om det går att säga något om hur stor påverkan på påföljdsbestämningen sådan medverkan bör få. För att strafflindring skall fungera som incitament för misstänkta att medverka i utredningen av sina brott bör den strafflindring som sker vara påtaglig. Enligt vår uppfattning är det dock inte möjligt att närmare ange vilken betydelse den tilltalades medverkan i utredningen skall få i varje enskilt fall. Även om vår utgångspunkt är att den tilltalades medverkan skall vara av viss omfattning för att leda till strafflindring, så kan ändå omfattningen av medverkan skilja mellan olika situationer. Vidare kan det i varje enskilt fall finnas omständigheter utöver medverkan i utredningen som påverkar straffvärdet, påföljdsvalet och straffmätningen i såväl mildrande som skärpande riktning.

I detta sammanhang uppstår också frågan om det bör vara möjligt att gå under straffskalan för brottet i större utsträckning än vad som anges i 29 kap. 5 § andra stycket brottsbalken. Om särskilda skäl påkallar det, får rätten döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet med hänvisning till någon av omständigheterna som är angivna i 29 kap. 5 § första stycket. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att tillämpningsområdet för bestämmelsen anses något vidare än för äldre bestämmelser, men att restriktiviteten fortfarande skall iakttas med att underskrida den aktuella straffskalan för ett brott (prop. 1987/88:120 s. 97).

Tidigare fanns det en liknande formulering i 29 kap. 3 § andra stycket brottsbalken. Enligt bestämmelsens dåvarande lydelse fick dömas till lindrigare straff än som var föreskrivet för brottet, om det var uppenbart påkallat med hänsyn till brottets straffvärde. Kravet på att det skulle vara *uppenbart* påkallat togs dock bort år 1994. I förarbetena konstaterades att ändringen medförde att den tröskeffekt som uppenbarhetsrekvisitet inneburit undanröjs. Den nya lydelsen ansågs innebära en anpassning till principen att straffet alltid skall utmätas främst efter brottets straffvärde (prop. 1993/94:130 s. 74, se också Martin Borgeke, SvJT 2004 s. 892–893). Att inte 29 kap. 5 § andra stycket ändrades samtidigt berodde på att den bestämmelsen, till skillnad från 29 kap. 3 §, inte berördes i den aktuella propositionen.

Enligt vår uppfattning innebär kravet på särskilda skäl för att kunna underskrida straffskalan med hänvisning till omständigheterna i 29 kap. 5 § brottsbalken ett hinder för att få så bra effekt

som möjligt av vårt förslag. Följande exempel illustrerar den olägenhet som kan uppstå. Två personer, som båda aktivt medverkat till utredningen av sina brott, döms för förskingring. Den ena personen döms för förskingring av normalgraden, 10 kap. 1 §, och straffvärdet för gärningen bedöms vara sex månader. Eftersom straffminimum för gärningen är 14 dagars fängelse, hindrar inget att fängelsestraffet sätts ner en eller två månader med hänvisning till den föreslagna ändringen i 29 kap. 5 § första stycket 3. Den andra personen döms för grov förskingring, 10 kap. 3 §, men även här anses straffvärdet motsvara sex månaders fängelse. Straffminimum för grov förskingring är dock sex månaders fängelse, så i detta fall krävs det särskilda skäl för att sätta ned straffet på grund av den tilltalades medverkan i utredningen av brottet.

Kravet på särskilda skäl för att gå under straffminimum innebär således tröskeeffekter. Enligt vår uppfattning motverkar det en effektiv tillämpning av vårt förslag. Det finns enligt vår uppfattning inte heller några skäl för att bibehålla den nuvarande lydelsen av 29 kap. 5 § andra stycket brottsbalken. Det gäller särskilt mot bakgrund av att motsvarande bestämmelse i 29 kap. 3 § andra stycket ändrades redan år 1994. Förslaget innebär att möjligheten att underskrida straffminimum ökar något oavsett vilken av de omständigheter som räknas upp i 29 kap. 5 § första stycket som är aktuell.

Syftet med vårt förslag är att skapa incitament för den misstänkte att medverka i utredningen av det egna brottet. En ökad sådan medverkan kommer enligt vår uppfattning att leda till snabbare lagföring av vissa brott. Det kan också innebära att fler utredningar leder till åtal och således process i domstol. Därmed skulle belastningen på domstolarna öka. I kapitel 4 lämnar vi vissa förslag som leder till ett effektivare brottmålsförfarande i tingsrätten.

3.7.3 Ett system med kronvittnen bör inte införas

Bedömning: Det bör inte nu införas en särskild bestämmelse som innebär att den tilltalades medverkan vid utredningen av andras brott kan beaktas vid straffmätningen och påföljdsvalet.

Den uppräknade av omständigheter som nu finns i 29 kap. 5 § brottsbalken har sitt ursprung i Fängelsestraffkommitténs förslag. I det sammanhanget diskuterade kommittén om även medverkan i brottsutredningen beträffande andras brott borde kunna påverka straff-

mätningen (SOU 1986:14 s. 452–453). Kommittén ansåg övervägande skäl tala emot ett sådant system och ingen remissinstans framförde en motsatt uppfattning. Även departementschefen delade kommitténs bedömning (prop. 1987/88:120 s. 92). Med hänvisning till anglosaxisk rättstradition brukar en person, som får fördelar på grund av de uppgifter han eller hon lämnar om andras brott, kallas kronvittne.

I och för sig ansågs ett system med kronvittnen i viss mån kunna underlätta polisens arbete. Fängelsestraffkommittén ansåg dock att en sådan lösning var behäftad med flera nackdelar. En var att en sådan ordning skulle uppmuntra ett beteende som normalt ses som mindre tilltalande, nämligen att skvallra på andra. Det vägde dock inte så tungt. Kommittén ansåg att det var allvarligare att man inte kunde bortse från risken att de dominerande brottslingarna, genom lögnen om andra svagare individer som de inte har så mycket att frukta från eller genom dimridåer om svårutredda händelser, försökte skaffa sig fördelar. En annan invändning var att ett system med kronvittnen, för att ge positiv effekt, måste innebära att polisen förespeglade den misstänkte vissa fördelar. Det kunde då finnas en risk att polisen eller åklagaren skulle kunna frestas att förespegla större fördelar än domstolen kunde förväntas ge.

Kartellbekämpningsutredningen hade i uppdrag att analysera vissa frågor som rörde effektiviteten hos regelverket för att motverka överträdelser av konkurrenslagstiftningens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande ställning. I utredningens uppdrag ingick bl.a. att pröva behovet av och förutsättningarna för regler om nedsättning av konkurrens-skadeavgift för företag som avslöjar konkurrensbegränsningar. I den delen diskuterade utredningen olika argument kring ett system med kronvittnen (SOU 2001:74 s. 102–105). Regeringen gjorde bedömningen att de i sig mycket välgrundade invändningar som i andra sammanhang anförts mot införandet på straffrättens område av ett s.k. kronvitnesssystem inte hade samma styrka när det gällde det konkurrensrättsliga området (prop. 2001/02:167 s. 33–34). Det berodde bl.a. på att det inom konkurrensrätten är fråga om en sanktionsavgift som riktar sig mot företag. Regeringen slog vidare fast att ett system med nedsättning eller eftergift av konkurrens-skadeavgift borde ses som en undantagslösning utanför det straffrättsliga området, med relevans enbart för konkurrensrätten.

Ett annat argument som kan anföras mot ett system med kronvittnen är att bevisvärdet av de uppgifter ett kronvittne lämnar kan

ifrågasätts. I föregående avsnitt har vi konstaterat att så länge det endast är fråga om straffnedsättning för uppgifter som lämnas om egen brottslighet, så är vinsterna av att lämna felaktiga uppgifter små eller obefintliga. Förhållandena är annorlunda när det gäller uppgifter om andras brott. Att felaktigt lämna sådana uppgifter innebär ju inte att man belastar sig själv utan andra och dessutom har möjlighet att få fördelar av det. Uppgifternas tvivelaktiga bevisvärde innebär enligt vår mening att man kan ifrågasätta om ett kronvitnesssystem verkligen märkbart ökar effektiviteten i brottsutredningarna.

I avsnitt 3.6 har vi redogjort för hur frågan om kronvittnen bedömts i Danmark, Norge och Finland. I Danmark har numera införts en bestämmelse som innebär att det som en förmildrande omständighet vid straffmätningen kan beaktas att gärningsmannen lämnat upplysningar som är avgörande för utredningen av andras brott (straffeloven § 82, 10 pkt.). Även i Norge tycks det i praxis ha accepterats att straffnedsättning sker för uppgifter som lämnas om andra, i vart fall när det rör allvarliga narkotikabrott. Finland har dock i det senaste lagstiftningsärendet helt avvisat att införa ett system med kronvittnen.

De argument som har förts fram mot ett system där även uppgifter om andras brottslighet kan leda till straffnedsättning är av sådant slag att de bör beaktas. Det är också svårt att bedöma effektivitetsvinsterna av ett sådant system, särskilt med hänsyn till frågan om bevisvärdet av uppgifterna. Vi anser därför att det inte nu bör införas någon uttrycklig bestämmelse i 29 kap. 5 § första stycket brottsbalken om att medverkan i utredningen av andras brott kan leda till lindring av påföljden för de egna brotten. Av förarbetena till 29 kap. 5 § framgår att i den mån uppgifter om andras brott skulle kunna anses motivera ett mildare straff kan strafflindring ske med stöd av 29 kap. 5 § första stycket 8. Enligt vår uppfattning är denna möjlighet för närvarande tillräcklig för att tillgodose de fall då det kan anses befogat att beakta medverkan i utredningen av andras brott vid påföljdsbestämningen.

4 Brottmålsförfarandet vid erkännande

4.1 Sammanfattning av bedömningar och förslag

- En reform rörande handläggningen av erkända brottmål bör avse institutet brottmåls avgörande på handlingarna i tingsrätten och innebära att detta system byggs ut.
- Om åklagaren anser att målet kan avgöras utan huvudförhandling skall stämningsansökan innehålla ett bestämt yrkande om påföljd för brott.
- Åklagaren bör redan i stämningsansökan ange om målet kan avgöras på handlingarna. Åklagaren bör i samband med åtalet även ange sådana särskilda omständigheter som han eller hon enligt brottsbalken har tagit hänsyn till vid sitt yrkande i påföljdsdelen. Särskilt bör det åligga åklagaren att ange på vilket sätt och i vilken omfattning som den misstänkte har underlättat utredningen.
- Om huvudförhandling varken begärs av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet får tingsrätten utan huvudförhandling meddela dom i brottmål, om
 - den tilltalade vid tiden för brottet fyllt 18 år,
 - den tilltalade erkänt gärningen,
 - åklagaren har framställt ett bestämt yrkande i fråga om påföljd, och
 - rätten inte finner skäl att döma till en påföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än den som åklagaren har angett.
- Vid avgörande av brottmål utan huvudförhandling i sådana fall skall tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.
- Utsagor som avgetts under förundersökningen får läggas till grund för domen i syfte att stödja ett erkännande som den tilltalade har avgett.

4.2 Brottmålsförfarandet vid allmänt åtal

4.2.1 Historik

Processen vid domstol enligt gamla rättegångsbalken brukar betecknas som muntligtprotokollarisk. Förfarandet i underrätten byggde på grundsatsen att parternas anföranden och övrigt material i regel skulle läggas fram muntligt. Det var dock inte ovanligt att det av polisen upprättade förundersökningsprotokollet tjänade som ledning för hela förfarandet inför domstolen. Exempelvis kunde vittnesberättelser läsas upp ur det protokollet och ett vittnesförhör inför rätten begränsas till frågan om vittnet hade något att tillägga eller ändra. Vid rätten skulle ett protokoll föras över allt som förekommit och endast det protokollet tjänade sedan som grund för avgörandet. På grundval av domstolsprotokollet kunde alltså målet avgöras av personer som inte tidigare deltagit i förfarandet. Vid överklagande var förfarandet i regel helt och hållet skriftligt.

Vid rättegångsbalkens införande år 1948 bröt man radikalt med det äldre systemet. Det nya system som då infördes innebar att ett brottmål inte skulle i underrätt kunna prövas i sak annat än på grundval av vad som förekommit vid en huvudförhandling. Huvudförhandlingen skulle i stort sett vara rent muntlig och vid den skulle i princip allt bevismaterial presenteras i omedelbar form. Om ett vittne var ur stånd att inställa sig vid huvudförhandlingen eller om hans eller hennes inställelse skulle medföra synnerlig kostnad eller synnerlig olägenhet kunde dock enligt 36 kap. 19 § rättegångsbalken vittnesförhöret tillåtas att ske utom huvudförhandling. Bevis som tagits upp utanför huvudförhandlingen skulle enligt 35 kap. 13 § tas upp på nytt vid den, om det var av betydelse i målet och det inte förelåg något hinder för ett omförhör. Om det för brottet inte kunde följa straffarbete och saken nöjaktigt kunde utredas, fick målet avgöras utan hinder av att den tilltalade inte inställt sig personligen vid huvudförhandlingen.

En grundprincip i rättegångsbalken är fortfarande att ett brottmål vid tingsrätt skall prövas på grundval av det som har förekommit vid en huvudförhandling och att bevis skall tas upp omedelbart vid denna. Det har dock under senare år gjorts åtskilliga uppmjukningar av tidigare gällande principer. En särskilt viktig reform genomförs för närvarande (prop. 2004/05:131, bet. 2004/05:JuU29, rskr. 2004/05:307, SFS 2005:683). Genom den reformen görs betydelsefulla ändringar i rättegångsbalken bl.a. när det gäller förberedelsesammanträden i

brottmål, möjligheterna att ta upp bevisning utom huvudförhandling, möjligheterna att avgöra ett brottmål i sak utan någon huvudförhandling (avgörande "på handlingarna") och möjligheterna att låta ett redan före huvudförhandlingen presenterat material utgöra grund för domen i målet. En viktig del av reformen gäller användningen av videoteknik i rättegång. I den delen innebär reformen att rätten, när det finns särskilda skäl, har möjlighet att besluta att en part eller annan som skall delta i ett sammanträde skall göra detta genom ljudöverföring (telefon) eller genom ljud- och bildöverföring (video), om det inte är olämpligt med hänsyn till ändamålet med personens inställelse och övriga omständigheter. Reformen träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

4.2.2 Officialprincipen i domstolsförfarandet

Brottmålsprocessen enligt rättegångsbalken präglas i betydande utsträckning av den s.k. officialprincipen som innebär att rätten i skilda hänseenden har möjlighet att besluta utan några yrkanden eller åberopanden från parterna och kanske till och med utan att parterna har fått någon förvarning om innehållet i rättens kommande beslut. Endast i relativt begränsad omfattning tillämpas officialprincipens motsats, den s.k. dispositionsprincipen, i brottmål.

Processens ram vid allmänt åtal bestäms visserligen i ett viktigt hänseende genom åklagarens beskrivning av den gärning som läggs den tilltalade till last, men i övrigt har rätten enligt rättegångsbalken i stort sett fria händer. Ingenting i rättegångsbalken hindrar sålunda rätten från att bedöma den åtalade gärningen som ett annat slags brott än det som parterna har tänkt sig och rätten är fri också när det gäller valet av tillämpligt lagrum beträffande gärningen. Under senare år har dock genom flera avgöranden från HD och Europadomstolen slagits fast att den tilltalade på ett eller annat sätt behöver ha getts tillfälle att föra fram sina synpunkter för att rätten skall kunna göra en sådan avvikelse från åklagarens uppläggning av åtalet som skulle ha kunnat föranleda den tilltalade att komma med andra invändningar eller annan argumentation (se t.ex. NJA 2004 s. 757; jfr den kontradiktoriska principen som innebär att ingen skall dömas ohörd).

När det gäller processmaterialet är att märka att rätten fritt kan höra vittnen och sakkunniga eller kräva in skriftliga bevis som inte åberopats av parterna. Rätten kan också fritt höra sådana vittnen och sakkunniga som åberopats av parterna om annat än om de omständig-

heter som parterna ansett ha betydelse. Rätten kan till och med förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen. Numera brukar rätten dock endast i rena undantagsfall agera ex officio när det gäller vittnesbevisning eller skriftlig bevisning på annat sätt än i den formen att rätten genom s.k. materiell processledning får parterna att uppmärksamma ett förekommande problem. Regeln om rättens möjlighet att ge förelägganden till åklagaren synes numera vara i det närmaste obsolet.

Rätten förutsätts enligt rättegångsbalken kunna under rättegången ex officio fritt besluta om tvångsmedel, t.ex. om häktning, beslag eller husrannsakan. Tidigare var det inte helt sällan förekommande att under huvudförhandlingen ett beslut om häktning kom som en blixtnedslåg från klar himmel för den tilltalade. Numera framgår dock av HD:s avgöranden i NJA 1992 s. 499 och 1993 s. 161 att den som inte redan före huvudförhandlingen har varit häktad aldrig bör häktas i samband med domen utan att han eller hon har fått tillfälle att framföra sina synpunkter på häktningsfrågan. Att rätten ex officio beslutar om beslag eller husrannsakan torde numera vara ytterst ovanligt.

Det är enligt rättegångsbalken inte avsett att åklagaren skall framställa något yrkande i påföljdsdelen. I den delen förutsätts rätten agera helt självständigt. Likväl förekommer det numera relativt ofta att en åklagare i ett slutanförande vid en huvudförhandling eller i ett överklagande uttrycker en mer eller mindre bestämd uppfattning om påföljden. Under inga omständigheter är rätten bunden av vad åklagaren i det hänseendet anger, men det torde vara mindre vanligt att rätten dömer till ett strängare straff än det som åklagaren angett. När det gäller andra påföljdsformer än straff är det numera regelmässigt så att rätten inte dömer till påföljden utan att denna har varit föremål för parternas uppmärksamhet under processen. Den egendomlighet som tidigare låg i att en högre rätt även när endast den tilltalade överklagat kunde ändra en påföljd som t.ex. villkorlig dom till ett långvarigt fängelsestraff togs bort genom lagändring år 1988 (prop. 1988/89:2, 1988/89:JuU4, rskr. 1988/89:24, SFS 1988:1369).

Det är enligt rättegångsbalken inte heller avsett att åklagaren skall framställa yrkanden om t.ex. förverkande enligt 36 kap. brottsbalken eller om utvisning enligt utlänningslagen, även om åklagare ofta uppfattar det som sin plikt att framställa de yrkanden som i sådant hänseende är påkallade. Rätten förutsätts oavsett yrkande alltid ha det fulla ansvaret och kunna agera fritt. I linje med detta ligger att rätten i princip skall kontrollera förundersökningsprotokollet för att se om

det under förundersökningen har förekommit t.ex. beslut om beslag som enligt 27 kap. 8 § femte stycket rättegångsbalken kräver ett ställningstagande i rättsens dom. Någon mer omfattande undersökningsplikt kan dock med hänsyn till nuvarande åklagarpraxis inte anses åligga rätten (jfr SOU 1995:47 s. 433). Ett förverkande kan tänkas ske i strid mot åklagarens vilja (se t.ex. NJA 1975 s. 131). I prop. 1993/94:159 (s. 21) angavs dock att en åklagares inställning till en fråga om utvisning under alla förhållanden bör framgå av stämningansökningen och Riksdagens justitieutskott instämde i detta uttalande (1993/94:JuU5y). Enligt vad HD uttalat (NJA 1999 s. 149) kan utvisning inte beslutas eller tiden för utvisning förlängas utan att den tilltalade i vart fall getts tillfälle att yttra sig i utvisningsfrågan.

4.2.3 Förberedelsesammanträde i brottmål

Rätten får i brottmål hålla sammanträde för förberedelse av målet med parterna och andra som berörs, men enligt nu gällande regler endast om det föreligger särskilda skäl. När regeln tillkom år 1987 uttalades i motiven (prop. 1986/87:89 s. 232) att det för att sammanträde skall hållas måste finnas ett starkt behov av att parterna före huvudförhandlingen träffas under rättsens ledning. En förutsättning för sammanträde bör enligt motiven alltid vara att den totala resursåtgången för målets avgörande kan antas minska genom sammanträdet. Redan av detta följer enligt motiven att ett sammanträde bör äga rum i princip endast i mål som rör omfattande eller komplicerad brottslighet. Ett sammanträde kan avse själva huvudfrågorna i målet eller ägnas åt vissa rättegångsfrågor eller åt bevisupptagning utom huvudförhandling.

Vid den år 2005 antagna reformen av balken har emellertid kravet på särskilda skäl för ett förberedelsesammanträde ersatts av kravet att ett sådant sammanträde behövs för målets förberedelse eller av något annat skäl. Lydelsen ger rätten en relativt stor frihet att bestämma.

4.2.4 Bevisupptagning utom huvudförhandling

Muntlig bevisning skall, som redan nämnts, i normala fall tas upp vid huvudförhandlingen. Enligt 36 kap. 19 § rättegångsbalken i dess nuvarande lydelse får dock förhör med ett vittne äga rum utom huvudförhandling, om vittnet inte kan infinna sig vid huvudförhandlingen

eller om en inställelse vid huvudförhandlingen skulle medföra kostnader eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av att förhöret hålls vid huvudförhandlingen. I princip samma regler som för vittnesförhör gäller i fråga om bevismedlen skriftligt bevis och syn.

Nya regler om möjligheter för rätten att ta upp bevisning utom huvudförhandling har tillkommit genom 2005 års förut omnämnda reform. En bevisupptagning får sålunda äga rum utom huvudförhandling även när det kan antas att målet kan komma att avgöras utom huvudförhandling. Enligt motiven (prop. 2004/05:131 s. 153) bör dock i brottmål denna möjlighet användas med försiktighet. I sammanhanget är att märka att rätten enligt 35 kap. 6 § och 13 § första stycket rättegångsbalken ex officio skall anordna omförhör, om rätten finner att ett sådant förhör är av betydelse i målet och det inte finns något hinder mot att ta upp beviset på nytt.

Vid en bevisupptagning utom huvudförhandling får enligt gällande rätt inte förekomma någon annan handläggning, om det inte är av synnerlig vikt för utredningen. Detta krav tas dock bort genom 2005 års reform.

4.2.5 Presentationen av processmaterial vid en huvudförhandling

Den ursprungliga principen i rättegångsbalken att en huvudförhandling genomgående skulle vara muntlig luckrades upp genom en reform år 1987. Enligt vad som numera gäller får parterna vid en huvudförhandling ge in eller läsa upp skriftliga inlagor eller andra skriftliga anföranden, om rätten finner att detta skulle underlätta förståelsen av ett anförande eller i övrigt vara till fördel för handläggningen (46 kap. 6 § rättegångsbalken). Reformen innebar också att rätten numera får besluta att skriftliga bevis skall anses upptagna vid huvudförhandlingen utan att de läses upp vid denna (46 kap. 7 § första stycket). Som förutsättning anges att rättens ledamöter har tagit del av beviset och det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna. Bestämmelsen har getts analog tillämpning i fråga om t.ex. skriftliga sakkunnigutlåtanden som inte är att anse som skriftliga bevis i rättegångsbalkens mening.

Genom den år 2005 antagna reformen sker väsentliga utvidgningar av möjligheten att få en skriftlig handling beaktad som processmaterial trots att den inte har föredragits vid huvudförhandlingen. Om rätten

finner det lämpligt får sålunda enligt 46 kap. 6 och 9 §§ rättegångsbalken yrkanden framställas, sakframställningar göras, bevisning framläggas och personalia presenteras genom att en part hänvisar till handlingar i målet. Med handlingar avses även t.ex. en videoupptagning som gjorts vid ett tidigare sammanträde inför rätten. Något som dock aldrig får ske genom hänvisningar är slutanförenden (46 kap. 10 §). Det är vidare att märka att det inte kommer att vara möjligt att vid huvudförhandlingen hänvisa till sådan bevisning som över huvud taget inte får läggas fram vid en huvudförhandling, t.ex. en berättelse som någon har avgett inför polis eller åklagare (35 kap. 14 § första stycket). Reformen innebär dock att en huvudförhandling kan få en helt annan karaktär än tidigare, t.ex. i det fallet att den tilltalade har erkänt gärningen.

4.2.6 Avgörande av målet trots att den tilltalade inte infunnit sig vid en huvudförhandling

Om den tilltalade uteblir från eller inte infinner sig personligen i enlighet med kallelse till en huvudförhandling skall enligt 46 kap. 2 § rättegångsbalken förhandlingen ställas in, om målet inte kan avgöras trots att den tilltalade uteblivit. Möjligheterna att avgöra målet regleras i 46 kap. 15 a §. En grundläggande förutsättning som alltid måste vara uppfylld är att saken kan utredas tillfredsställande. I övrigt anges i den sistnämnda paragrafen ett flertal situationer i vilka målet får avgöras i den tilltalades frånvaro. Av intresse i nu förevarande sammanhang är främst det fallet att det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst tre månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådana påföljder i förening. Med de nu angivna påföljderna skall likställas förordnade vid sammanträffande av brott om att enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 brottsbalken en tidigare ådömd påföljd skall avse det nya brottet.

Om huvudförhandlingen äger rum trots att den tilltalade inte är närvarande skall rätten enligt 46 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken se till att det ur handlingarna, dvs. främst förundersökningsprotokollet, läggs fram vad han eller hon har anfört. I övrigt handläggs målet i stora delar på samma sätt som om den tilltalade hade infunnit sig. För rätten gäller sålunda de vanliga domförhetsreglerna, förhandlingen är i princip offentlig och åklagaren framställer sitt yrkande och håller sin sakframställning på samma sätt som om den tilltalade varit där. I princip kan vidare t.ex. vittnesförhör hållas utan

hinder av frånvaron. Den angivna grundförutsättningen för målets avgörande, att saken kan utredas tillfredsställande, medför dock betydande begränsningar i möjligheterna att ta upp bevisning i den tilltalades frånvaro.

I samband med att bestämmelserna i 46 kap. 15 a § rättegångsbalken ändrades år 1982 till att gälla även fängelsefall förutsatte Lagrådets majoritet i sitt yttrande (prop. 1981/82:105 s. 15) att bara sådana mål skulle komma att tas upp där redan en summarisk genomgång av handlingarna ger en entydig uppfattning såväl i skuldfrågan som beträffande påföljden. Lagrådets majoritet uttalade vidare att villkoret om en tillfredsställande utredning borde upprätthållas så att det måste föreligga antingen ett klart erkännande av den misstänkte under förundersökningen eller enbart sådana invändningar som med hänsyn till upplysta eller kända förhållanden kan lämnas utan avseende. Mål där muntlig bevisning skall förekomma borde således, enligt vad Lagrådets majoritet angav, inte räknas hit. I sin anmälan av lagrådsyttrandet förklarade föredragande departementschefen att det endast om utredningen i ansvarsfrågan är entydig kan komma i fråga att avgöra målet trots utevaron.

4.2.7 Avgörande av målet på handlingarna

Tidigare fanns det inga uttryckliga bestämmelser i rättegångsbalken om att en tingsrätt kunde avgöra ett brottmål utan huvudförhandling. Trots detta har tingsrätten alltid ansetts kunna avvisa ett åtal, avskriva ett mål på grund av återkallelse eller, på grund av att åtalet lagts ned, meddela en frikännande dom enligt 20 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken utan att det har hållits någon huvudförhandling. I inget av dessa fall prövas målet i sak. För prövningen i högre rätt har det ända sedan balkens tillkomst funnits regler om avgörande av brottmål på handlingarna.

En möjlighet att i tingsrätt avgöra ett brottmål i sak på handlingarna har tillkommit genom 2005 års ändringar i balken. En förutsättning för ett sådant avgörande är enligt nyinförda 45 kap. 10 a § rättegångsbalken att det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter. En annan förutsättning är att en huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet. I mål mot den som inte har fyllt 18 år skall tingsrätten hålla huvudförhandling även om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter. Rekvisitet att det inte får finnas anledning att döma

till annan påföljd än böter innebär att det är den påföljd som kan bli aktuell i det enskilda fallet som är avgörande.

Skälet till att en huvudförhandling kan behövas med hänsyn till utredningen torde i många fall vara att muntlig bevisning förekommer. Det finns dock enligt de nya reglerna vissa möjligheter för rätten, om än kanske relativt små, att enligt 36 kap. 19 § rättegångsbalken ta upp muntlig bevisning utom huvudförhandling och sedan avgöra målet på handlingarna. Samma möjlighet finns enligt 39 kap. 2 § i fråga om syn. Det förhållandet att den tilltalade nekar till gärningen eller i vart fall inte uttryckligen erkänner den har i motiven (se prop. 2004/05:131 s. 251) inte i sig ansetts utesluta att målet kan avgöras utan huvudförhandling. Som exempel nämns i motiven mål om vissa förnekade trafikbrott där det finns skriftliga vittnesberättelser som kan godtas som bevisning enligt reglerna i 35 kap. 14 § första stycket 3. Som andra exempel nämns mål om rattfylleri eller narkotikabrott där det finns rapporter från alkoholutandningsprov respektive narkotikanalys. Att en huvudförhandling inte får behövas med hänsyn till utredningen innebär vidare enligt motiven att den tilltalade kan förväntas ta till vara sin rätt – t.ex. föra fram sina synpunkter eller åberopa bevisning – lika väl i skrift som vid en muntlig förhandling.

En åklagare som anser att ett visst mål bör prövas på handlingarna bör enligt 45 kap. 10 § rättegångsbalken i dess nya lydelse ange detta i stämningsansökan. Innan målet avgörs på handlingarna skall enligt 45 kap. 10 a § den tilltalade informeras om att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling och om sin rätt till en sådan förhandling. Det normala bör enligt motiven vara att informationen lämnas redan i samband med stämningen. Det är dock enligt motiven inget som hindrar att informationen lämnas i ett senare skede av handläggningen.

Parterna skall, om de inte kan anses redan ha slutfört sin talan, ges tillfälle till detta innan målet avgörs i sak på handlingarna. Om det efter det att parten har slutfört sin talan men innan tingsrätten avgjort målet på handlingarna tillkommer t.ex. ytterligare åtal, får handläggningen återupptas och frågan om målet kan avgöras på handlingarna omprövas.

Vid ett avgörande på handlingarna skall enligt 30 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken domen grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet. Tingsrätten är enligt 1 kap. 3 § vid ett avgörande på handlingarna alltid domför med en lagfaren domare, dvs. i princip oberoende av vilket straff som är föreskrivet för brottet. Samma domförhet gäller enligt 1 kap. 3 b § andra

stycket vid huvudförhandling när det är fråga endast om böter. Med nuvarande regler har valet av handläggningsform alltså inte någon betydelse i domförhetskänseende, eftersom ju ett avgörande på handlingarna kan ske endast i bötesfall.

4.2.8 Processmaterialet vid målets avgörande på handlingarna

Enligt 30 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken skall, när ett brottmål avgörs utan huvudförhandling, domen grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet. I första hand innefattar detta givetvis de skrivelser som parterna har gett in till rätten. Det innefattar även inspelningar från förhör som rätten hållit utom huvudförhandling, t.ex. vid ett förberedande sammanträde eller vid ett sammanträde som under förberedelsen hållits för bevisupptagning utom huvudförhandling. Om det på grund av 35 kap. 13 § första stycket behöver ske ett omförhör kan målet dock givetvis inte avgöras på handlingarna.

I vad mån protokoll eller anteckningar från förundersökningen kan utgöra processmaterial är något osäkert. Åklagaren skall enligt 45 kap. 7 § rättegångsbalken, då åtalet väcks eller så snart som möjligt därefter, till rätten ge in dessa handlingar samt de skriftliga handlingar och föremål som han eller hon vill åberopa som bevis. Ordalagen i nyss nämnda 30 kap. 2 § andra stycket synes närmast kunna uppfattas på det sättet att lagrummet omfattar allt det material som åklagaren ger in. I 1949 års kommentar till rättegångsbalken av Gärde m.fl. (s. 405) sägs dock att förundersökningen inte ingår som självständigt processmaterial vid ett avgörande på handlingarna. Detta gäller enligt kommentaren särskilt de delar av protokollet som upptar utsagor av personer som hörts vid förundersökningen. Däremot torde det enligt kommentaren inte föreligga något hinder mot att ta hänsyn till upplysningar av mer objektiv karaktär, t.ex. angående brottsplatsens belägenhet och andra lokala förhållanden, den tilltalades levnadsomständigheter och liknande. Kommentarruttalandena, som synes ha gjorts utan något direkt stöd i lagmotiven, måste ses mot bakgrund av att de enda bestämmelser som vid tiden för uttalandena fanns om avgöranden på handlingarna av ett brottmål avsåg handläggningen i högre rätt. Självklart kan det inte komma i fråga att vid överklagande en högre rätt vid avgörande av målet använder förundersökningsprotokollet i större omfattning än den lägre rätten kunnat göra detta. Om en tingsrätt avgjort målet efter principerna

för huvudförhandling, kan hovrätten sålunda inte tillåtas att utnyttja förundersökningsprotokollet som processmaterial ens om målet där avgörs på handlingarna (se Fitger, Rättegångsbalken 4, s. 51:52). Ut-talandena i 1949 års kommentar kan därmed knappast anses vara i sig tillräckliga för ett antagande att tingsrätten enligt det nya syste-met för avgörande av brottmål inte kan utnyttja förundersöknings-protokollet som processmaterial.

Emellertid måste man också beakta reglerna i 35 kap. 14 § första stycket rättegångsbalken om att en berättelse som någon har avgett skriftligen med anledning av en redan inledd eller förestående rät-tegång eller en uppteckning av en berättelse som någon med anledning av en sådan rättegång har lämnat inför åklagare eller polismyndig-het eller annars utom rätta inte får åberopas som bevis i rättegång annat än i speciella fall. Dessa fall anges i tre skilda punkter i paragra-fens första stycke. Det gäller fall där det är särskilt föreskrivet (första punkten), där förhör med den som lämnat berättelsen inte kan hållas vid eller utom huvudförhandling eller i övrigt inför rätten (andra punkten) och fall där det finns särskilda skäl med hänsyn till de kost-nader eller olägenheter som ett förhör vid eller utom huvudförhand-ling kan antas medföra, vad som kan antas stå att vinna med ett så-dant förhör, berättelsens betydelse och övriga omständigheter (tredje punkten).

Exempel på fall där det är särskilt föreskrivet att en utsaga som tagits in i förundersökningsprotokollet kan bli processmaterial ger 46 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken där, för det fallet att en huvudförhandling i tingsrätt äger rum trots att målsäganden eller den tilltalade uteblivit, sägs att rätten i den mån det behövs skall se till att ur handlingarna läggs fram vad den frånvarande har anfört. Man skulle kunna se också den förut nämnda bestämmelsen i 30 kap. 2 § andra stycket om att domen vid måls avgörande skall grundas på handlingar-nas innehåll som en bestämmelse av samma slag, dvs. en bestämmelse som gör undantag från förbudet i 35 kap. 14 § första stycket mot skriftliga berättelser enligt den paragrafens första punkt. Så förefaller man dock inte att ha uppfattat rättsläget vid tillkomsten år 2005 av de nya reglerna om avgörande av brottmål på handlingarna. De enda undantag från den angivna paragrafens förbud som man för på tal är nämligen sådana som följer av den tredje punkten i 35 kap. 14 § första stycket (se prop. 2004/05:131 s. 251).

4.2.9 Erkännande som bevisning

Med erkännande avses inom processrätten det förhållandet att någon som är part godkänner ett för honom eller henne oförmånligt faktum. Enligt den legala bevisteori på vilken 1734 års lag byggde var den tilltalades erkännande ett tillräckligt bevis i brottmål. Det successiva införandet av den fria bevisprövningen som i praxis följde efter införandet av den lagen medförde att erkännandets enastående värde som bevismedel reducerades och erkännandet blev ett bland flera bevismedel. Hela tiden godtog man dock i såväl doktrin som rättspraxis erkännanden som fullt bevis i alla ringare brottmål (se Inger, Erkännandet i svensk processrätts historia II, s. 316). Vid tillkomsten av den nuvarande rättegångsbalken, som bygger på den fria bevisprövningen, fick erkännandets bevisvärde en bestämd reglering endast för de förlikningsbara tvistemålen. För övriga mål, däribland brottmålen, anges endast att rätten med hänsyn till omständigheterna skall pröva vilken verkan en parts erkännande kan ha som bevis (35 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken).

Processlagberedningen uttalade i motiven (SOU 1938:44 s. 380) att i brottmål den tilltalades erkännande inte har annan betydelse än andra upplysningskällor och att domaren sålunda har att pröva erkännandets sanning. Enligt vad beredningen samtidigt uttalade är det uppenbart att i mål om grovt brott, där kravet på fullständig utredning gör sig starkt gällande, den tilltalades erkännande inte kan läggas till grund för domen med mindre det styrks av andra omständigheter. I mål rörande mindre brott kan däremot enligt beredningen ett erkännande anses utgöra tillräcklig bevisning.

Ekelöf framhåller att erkännandet även i modern straffprocess utgör bevisens drottning (Rättegång IV, 6 uppl., s. 54) men som han påpekar är det en viktig fråga hur noggrant rätten skall kontrollera ett erkännande. Han framhåller vidare (a.a. s. 118) att det inte råder någon tvekan om att domstolarna underkastar erkännandets riktighet en helt annan kontroll, när det är fråga t.ex. om ett rån än då åtalet avser ett snatteri och han menar att det främst är detta som ligger bakom påståenden om att beviskravets styrka är beroende av brottets grovhet (jfr NJA 2001 s. 687 där flera omständigheter ledde till att åklagaren inte kunde beviljas resning till nackdel för en tilltalad som frikänts från mordansvar men därefter erkänt mordet; jfr även RH 1994:97).

Det brukar ibland sägas att en tilltalad inte kan erkänna en omständighet som förutsätter teknisk bevisning, t.ex. att han eller hon

vid en bilkörning haft en viss alkoholhalt i blodet. Sådana uttalanden är knappast riktiga. Vad det handlar om är att bevisvärdet av ett erkännande i ett fall av det berörda slaget är mycket lågt. I princip kan alltså alla omständigheter i ett brottmål erkännas av den tilltalade och den skillnad som finns är att ett erkännande i en del fall inte i sig är tillräckligt som bevis för en fällande dom. Det sistnämnda torde gälla samtliga fall där det blir fråga om annan påföljd än böter. Det behövs alltså uppgifter som stödjer erkännandets riktighet och i en del fall måste denna stödjande bevisning vara mycket stark, t.ex. i det nyssnämnda exemplet om alkoholkoncentration i blod. De stödjande uppgifterna måste vid ett avgörande på handlingarna hämtas ur det skriftliga processmaterialet.

4.3 Offentlighet vid förundersökning och i rättegång

Enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning eller s.k. förutredning i brottmål, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Det skyddade intresset är således den brottsbekämpande verksamheten som sådan. Enskildas förhållanden, såväl personliga som ekonomiska, skyddas under förundersökningen enligt 9 kap. 17 §. Skaderekvisitet är vad man betecknar som omvänt, dvs. det finns en presumtion för sekretess. Vidare gäller sekretess för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut om huruvida åtal skall väckas, beslut om att förundersökning inte skall inledas eller beslut om att förundersökning skall läggas ned (9 kap. 18 §). Sekretess begränsar inte en misstänkts och hans eller hennes försvarares rätt enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken att fortlöpande ta del av det som har förekommit vid förundersökningen, i den mån det kan ske utan men för utredningen.

Om åtal väcks blir läget i sekretesshänseende ett annat. Enligt 9 kap. 18 § sekretesslagen upphör nämligen oftast sekretess för en uppgift att gälla hos förundersökningsmyndigheterna, om uppgiften lämnas till domstol med anledning av ett åtal och förundersökningsprotokollet skall enligt 45 kap. 7 § rättegångsbalken ges in till domstolen i samband med åtalet. Sekretessen består dock trots åtal, om sekretess för uppgiften skall gälla hos domstolen enligt 9 kap. 16 §

eller 8 kap. 17 § sekretesslagen, om uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet eller om den finns i en handling som har erhållits från en annan myndighet där sekretess gäller för uppgiften.

I 14 kap. 5 § sekretesslagen finns en bestämmelse som reglerar förhållandet mellan sekretesslagen och andra lagars regler om partsinsyn. Det innebär att den som av en eller annan anledning blivit part i ett förfarande enligt rättegångsbalken, t.ex. i ett ärende om tvångsmedel, i den egenskapen kan få del av förundersökningsmaterialet trots att åtal inte väckts. Vidare har enligt 9 kap. 17 § fjärde stycket målsäganden eller den som trätt i målsägandens ställe under vissa förutsättningar rätt att utan hinder av sekretessen ta del av en nedlagd förundersökning eller en förundersökning som avslutats utan att åtal väckts.

Efter åtal är förundersökningsprotokollet alltså som regel offentligt och detsamma gäller i allmänhet även övriga handlingar i domstolens akt. Ett strafföreläggande träder visserligen i viss utsträckning i stället för åtal, men varken utfärdandet av ett strafföreläggande eller dess godkännande leder till att förundersökningsprotokollet blir offentligt. Däremot är själva strafföreläggandet en offentlig handling.

Bestämmelser om förhandlingsoffentlighet i domstol finns i 5 kap. 1 § rättegångsbalken. Offentlighet är här grundprincipen. Om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram uppgifter för vilka hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen får rätten dock om det är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, förordna om stängda dörrar. Även i vissa andra fall får dörrarna vara stängda.

4.4 Närmare om strafföreläggande

Genom införandet av rättegångsbalken gavs åklagaren rätt att i vissa enklare fall beivra brottslighet genom utfärdande av strafföreläggande. Reglerna om det institutet finns i 48 kap. rättegångsbalken. Strafföreläggande innebär i huvudfallet att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett bötesstraff efter vad åklagaren anser att brottet bör föränleda. Föreläggandet kan ersätta ett åtal. Har ett föreläggande godkänts, gäller det som en dom som har fått laga kraft.

Ursprungligen kunde ett strafföreläggande endast avse böter. Maximala antalet dagsböter som kunde tas upp i ett strafföreläggande var fastställt till 20. Om den misstänkte godkände ett strafföreläggande

som avsåg böter i penningar till ett högre belopp än 100 kronor, skulle föreläggandet underställas rättens prövning. Rätten hade därvid möjlighet att höra den misstänkte. Överensstämde föreläggandet enligt rättens bedömning med lag och var det förelagda straffet inte uppenbart för högt eller för lågt skulle rätten fastställa föreläggandet. Var straffet för högt kunde rätten sätta ned det. I annat fall skulle föreläggandet undanröjas ex officio. Det nu nämnda underställningsförfarandet upphävdes efter några år.

Genom ett flertal successiva reformer har tillämpningsområdet för strafföreläggandeinstitutet utvidgats väsentligt. Bötesstraff får numera enligt huvudregeln föreläggas genom strafföreläggande beträffande alla brott för vilka böter ingår i straffskalan, dock inte normerade böter. Det finns särskilda bestämmelser om föreläggande av bötesstraff för brott som har begåtts av någon som är under arton år. Bestämmelsen i 34 kap. 1 § första stycket 2 brottsbalken om dömande till särskild påföljd vid sammanträffande av brott är tillämplig vid föreläggande av bötesstraff.

Villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter får föreläggas genom strafföreläggande i fall då det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd. Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst.

Har målsäganden anmält enskilt anspråk avseende betalningsskyldighet med anledning av brottet och är omständigheterna sådana att åklagaren enligt 22 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken är skyldig att utföra målsägandens talan, skall också det enskilda anspråket föreläggas den misstänkte till godkännande.

Är brottet förenat med egendoms förverkande, annan sådan särskild rättsverkan eller särskild rättsverkan i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond, skall också denna föreläggas den misstänkte till godkännande. Detsamma gäller kostnad för blodprovstagning och blodundersökning som avser den misstänkte och som har gjorts för utredning om brottet.

Åklagaren får inte utfärda strafföreläggande, om förutsättningar för allmänt åtal inte föreligger, om i föreläggandet inte tas upp alla brott av den misstänkte vilka enligt åklagarens vetskap föreligger till bedömning, om målsäganden förklarat att han eller hon avser att föra en sådan talan om enskilt anspråk med anledning av brottet som avser annat än betalningsskyldighet eller om talan om företagsbot skall föras med anledning av brottet.

Vid den reform genom vilken institutet strafföreläggande kom att omfatta alla fall där böter ingår i straffskalan och det inte är fråga om normerade böter togs upp frågan om ett strafföreläggande också skulle kunna användas i de fall där böter kan följa på brottet endast till följd av straffnedsättningsreglerna i 29 kap. 5 och 7 §§ brottsbalken. Föredragande departementschefen ansåg dock att det inte fanns skäl att införa en sådan möjlighet (prop. 1994/95:23 s. 100). När möjligheten att låta ett strafföreläggande avse villkorlig dom tillkom så angavs i motiven (prop. 1996/97:8 s. 20) att, när sådana omständigheter som avses i de angivna paragraferna föreligger, målet bör underställas domstols prövning, om inte påföljdsbestämningen ändå framstår som uppenbar.

Det kan nämnas att åklagaren i princip har möjlighet att utfärda strafföreläggande utan hinder av att gärningen inte har erkänts. JO (1981/82 s. 98) har hävdats att det dock måste krävas att den misstänkte i huvudsak har vitsordat de faktiska omständigheter som konstituerar brottet, men en fast och stadgad praxis rörande t.ex. brottet vårdslöshet i trafik antyder att strafföreläggande kan utfärdas även i andra fall.

4.5 Överväganden och förslag

4.5.1 Riktlinjer för en reform

Reglerna om vår svenska brottmålsprocess finns i rättegångsbalken och är där uppbyggda kring ett huvudspår. I ett inledande skede skall det, när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts, ske en förundersökning genom polis och åklagare. Under förundersökningen skall enligt 23 kap. 2 § rättegångsbalken utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom eller henne samt målet så beredas att bevisningen kan vid en huvudförhandling i tingsrätten läggas fram i ett sammanhang. På grundval av förundersökningen beslutar åklagaren i fråga om väckande av åtal. Ett åtal väcks av honom eller henne vid en tingsrätt genom en skriftlig stämningsansökan. I den yrkar åklagaren med angivande av lagrum och brottsbeteckning ansvar å den tilltalade för en viss gärning. Rätten delger den tilltalade en stämning, dvs. en uppmaning att svara i målet, och kallar senare till en huvudförhandling. Vid denna är en tingsrätt, när endast bötesstraff kommer i fråga, i de flesta fall domför med en lagfaren domare men i andra brottmål skall rätten

vid huvudförhandlingen bestå av en lagfaren domare samt nämndemän.

Anledningen till att systemet med huvudförhandling infördes genom rättegångsbalken var att man ville skapa de allra bästa förutsättningarna för den fria bevisprövning som skulle känneteckna det nya förfarandet. En huvudförhandling skall därför präglas av muntlighet, omedelbarhet och koncentration även om de regler som finns i rättegångsbalken om detta inte är utformade med alls samma stränghet som tidigare. Genom en reform som genomförts år 2005 och som träder i kraft den dag regeringen bestämmer har det skett betydande uppluckringar i angivna hänseenden. Förhandlingen kommer dock även efter den reformen att i allmänhet vara rent muntlig och omedelbar, men det kommer också att finnas stora möjligheter för en part att presentera det material som han eller hon vill ha beaktat genom att hänvisa till redan ingivna handlingar eller gjorda inspelningar av förhör. Såväl parter som vittnen och andra kommer att i många fall kunna delta i förhandlingen genom en videoöverföring.

Det finns åtskilliga alternativ till det huvudspar som här har tecknats. Särskilt gäller detta sådana fall där den misstänkte erkänner allt det som åklagaren lägger honom eller henne till last, dvs. godtar att han eller hon med den subjektiva inställning som åklagaren gör gällande har förfarit på det sätt som åklagaren påstår under de av åklagaren påstådda yttre omständigheterna. Sålunda kan många erkända fall klaras upp utan domstolsmedverkan genom strafföreläggande och av de fall som går till domstol kan en del avgöras i den tilltalades utvaro från huvudförhandling eller på handlingarna.

Att det finns enklare alternativ för erkända fall hänger samman med att ett erkännande har ett starkt bevisvärde även i ett brottmål. När det gäller ringare brott är erkännandet till och med ett tillräckligt bevis för en fällande dom. När det gäller svårare brott krävs att erkännandet stöds av omständigheterna i övrigt i målet för att det skall kunna läggas till grund för en sådan dom.

När den tilltalade har erkänt det som läggs honom eller henne till last är värdet av huvudförhandlingsprinciperna inte alls lika stort som i förnekade fall. Det behöver ju inte skapas samma goda förutsättningar för den fria bevisprövningen som i andra fall. Genom att förfarandet görs enklare för erkända fall vinner man den stora kriminalpolitiska fördelen att straffet kommer närmare in på brottet. Dessutom vinner man förstås resurser både för parterna och för samhället. Det är mot denna bakgrund viktigt att man i görligaste mån försöker att utnyttja den vilja att medverka som den misstänktes er-

kännande ger uttryck för och att man i enlighet med detta överväger alla reformmöjligheter.

När det gäller utformningen av nya regler om en enkel hantering av erkända fall bör en ledstjärna vara att förfarandet skall leda till ett snabbt avgörande utan onödiga resursinsatser. Systemet skall dessutom både vara rättssäkert och synas vara detta. Att avvikelser från det förut tecknade huvudspåret i allmänhet inte kan ske mot den misstänktes eller en målsägandes vilja följer redan av Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

4.5.2 Val av handläggningsmetod vid en reform

Bedömning: En reform rörande handläggningen av erkända brottmål bör avse institutet brottmåls avgörande på handlingarna i tingsrätten och innebära att detta system byggs ut.

De allra flesta erkända brott beivras med dagens regler utan medverkan av domstol genom institutet strafföreläggande. Det institutet innebär i huvudfallet att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid föreläggs ett bötesstraff efter vad åklagaren anser att brottet bör föranleda. Numera får även villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter föreläggas genom strafföreläggande i fall då det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd och den misstänkte fyllt 18 år när han eller hon begick brottet. Vidare kan ett strafföreläggande omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet. Föreläggandet kan ersätta ett åtal. Ett strafföreläggande som godkänts av den misstänkte gäller som lagakraftvunnen dom. För de allra enklaste fallen finns det regler om föreläggande av ordningsbot från vilka här kan bortses.

Institutet strafföreläggande ersatte när det infördes i svensk rätt genom rättegångsbalken vissa äldre system enligt vilka rätten i de enklaste fallen antingen dömde i den tilltalades utvaro eller i närvaro av en polisman som genom fullmakt från den tilltalade kunde uppträda som ombud för honom eller henne och erkänna brottet. Syftet med reformen var flerfaldigt. Bl.a. framhölls att den misstänkte skulle vinna trygghet, eftersom han eller hon skulle komma att veta vilket straff som han eller hon underkastade sig. Ur den synvinkeln har systemet med strafföreläggande stora fördelar jämfört med en handläggning vid tingsrätt. Tingsrättsprocessen är nämligen

inte så konstruerad att den tilltalade har rätt till besked om påföljden innan han eller hon döms.

Även om institutet strafföreläggande i sin nuvarande utformning klarar av de allra flesta erkända fall finns det anledning att se närmare på möjligheterna till reformer rörande de erkända fallen. Relativt sett är det nämligen fortfarande en ganska stor andel av de brottmål som i dag prövas av domstol som avser erkända brott.

En begränsning av möjligheterna att använda institutet strafföreläggande ligger för närvarande i att ett föreläggande i en del fall inte anses kunna utfärdas när det blir fråga om att vid straffmätningen eller bestämmandet av påföljd utöver brottets straffvärde beakta sådana omständigheter som avses i 29 kap. 5 eller 7 § brottsbalken. När sådana omständigheter som avses i dessa paragrafer föreligger bör enligt motivuttalanden i åtskilliga situationer fallet underställas domstols prövning. Det gäller särskilt när påföljden inte kan stanna vid böter. Det torde inte nu förekomma anledning att i detta hänseende inta någon annan ståndpunkt än som intagits i tidigare lagstiftningsärenden. Särskilt måste man i sammanhanget beakta att förundersökningen blir offentlig endast i de fall som prövas av domstol och att endast ett domstolsförfarande ger möjlighet till lekmannainflytande över avgörandet. I övrigt skulle en utvidgning av tillämpningsområdet för institutet strafföreläggande innebära att man kom att innefatta för det institutet nya påföljder, något som givetvis är långtifrån problemfritt.

Man kan emellertid tänka sig en mellanform mellan att en ansvarsfråga avgörs av domstolen enligt nuvarande regler och att den inom ramen för en summarisk process avgörs genom att den misstänkte godtar ett av åklagaren utfärdat skriftligt föreläggande. En sådan mellanform har funnits tidigare i svensk rätt. Enligt den ursprungliga lydelsen av rättegångsbalken kunde ett strafföreläggande avse böter omedelbart i penningar eller dagsböter, dock högst tjugo. Om strafföreläggandet avsåg böter omedelbart i penningar till högre belopp än 100 kronor skulle enligt 48 kap. 4 § rättegångsbalken i dess ursprungliga lydelse ett föreläggande som godkänts av den misstänkte underställas prövning av den rätt som var behörig att uppta åtal för brottet. Åklagaren skulle ofördröjligen till rätten överlämna det godkända föreläggandet jämte utskrift av protokoll eller anteckningar från förundersökningen, om sådan ägt rum, samt övriga handlingar i ärendet.

I ett underställningsärende var rätten beslutför med en lagfaren domare. Om rätten fann att för prövning av föreläggandet den miss-

tänkte eller annan borde höras hade rätten enligt dåvarande 48 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken möjlighet att besluta om detta på det sätt den fann lämpligt. Fann rätten att föreläggandet överensstämde med lag och att det förelagda straffet inte uppenbart var för högt eller för lågt skulle rätten fastställa föreläggande. Om straffet var uppenbart för högt kunde rätten nedsätta det. I annat fall skulle rätten undanröja föreläggandet varefter åtal kunde väckas i vanlig ordning. Rättens beslut kunde inte överklagas. Det var i nu angivna fall först genom rättens fastställelse som ett föreläggande gällde som lagakraftvunnen dom och kunde verkställas.

En ordning enligt vilken rätten hade att i vissa fall godta ett strafföreläggande för att det skulle bli giltigt skulle kunna ha vissa fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt genom att den misstänkte fick åklagarbeslutet om påföljd kontrollerat av domstol. Systemet med strafföreläggande skulle dock bli relativt komplicerat inte minst när det gäller den tekniska hanteringen. Fördelarna skulle knappast uppväga nackdelarna.

Ett mer konventionellt alternativ erbjuds främst av möjligheterna att låta tingsrätten avgöra erkända mål utan någon huvudförhandling, dvs. på handlingarna. Genom en reform år 2005 har det införts möjligheter för tingsrätter att avgöra bötesmål på handlingarna när huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet. Reformen ansluter i den delen helt och hållet till de förslag som lades fram av 1999 års rättegångsutredning i betänkandet *En modernare rättegång* (SOU 2001:103). Vid reformen sågs – i enlighet med betänkandet – möjligheterna att låta mål avgöras på handlingarna ur en relativt snäv synvinkel (se prop. 2004/05:131). Exempelvis synes möjligheterna att låta nämndemän medverka vid ett avgörande på handlingarna eller att vid avgörande på handlingarna ge den tilltalade en bättre förutsebarhet när det gäller påföljden inte ha varit föremål för närmare överväganden. Det har vid reformen inte heller gjorts någon åtskillnad mellan erkända fall och övriga. Att man går vidare i reformarbetet rörande möjligheterna till avgörande av brottmål på handlingarna synes mot den nu angivna bakgrunden vara följdriktigt. En reform rörande handläggningen av de erkända fallen bör alltså avse institutet brottmålsavgörande på handlingarna i en tingsrätt och innebära att detta system byggs ut.

De år 2005 antagna reglerna om avgörande av brottmål i tingsrätt på handlingarna kan, som redan nämnts, tillämpas endast i de fall där påföljden blir böter. Detta kan jämföras med att rätten vid av-

görande av ett brottmål i den tilltalades utvärdering kan döma till fängelse i tre månader, villkorlig dom eller skyddstillstånd eller sådana påföljder i förening och detta även om brottet inte skulle vara erkänt. Eftersom man i normalfallet inte kan tillåta att målet avgörs på det sättet när det behöver ske ett förhör med ett vittne eller annan är det material som står till buds för rätten i stort sett detsamma som om målet skulle ha avgjorts på handlingarna. Redan detta talar för att man bör kunna utvidga tillämpningsområdet för institutet avgörande på handlingarna. Om man inom ramen för det institutet kan åstadkomma samma förutsebarhet för den tilltalade i fråga om påföljd m.m. som den han eller hon har vid ett strafföreläggande skapas nya förutsättningar för en utvidgning av tillämpningsområdet för institutet utan att rättssäkerheten tröskas för när. Detsamma gäller om man även i övrigt kan förbättra utredningsunderlaget vid ett sådant avgörande och dessutom låta nämndemän delta i avgörandet. Bestämmandet av tillämpningsområde för institutet avgörande på handlingarna är helt enkelt beroende av hur institutet utformas.

4.5.3 Påföljdsyrkande genom åklagaren

Förslag: Om åklagaren anser att målet kan avgöras utan huvudförhandling skall stämningsansökan innehålla ett bestämt yrkande om påföljd för brott.

En fråga som tilldrar sig ett betydande intresse när man bedömer förutsättningarna för att i tingsrätt kunna avgöra erkända brottmål på handlingarna är i vad mån det går att åstadkomma en sådan förutsebarhet för den misstänkte när det gäller påföljden som institutet strafföreläggande ger.

En åklagare som väcker åtal förutsätts med dagens regler inte uttala sig om den påföljd som brottet enligt honom eller henne bör föranleda. Han eller hon skall endast med angivande av lagrum och brottsbeteckning yrka ansvar för den brottsliga gärningen. Här skiljer det sig från tvistemålsprocessen där käranden redan i stämningsansökan i detalj skall redovisa hur han eller hon vill att rättens domslut skall se ut. Det skiljer sig också från förvaltningsprocessen där förhållandet i detta hänseende är i huvudsak detsamma som i tvistemålsprocessen.

Det nuvarande systemet innebär att man har kvar en inte oväsentlig del av det gamla inkvisitoriska systemet där domstolen bestämde

allt och åklagaren inte ens var part i processen utan endast en rätts medhjälpare. Undan för undan har rättegångsbalkens system utan stöd i någon lagändring luckrats upp i riktning mot en helt ackusatorisk och kontradiktorisk process. Exempelvis kunde rätten så sent som för något decennium sedan ex officio besluta om att den tilltalade på grund av brottet skulle utvisas ur landet, medan en sådan åtgärd numera i rättstillämpningen förutsätter ett yrkande från åklagarens sida. När påföljden i ett brottmål inte kan stanna vid ett bötesstraff uttalar sig numera åklagare i sina slutanförenden regelmässigt rörande frågor om valet av påföljd. Det är vidare långtifrån ovanligt att åklagaren yttrar sig även i straffmättningsfrågor, åtminstone i så måtto att han eller hon anger storleksordningen av det fängelsestraff som bör komma i fråga. Det är inte vanligt att domstolen dömer till ett svårare straff än det som åklagaren angett. Påföljdsfrågan är därmed liksom mycket annat som enligt rättegångsbalken omfattas av den s.k. officialprincipen på glid i riktning mot ett större partsinflytande.

För att förstå anledningarna bakom den utveckling som har beskrivits behöver man gå tillbaka till hur förhållandena tedde sig vid rättegångsbalkens tillkomst. Lagstiftaren hade vid reglernas utformning att ta hänsyn till att åklagarna ofta saknade en fullständig juristutbildning och till att det ofta fanns endast en åklagare vid varje myndighet. Den starka åklagarorganisation som numera har byggts upp och som står bakom varje enskild åklagare är helt olik den som fanns vid rättegångsbalkens införande. I dag har man starka garantier för kvalitet vilket medför att åklagarna bör kunna tillåtas att i en ökad utsträckning ansvara för att det allmännas intresse av att brott beivras tas till vara i tillräcklig utsträckning.

Självklart finns det ett mycket stort antal brottmål i vilka åklagaren saknar möjligheter att göra några uttalanden i påföljdsfrågan innan processmaterialet och personutredningen har presenterats vid en huvudförhandling. Det finns emellertid också fall där åklagaren redan i samband med väckandet av åtal kan göra sådana uttalanden. Det gäller främst sådana fall där den misstänkte har erkänt gärningen under förundersökningen.

Påföljdsval och straffmätning utanför strafföreläggandeinstitutets nuvarande ramar bör visserligen även i fortsättningen vara en domstolsuppgift. Att för de erkända fallen ge åklagaren ett större handlingsutrymme än nu när det gäller påföljden kan emellertid ge betydande fördelar i flera hänseenden. För det första kan man, som redan har antytts, genom en sådan åtgärd skapa genomslagskraft åt regler som syftar till att få den misstänkte att positivt medverka i brotts-

utredningen. Den misstänkte får ju möjlighet att i förväg bedöma effekterna i påföljdshänseende av att han eller hon erkänner. Det torde vara en självklarhet att det för många misstänkta som ställs inför att antingen erkänna eller förneka brottet har en avgörande betydelse vad påföljden kan komma att bli, särskilt om påföljdsfrågan påverkas av att ett erkännande sker. För det andra kan man skapa bättre förutsättningar för avgörande av målen på handlingarna. Även metoderna för lagföringen kan därigenom komma att ge den misstänkte ett gott incitament att underlätta utredningen genom ett erkännande.

En åklagare som, när han eller hon väcker åtal för ett erkänt brott, finner att målet i tingsrätten kan avgöras på handlingarna skall alltså, om utredningsunderlaget är tillräckligt, framställa ett konkret yrkande om den påföljd som brottet bör föranleda.

Vårt förslag omfattar även de fall där målet enligt de regler som införts genom 2005 års reform kan avgöras utan huvudförhandling, se avsnitt 4.2.7. Avgörande utan huvudförhandling är möjligt om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och om huvudförhandling varken begärs av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet. Förslaget innebär således att åklagaren även i dessa mål skall ange ett yrkande om påföljd. Det bör dock i de flesta fall inte medföra något merarbete för åklagarna, eftersom förfarandet troligen blir vanligtast för samma typ av brott för vilka strafföreläggande kan utfärdas (jfr prop. 2004/05:131 s. 251).

4.5.4 Handläggningen hos åklagare

Bedömning: Åklagaren bör redan i stämningsansökan ange om målet kan avgöras på handlingarna. Åklagaren bör i samband med åtalet även ange sådana särskilda omständigheter som han eller hon enligt brottsbalken har tagit hänsyn till vid sitt yrkande i påföljdsdelen. Särskilt bör det åligga åklagaren att ange på vilket sätt och i vilken omfattning som den misstänkte har underlättat utredningen.

Enligt 45 kap. 4 § rättegångsbalken skall åklagaren i en stämningsansökan uppge den brottsliga gärningen med angivande av tid och plats för dess förövande och de övriga omständigheter som behövs för dess kännetecknande samt det eller de lagrum som är tillämpliga. Dessutom skall anges de bevis som åberopas och vad som skall styrkas

med varje särskilt bevis. Om den tilltalade har erkänt gärningen, anger åklagaren det. Vill åklagaren i samband med åtalets väckande enligt 22 kap. 2 § väcka talan om enskilt anspråk, skall anspråket och grunderna för detta uppges i ansökan och en bevisuppgift lämnas även i den delen. Vid 2005 års reform har i 45 kap. 4 § tagits in en bestämmelse om att åklagaren, om han eller hon har några önskemål om hur målet skall handläggas, bör ange dessa i stämningsansökan. Av motiven till den bestämmelsen framgår (prop. 2004/05:131 s. 250) att åklagaren exempelvis redan i stämningsansökan bör ange om målet enligt hans eller hennes uppfattning kan avgöras på handlingarna.

I ett erkänt fall skall en åklagare som anser att målet i tingsrätten kan avgöras på handlingarna i stämningsansökan ange det straff eller den andra påföljd som han eller hon anser att brottet bör föranleda, se avsnitt 4.5.3. På vanligt sätt bör åklagaren också redovisa eventuella yrkanden om förverkande m.m. Åklagaren kan inte tillåtas att ändra sitt yrkande till att avse en svårare påföljd annat än om grunden för det tidigare yrkandet ändras, t.ex. om den tilltalade återtar ett erkännande.

Ett avgörande av ett brottmål på handlingarna kan i en del fall underlättas av att åklagaren i stämningsansökan – utöver de uppgifter som skall lämnas enligt gällande regler och utöver påföljdsyrkanden m.m. – vid behov ger en bakgrundsbeskrivning som beskriver det skedda något fylligare än den formliga gärningsbeskrivningen. Utan koppling till reglerna om avgörande på handlingarna och utan krav i lagstiftningen lämnar åklagare redan i dag i en del mer invecklade fall sådana bakgrundsbeskrivningar till åtalet. Med ett utvidgat system för avgörande på handlingarna kommer ett sådant agerande många gånger att framstå som ett naturligt led i förfarandet. I en bakgrundbeskrivning kan exempelvis anges på vad sätt erkännandet styrks av omständigheterna. Viktigt är att åklagaren håller isär den formliga gärningsbeskrivningen från bakgrundbeskrivningen. En sammanblandning skulle kunna medföra att den tilltalade fick svårt att bedöma vilka konkreta omständigheter som lades honom eller henne till last. Även rättskraftsfrågor skulle kunna bli svårbedömda.

För att offentlighetsintresset kring frågorna om straffmätning och påföljdsbestämning skall tillgodoses på allra bästa sätt och målet kunna få en enkel hantering vid domstolen, bör åklagaren i samband med åtalet även ange sådana särskilda omständigheter som han eller hon enligt brottsbalken har tagit hänsyn till vid sitt yrkande i påföljdsdelen. Särskilt måste det åligga åklagaren att ange på vilket sätt

och i vilken omfattning som den misstänkte har underlättat utredningen. En bakgrundsbeskrivning bör vid behov alltså ta sikte även på ett framställt påföljdsyrkande.

Frågor om bakgrundsbeskrivningar synes inte behövas lagregleras. Konsekvenserna av att en åklagare inte lämnar tillräckliga upplysningar blir helt enkelt att målet inte kan av tingsrätten avgöras på handlingarna. Frågorna kan alltså sägas vara självreglerande. Behovet av att åklagaren i förekommande fall för rätten redovisar sådana omständigheter som påverkar straffmätningen eller påföljdsvalet och som inte kan förutsättas vara för rätten redan kända är för övrigt inte alls knutet till att målet kan avgöras på handlingarna.

Åklagaren bör ha samma möjlighet som i andra fall att med stöd av 22 kap. 2 § rättegångsbalken förbereda och utföra en eventuell målsägandes talan om enskilt anspråk.

Av 30 kap. 4 § rättegångsbalken framgår att rätten inte kan ge en deldom mot en tilltalad såvitt avser endast vissa av de brott för vilka han eller hon är åtalad. Bakom detta ligger viktiga principer för bestämmande av påföljd. Regeln medför att åklagaren inte kommer att kunna beträffande en viss tilltalad ange att någon eller några men inte alla åtalspunkter kan prövas på handlingarna i tingsrätten. Det bör dock inte finnas något absolut hinder mot att en av flera åtalade får sin brottslighet prövad på det sättet. Endast i rena undantagsfall kan det dock vara lämpligt att dela upp ett enhetligt faktiskt händelseförlopp på två domar. Några särregler om hur en åklagare skall ha att förfara i nu berörda hänseende synes inte behövas.

Med ett system där åklagaren i erkända fall redan i stämningssökan skall framställa ett påföljdsyrkande bör åklagaren inte vara förhindrad att redan under en pågående förundersökning ge den misstänkte underhandsupplysningar om vilken påföljd för brottet som åklagaren kommer att yrka på vid domstolen i händelse av ett erkännande. Självklart måste åklagaren på den punkten iaktta viss försiktighet och alltid förvissa sig om att den misstänkte är fullständigt informerad om att ett yrkande som åklagaren framställer inte kommer att vara bindande för domstolen. En förutsättning för att åklagaren skall kunna lämna några upplysningar måste vara att utredningen har avancerat så långt att det går att bedöma dels vilken brottslig gärning det är fråga om, dels vilken påföljd det blir fråga om. Att åklagaren inte i onödan dröjer med att lämna upplysningar av det berörda slaget är viktigt. Ju tidigare sådana upplysningar lämnas, desto större blir ju generellt sett vinsterna. Lämnas upplysningarna alltför tidigt kan systemet dock lätt bli kontraproduktivt. Åklagarna synes kunna

anförtros att relativt fritt bedöma nu berörda frågor och uttryckliga lagbestämmelser i ämnet synes därmed vara överflödiga. Att åklagaren inte annat än om förutsättningarna för en lindrigare påföljd ändras låter sitt åtal avse en svårare påföljd än den som han eller hon under förundersökningen angett för den misstänkte är en självklarhet. Varje sådan ändring skulle ju kunna bringa hela systemet i vanrykte.

4.5.5 Handläggningen vid domstol

Förslag: Om huvudförhandling varken begärs av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet får tingsrätten utan huvudförhandling meddela dom i brottmål om

- den tilltalade vid tiden för brottet fyllt 18 år,
- den tilltalade erkänt gärningen,
- åklagaren har framställt ett bestämt yrkande i fråga om påföljd, och
- rätten inte finner skäl att döma till en påföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än den som åklagaren har angett.

Vid avgörande av brottmål utan huvudförhandling i sådana fall skall tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Utsagor som avgetts under förundersökningen får läggas till grund för domen i syfte att stödja ett erkännande som den tilltalade har avgett.

Det är med de nu gällande reglerna för avgörande av bötesfall på handlingarna inte ett nödvändigt krav att åklagaren i sin stämningsansökan har framställt önskemål om ett sådant avgörande eller att den tilltalade har erkänt det som läggs honom eller henne till last. För att tingsrätten i ett mål som ligger över bötesnivån skall kunna på handlingarna döma till fängelse eller till en annan påföljd än straff bör dock krävas såväl att den tilltalade har erkänt som att åklagaren har angett att målet kan avgöras på handlingarna och dessutom ansett sig kunna ange ett bestämt yrkande i fråga om påföljd. Vidare måste givetvis krävas att målet kan utredas tillfredsställande.

Ett avgörande på handlingarna kan inte tillåtas att ske mot en parts vilja. Vi har i avsnitt 3.5 lämnat en kortfattad beskrivning av

de krav Europakonventionen ställer på straffprocessen. En grundläggande regel är att var och en vid prövningen av en anklagelse mot honom eller henne för brott är berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inför domstol (artikel 6.1). Vårt förslag är förenligt med konventionen i detta hänseende eftersom den tilltalade alltid har rätt att begära huvudförhandling. Detsamma gäller om det finns en målsägande som för talan.

En annan viktig regel i konventionen är att var och en som blivit anklagad för brott betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen har fastställts, den s.k. oskyldighetspresumtionen (artikel 6.2). En förutsättning för avgörande på handlingarna enligt vårt förslag är att den tilltalade erkänt gärningen. Det innebär dock inte att den tilltalade drabbas av negativa konsekvenser, om han eller hon inte erkänner. Vidare måste tingsrätten alltid göra en bedömning av om utredningen medger att målet avgörs på handlingarna och om den övriga utredningen stöder erkännandet. Enligt vår bedömning uppstår det således ingen konflikt mellan vårt förslag och oskyldighetspresumtionen.

Med tanke inte minst på hur differentierat påföljdssystemet är när det gäller ungdomar bör de fall där den misstänkte vid tiden för brottet inte har fyllt 18 år uteslutas från tillämpningen. När det gäller ungdomar har själva lagföringen traditionellt ansetts ha ett kriminalpolitiskt värde (jfr prop. 1994/95:12 s. 26). Även av det skälet kan det vara lämpligt att inte tillämpa avgörande på handlingarna när det gäller personer under 18 år.

Det finns vissa skäl att i lag föreskriva ett tak för den påföljd som maximalt kan dömas ut på handlingarna av tingsrätten. Ett sådant tak finns för avgörande av ett mål vid en huvudförhandling från vilken den tilltalade har uteblivit. Ett sådant avgörande får nämligen inte avse fängelse i mer än tre månader men det får innebära t.ex. villkorlig dom eller skyddstillsyn. Vid ett sådant avgörande är den tilltalade dock inte i förväg informerad om vilket straff det kan bli fråga om och han eller hon behöver inte ens ha erkänt brottet. Detta medför att man med ett system för avgörande på handlingarna som utformats i enlighet med det som har sagts förut kan tillåta även högre straff. Det kan i sammanhanget nämnas att det för hovrätternas avgörande av brottmål på handlingarna inte finns något i lag fastställt tak av det berörda slaget. Det är inte heller utan problem att bestämma ett högsta tillåtet straff. Förhållandena växlar nämligen så mycket från fall till fall. Goda skäl synes tala för att man låter frågan vara självreglerande med utgångspunkt från kravet att målet skall

kunna tillfredsställande utredas. Genom att kraven på stödbevisning för riktigheten av ett erkännande ökar med straffets längd kan antas att det sällan kan komma i fråga att på handlingarna döma ut mångåriga fängelsestraff.

Att erkännandet behöver ha stöd av annat utredningsmaterial för att kunna föranleda annan påföljd än böter är alldeles klart. En viktig fråga är därmed vad som i målet utgör processmaterial när det avgörs på handlingarna.

Enligt 30 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken skall domen, när ett mål avgörs utan huvudförhandling, grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt har förekommit i målet. I första hand består utredningsmaterialet givetvis av de skrivelser som parterna har gett in till rätten, däri innefattat de skriftliga bevis och sakkunnigutlåtanden som parterna har gett in. Till detta kan läggas vad som kan ha förekommit t.ex. vid ett inför rätten hållet föreberedelsesammanträde eller sammanträde för bevisupptagning. Även förundersökningsprotokollet hör till de handlingar som ges in till domstolen och därmed ingår i domstolens akt. Såvitt gäller utsagor som avgetts under förundersökningen och tagits in i protokollet över den finns det motiv- och kommentaruttalanden som pekar i en annan riktning än den som ordalagen i 30 kap. 2 § andra stycket närmast synes ge uttryck för, se avsnitt 4.2.8. Enligt dessa uttalanden är t.ex. förhørsutsagor från förundersökningen inte processmaterial vid ett måls avgörande på handlingarna. Rättsläget är alltså inte helt klart och synes böra tydliggöras genom lagstiftning.

Allmänt sett förefaller det att vara välbetänkt att i enlighet med motiv- och kommentaruttalanden inte låta förhørsutsagor som tagits upp under förundersökningen vara processmaterial vid avgörande av ett brottmål på handlingarna. Utsagorna bör emellertid utan att rätts säkerheten träds för när kunna i domstolen användas för att stödja ett erkännande som den tilltalade har avgett inför ett avgörande på handlingarna. Till viss del kan detta i huvudförhandlingsfall ske redan med dagens regler.

Om en tilltalad uteblir från en huvudförhandling kan saken i vissa fall avgöras trots utevaron (46 kap. 15 a § rättegångsbalken). Rätten skall då se till att det ur handlingarna, t.ex. förundersökningsprotokollet, läggs fram vad den tilltalade anfört (46 kap. 6 § tredje stycket). Vidare kan åklagaren bygga sin sakframställning just på uppgifter ur förundersökningen. Ett förbud mot beaktande av utsagorna vid ett avgörande på handlingarna skulle för övrigt relativt lätt kunna kring-

gås genom att parterna i sina inlagor till domstolen redovisade vad vittnen och andra sagt under förundersökningen.

En lagregel synes böra utformas som ett undantag från reglerna i 30 kap. 2 § rättegångsbalken och innebära att utsagor som tagits in i förundersökningsprotokollet får läggas till grund för avgörandet i syfte att stödja ett erkännande som den tilltalade har avgett. Motsatsvis följer av en sådan regel att de inte får läggas till grund för avgörandet i andra fall. Regeln bör vara tillämplig även i sådana fall där ett avgörande på handlingarna är tillåtet redan med nu gällande regler. Något egentligt behov av att låta regeln gälla också det fallet där en huvudförhandling hålls finns kanske inte, men det skulle vara ologiskt att inte låta regeln gälla också de fallen.

När det gäller målets förberedelse vid rätten bör vanliga regler gälla även när ett avgörande skall ske på handlingarna. Rätten skall alltså i vanlig ordning utfärda en stämning på den tilltalade med ett föreläggandet att svara på åtalet och stämningen skall tillsammans med stämningsansökan delges den tilltalade. Enligt 45 kap. 10 a § rättegångsbalken som infördes genom 2005 års reform skall innan ett mål prövas i sak på handlingarna den tilltalade informeras om att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling och om sin rätt till en sådan förhandling. Det är avsett att denna information skall ges i samband med stämningen. Dessutom skall parterna, om de inte kan anses redan ha slutfört sin talan, ges tillfälle till detta.

Att ordinära regler bör gälla för rättens förberedelse innebär bl.a. att rätten kommer att ha möjlighet att hålla ett muntligt förberedelse-sammanträde för klarläggande av vissa frågor. Att det har hållits ett sådant sammanträde bör inte utesluta att målet sedan avgörs på handlingarna. Tvärtom kan behovet av en huvudförhandling bortfalla genom ett sådant sammanträde. Redan gällande regler ger även möjlighet att hålla ett särskilt sammanträde för bevisupptagning och dessa möjligheter har vidgats i väsentlig mån genom 2005 års reform. Dessa regler behöver inte ändras.

Rätten bör inte på handlingarna ha möjlighet att döma till en strängare påföljd än den som åklagaren angett. Däremot bör rätten kunna döma till ett lägre straff än det som åklagaren angett eller kanske till och med helt frikänna den tilltalade.

Om rätten finner att det av åklagaren angivna straffet kanske är för lågt, att målet inte kan tillfredsställande utredas på handlingarna eller att det av annan anledning behöver hållas en huvudförhandling bör rätten utan angivande av skäl kunna sätta ut målet till en sådan förhandling.

Även utan särskild regel i ämnet har man anledning att räkna med att domstolen vid sin prövning i samband med en huvudförhandling inte kommer att bestämma en påföljd som är att anse som svårare än den som åklagaren angett, om det inte föreligger alldeles speciella omständigheter. Som officialprincipen numera allmänt tillämpas i brottmål är det också klart att domstolen inte skulle kunna döma till en sådan påföljd utan att ha berett parterna tillfälle att särskilt yttra sig i den delen. Det är alltså inte nödvändigt med någon lagregel i ämnet för att den misstänkte skall vara skyddad mot överraskningar. För att ge åklagarens uttalanden i påföljdsfrågan tillräcklig stadga i den misstänktes ögon skulle man likväl kunna ha en uttrycklig bestämmelse i rättegångsbalken om under vilka förutsättningar som domstolen efter en huvudförhandling kan frångå åklagarens påföljdsyrkande i skärpande riktning. En sådan regel synes exempelvis kunna ges den utformningen att domstolen inte får förfara på det angivna sättet utan att det finns synnerliga skäl. Behovet av en lagregel bör dock inte överskattas och den tilltalades intresse av att inte bli överrumplad synes i tillräcklig mån tillgodosett även utan en sådan regel.

Genom att rätten inte kan höja straffet utan att det har hållits en huvudförhandling enligt de ordinarie reglerna får systemet automatiskt den innebörden att den misstänkte alltid får en förvarning om att påföljden kan komma att bli svårare än den som åklagaren har angett i sin stämningsansökan. En tilltalad som trots ett åklagaryrkande rörande påföljden får en kallelse till huvudförhandling har alltså en befogad anledning att misstänka att den som har beslutat om kallelsen redan har tagit ställning mot honom eller henne i påföljdsdelen. Den domare som har beslutat om kallelsen bör därmed vara jävig att delta i huvudförhandlingen. Det behövs knappast en uttrycklig regel i rättegångsbalken om detta. Det får i stället anses framgå av de redan gällande jävsreglerna.

Det behövs inga särskilda regler om under vilka förutsättningar ett enskilt anspråk kan prövas på handlingarna i en brottmålsrättegång. En allmän princip är nämligen att ett enskilt anspråk alltid kan prövas i samma form som det ansvarsyrkande med vilket det har kopplats samman. En målsägande som själv för talan i målet kan inte fråntas rätten att få målet upptaget vid en huvudförhandling. Detsamma gäller för sådana personer som enligt 20 kap. 13 eller 16 § rättegångsbalken är att anse som jämställda med målsäganden.

En utvidgning av systemet med avgörande av brottmål på handlingarna medför inget behov av att ändra reglerna om i vilka fall offentlig försvarare skall förordnas.

Lekmannainflytandet över dömandet i de nu berörda fallen bör vara lika starkt oavsett handläggningsform. Vid ett avgörande av målet på handlingarna skall rätten därmed ha samma sammansättning som om det gällt en huvudförhandling. En tingsrätt skall alltså vara sammansatt av en lagfaren domare och nämndemän. För att målet skall avgöras på handlingarna måste målet föredras för rätten. I domstolar i första instans förekommer föredragningar av det slaget företrädesvis endast i andra måltyper än brottmål och självklart kräver en föredragning vissa resurser inom rätten. Detta bör emellertid inte orsaka några mera betydande olägenheter. Jämfört med att hålla en huvudförhandling innebär ju allmänt sett en föredragning en betydande arbetslättning i tingsrätten. Ett föredragningsmål kan också lättare än ett huvudförhandlingsmål med snabbhet placeras in i ett tidsschema som spräckts av att huvudförhandlingen i ett annat mål har behövt ställas in.

En eventuell huvudförhandling som behöver hållas bör följa ordinarie regler. Dessa regler är efter 2005 års reform sådana att huvudförhandlingen i ett erkänt fall kan ges en helt okomplicerad gestaltning. Även för domen i målet bör vanliga regler gälla.

En tilltalad är alltid fri att intill dess en dom fått laga kraft återta ett eventuellt erkännande. Det innebär att den tilltalade sedan tingsrätten avgjort målet på handlingarna kan överklaga domen till hovrätten och där återta sitt erkännande.

Även i hovrätten är huvudregeln att brottmål skall avgöras efter huvudförhandling. Det finns dock flera fakultativa undantag från den regeln (51 kap. 13 § rättegångsbalken). Av intresse i det här sammanhanget är främst punkten 3 som bl.a. innebär att huvudförhandling inte behövs om påföljden kan stanna vid böter, villkorlig dom eller dessa påföljder i förening. Även punkten 5, att ingen av parterna haft invändningar mot ett avgörande på handlingarna, kan vara av intresse. En grundförutsättning för avgörande utan huvudförhandling är dock alltid att saken kan utredas tillfredsställande.

Det är inte möjligt för hovrätten att avgöra ett brottmål på handlingarna när muntlig bevisning behöver tas upp på nytt enligt 35 kap. 13 § rättegångsbalken (Fitger, Rättegångsbalken 4, s. 51:47). Av den bestämmelsen framgår att muntlig bevisning som tagits upp i tingsrätten behöver tas upp på nytt endast om hovrätten finner detta vara av betydelse för utredningen. I 51 kap. 23 § regleras ett specialfall av att bevisning skall tas upp på nytt. Det gäller s.k. tilltrosbevisning och innebär att tingsrättens dom inte får ändras utan att t.ex. ett vittne

hörs på nytt, om avgörandet även i hovrätten är beroende av tilltron till den bevisningen.

I den situationen att målet i tingsrätten avgjorts på handlingarna i enlighet med vårt förslag har det inte tagits upp någon muntlig bevisning i tingsrätten. Om den tilltalade i samband med sitt överklagande återtar sitt erkännande och det därför uppstår behov av att ta upp bevisning, måste hovrätten troligen ofta undanröja tingsrättens dom och återförvisa målet till tingsrätten för ny handläggning. Detta skulle kunna förta en del av de effektivitetsvinster som vi anser uppstår genom vårt förslag om utökade möjligheter att använda skriftlig handläggning i tingsrätten. Det är möjligt att tänka sig olika lösningar för att undvika sådana olägenheter. En möjlighet skulle kunna vara att i den aktuella situationen göra det möjligt för tingsrätten att direkt ta upp målet på nytt i stället för att avvakta ett beslut om undanröjande och återförvisning från hovrätten.

Vi anser dock att det för närvarande inte finns behov av att införa några nya regler när det gäller överklagande. Det beror på att vi gör den bedömningen att brottmål som avgjorts på handlingarna enligt vårt förslag inte kommer att överklagas i någon större utsträckning. Som vi har diskuterat i avsnitt 3.7.2, anser vi att det är liten risk för att felaktiga uppgifter från den misstänkte om det egna brottet ligger till grund för bedömningen, eftersom det alltid finns ett behov av att vidta utredningsåtgärder i en tillräcklig omfattning för att saken skall kunna avgöras även om den misstänkte tar tillbaka sitt erkännande. Behovet för den dömde att överklaga med hänvisning till att tidigare lämnade uppgifter är felaktiga bör således vara litet.

Andra motiv för att överklaga och återta erkännande skulle kunna vara att den dömde blivit hotad av andra inblandade, uppfattar den utdömda påföljden som för sträng eller vill fördröja verkställigheten. Särskilt i sådana situationer där den misstänktes medverkan beaktats vid påföljdsbestämningen i enlighet med vårt förslag i avsnitt 3.7.2, löper den dömde dock en risk genom att göra så. Regelmässigt bör nämligen åklagaren i dessa fall överklaga i påföljdsdelen, eftersom en viktig förutsättning, dvs. den tilltalades erkännande, ändrats. Risken för att åklagaren genom att anslutningsöverklaga yrkar straffskärping i högre instans föreligger även i andra situationer.

5 Uppgiftsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna

5.1 Sammanfattning av bedömningar och förslag

- En effektiv brottsbekämpning är beroende av att stora mängder information kan inhämtas och bearbetas på ett bra sätt hos alla brottsbekämpande myndigheter. Sekretesslagens sekretessbrytande bestämmelser kan dock leda till osäkerhet kring vilket uppgiftsutbyte som är tillåtet. Det finns därför skäl att se över de sekretessbrytande bestämmelser som tillämpas i den brottsbekämpande verksamheten. Vid en sådan översyn måste även skyddet för den personliga integriteten beaktas.
- Sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) skall inte hindra att en uppgift lämnas från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen till någon annan av dessa myndigheter i deras brottsbekämpande verksamhet.
- Personuppgiftslagen (1998:204) och de registerförfattningar som gäller för de brottsbekämpande myndigheterna innebär inget hinder för uppgiftsutbytet enligt vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse.
- När det gäller förhållandet mellan sekretesslagen och de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar bör utgångspunkten vara att frågan om möjligheten att lämna uppgifter mellan myndigheterna uttömmande regleras i sekretesslagen.
- Skyddet för integriteten och effektiviteten i brottsbekämpningen främjas om behandlingen av personuppgifter regleras gemensamt för de brottsbekämpande myndigheterna eller i vart fall med likartade regler.
- Vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse får positiva konsekvenser för de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att lämna uppgifter till utländska brottsbekämpande myndigheter och mellanfolkliga organ.

- Det bör inte införas en möjlighet för en myndighet att lämna ut uppgifter till en annan myndighet med förbehåll om hur uppgifterna får användas.

5.2 Inledning

I *Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m.* (SOU 2003:114) angav vi att frågan om sekretess mellan rättsväsendets myndigheter lämpade sig väl för oss att titta närmare på (s. 210). Bakgrunden var att Tullbrottsdatautredningen i sitt betänkande *Tullverkets brottsbekämpning* (SOU 2002:113) diskuterade de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter.

Det problem som Tullbrottsdatautredningen pekade på var att sekretess gäller även mellan myndigheter och att det kunde förhindra att de brottsbekämpande myndigheterna på ett effektivt sätt kunde utbyta uppgifter (SOU 2002:113 s. 168). Utredningen ansåg att det inte var rimligt att den brottsbekämpande verksamheten försvårades av att statsmakterna valt att fördela verksamheten mellan olika myndigheter. Det borde således inte råda sekretess mellan de brottsbekämpande myndigheterna utan de kunde i stället omgärdas av en gemensam yttre sekretess.

Trots att Tullbrottsdatautredningen inte lämnade något förslag när det gällde sekretessgränserna mellan de brottsbekämpande myndigheterna var det flera remissinstanser som också berörde frågan (Finansdepartementet dnr 2003/131). Flera var positiva till att sekretessreglerna skulle ta mera hänsyn till verksamheten än till myndighetsstrukturen. Andra remissinstanser var mera tveksamma särskilt med hänsyn till de stora riskerna för enskildas integritet.

Våra överväganden i denna del inleds med en redogörelse för de bestämmelser i sekretesslagen som har betydelse för utbytet av uppgifter mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Redogörelsen innebär också en kort beskrivning av hur dessa bestämmelser förhåller sig till regler om hantering av personuppgifter på automatiserad väg. Som underlag för våra överväganden har vi undersökt vilket uppgiftsutbyte som i dag förekommer mellan de brottsbekämpande myndigheterna och vilket ytterligare behov av uppgiftsutbyte dessa anser sig ha. Detta har skett genom kontakter med polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket.

Begreppet brottsbekämpande verksamhet är inte helt exakt. Här avses åklagarnas, polisens, Skatteverkets, Tullverkets och Kustbevakningens verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Förutom utredning av ett konkret brott rör det sig således också om s.k. allmän brottsspaning och de åtgärder som kan behöva vidtas mellan den allmänna brottsspaningen och ett beslut om att inleda en förundersökning. Sådana åtgärder har till syfte att skapa underlag för en närmare prövning av om förundersökning skall inledas eller inte. Dessa åtgärder brukar benämnas kriminalunderrättelseverksamhet eller kriminalunderrättelsetjänst. Konkret är det fråga om verksamhet som består i att samla in, bearbeta och analysera information i syfte att bl.a. klarlägga om brottslig verksamhet har förekommit eller kan komma att utövas eller att ge underlag för beslut om förundersökning.

5.3 Bestämmelser i sekretesslagen som påverkar utbytet av uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten

5.3.1 Sekretess mellan och inom myndigheter

Sekretess mellan myndigheter

Det finns flera bestämmelser i sekretesslagen som påverkar de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter. Bestämmelserna kan grovt delas in i två olika typer. Materiella sekretessbestämmelser reglerar vilken sekretess som gäller inom en viss myndighet eller en viss verksamhet. Sekretessbrytande bestämmelser innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan. En nödvändig förutsättning för dessa bestämmelser är dock bestämmelsen om att sekretess gäller även mellan myndigheter.

Sekretesslagen har två syften. För det första begränsar den enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar. För det andra reglerar den sekretessen mellan myndigheter. Om en uppgift omfattas av sekretess enligt någon bestämmelse i sekretesslagen, får den inte röjas för en annan myndighet i något annat fall än som anges i sekretesslagen eller i någon annan lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar (1 kap. 3 § första stycket sekretesslagen).

Principen om att sekretess gäller också mellan myndigheter slogs fast i lag i samband med att sekretesslagen infördes. Motivet var att

det var viktigt att statsmakterna markerar en restriktiv inställning till utbytet av känslig information mellan myndigheterna (prop. 1979/80:2 Del A s. 90–91). De intressekonflikter som uppkommer mellan sekretessintressena, å ena sidan, och myndigheternas informationsbehov, å den andra, skall lösas genom bestämmelser om undantag från sekretess (se avsnitt 5.3.3).

Departementschefen angav att det torde förhålla sig så att ett fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om enskild i princip ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Närmast syftade han på att uppgifterna hos en annan myndighet kan läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Också den omständigheten att ett större antal tjänstemän får kunskap om ett känsligt förhållande kan upplevas som menligt av den som uppgiften rör. Även om de funktionärer hos den andra myndigheten som får del av informationen i sin tur har tystnadsplikt, ökar risken för obehörig vidare spridning. Starka skäl talade därför för att sekretessens räckvidd mellan myndigheterna och inom en myndighet reglerades så långt detta var möjligt. Särskilt viktigt var det i de fall sekretessen gäller till skydd för enskild.

Enligt departementschefen var det ofrånkomligt att helt rättsenliga åtgärder ibland kan bedömas som skada eller men (prop. 1979/80:2 Del A s. 83). Exempel på sådana fall är att någon blivit föremål för framgångsrika indrivningsåtgärder eller att någon blivit satt i fängelse, intagen för sluten psykiatrisk vård eller ställd under övervakning. Denna ståndpunkt var nödvändig för att sekretess skulle kunna upprätthållas även myndigheter emellan. Det stod dock klart att sekretesslagen inte fick hindra myndigheter från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgiften lämnas ut enligt gängse värderingar bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut. Denna intressekonflikt borde lösas inom ramen för bestämmelserna om undantag från sekretess (se avsnitt 5.3.3).

Sekretess inom myndigheter

Sekretessen gäller inte bara mellan olika myndigheter utan också mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen). Vad som skulle förstås med begreppen verksamhet respektive verksamhetsgren ansågs få avgöras från fall

till fall. I allmänhet ansågs att indelning i olika myndigheter och uppdelningen inom myndigheter på skilda organisatoriska enheter torde lämna tillräcklig ledning (prop. 1979/80:2 Del A s. 121).

Enbart uppdelningen på organisatoriska enheter inom en myndighet är inte ett tillräckligt kriterium för att sekretess skall kunna upprätthållas mellan olika verksamhetsgrenar (Regner m.fl. s. 1:7). I prop. 1990/91:111 om sekretess inom och mellan myndigheter på vårdområdet m.m. anges att i begreppet självständig verksamhetsgren torde ligga att grenarna ägnar sig åt verksamhet av olika slag och att detta får anses följa redan av ordalagen (s. 22). Trots dessa uttalanden uppstår inte sällan tveksamhet när det gäller att avgöra om det föreligger sekretessgränser inom en myndighet.

Offentlighets- och sekretesskommittén har i sitt huvudbetänkande (SOU 2003:99) lämnat förslag till en ny sekretesslag. Förslaget innebär ingen förändring när det gäller sekretess inom statliga myndigheter (s. 280–282). Kommittén ansåg dock att de olika självständiga verksamhetsgrenarna i större utsträckning än för närvarande bör komma till uttryck i myndighetsinstruktionerna. Förslaget har remissbehandlats. De statliga myndigheter som har yttrat sig angående sekretessgränser inom statliga myndigheter delar kommitténs bedömning att gränserna bör förtydligas, bl.a. Ekobrottsmyndigheten och Kriminalvårdsstyrelsen.

Praktiska exempel när det gäller sekretess inom myndigheter

Frågan om hur bestämmelsen om sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet skall tillämpas i praktiken har varit aktuell när det gäller några statliga myndigheter som är av intresse för vårt arbete. Det gäller Skatteverket och Tullverket. I båda fallen har frågan diskuterats i samband med regleringen av hur personuppgifter får användas i den brottsbekämpande verksamheten inom respektive myndighet. Nedan följer en kort redogörelse för vilka bedömningar som gjorts beträffande de båda myndigheterna.

I båda fallen har det konkreta syftet varit att avgöra om den brottsbekämpande verksamheten inom myndigheten skall få del av uppgifter inom den fiskala delen av verksamheten genom direktåtkomst. Direktåtkomst innebär att uppgifterna lämnas ut i sekretesslagens mening. För att direktåtkomst skall komma i fråga krävs således att det är helt klart att det inte av sekretesskäl kan finnas några hinder mot att lämna ut uppgifterna till den som skall ha direktåtkomst.

Av detta skäl måste diskussionerna om direktåtkomst också innehålla ett ställningstagande till vilken sekretess, om någon, som gäller.

Skatteverket

Skattebrottsenheterna har inte direktåtkomst till det centrala skatteregistret. I samband med inrättandet av de särskilda skattebrottsenheterna uttalade regeringen att enheterna organisatoriskt skulle hållas åtskilda från skatteutredningar. Skälet till detta var dels att den enskildes rättssäkerhet skulle säkerställas, dels att den s.k. ändamålsprincipen skulle upprätthållas. Ändamålsprincipen innebär att det inte var tillåtet att med stöd av regelverket för skatteutredningar ta fram uppgifter som inte behövs i beskattningsverksamheten utan endast i brottsutredningar och vice versa. Skattesekretessen enligt 9 kap. 1–3 §§ sekretesslagen gällde därför gentemot skattebrottsenheterna. Regeringen ansåg att det var väsentligt att det inte rådde något tvivel om att den fiskala och den brottsutredande verksamheten inom skattemyndigheten bedrevs åtskilda (prop. 1998/99:34 s. 60–62, bet. 1998/99:SkU9, rskr. 1998/99:145).

I maj 2005 lämnade 2004 års skattekontrollutredning sitt betänkande *Krav på kassaregister – Effektivare utredning av ekobrott* (SOU 2005:35). För skattebrottsenheterna innehåller betänkandet förslag om befogenhet att verkställa husrannsakan och beslag om risken för våld är obefintlig, befogenhet att utföra vissa polisiära uppgifter vid biträde åt polisen i samband med husrannsakan samt direktåtkomst till beskattningsdatabasen. Förslaget om direktåtkomst finns i två varianter där den ena syftar till att ge skattebrottsenheterna en förhållandevis omfattande direktåtkomst och den andra innebär en mer begränsad direktåtkomst. När det gäller direktåtkomsten utgår förslagen från att det råder sekretess mellan skattebrottsenheterna och Skatteverkets övriga verksamhet. För att direktåtkomst skall vara möjlig föreslår därför utredningen en viss uppgiftsskyldighet. Det innebär att sekretessen bryts med stöd av 14 kap. 1 § sekretesslagen. Betänkandet har remissbehandlats. Regeringen avser att presentera förslag under år 2006 (prop. 2005/06:1 s. 150).

Tullverket

Lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet trädde i kraft den 1 december 2005 (prop. 2004/05:164, bet. 2005/06:SkU3, rskr. 2005/06:12). Den nya lagen innebär bl.a. att Tullverkets brottsbekämpande verksamhet skall ha direktåtkomst till tulldatasystemet (TDS) och andra fiskala stödsystem. I det sammanhanget diskuterade regeringen sekretessgränserna inom Tullverket (a.prop. s. 101–102). Regeringen konstaterade att eftersom Tullverket själv inte anser att det finns sekretessgränser inom myndigheten kan det inte anses utrett att så är fallet. Eftersom det finns olika uppfattningar i frågan bör det dock – för att legitimiteten i systemet med direktåtkomst inte skall kunna ifrågasättas – säkerställas att det inte finns något sekretesshinder mot direktåtkomst. Det sker genom införandet av en uppgiftsskyldighet i förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

5.3.2 Materiella sekretessbestämmelser

Nedan följer en redogörelse för några materiella sekretessbestämmelser som har stor betydelse för den brottsbekämpande verksamheten. Redogörelsen är inte heltäckande. Det finns vissa sekretessbestämmelser som skall tillämpas av alla myndigheter. Exempel på sådana bestämmelser är utrikessekretessen (2 kap. 1 § sekretesslagen), försvarssekretessen (2 kap. 2 §) och utlänningssekretessen (7 kap. 14 § första stycket). Det är inte svårt att föreställa sig situationer där de brottsbekämpande myndigheterna behöver tillämpa dessa bestämmelser. Bestämmelserna har dock inget direkt samband med den brottsbekämpande verksamheten. De finns därför inte med i redogörelsen.

I Regner m.fl., Sekretesslagen – En kommentar och i Dahlqvist, Sekretess inom rättsväsendet finns mera detaljerade beskrivningar av de bestämmelser som översiktligt beskrivs nedan.

Förundersökningssekretess till skydd för verksamheten m.m. (5 kap. 1 § sekretesslagen)

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § sekretesslagen innehåller regler till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. I 9 kap. 17 § finns en regel som skyddar enskildas personliga och

ekonomiska förhållanden i verksamhet med att förebygga och beivra brott (se nedan).

Enligt 5 kap. 1 § första stycket gäller sekretess bl.a. för uppgift som hänför sig till

- förundersökning i brottmål
- angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott
- åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Tullverkets 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. Enligt propositionen avses med ”åtgärd” främst beslut och ingripanden som hänför sig till ett särskilt ärende (prop. 1979/80:2 Del A s. 140). En uppgift, vars röjande t.ex. kan försvåra en pågående eller kommande brottsutredning, kan alltså hållas hemlig.

Vissa myndigheter är uppräknade i bestämmelsen. Den skall dock tillämpas av alla myndigheter där en sådan uppgift som avses finns. Det anses framgå av uttryckssättet ”uppgift som hänför sig till” (bet. KU 1979/80:37 s. 23).

Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretess för uppgift som hänför sig till

- underrättelseverksamhet enligt 3 § polisdatalagen (1998:622)
- Säkerhetspolisens verksamhet, i andra fall, för att förebygga eller avslöja vissa angivna brott
- underrättelseverksamhet enligt 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar
- verksamhet som avses i 7 § 1 lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Denna sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Enligt polisdatalagen är underrättelseverksamhet polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångs-

gångsbalken. Definitionen är likalydande för Skatteverket. När det gäller Tullverket hänvisar bestämmelsen till verksamhet för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Den verksamhet som främst åsyftas är det som kallas underrättelseverksamhet (prop. 2004/05:164 s. 115).

Även i denna del av bestämmelsen avser sekretessen ”uppgift som hänför sig till”. Det innebär, som angetts ovan, att sekretessbestämmelsen skall tillämpas även av andra myndigheter än de som bedriver underrättelseverksamhet. Eftersom skaderekvisitet är starkare för denna typ av sekretess än för annan utredningssekretess, är det viktigt att myndigheterna har klart för sig vilken typ av uppgifter det rör sig om.

Förundersökningssekretess m.m. till skydd för enskilda (9 kap. 17 § sekretesslagen)

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bl.a. i

- utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål
- angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott
- åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott
- i vissa register enligt bl.a. polisdatalagen, lagen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

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

Denna bestämmelse gäller inte hos alla myndigheter. Sekretessens räckvidd är således mera begränsad än för sekretessen till skydd för den brottsbekämpande verksamheten, se ovan.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i lagen (1998:621) om misstankeregister, polisdatalagen, lagen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och i lagen om behandling av uppgifter i

Tullverkets brottsbekämpande verksamhet samt i förordningar som har stöd i dessa lagar. Bestämmelsen infördes i samband med att den absoluta sekretessen för polisens register avskaffades och 14 kap. sekretesslagen blev tillämpligt på uppgifter i sådana register. Syftet tycks ha varit att myndigheterna inte skulle behöva göra en prövning enligt 14 kap. 3 § utan kunna lämna ut uppgifter direkt med stöd av de angivna lagarna.

Sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen är begränsad i vissa fall som anges i 9 kap. 18 §. Sekretessen gäller inte

- beslut om åtal skall väckas, beslut om att förundersökning inte skall inledas samt beslut om att förundersökning skall läggas ned,
- uppgift i ärenden om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot,
- uppgift som avser omhändertagande enligt 13 § andra stycket polislagen (1984:387).

Sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen upphör att gälla hos alla berörda myndigheter om uppgiften lämnas till en domstol i samband med att åtal väcks (9 kap. 18 § andra stycket). Sekretessen fortsätter dock att gälla om vissa angivna omständigheter är uppfyllda.

5.3.3 Undantag från sekretess

Samtycke (14 kap. 4 § sekretesslagen)

Sekretess till skydd för den enskilde gäller inte i förhållande till den enskilde själv. Den enskilde kan också helt eller delvis efterge sekretess till skydd för honom eller henne. I sekretesslagen finns dock några enstaka bestämmelser som innebär att sekretessen gäller även i förhållande till den enskilde själv eller att sekretessen inte kan efterges (7 kap. 3 § [hälso- och sjukvård], 7 kap. 7 § andra stycket [ärenden om socialförsäkring] och 7 kap. 17 § tredje stycket [belastningsregistret]).

Bestämmelsen om samtycke har verkan för rätten att lämna uppgifter som omfattas av sekretess både till enskilda och till myndigheter. Regelns praktiska betydelse är dock störst när det gäller utlämnande till enskilda. Skaderekvisit i sekretessbestämmelserna, särskilda författningsbestämmelser om uppgiftslämnande myndigheter emellan och generalklausulen innebär att det oftast finns större möj-

ligheter att lämna ut en uppgift till en myndighet än till en enskild (prop. 1979/80:2 Del A s. 329).

Offentlighets- och sekretesskommittén har i sitt huvudbetänkande betonat betydelsen av samtycke även för uppgiftsutbytet mellan myndigheter (SOU 2003:99 del 1 s. 437). Kommittén anger att det i många praktiska situationer ligger i den enskildes eget intresse att myndigheter kan utbyta uppgifter. För sådana situationer finns det inte något behov av särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Sådana bestämmelser är nödvändiga endast i situationer där myndigheter måste kunna utbyta uppgifter oberoende av den enskildes samtycke.

Nödvändigt uppgiftslämnande (1 kap. 5 § sekretesslagen)

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

I propositionen till sekretesslagen anges att det är uppenbart att sekretess inte får innebära att de offentliga funktionärerna hindras att fullgöra sina egna uppgifter (prop. 1979/80:2 Del A s. 122). Också meddelanden till en annan myndighet kan ingå som ett från verksamheten i övrigt oskiljaktigt moment. En myndighet kan t.ex. se sig tvungen att ge en annan myndighet del av hemlig information till grund för ett remissyttrande. I särskilda fall kan det vidare vara nödvändigt för en tjänsteman att vända sig till en utomstående expert och att därvid upplysa om hemliga omständigheter.

En särskild situation som diskuterades i propositionen var i vilken utsträckning en myndighet kunde göra åtalsanmälan trots att vissa uppgifter omfattades av sekretess (a.prop. s. 123). Sedan sekretesslagen infördes har 14 kap. 2 § utvidgats med en sekretessbrytande bestämmelse beträffande brottsmisstankar, se nedan. Bestämmelsen om nödvändigt uppgiftslämnande har således inte längre samma betydelse i den situationen.

Bestämmelsen om nödvändigt uppgiftslämnande skall tillämpas restriktivt (a.prop. s. 465 och 494). Endast i de fall, då det för fullgörandet av ett visst åliggande som en myndighet har är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut, får sekretessen efterges. Blott och bart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får inte leda till att sekretessen åsidosätts. Bestämmelsen får således endast tillämpas om uppgiftslämnandet är nödvändigt för verksamheten

hos den myndighet som har uppgiften. Den mottagande myndighetens behov saknar betydelse vid denna bedömning.

Rent praktiskt kan bestämmelsen ha betydelse för polisen när den begär information eller hjälp av en annan myndighet. För att den andra myndigheten skall kunna hjälpa till på ett ändamålsenligt sätt måste polisen ofta lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess. En annan situation är att det kan vara nödvändigt att i den brottsbekämpande verksamheten lämna ut hemliga uppgifter i samband med att någon varnas för att de kommer att utsättas för ett konkret brott (SOU 1999:53 s. 143).

Uppgiftsskyldighet (14 kap. 1 § sekretesslagen)

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen. Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Andra delen av bestämmelsen innebär en generell regel om att bestämmelser i andra lagar eller i förordningar om uppgiftsutbyte skall följas utan hinder av sekretessregleringen. En föreskrift om uppgiftsutbyte behöver inte ha utformats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs att den uppfyller vissa krav på konkretion (prop. 1979/80:2 Del A s. 322). Den kan antingen ta sikte på utlämnande av uppgifter av speciellt slag, gälla viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för viss myndighet att lämna information till andra myndigheter.

En föreskrift som mera generellt anbefaller samarbete mellan myndigheter (t.ex. 3 § polislagen) är däremot inte av det slaget att den kan anses ålägga en uppgiftsskyldighet i bestämmelsens mening. Detsamma gäller myndigheternas allmänna samverkansskyldighet enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223).

En myndighet som är skyldig att på begäran lämna en uppgift får inte åberopa den skyldigheten till stöd för att på eget initiativ lämna ut en uppgift som omfattas av sekretess (JO 1999/2000 s. 374). Den i ärendet aktuella uppgiftsskyldigheten gällde att socialnämnden på begäran är skyldig att lämna vissa uppgifter till försäkringskassan.

Brottsmisstankar (14 kap. 2 § sekretesslagen)

Från början avsåg bestämmelsen endast uppgifter som lämnades från en myndighet till en annan och som rörde

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning mot någon rörande hans eller hennes deltagande i verksamheten hos den uppgiftslämnande myndigheten
2. omprövning av beslut eller åtgärd av den uppgiftslämnande myndigheten
3. tillsyn över eller revision hos den uppgiftslämnande myndigheten.

Enligt den ursprungliga bestämmelsen hindrade sekretess inte heller att en uppgift lämnades i yttrande av en sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Därefter har bestämmelsen utökats med flera nya stycken. Tredje stycket innebär att en myndighet utan hinder av sekretess får lämna adressuppgifter till en annan myndighet om det behövs för delgivningsändamål. Fjärde och femte styckena handlar om uppgiftslämnande på grund av brott. Det sjätte stycket behandlar möjligheten för myndigheter inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten att lämna uppgifter till andra myndigheter inom samma verksamhet för att bereda vissa grupper nödvändig vård. Beskrivningen nedan gäller endast fjärde och femte styckena.

Fjärde stycket innebär att sekretess inte hindrar att en myndighet lämnar en uppgift som angår misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet. Det gäller dock bara om fängelse är föreskrivet för brottet och det kan antas att brottet kommer att leda till annan påföljd än böter.

För myndigheter inom vissa särskilt angivna sekretessområden är dock möjligheterna att lämna uppgifter som angår misstanke om brott mera inskränkt. Det framgår av bestämmelsens femte stycke. Där anges att uppgifter som omfattas av bl.a. hälso- och sjukvårdssekretess och socialtjänstsekretess endast får lämnas ut om misstanken rör ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Gäller misstankarna brott mot underårig har dock myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt Barnombudsmannen större möjligheter att lämna ut uppgifter under förutsättning att det är frågan om brott mot liv, hälsa eller frihet och frid samt sexualbrott (3, 4 och 6 kap. brottsbalken).

Enligt bestämmelsen får uppgifterna lämnas till polis, åklagare eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet. Med ”annan myndighet” menas t.ex. en myndighet som skall utöva tillsyn inom ett område. Det innebär bl.a. att det är tillåtet att lämna uppgifter till JO eller JK om det rör deras verksamhetsområde. Troligen är det dock inte tillåtet att med stöd av denna bestämmelse lämna uppgifter till en skattebrottsenhet hos Skatteverket eftersom de endast får utreda bötesbrott (Dahlqvist s. 82). Även de myndigheter som är uppräknade som mottagare kan använda bestämmelsen för att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar.

Bestämmelsen gäller endast misstanke om begångna brott. Den är inte tillämplig i underrättelseverksamhet, eftersom där inte finns någon konkret brottsmisstanke (SOU 1999:53 s. 132).

Möjligheten att lämna uppgifter är inte begränsad till misstanke om brott som begåtts inom myndighetens eget ansvarsområde (prop. 1983/84:142 s. 31). Det avgörande är att myndigheten har fått vetskap om brottet i sin verksamhet.

Frågan om uppgifter skall lämnas ut eller inte är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. En bedömning måste göras med hänsyn bl.a. till hur svårt brottet är och hur starka misstankarna är. Om polisen eller åklagaren begär att få en uppgift som angår misstanke om brott kan det på grund av 15 kap. 5 § sekretesslagen föreligga en skyldighet för myndigheten att lämna ut uppgiften, se avsnitt 5.3.4.

I avsnitt 5.5.3 beskriver vi övervägandena bakom bestämmelsen närmare.

Generalklausulen (14 kap. 3 § sekretesslagen)

Utöver vad som följer av 14 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen hindrar sekretess inte att uppgifter lämnas från en myndighet till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt bl.a. 7 kap. 1–6 §§ (hälso- och sjukvård samt socialtjänst) får dock inte lämnas ut med stöd av denna bestämmelse. Detsamma gäller om ett utlämnande skulle strida mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen.

Syftet med bestämmelsen är att sekretesslagen inte skall hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset

av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut. Generalklausulen är tillämplig på uppgiftslämnande mellan såväl olika myndigheter som olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Bestämmelsen ger särskilt utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna (prop. 1979/80:2 Del A s. 326–327).

Vid intresseavvägningen skall hänsyn bl.a. tas till i vilken utsträckning uppgiften skyddas hos den mottagande myndigheten. Andra omständigheter som kan ha betydelse är vilka värden som står på spel. Har det i en lag eller förordning föreskrivits att uppgifter ”bör” eller ”får” lämnas från en myndighet till en annan, finns det givetvis särskild anledning att anse att generalklausulen är tillämplig (Regner s. 14:27).

Generalklausulen kan i vissa fall användas för att underrätta kronofogdemyndigheten om ett hävt beslag (JO beslut 1999-03-09, dnr 3746-1997), se avsnitt 6.3.3.

Generalklausulen hindrar inte att utbyte av uppgifter mellan myndigheter eller mellan verksamhetsgrenar inom en myndighet sker rutinmässigt även utan en särskild författningsreglering. Det framgår dock av förarbetena att rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel skall vara författningsreglerat (prop. 1979/80:2 Del A s. 327). Om ett rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat måste den intresseavvägning som skall göras enligt generalklausulen ske på förhand. I den situationen behöver det således inte vara en prövning av individuella fall.

En myndighet kan på eget initiativ lämna uppgifter till en annan myndighet med stöd av generalklausulen. Om en myndighet begär att få ut en uppgift kan generalklausulen i kombination med 15 kap. 5 § sekretesslagen innebära en uppgiftsskyldighet för den myndighet som har uppgiften.

Hänvisningen till annan lag eller förordning eller föreskrifter som meddelats med stöd av personuppgiftslagen innebär att om det t.ex. i en lag föreskrivits att en viss myndighet för sin verksamhet på angivna villkor kan få ta del av hemliga uppgifter hos en annan myndighet, kommer det inte i fråga att när de angivna villkoren inte är uppfyllda, lämna ut uppgifter med stöd av generalklausulen i stället (prop. 1979/80:2 Del A s. 328). Anges det i en lag eller en förordning uttömmande i vilka fall uppgifter får lämnas mellan myndig-

heter kan generalklausulen inte heller tillämpas i andra fall (Regner, s. 14:31).

5.3.4 Den generella skyldigheten för myndigheter att lämna uppgifter till andra myndigheter (15 kap. 5 § sekretesslagen)

En myndighet skall på begäran av en annan myndighet lämna en uppgift som den förfogar över. Det gäller dock inte om hinder möter på grund av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Bestämmelsen innebär självfallet att myndigheten skall lämna ut uppgifter som inte omfattas av sekretess. Men den innebär också att myndigheten måste lämna ut en uppgift som i och för sig kan omfattas av sekretess men för vilken någon av de sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. 2 eller 3 §§ sekretesslagen är tillämpliga (prop. 1983/84:142 s. 27, jfr SOU 2003:99 del 1 s. 227). Det gäller således under förutsättning att arbetets behöriga gång inte hindrar ett utlämnande.

Skyldigheten att lämna ut uppgifter till en annan myndighet omfattar alla uppgifter, alltså inte bara sådana som finns i allmänna handlingar. Informationen bör om möjligt lämnas skriftligt. Lämnas uppgiften muntligt ligger det i sakens natur att den mottagande myndigheten dokumenterar den (prop. 1983/84:142 s. 42).

5.4 Registerlagstiftningen hos de brottsbekämpande myndigheterna

Teknikutvecklingen har lett till att mycket av den information som finns hos de brottsbekämpande myndigheterna behandlas automatiserat i databaser eller register. Det innebär att möjligheten att lämna ut uppgifter inte bara påverkas av sekretesslagen utan även av lagstiftning om behandling av personuppgifter. Bestämmelser i såväl sekretesslagen som personuppgiftslagen och myndighetsspecifika registerförfattningar kan innebära hinder för ett fritt informationsutbyte.

Grundläggande och i Sverige generellt tillämpliga bestämmelser om automatiserad behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen. Genom den lagen genomförs Europaparlamentets och

rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Vid sidan av personuppgiftslagen finns i Sverige dessutom omfattande och särskild lagstiftning som är tillämplig på registerföring och databashantering hos bl.a. statliga myndigheter (s.k. registerförfattningar). Sådana särskilda författningar är ofta mer detaljerade än personuppgiftslagen och kan såväl inskränka som utvidga ramarna för vilka uppgifter som får behandlas samt till vilka och på vilket sätt uppgifterna får lämnas ut (t.ex. genom direktåtkomst).

I detta avsnitt följer en översiktlig beskrivning av personuppgiftslagen och av de registerförfattningar som gäller för de brottsbekämpande myndigheterna. En mera utförlig beskrivning av den övergripande rättsliga regleringen av behandling av personuppgifter finns t.ex. i *Tullverkets brottsbekämpning Integritet – Effektivitet* (SOU 2002:113).

5.4.1 Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen är generellt tillämplig på den helt eller delvis automatiserade behandling av personuppgifter som utförs av t.ex. myndigheter, företag och organisationer. Med personuppgifter avses all information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Uppgifter som uteslutande avser företag eller andra juridiska personer eller som inte alls är kopplade till enskilda, omfattas således inte av lagstiftningen. Personuppgiftslagen är subsidiär till annan lagstiftning, dvs. om det i andra lagar eller förordningar (t.ex. registerförfattningar) finns avvikande bestämmelser så är det de som gäller.

Enligt huvudregeln krävs samtycke för att personuppgifter skall få behandlas, men det finns flera undantag från detta krav. Bland annat får personuppgifter behandlas utan samtycke från de registrerade om det behövs för att en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning eller av allmänt intresse skall kunna utföras. Det innebär att en stor del av den personuppgiftsbehandling som utförs av statliga myndigheter är tillåten utan särskilt samtycke. För vissa personuppgifter gäller dock särskilda och strängare regler. Känsliga personuppgifter – bl.a. om en persons etniska ursprung, religiösa övertygelse eller hälsa – får i princip endast behandlas med samtycke eller med särskilt stöd i lagstiftning.

Personuppgiftslagen innehåller dessutom vissa grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att personuppgifter alls skall få behandlas. Ett av de viktigare kraven är att personuppgifter får samlas in endast för uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt att senare behandling inte får vara oförenlig med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in (den s.k. finalitetsprincipen). Denna princip kan innebära hinder mot att en uppgift som en myndighet har samlat in och behandlar i en databas lämnas ut och används för andra ändamål. Offentlighets- och sekretesskommittén har emellertid intagit den ståndpunkten att om ett utlämnande av uppgifter från en myndighet till en annan står i överensstämmelse med bestämmelserna i sekretesslagen, så hindrar finalitetsprincipen inte utlämnandet (SOU 2003:99 s. 231–235).

5.4.2 Polisen

För polisens verksamhet regleras möjligheterna att behandla personuppgifter noggrant i flera olika lagar och förordningar. Gemensamt är att författningarna endast reglerar behandling av personuppgifter. Det innebär att det inte finns några särskilda begränsningar för polisen att registrera och behandla uppgifter om juridiska personer, under förutsättning att registreringen faller inom ramen för polisens verksamhet.

Polisdatalagen

För polisens verksamhet finns det vid sidan av personuppgiftslagen en särskild lag som generellt reglerar behandling av personuppgifter, nämligen polisdatalagen. Polisen får enligt den lagen behandla personuppgifter för att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, för att övervaka allmän ordning och säkerhet samt för att bedriva spaning och utredning avseende brott under allmänt åtal. Förutom generellt tillämpliga bestämmelser för automatiserad behandling innehåller lagen vissa specialbestämmelser om bl.a. kriminalunderrättelseregister, DNA-register, fingeravtrycksregister och SÄPO-register.

I polisdataförordningen (1999:81) finns särskilda bestämmelser som – vid sidan av sekretesslagen – begränsar möjligheterna för polisen att lämna ut uppgifter ur vissa register till andra myndigheter.

Som exempel kan nämnas att uppgifter ur polisens kriminalunderrettsregister och allmänna spaningsregister får lämnas ut till Tullverket, Skatteverket eller Kustbevakningen endast under vissa särskilt angivna förutsättningar. Vi diskuterar detta mera utförligt i samband med övervägandena i avsnitt 5.7.4. Det finns också särskilda regler om vilka myndigheter som kan få direktåtkomst till sådana register.

Polisdatalagen och -förordningen är inte tillämpliga på den behandling av personuppgifter som utförs i Rikspolisstyrelsens belastningsregister eller misstankeregister och inte heller i databasen Schengens informationssystem (SIS).

Polisdatautredningen lämnade i sitt slutbetänkande *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet* (SOU 2001:92) förslag till en helt ny polisdatalag. Betänkandet är för närvarande föremål för fortsatta överväganden inom Regeringskansliet. Därefter har frågan om DNA-teknikens användning vid brottsbekämpning utretts ytterligare. Nya regler för DNA-register trädde i kraft den 1 januari 2006 (prop. 2005/06:29, bet. 2005/06:JuU7, rskr. 2005/2006: 58).

Belastningsregister

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns särskilda bestämmelser om det nationella belastningsregister som förs av Rikspolisstyrelsen. Registret innehåller information om personer som har dömts för brott i Sverige och om svenskar som har dömts för brott utomlands. Rikspolisstyrelsen skall på begäran lämna ut uppgifter i belastningsregistret till ett begränsat antal myndigheter, bl.a. polismyndigheter och Tullverket, som också får ha direktåtkomst till registret. Den särskilda lagstiftningen om belastningsregister är i princip uttömmande när det gäller vem som får ta del av uppgifter eller utdrag ur registret. Det är således inte möjligt att med stöd av generalklausulen (14 kap. 3 § sekretesslagen) lämna ut uppgifter till andra myndigheter än de som är angivna i lagen om belastningsregister. Troligen kan dock Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet lämna ut uppgifter ur belastningsregistret till någon annan myndighet om det är nödvändigt för att kunna fullgöra den egna verksamheten (1 kap. 5 § sekretesslagen). Inom Regeringskansliet bereds för närvarande frågan om uppgiftslämnande till Kustbevakningen (Ju2005/319/PO).

Misstankeregister

Rikspolisstyrelsen för enligt lagen om misstankeregister ett särskilt nationellt register över personer som är skäligen misstänkta för brott. Syftet med registret är att tillgången till sådana uppgifter för bl.a. polis- och tullmyndigheter skall underlättas för att dessa myndigheter skall kunna samordna förundersökningar och förebygga, upptäcka och utreda brott. På begäran av bl.a. polismyndigheter och Tullverket skall Rikspolisstyrelsen lämna ut uppgifter ur misstankeregistret och dessa myndigheter får också ha direktåtkomst till registret. Till skillnad från vad som gäller för belastningsregistret är den särskilda lagstiftningen om misstankeregister inte uttömmande när det gäller vilka myndigheter som kan få del av uppgifter. Andra myndigheter, t.ex. Kustbevakningen, kan alltså få del av information med stöd av sekretesslagens bestämmelser. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande frågan om uppgiftslämnande till Kustbevakningen (Ju2005/319/PO).

Schengens informationssystem (SIS)

Rikspolisstyrelsen för med stöd av lagen (2000:344) om Schengens informationssystem ett register som utgör den svenska nationella enheten av databasen Schengens informationssystem (SIS). Registrets syfte är att vara ett hjälpmedel för de andra Schengenstaterna att göra framställningar hos Sverige om bl.a. omhändertagande av personer och om dold övervakning eller särskilda kontrollåtgärder. I lagen finns bestämmelser om vilka uppgifter som får förekomma i registret och om vem som har rätt att få ut uppgifter ur registret. Sådan rätt har bl.a. polismyndigheter, Tullverket och Kustbevakningen. Lagen innehåller också en uttrycklig – och för svenska förhållanden ovanlig – begränsande regel i fråga om vad uppgifter i registret får användas till. En svensk myndighet får inte utnyttja en uppgift i registret för något annat syfte än det som den registrerande Schengenstaten har angett vid registreringen, om inte den staten samtycker till att uppgiften används för andra ändamål.

Passregister

Polismyndigheterna är passmyndigheter inom riket och Rikspolisstyrelsen skall enligt passförordningen (1979:664) föra ett centralt passregister. På begäran från bl.a. polismyndigheter, Tullverket och Kustbevakningen skall Rikspolisstyrelsen lämna ut fotografier från registret.

5.4.3 Tullverket

Tullverkets hantering av personuppgifter och annan information regleras, förutom av personuppgiftslagen, genom särskild registerlagstiftning dels för den brottsbekämpande verksamheten, dels för all annan verksamhet som verket bedriver. Vi redogör här endast för registerlagstiftningen avseende den brottsbekämpande verksamheten.

Sedan den 1 december 2005 gäller lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Det innebär att uppgifter får behandlas i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, om det behövs för att

1. förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
2. utreda eller beivra visst brott, eller
3. fullgöra det arbete som Tullverket är skyldigt att utföra enligt lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete.

De angivna ändamålen är de s.k. primära ändamålen. I lagen finns också s.k. sekundära ändamål, vilket innebär att uppgifter som behandlas för något av de primära ändamålen även får behandlas för vissa ytterligare ändamål. Ett sekundärt ändamål är att uppgifter även får behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad brottsbekämpande verksamhet hos polismyndigheterna, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Kustbevakningen. Ett annat sekundärt ändamål är att uppgifter får lämnas ut till riksdagen och regeringen samt, i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, till andra. I Tullverkets brottsbekämpande verksamhet får uppgifter inte behandlas för några andra ändamål än de angivna primära eller sekundära ändamålen. Det innebär således att en tillämpning av finalitetsprincipen bör vara utesluten.

Av förarbeten till lagen framgår att syftet med det sekundära ändamålet som rör andra brottsbekämpande myndigheter är att göra det

möjligt för Tullverket att i betydligt större omfattning än i dag kunna utbyta uppgifter med dessa med användning av modern teknik (prop. 2004/05:164 s. 67).

Förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet innehåller bestämmelser om när de andra brottsbekämpande myndigheterna får ha direktåtkomst till tullbrottsdatabasen. Det finns också en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som innebär att Tullverket är skyldigt att på begäran lämna ut uppgifter i tullbrottsdatabasen till de myndigheter som har direktåtkomst. Förordningen reglerar också att endast de personer inom respektive myndighet som behöver uppgifterna för sitt arbete skall ha direktåtkomst.

5.4.4 Skattebrottsenheterna

Skattebrottsenheternas behandling av personuppgifter regleras av lagen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och av förordningen (1999:105) med samma namn. Lagen gäller utöver personuppgiftslagen och är tillämplig vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet för att bedriva spaning och utredning i fråga om vissa angivna skatterelaterade brott och folkbokföringsbrott samt för att förebygga sådana brott.

Skatteverket har rätt att föra underrättelseregister om syftet är att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet eller för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslig verksamhet. För att underrättelseregistret skall få innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person krävs att uppgifterna ger anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet utövats eller kan komma att utövas och att den som avses med uppgifterna skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva den allvarliga brottsliga verksamheten. Allvarlig brottslig verksamhet är verksamhet som innefattar brott på vilket fängelse två år eller mer kan följa.

För att personuppgifter skall få behandlas i underrättelseverksamhet föreskrivs att en särskild undersökning avseende skatte- eller folkbokföringsbrott skall ha inletts och att det finns anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas.

Skatteverket får ha direktåtkomst till underrättelseregistret. Härutöver får uppgifter lämnas ut till Ekobrottsmyndigheten, polismyn-

dighet och Tullverket. Vi diskuterar detta mera utförligt i samband med våra överväganden i avsnitt 5.7.4.

Regeringen beslutade den 26 februari 2004 att en särskild utredare bl.a. skulle utreda hur skattebrottsenheternas verksamhet kan effektiviseras (dir. 2004:26). I maj 2005 lämnade 2004 års skattekontrollutredning sitt betänkande *Krav på kassaregister – Effektivare utredning av ekobrott* (SOU 2005:35). Vi har översiktligt redogjort för förslagen i avsnitt 5.3.1.

5.4.5 Kustbevakningen

Kustbevakningen saknade länge lagstiftning som särskilt reglerade myndighetens möjligheter att i register och databaser registrera personuppgifter och annan information som behövs för verksamheten. Sedan år 2003 finns emellertid förordningen (2003:188) om behandling av uppgifter inom Kustbevakningen. Förordningen omfattar, till skillnad från personuppgiftslagen, även behandling av uppgifter om juridiska personer.

Enligt förordningen får Kustbevakningen behandla information för ändamålen brottsbekämpning (även underrättelseverksamhet), kontroll och tillsyn samt handläggning av ärenden om vattenföroreningsavgift. Utanför tillämpningsområdet faller Kustbevakningens verksamhet med räddningstjänst, som alltså endast regleras genom personuppgiftslagens bestämmelser. Förordningen innehåller en uppräkningslista av vilka kategorier av uppgifter om enskilda som får behandlas i Kustbevakningsdatabasen, t.ex. identitetsuppgifter avseende de registrerade personerna samt omständigheter och händelser i ett ärende. Det finns också en uppräkningslista av vilka myndigheter som får ha direktåtkomst till databasen, bl.a. polisen och Tullverket. Däremot innehåller förordningen inga begränsningar av vilka uppgifter som får lämnas ut från databasen på annat sätt än genom direktåtkomst (eller genom annat datoriserat förfarande).

Regeringen beslutade den 21 oktober 2004 att en särskild utredare skall göra en översyn av behandlingen av personuppgifter i Kustbevakningens verksamhet och lämna förslag till författningsreglering (dir. 2004:143). I uppdraget ingår bl.a. att ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas för att underlätta och förbättra informationsutbytet mellan Kustbevakningen och de svenska och utländska myndigheter och organisationer som Kustbevakningen samverkar med. Utredaren skall följa arbetet med den lagstiftning som föranleds av

Polisdatautredningens förslag till ny polisdatalag (SOU 2001:92) och Tullbrottsdatautredningens förslag till lag om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (SOU 2002:113) och särskilt beakta intresset av att regleringen av behandlingen av personuppgifter inom den brottsbekämpande verksamheten blir enhetlig. Uppdraget kommer att redovisas februari–mars 2006.

5.4.6 Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Den enda rättsliga reglering som finns beträffande Åklagarmyndighetens behandling av personuppgifter är förordningen (1995:1006) om registerföring vid åklagarmyndigheterna. Den reglerar hanteringen av ärenderegistreringen. Förordningen gäller även för Ekobrottsmyndigheten som ju är en åklagarmyndighet. Enligt uppgift pågår dock arbetet med en ny reglering inom Regeringskansliet.

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Myndigheten arbetar såväl brottsbekämpande med brottsutredningar och lagföring som brottsförebyggande. Brottsförebyggande arbete är att beteckna som en polisiär uppgift och ankommer därför på polispersonalen hos Ekobrottsmyndigheten att sköta. När Ekobrottsmyndigheten bildades omfattades inte de poliser som var verksamma där av polisdatalagen. Numera gäller dock polisdatalagen även behandling av personuppgifter i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten. Syftet med ändringen var att göra det möjligt för poliser inom Ekobrottsmyndigheten att bedriva underrättelseverksamhet automatiserat under samma förutsättningar som andra poliser (prop. 2002/03:144 s. 15–17, bet. 2003/04:JuU5, rskr. 2003/04:22). Av polisdataförordningen framgår att Ekobrottsmyndigheten får ha direktåtkomst till underrättelseregister och spaningsregister.

5.5 Tidigare diskussioner om uppgiftsutbyte i samband med brott

5.5.1 Sekretesslagen

I propositionen med förslag till den nuvarande sekretesslagen fanns det inte någon sekretessbrytande bestämmelse som direkt tog sikt på uppgifter om brottsmisstankar. Myndigheternas möjligheter att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till polis eller åklagare

diskuterades dock i propositionen (prop. 1979/80:2 Del A s. 327) i samband med generalklausulen (14 kap. 3 § sekretesslagen). Där angavs att myndigheter kan lämna uppgifter till polis och åklagare under en förundersökning med stöd av generalklausulen. En myndighet kan även på eget initiativ lämna uppgifter, t.ex. genom en anmälan om brott, med stöd av generalklausulen. Möjligheten att lämna uppgifter om brott diskuterades också i samband med bestämmelsen om nödvändigt uppgiftslämnande i 1 kap. 5 § sekretesslagen (a.prop. s. 123).

När sekretesslagen infördes innehöll den dock en sekretessbrytande bestämmelse som direkt tog sikte på misstankar om brott. Sekretess skulle inte hindra att hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten till polis eller åklagare anmälde brott enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken som riktade sig mot en underårig (nuvarande 14 kap. 2 § femte stycket andra meningen sekretesslagen). Bakgrunden var att riksdagen ansåg att bestämmelsen om nödvändigt uppgiftslämnande (1 kap. 5 §) troligen inte skulle vara tillämplig i alla de situationer där det dittills hade ansetts möjligt för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att anmäla brott mot barn (bet. KU 1979/80:37 s. 38 och 63–64, rskr. 1979/80:179).

5.5.2 Hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens möjlighet att lämna uppgifter om grova brott

Sedan sekretesslagen hade trätt i kraft riktades kritik mot att lagen försvårade att uppgifter lämnades mellan olika myndigheter. Bl.a. hävdades att lagen hindrade att uppgifter i önskvärd omfattning lämnas från myndigheter på hälso- och sjukvårdsområdet och socialtjänstområdet till andra myndigheter. Särskilt uppmärksammades polisens och åklagarnas möjligheter att få tillgång till information från sjukvården och socialtjänsten. Den frågan ledde därför till ny lagstiftning kort tid efter det att sekretesslagen trätt i kraft (prop. 1981/82:186, KU 1982/83:12, rskr. 1982/83:74).

Departementschefen ansåg att sekretesskyddet på hälso- och sjukvårdsområdet enligt de nuvarande reglerna gick väl långt (a.prop. s. 20–26). När det gällde att bestämma omfattningen av ett vidgat uppgiftslämnande anslöt han sig till uppfattningen att i varje fall uppgifter om brott med ett minimistraff på två års fängelse borde undantas från sekretess. Han ville inte tillstyrka en modell som tillät att uppgifter om misstankar avseende vissa brott med lägre straffminimum än två år, t.ex. grov misshandel och rån, lämnades till polisen.

Orsaken till det var att det särskilt för personal inom hälso- och sjukvården kunde bli möjligt att lämna sådana uppgifter under förundersökningen men inte i ett vittnesförhör. Möjligheten att lämna uppgifter om försök till brott med straffminimum två års fängelse avvisades med samma motivering.

5.5.3 En generell möjlighet att lämna uppgifter om konkreta brottsmisstankar

När sekretesslagen infördes ansågs det inte möjligt att i det sammanhanget reglera alla frågor som hade samband med sekretessen mellan myndigheter. En av de frågor som borde utredas vidare var möjligheterna att utan hinder av sekretess lämna uppgifter mellan myndigheterna i brottsbekämpande syfte. När det gällde just den frågan gjordes bedömningen att den nya regleringen i sekretesslagen inte hade medfört några väsentliga förändringar. Det ansågs dock önskvärt att skapa utrymme för ett ökat informationsutbyte i framtiden (prop. 1980/81:78, bet. KU 1980/81:12, rskr. 1980/81:45).

Resultatet av arbetet blev en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att sekretess inte hindrar att myndigheter lämnar uppgifter till polis, åklagare eller annan myndighet som skall ingripa mot ett brott (nuvarande 14 kap. 2 § fjärde stycket). Förutsättningen är att det misstänkta brottet har fängelse i straffskalan och att det i det enskilda fallet kan antas leda till en annan påföljd än böter. Möjligheten att lämna uppgifter om brottsmisstankar är inskränkt ytterligare för vissa verksamheter (se avsnitt 5.3.3).

Motivet för att införa den sekretessbrytande bestämmelsen var att även andra myndigheter än polis och åklagare måste medverka i samhällets kamp mot brottsligheten (prop. 1983/84:142 s. 21). Särskilt viktigt ansågs det vara att myndigheterna medverkar i kampen mot den organiserade och ekonomiska brottsligheten och mot annan allvarlig kriminalitet, t.ex. narkotikabrott och våldsbrott. En betydelsefull form av medverkan var att lämna uppgifter om brott till de brottsbekämpande myndigheterna.

I och för sig ansågs de gällande reglerna ge myndigheterna relativt stora möjligheter att vidarebefordra uppgifter om brottsmisstankar. Hos många myndigheter rådde det dock osäkerhet om i vilken utsträckning de kunde eller var tvungna att lämna sådana uppgifter. Osäkerheten ledde till en alltför stor restriktivitet när det gällde att lämna ut uppgifterna. Den ordningen ansågs inte tillfredsställande.

Regleringen borde i stället utformas så att myndigheterna så enkelt som möjligt kunde göra klart för sig i vad mån de har rätt eller rent av skyldighet att lämna ut brottsuppgifter.

En generell bestämmelse om uppgiftslämnande angående brott behövde inte innebära att särskilda regler om uppgiftsskyldighet som fanns i specialförfattningar upphävdes (a.prop. s. 22). Det kunde tvärtom vara en fördel att behålla dem, eftersom de på ett annat sätt än allmänna bestämmelser inskräper det ansvar för brottsbekämpningen som åligger just den myndighet som bestämmelsen riktar sig till.

I förarbetena betonades att det är viktigt att klart ange vilka förutsättningar som skall gälla för att uppgifter som omfattas av sekretess skall få lämnas till andra myndigheter (a.prop. s. 23). Intresset av en effektiv brottsbekämpning måste vägas mot intresset av sekretess. Hänsyn bör också tas till myndighetens ställning och förhållandet till allmänheten. Uppgiftslämnandet i brottsbekämpande syfte får inte rubba allmänhetens förtroende för myndigheterna. Regleringen bör också, så långt möjligt, vara enhetlig så att den inte blir onödigt svårtillämpad. Därför bör de undantag som behövs vara så få som möjligt.

En bestämmelse som gjorde det möjligt för myndigheterna att lämna ut sekretessbelagda uppgifter på grund av misstankar om brott borde inte gälla alla slags brott (a.prop. s. 26). Det var inte rimligt att sekretessen generellt skulle kunna brytas på grund av misstankar om bagatellartade förseelser. Frågan om bestämmelsens räckvidd borde alltså vara beroende bl.a. av vilket brott misstanken avsåg. Men också intresset av sekretess var av betydelse för frågan om en uppgift borde få lämnas ut eller inte. En avvägning mellan de båda intressena måste göras. Avvägningen kunde utfalla olika på olika områden. Exempelvis kunde det på områden där det fanns särskilt starka sekretessintressen, t.ex. sjukvårdsområdet, finnas större skäl för restriktivitet.

När det gällde den sekretessbrytande bestämmelsens räckvidd angav departementschefen att det inte var lämpligt att avgränsa uppgiftslämnandet till att avse en viss kategori av brott, t.ex. organiserad eller ekonomisk brottslighet (a.prop. s. 29). Dels kunde det uppstå oklarhet om vilka brott som skulle räknas till den ena eller andra gruppen. Dels fanns det brott inom varje kategori som var mer eller mindre angelägna att beivras. Bedömningen av om en uppgift om brottet skulle få lämnas borde i stället grundas på hur svårt brottet som misstanken avsåg var. Brotts svårhetsgrad kan bedömas i första hand med ledning av straffskalan för brottet. Både mycket lindriga och relativt allvarliga brott kan dock rymmas inom samma straff-

skala. Att knyta en allmän regel om uppgiftslämnande i brottsbekämpande syfte uteslutande till straffskalan kunde därför få effekter som var mindre lämpliga. Den lämpliga avgränsningen blev därmed att fängelse skulle vara föreskrivet för brottet och att det kunde antas föranleda annan påföljd än böter. Departementschefen insåg att det kunde vara svårt för en tjänsteman att avgöra om strängare påföljd än böter kunde ådömas. Alltför stora krav på underlag för en sådan bedömning borde dock inte ställas (a.prop. s. 30).

När det gällde frågan vilken grad av misstanke som skulle krävas för att en myndighet skulle få lämna ut uppgifter om brott underströk departementschefen att det var angeläget att de uppgifter som lämnades ut var så tillförlitliga och konkreta som möjligt (a.prop. s. 31). Det ansågs dock inte nödvändigt att uttryckligt föreskriva att misstankarna skulle vara av en viss kvalitet, om man inte införde någon uppgiftsskyldighet utan enbart en bestämmelse som gav möjlighet att lämna ut uppgifter. Bedömningen av i vilka fall misstankarna är av sådan styrka att en uppgift får lämnas borde enligt departementschefen kunna överlåtas åt myndigheterna själva.

I samband med att den generella bestämmelsen infördes diskuterades om det fanns anledning att göra skillnad mellan sådana fall då ett brott har begåtts inom en myndighets eget ansvarsområde och sådana fall då det är fråga om brott inom någon annan myndighets område (a.prop. s. 31). En sådan skillnad ansågs dock inte lämplig. Det viktiga var i stället att myndigheten fått kännedom om brottet genom sin verksamhet.

Den nya sekretessbrytande bestämmelsen avsåg endast begångna brott. Departementschefen ansåg inte att det fanns något behov av en utvidgad möjlighet att lämna uppgifter om förestående brott (a.prop. s. 28). Flertalet myndigheter borde kunna lämna sådana uppgifter med stöd av 14 kap. 3 § sekretesslagen när det uppkom misstanke om ett allvarligt förestående brott. Vidare gav bestämmelserna om nödvärn och nød i 24 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken myndigheterna vissa möjligheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i syfte att avvärja brott. En tjänsteman kunde också vara skyldig att avslöja brott som är "å färde" på grund av bestämmelsen i 23 kap. 6 § brottsbalken.

5.5.4 Senare ändringar i möjligheterna att lämna uppgifter om brott

De sekretessbrytande bestämmelserna om uppgiftslämnande på grund av brottsmisstankar har ändrats ytterligare några gånger.

Statistiksekretessen i 9 kap. 4 § sekretesslagen skärptes år 1985 genom att möjligheten att tillämpa generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen togs bort för den aktuella typen av uppgifter (prop. 1984/85:133 s. 10, KU 1984/85:29, rskr. 1984/85:396). Samtidigt begränsades möjligheterna på statistikområdet att lämna ut uppgifter till polis, åklagare m.fl. för att utreda brott. Begränsningen utformades på samma sätt som för de övriga områden som är undantagna från generalklausulen. Det måste således vara fråga om misstanke om brott med straffminimum på minst två års fängelse för att uppgiften skulle kunna lämnas ut.

År 1994 infördes sekretess för uppgifter hos Barnombudsmannen, 7 kap. 34 § sekretesslagen (prop. 1993/94:107 s. 11, bet. 1993/94:SoU18, rskr. 1993/94:139). Lagstiftaren bedömde att det lämpligaste var att Barnombudsmannen fick en sekretessbestämmelse som motsvarade den som gällde hos socialtjänsten. Det innebar bl.a. att Barnombudsmannens möjligheter att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter skulle vara inskränkt på samma sätt som gällde för socialtjänsten.

År 2004 infördes en ny smittskyddslag (2004:168). Samtidigt ökades hälso- och sjukvårdens möjligheter att lämna uppgifter till polis och åklagare om brott som avser överföring eller försök till överföring av allmänfarliga sjukdomar som avses i smittskyddslagen. Uppgifterna får lämnas om minst ett års fängelse är föreskrivet för brottet.

5.5.5 Ekosekretessutredningen (SOU 1999:53)

Ekosekretessutredningen föreslog bl.a. att det skulle införas en ny sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter om planerad brottslighet. Förslaget gällde inte uppgifter som angår misstankar om straffbara försöks- eller förberedelsebrott, eftersom sådana uppgifter omfattas av 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen. I stället avsågs enbart uppgifter om planering av brott som ännu inte nått så långt att straffansvar inträtt. Enligt förslaget skulle sekretess inte hindra att uppgifter lämnades till polismyndighet, tullmyndighet eller polisman

vid Ekobrottsmyndigheten om uppgiften rörde en konkret brottsplan och kunde antas ha betydelse för möjligheten att avvärja brottet. Samma krav som enligt 14 kap. 2 § fjärde stycket ställs beträffande brottets svårhetsgrad och förväntad påföljd skulle gälla även beträffande den planerade brottslighetens förväntade straffvärde om den skulle fullbordas.

Utredningen föreslog också att sekretess inte skulle hindra att uppgifter som kunde antas ha betydelse för en särskild undersökning enligt bestämmelserna i polisdatalagen eller lagen (1997:1058) om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, lämnades till den myndighet som bedrev undersökningen. Förutsättningen för sekretessbrott skulle vara att undersökningen avsåg brottslighet som innefattade brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Förslaget till en ny sekretessbrytande bestämmelse avseende uppgifter om planerad brottslighet tillstyrktes, lämnades utan erinran eller kommenterades på detaljnivå av majoriteten av remissinstanserna. Ekobrottsmyndigheten ansåg dock att förslaget inte medförde de vinster för brottsbekämpningen som var åsyftade. Myndigheten ansåg att kravet att det skulle röra sig om en konkret brottsplan måste mildras på något sätt och föreslog att man t.ex. kunde stryka ordet "konkret" i lagtexten. Patent- och registreringsverket och Skattemyndigheten i Göteborg ansåg att uppgifter även borde kunna lämnas till skattebrottsenheterna. Kustbevakningen ansåg att uppgifter borde kunna lämnas till Kustbevakningen. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet ifrågasatte om förslaget tillförde något utöver gällande rätt och hänvisade till de möjligheter som fanns att lämna ut uppgifter med stöd av 14 kap. 3 § och 1 kap. 5 § sekretesslagen samt 23 kap. 6 § och 24 kap. brottsbalken. Fakultetsnämnden ansåg att det fanns fördelar med en tydlig reglering, men att det också fanns nackdelar, genom att regleringen kunde uppfattas som mer bjudande än den var avsedd att vara. Sveriges domarförbund ansåg att 14 kap. 3 § kunde tillämpas i vissa av de fall som avsågs med den nya bestämmelsen, men att förutsebarheten och därmed rätts säkerheten ökar om en reglering skedde i enlighet med förslaget. Förbundet anförde att genom en reglering enligt förslaget begränsades utrymmet för att tillämpa 14 kap. 3 § ytterligare, vilket var en effekt som var ägnad att stärka skyddet för den enskilde. Sveriges advokatsamfund ansåg att förslaget inte var godtagbart av integritets skäl. Datainspektionen anförde att förslaget borde analyseras närmare i förhållande till dataskyddsdirektivet, personuppgifts- och register-

lagstiftningen samt Europarådets rekommendation om användning av polisuppgifter inom polissektorn.

Förslaget till en ny sekretessbrytande bestämmelse avseende uppgifter som kunde antas ha betydelse för viss underrättelseverksamhet tillstyrktes, lämnades utan erinran eller kommenterades på detaljnivå av en majoritet av de remissinstanser som yttrade sig i frågan. Även här framförde några remissinstanser synpunkten att uppgifterna borde kunna lämnas även till skattebrottsenheterna respektive Kustbevakningen. Några remissinstanser (bl.a. Sveriges domarförbund, Datainspektionen och Sveriges advokatsamfund) anförde olika argument med anknytning till att förslaget var alltför långtgående med hänsyn till den personliga integriteten.

När det gällde förslaget till sekretessbrytande bestämmelse avseende planerad brottslighet ansåg regeringen att den gällande regleringen erbjöd myndigheterna relativt stora möjligheter att lämna uppgifter om misstänkt brottslighet när så ansågs befogat (prop. 2001/02:191 s. 51–52). De gällande bestämmelser som regeringen syftade på var 14 kap. 2 § fjärde stycket och 3 § samt 1 kap. 5 § sekretesslagen samt 23 kap. 6 § och 24 kap. brottsbalken. Regeringen ställde sig tveksam till om en ökad detaljeringsnivå avseende de sekretessbrytande bestämmelserna skulle effektivisera informationsutbytet mellan myndigheterna när det gällde uppgifter om misstankar om brott. Sammantaget ansåg regeringen att det inte hade anförts tillräckligt starka skäl för att ändra befintlig reglering på det sätt utredningen föreslog.

Beträffande förslaget om sekretessgenombrott till förmån för särskilda undersökningar anförde regeringen att det skulle innebära att den myndighet som bedriver den särskilda undersökningen skulle kunna bedriva undersökningen mer effektivt (a.prop. s. 52–53). Denna ökade effektivitet borde dock vägas mot det integritetsintrång som uppgiftslämnandet skulle innebära. Vid den avvägningen borde beaktas att kravet på att den särskilda undersökningen skall avse brott, för vilket fängelse i två år ingår i straffskalan, inte utgör en särskilt hög tröskel. Med hänsyn till att både den brottskatalog som skulle komma ifråga och de syften för vilka en särskild undersökning kan inledas hade en vid omfattning, fann regeringen att bestämmelsen kunde leda till ett informationsflöde mellan polismyndigheter, tullmyndigheter och andra myndigheter som inte var godtagbart från integritetssynpunkt. Regeringen ansåg att den invändningen ensam vägde så tungt att förslaget inte borde genomföras, i vart fall inte i sin nuvarande utformning.

Regeringen diskuterade dock även en annan synpunkt på förslaget (a.prop. s. 53–54). Enligt principen om ”fair trial” i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är det inte tillåtet att genom vitesförelägganden tvinga en person att medverka i en brottsutredning om sig själv. Om t.ex. Skatteverket skulle få en begäran från en polismyndighet att lämna sekretessbelagda uppgifter till en särskild undersökning som syftar till att skapa underlag för ett beslut att inleda förundersökning ansågs det tveksamt om Skatteverket därefter skulle kunna använda sig av vitesföreläggande i skatteärendet. Förslaget skulle således kunna innebära att den myndighet som bedriver undersökningen genom sin förfrågan om utfående av uppgifter avhänder den myndighet som förfogar över uppgifterna möjligheterna att använda sig av ett verktyg som sistnämnda myndighet kan behöva i sin primära verksamhet. Regeringen ifrågasatte om det var önskvärt eftersom det här rörde sig om en undersökning där det ännu inte kunde antas att brott som hörde under allmänt åtal hade förövats. Det borde bli fråga om en avvägning mellan hänsynen till den enskildes integritet och myndigheternas behov av uppgifter för sin verksamhet, men även en avvägning mellan olika myndigheters intressen av att bedriva sin verksamhet effektivt.

Slutligen ansåg regeringen att frågan behövde övervägas vidare under beaktande av de anförda synpunkterna.

5.6 Problem med den nuvarande regleringen av uppgiftsutbytet

Frågan om förutsättningarna för utbytet av information mellan de brottsbekämpande myndigheterna diskuteras i olika sammanhang. De hinder som kan finnas beror på många olika faktorer. Visst informationsutbyte kan vara otillåtet på grund av regler i sekretesslagen, personuppgiftslagen eller registerförfattningarna. I andra situationer kan ett effektivt informationsutbyte vara svårt eller omöjligt på grund av tekniska hinder, t.ex. att myndigheternas olika datasystem inte kan kommunicera. Ytterligare hinder för ett effektivt informationsutbyte kan vara bristande kunskaper hos myndigheterna om andra myndigheters behov av information och om vilka möjligheter det faktiskt finns att utbyta uppgifter.

Europeiska unionens råd har under år 2003 utvärderat informations- och underrättelseutbytet mellan Europol och Sverige, mellan

andra medlemsstater och Sverige samt inom Sverige (EUJu2003/2210/PO). Rapporten är kritisk till Sveriges hantering av informations- och underrättelseutbytet såväl nationellt som internationellt. Rådet rekommenderar bl.a. att Tullverket och Kustbevakningen skall få tillgång till kriminalunderrättelseregistren. Som en följd av rapporten fick de brottsbekämpande myndigheterna i sina regleringsbrev ett särskilt uppdrag att tillsammans komma med förslag om hur informationsutbytet nationellt och internationellt skall förbättras.

I sin redovisning (Ju2004/5995/PO) identifierar myndigheterna rättsliga, tekniska och organisatoriska hinder för ett effektivt informationsutbyte samt föreslår olika lösningar. När det gäller rättsliga hinder i sekretesslagen anger myndigheterna att lagens komplexitet kan hämma informationsutbytet. Vidare kan sekretessbestämmelsernas begränsade räckvidd innebära att sekretess inte kan garanteras hos den mottagande myndigheten vilket kan hämma viljan att lämna ut uppgifter. Myndigheterna pekar också på att de sekretessbrytande bestämmelserna inte är tillräckligt långgående för att täcka behovet av informationsutbyte.

När det gäller lösningar för att komma till rätta med de rättsliga hindren konstaterar myndigheterna att vissa problem kan åtgärdas genom utbildningsinsatser och diskussioner mellan myndigheterna men att sådana åtgärder inte räcker för att fullt ut uppnå ett rationellt informationsutbyte. För att lösa problem med anknytning till den diversifierade och delvis oklara personuppgiftslagstiftningen föreslår myndigheterna att det skall införas ett gemensamt regelverk avseende hanteringen av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. Vidare borde lagstiftningen tillåta utbyte av information utan föregående begäran. När det gäller sekretesslagen föreslår myndigheterna en ny generell sekretessbrytande regel som skall gälla mellan myndigheterna i den brottsbekämpande verksamheten. Vidare anser myndigheterna att sekretesskyddet hos de brottsbekämpande myndigheterna måste harmoniseras.

Även vid remissbehandlingen av Tullbrottsdatautredningens betänkande kom det fram synpunkter på utbytet av information mellan de brottsbekämpande myndigheterna (remissammanställning Fi2003/131). Kustbevakningen påpekade att den stränga sekretessen mellan de brottsbekämpande myndigheterna utgör ett särskilt problem vid underrättelseverksamhet eftersom det samtidigt saknas sekretessbrytande bestämmelser. Rikspolisstyrelsen nämnde samma sak och påpekade att om uppgiftsutbytet är beroende av tillämp-

ningen av 14 kap. 3 § sekretesslagen så skapar det osäkerhet om vilka uppgifter från andra myndigheter som polisen kan få tillgång till för sin underrättelseverksamhet.

För att få en ännu tydligare bild av utbytet av information i den brottsbekämpande verksamheten har vi haft möten med representanter för polisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kustbevakningen. Vid dessa kontakter har det framkommit att det i dag finns ett stort utbyte av information mellan de olika myndigheterna. En myndighet som i sin brottsbekämpande verksamhet får kännedom om brott som skall utredas av en annan myndighet lämnar över dessa uppgifter, t.ex. om det hos Tullverket uppstår misstanke om att vissa bilar är stulna. Ett annat exempel är att Tullverket kan få uppgifter från Kustbevakningen om vilka fartyg som är på väg till Sverige. Vidare har myndigheterna i större eller mindre utsträckning tillgång till varandras register, se avsnitt 5.4.

För åklagarnas del tycks det inte föreligga några större problem vad gäller informationsutbytet. En övervägande del av informationsutbytet sker för deras del inom ramen för en förundersökning. Ett problem är dock att åklagarna ibland blir överraskade av en begäran om hemliga tvångsmedel som framförs efter behandling av underrättelseinformation. Det borde dock kunna lösas genom att åklagare kontaktas tidigare än vad som sker i dag. Åklagarna har även fört fram möjligheten att underrätta kronofogden när beslag hävs som ett visst problem.

Det har vid mötena framgått att det största problemet anses vara informationsutbyte i underrättelseverksamheten, dvs. innan det finns en konkret brottsmisstanke. Det gäller såväl nationellt som internationellt. I underrättelseverksamheten kan uppgifter, om de omfattas av sekretess, utbytas med stöd av generalklausulen (14 kap. 3 § sekretesslagen). Problemet är enligt myndigheterna att det råder osäkerhet om hur den bestämmelsen skall tolkas och vilken räckvidd den har. Det har lett till att myndigheterna begränsat uppgiftslämnandet på ett sätt som varit till skada för verksamhetens effektivitet.

Vid våra möten har det kommit fram synpunkter på att förutsättningarna för att lämna uppgifter till andra myndigheter upplevs som oklara. Ett exempel på sådana fall är att polisen via tipstelefon får in en uppgift som inte rör en brottsmisstanke men som en annan myndighet, t.ex. kommunens byggnadsnämnd, skulle kunna ha nytta av. Ett annat exempel är att polisen i en utredning får kännedom om uppgifter som Skatteverket skulle kunna använda i en skatterevision men som inte rör en brottsmisstanke. Att lämna ut en sådan uppgift

skulle kunna vara ett sätt att bekämpa till synes lagliga fasader för organiserad brottslighet.

5.7 Överväganden och förslag

5.7.1 Utgångspunkter

Bedömning: En effektiv brottsbekämpning är beroende av att stora mängder information kan inhämtas och bearbetas på ett bra sätt hos alla brottsbekämpande myndigheter. Sekretesslagens sekretessbrytande bestämmelser kan dock leda till osäkerhet kring vilket uppgiftsutbyte som är tillåtet. Det finns därför skäl att se över de sekretessbrytande bestämmelser som tillämpas i den brottsbekämpande verksamheten. Vid en sådan översyn måste även skyddet för den personliga integriteten beaktas.

I avsnitt 5.6 har vi beskrivit vilka problem som i dag finns när det gäller utbytet av uppgifter som rör brottslig verksamhet mellan myndigheter. Som framgår finns det olika typer av problem. Vissa rör hinder som beror på lagstiftningen, t.ex. sekretesslagen, personuppgiftslagen eller registerförfattningarna. Andra problem beror på tekniska hinder eller på kunskapsbrister.

När det gäller tekniska hinder kan de t.ex. bestå i att myndigheterna har datasystem som inte kan kommunicera med varandra. För att komma till rätta med denna typ av problem fastställde regeringen en strategi för samordning av rättsväsendets informationsförsörjning och bildade RIF-rådet (Ju96/3163, 21 november 1996). RIF-myndigheterna är Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen och Skatteverket. Regeringens övergripande mål för samordningen är att informationsförsörjningen inom rättsväsendet skall stödja verksamheten så att den kan bedrivas med hög effektivitet, produktivitet och kvalitet. Vi har således inte anledning att närmare fundera över denna typ av hinder för uppgiftsutbytet.

De brottsbekämpande myndigheterna påpekar vidare att sekretesslagens komplexitet i sig kan vara ett hinder, eftersom det uppstår osäkerhet kring hur reglerna skall tillämpas. Offentlighets- och sekretesskommittén lämnade i betänkandet *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) förslag till en ny sekretesslag. Förslaget anknyter dock till

de nuvarande grunderna i offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Motivet för det är att en förenkling genom mera generella undantag från insyn måste leda till mer sekretess.

I avsnitt 5.3.3 har vi beskrivit de bestämmelser i sekretesslagen som redan i dag gör det möjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att utbyta uppgifter. Bestämmelsen om samtycke från den enskilde (14 kap. 4 § sekretesslagen) har inte så stor betydelse just när det gäller brottsbekämpning, bl.a. för att verksamheten ibland skall vara hemlig även i förhållande till den enskilde. I 1 kap. 5 § finns en bestämmelse om nödvändigt uppgiftslämnande. Användningen av den bestämmelsen skall dock ske restriktivt (prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494). Vidare kan bestämmelsen endast tillämpas om uppgiftslämnandet är nödvändigt för den uppgiftslämnande myndighetens verksamhet. En viktig sekretessbrytande bestämmelse finns i 14 kap. 1 §. Den innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut om det finns en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. I den brottsbekämpande verksamheten finns sådana uppgiftsskyldigheter t.ex. i lagen om belastningsregister och lagen om misstankeregister. Sådana uppgiftsskyldigheter täcker dock inte hela behovet av uppgiftsutbyte i den brottsbekämpande verksamheten. Vidare kan en uppgiftsskyldighet som skall fullgöras på begäran av en annan myndighet inte användas som sekretessbrytande bestämmelse om myndigheten på eget initiativ vill lämna uppgifter.

De viktigaste sekretessbrytande bestämmelserna i den brottsbekämpande verksamheten är 14 kap. 2 § fjärde stycket och 14 kap. 3 § sekretesslagen. Enligt 14 kap. 2 § hindrar sekretess inte att en myndighet lämnar uppgifter som angår misstanke om brott till en polismyndighet, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet. En förutsättning är att det är fråga om ett begånget brott. Bestämmelsen kan alltså inte tillämpas på information som rör kriminalunderrättelseverksamhet. En annan förutsättning för att tillämpa bestämmelsen är att fängelse kan följa på det misstänkta brottet och att annan påföljd än böter kan följa i det aktuella fallet.

För att utbyta information som omfattas av sekretess i underrättelseverksamheten är de brottsbekämpande myndigheterna hänvisade till att tillämpa generalklausulen (14 kap. 3 § sekretesslagen). Den innebär att en myndighet får lämna en uppgift till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Generalklausulen får dock inte tillämpas om ett utlämnande skulle

strida mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen. Exempel på sådana bestämmelser som utesluter tillämpning av generalklausulen beträffande uppgifter i underrättelseverksamhet finns t.ex. i 8 och 10 §§ polisdataförordningen.

Det finns således redan i dag bestämmelser i sekretesslagen som möjliggör utbyte av uppgifter mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Av våra kontakter med myndigheterna framgår att merparten av uppgiftsutbytet sker enligt 14 kap. 2 § fjärde stycket och 3 § (generalklausulen) sekretesslagen. De framhåller dock att bestämmelserna inte täcker hela behovet. Bestämmelsen i 14 kap. 2 § fjärde stycket gäller endast redan begångna brott. För underrättelseverksamheten är man hänvisad till att tillämpa generalklausulen. Tillämpningen av generalklausulen bygger på en intresseavvägning i det enskilda fallet som kan få olika utfall beroende på vilken befattningshavare som fattar beslutet. Vidare uppfattar många att intresseavvägningen är svår att göra och att det kan leda till en mera restriktiv tillämpning än vad lagstiftaren avsett.

En del av de problem myndigheterna pekar på när det gäller tillämpningen av sekretesslagen skulle kunna åtgärdas genom återkommande utbildning hos myndigheterna. På så sätt skulle kunskaperna om de möjligheter till uppgiftsutbyte som faktiskt finns öka och bibehållas inom myndigheterna. Det borde i sin tur kunna leda till en större säkerhet och effektivitet i uppgiftsutbytet. Tillämpningen särskilt av 14 kap. 3 § sekretesslagen bygger dock på individuella bedömningar i enskilda fall. Även om kunskaperna inom myndigheterna ökar finns det risk för att tillämpningen blir olika mellan olika befattningshavare och i olika delar av landet. En annan nackdel med att ett omfattande uppgiftsutbyte sker med stöd av generalklausulen är att möjligheterna till uppgiftsutbyte för den enskilde kan framstå som mera inskränkta än vad de verkligen är.

De brottsbekämpande myndigheterna har framfört synpunkten att utgångspunkten för ett rationellt informationsutbyte måste vara att de brottsbekämpande myndigheterna utan särskilda inskränkningar skall kunna utbyta information sinsemellan såväl för sin planering av verksamheten som för sitt operativa arbete med kartläggning, underrättelsearbete och utredning av brott eller brottslig verksamhet. Tullbrottsdatautredningen förde ett liknande resonemang (SOU 2002:113 s. 168). Utredningen ansåg att det inte var rimligt att den brottsbekämpande verksamheten försvårades av att statsmakterna valt att fördela verksamheten mellan olika myndigheter.

Det borde således inte råda sekretess mellan de brottsbekämpande myndigheterna utan de kunde i stället omgärdas av en gemensam yttre sekretess.

En effektiv brottsbekämpning är beroende av att stora mängder information kan inhämtas och bearbetas på ett bra sätt. Det gäller oavsett om verksamheten bedrivs inom en eller flera myndigheter. Syftet med att lägga vissa brottsbekämpande uppgifter på andra myndigheter än polisen är delvis att dessa myndigheter har större möjlighet att upptäcka och utreda brott med anknytning till den egna verksamheten. Brottslig verksamhet följer dock normalt inte myndighetsgränserna och information som inhämtas i den brottsbekämpande verksamheten hos en myndighet kan således ha stor betydelse för den brottsbekämpande verksamheten även hos andra myndigheter. Ett exempel är brottslighet som involverar fartygstrafik. Där kan såväl Kustbevakningens som Tullens och polisens brottsbekämpande verksamhet vara berörd. Avsikten med att fördela ansvaret för brottsbekämpningen på flera myndigheter har således aldrig varit att försvåra användningen av tillgänglig information i brottsbekämpningen. Trots det visar flera synpunkter från de berörda myndigheterna att just det blivit effekten. En orsak till detta är att sekretesslagen utgår från att sekretess gäller även mellan myndigheter.

Ovan har vi redogjort för de sekretessbrytande bestämmelser som i dag finns i sekretesslagen. Enligt de berörda myndigheterna innebär dock dessa bestämmelser att det uppstår oklarhet och osäkerhet vilket är till nackdel för effektiviteten i brottsbekämpningen. Vi delar uppfattningen att det finns skäl att se över de sekretessbrytande bestämmelserna som tillämpas i den brottsbekämpande verksamheten. Det gäller särskilt eftersom ett omfattande utbyte av uppgifter sker med stöd av generalklausulen (14 kap. 3 § sekretesslagen) vilket innebär att bedömningarna är beroende av enskilda befattningshavares ställningstaganden i enskilda fall. Vidare är det svårt för enskilda att avgöra i vilken omfattning uppgiftsutbyte verkligen sker när det sker med stöd av generalklausulen.

Syftet med sekretesslagens bestämmelser om att sekretess gäller mellan myndigheter är att skydda den personliga integriteten. I förarbetena till sekretesslagen anförde departementschefen att ett fullgott integritetsskydd ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Också den omständigheten att ett större antal tjänstemän får kunskap om ett känsligt förhållande kan upplevas som menligt av den uppgiften rör. Sekretessen mellan myndigheter ansågs särskilt viktig i de fall

sekretessen gäller till skydd för en enskild. De intressekonflikter som uppkommer mellan sekretessintressena, å ena sidan, och myndigheternas informationsbehov, å den andra, skulle lösas genom bestämmelser med undantag från sekretess, t.ex. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Detta resonemang gäller naturligtvis fortfarande. I vår översyn av sekretessen mellan de brottsbekämpande myndigheterna måste vi beakta skyddet för den personliga integriteten.

Av avsnitt 5.6 och resonemanget ovan framgår att det i första hand är sekretessen till skydd för enskilda, 9 kap. 17 § sekretesslagen, som kommer i konflikt med de brottsbekämpande myndigheternas behov av information. De sekretessbestämmelser som gäller till skydd för myndigheternas egen verksamhet innebär normalt inget problem. Det kan i och för sig inträffa att sekretess till skydd för en myndighets verksamhet, t.ex. 5 kap. 1 §, anges som skäl för att inte lämna en uppgift till en annan brottsbekämpande myndighet. Det är då fråga om en situation där en åtgärd, t.ex. en spaningsinsats, riskerar att äventyras om informationen sprids till alltför många tjänstemän. Behovet av denna typ av sekretess gentemot andra myndigheter bör vara stort inom Säkerhetspolisens verksamhet. Vi utgår från att myndigheterna inte upprätthåller denna typ av sekretess gentemot varandra utan mycket goda skäl. Vi ser således inte något direkt behov av att se över de sekretessbrytande bestämmelserna i förhållande till den sekretess som skyddar myndigheternas verksamhet.

Ett sätt att åstadkomma sekretessbrytande bestämmelser mellan de brottsbekämpande myndigheterna är att formulera uppgiftsskyldigheter. I kombination med 14 kap. 1 § sekretesslagen innebär det att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet. För att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet skall vara sekretessbrytande krävs dock att den uppfyller vissa krav på konkretion (prop. 1979/80:2 del A s. 322). Vidare innebär en uppgiftsskyldighet inte alltid att sekretessen bryts om den myndighet som har uppgiften vill lämna ut den på eget initiativ. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet skulle dessutom återfinnas i flera olika lagar, vilket skulle kunna försvåra för myndigheterna att få överblick över vilka möjligheter de har att utbyta uppgifter. Vi anser således att införandet av mera omfattande uppgiftsskyldigheter inte är en bra lösning för att effektivisera användningen av information i den brottsbekämpande verksamheten. Enligt vår uppfattning är det en mera effektiv lösning att i sekretesslagen införa en sekretessbrytande bestämmelse som direkt tar sikte på de brottsbekämpande myndigheterna.

I nästa avsnitt beskriver vi några olika modeller för hur en sådan sekretessbrytande bestämmelse skulle kunna se ut. De olika modellerna har olika räckvidd och något olika tillämpningsområden. I därpå följande avsnitt tar vi ställning till vilken modell vi förordar. Slutligen gör vi en bedömning av hur vårt förslag förhåller sig till de registerförfattningar som gäller för de brottsbekämpande myndigheterna.

5.7.2 Modeller för att öka möjligheterna att utbyta uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten

Ovan har vi konstaterat att det finns behov av förändringar i sekretesslagen för att förbättra utbytet av information i den brottsbekämpande verksamheten. I detta avsnitt skall vi beskriva tre olika lösningar som kan sägas vara olika långtgående.

En sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Denna lösning innebär en ganska inskränkt förändring. I 9 kap. 17 § sekretesslagen införs en sekretessbrytande bestämmelse avseende underrättelseinformation. Bestämmelsens räckvidd begränsas så att den endast gäller för underrättelseinformation som lämnas från en brottsbekämpande myndighet till en annan sådan myndighet.

Om en helt generell bestämmelse skulle anses gå för långt, är det möjligt att begränsa uppgiftslämnandet till vissa brott. Som framgått i avsnitt 5.5.3 har det i tidigare lagstiftningsärenden diskuterats om det är möjligt att knyta en sådan begränsning till vissa typer av brott, t.ex. ekonomiska brott eller organiserad brottslighet. Detta innebär dock flera praktiska problem. I stället är det enklare att knyta en sådan begränsning till straffskalan för det aktuella brottet. Den tekniken används redan i 14 kap. 2 § fjärde och femte styckena sekretesslagen. I fjärde stycket anges att fängelse skall finnas i straffskalan och i femte stycket att det lägsta straffet skall vara fängelse två år. Ett annat alternativ är att anknyta till den begränsning som finns i viss registerlagstiftning när det gäller möjligheterna att behandla personuppgifter i underrättelseverksamhet. Det får ske för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller därutöver.

Lagtexten skulle kunna se ut så här:

Sekretess hindrar inte att en uppgift som rör verksamhet som består i att upptäcka och förhindra brott [för vilken är föreskrivet fängelse i två år eller därutöver/fängelse] lämnas från en åklagarmyndighet, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen till någon annan av dessa myndigheter.

En generell sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter som rör underrättelseverksamhet

Som framgått ovan föreslog Ekosekretessutredningen en sekretessbrytande bestämmelse som skulle gälla alla myndigheters möjligheter att i vissa situationer lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter även om det inte rör sig om en konkret brottsmisstanke, se avsnitt 5.5.5. Vid våra kontakter med de brottsbekämpande myndigheterna har framkommit att de alltjämt anser att det finns behov av en liknande bestämmelse. Genom en sådan bestämmelse skulle andra myndigheter kunna lämna underrättelseinformation till brottsbekämpande myndigheter enligt klarare regler än vad tillämpningen av 14 kap. 3 § sekretesslagen innebär.

En sådan bestämmelse skulle i så fall stå i 14 kap. 2 § sekretesslagen och kunna se ut så här:

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till Ekobrottsmyndigheten, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen, om uppgiften kan antas ha betydelse för den myndighetens verksamhet med att upptäcka och förhindra brott för vilket är föreskrivet fängelse i två/xx år eller därutöver.

Gemensam sekretessgräns för den brottsbekämpande verksamheten

Denna lösning har varit aktuell bl.a. i förslag från de brottsbekämpande myndigheterna, se avsnitt 5.6, och från Tullbrottsdatautredningen, se avsnitt 5.2. En gemensam sekretessgräns skulle kort sagt innebära att all verksamhet som omfattas av 9 kap. 17 § sekretesslagen skall betraktas som ett sekretessområde där uppgifter kan utbytas utan att sekretesslagen berörs oavsett inom vilken myndighet verksamheten bedrivs. Hur uppgifter används inom sekretessområdet regleras då endast av registerförfattningar och etiska regler.

Den lagtekniska lösningen skulle komma att se olika ut beroende på om förslaget utgår från ett resonemang om en gemensam sekre-

tessgräns eller konstrueras som en sekretessbrytande bestämmelse. Båda dessa lösningar innebär dock att de berörda myndigheterna inte längre kommer att tillämpa 14 kap. 2 § fjärde stycket eller 3 § sekretesslagen när de skall utbyta uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 17 §. I det första fallet skulle den lagtekniska lösningen vara att vi föreslår ett undantag från regeln i 1 kap. 3 § första stycket om att sekretess gäller mellan myndigheter. En sådan bestämmelse skulle kunna se ut så här och borde återfinnas i 1 kap. 3 §:

Uppgifter i sådan verksamhet som avses i 9 kap. 17 § hos en åklagarmyndighet, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen får dock röjas för någon annan av dessa myndigheter.

Om bestämmelsen i stället formuleras som en sekretessbrytande bestämmelse bör den införas i 9 kap. 17 § sekretesslagen och skulle kunna se ut så här:

Sekretess hindrar inte att en uppgift (som avses i 9 kap. 17 § sekretesslagen) lämnas från en åklagarmyndighet, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen till någon annan av dessa myndigheter i sådan verksamhet som avses i första stycket.

5.7.3 Sekretess skall inte gälla mellan de brottsbekämpande myndigheterna för uppgifter om enskilda

<p>Förslag: Sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen skall inte hindra att en uppgift lämnas från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen till någon annan av dessa myndigheter i deras brottsbekämpande verksamhet.</p>
--

Vår utgångspunkt är att den nuvarande regleringen av uppgiftsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna är för otydlig och svårtillämpad. Det beror bl.a. på reglerna i sekretesslagen. Uppgiftsutbytet i underrättelseverksamheten kan endast ske med stöd av generalklausulen (14 kap. 3 § sekretesslagen). Som vi konstaterat ovan kan det leda till osäkerhet om vad som är tillåtet eller inte, vilket kan motverka ett effektivt utbyte av information. Vidare är det svårt för enskilda att förutsäga vilket informationsutbyte som får äga rum.

Enligt vår uppfattning bör sekretess inte vara ett hinder för utbytet av uppgifter inom den brottsbekämpande verksamheten. Den brottsbekämpande verksamheten bör uppfattas som ett sekretessområde. Det finns inget stöd för tanken att en uppdelning av verksamheten på flera myndigheter delvis skulle ha motiverats av att åstadkomma sekretessgränser i den brottsbekämpande verksamheten. Det är i stället andra skäl, bl.a. effektivitet och historiska omständigheter, som är grunden för den organisatoriska strukturen. Rent teoretiskt skulle staten redan i dag kunna åstadkomma ett utbyte av uppgifter som inte berörs av sekretesslagen genom att lägga ansvaret för den brottsbekämpande verksamheten hos en enda myndighet.

När det gäller sekretessbrytande bestämmelser måste man diskutera invändningen att sekretessområdet blir för stort och att bestämmelsen därmed innebär ett för stort ingrepp i den personliga integriteten, jfr avsnitt 5.5.5. Det är en viktig avvägning som måste ske mellan å ena sidan myndigheternas informationsbehov och å andra sidan den enskildes intresse av sekretess. I den brottsbekämpande verksamheten, särskilt underrättelseverksamheten, behandlas information där misstankegraden aldrig blir så stark att det leder till några vidare åtgärder. Det är viktigt att den typen av uppgifter inte sprids i onödan.

Förslaget att införa en generell sekretessbrytande bestämmelse kan förefalla omvälvande. Det finns därför skäl att göra några reflektioner för att få perspektiv på förslaget. Vårt förslag innebär att den brottsbekämpande verksamheten betraktas som ett sekretessområde oberoende av myndighetsgränser. Det innebär dock inte automatiskt att flera enskilda tjänstemän får del av uppgifterna. Vi återkommer längre fram till hur detta kan regleras i registerlagstiftning.

Av naturliga skäl förekommer det i den brottsbekämpande verksamheten redan i dag ett omfattande utbyte av information med stöd av generalklausulen (14 kap. 3 § sekretesslagen). Av motiven till den bestämmelsen framgår att den särskilt är avsedd att tillämpas av myndigheter som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna (prop. 1979/80:2 del A s. 326–327). Vidare är den avsedd för myndigheter med samma sakliga behörighet men skilda lokala kompetensområden (ibid.).

Det är också så att Tullverkets, Kustbevakningens och Skatteverkets befogenheter när det gäller brottsbekämpningen inte innebär en inskränkning i polismyndigheternas befogenheter. Polisen skulle således kunna samla in information som finns hos de andra myndig-

heterna i sin egen verksamhet. I det här sammanhanget kan man vidare göra tankeexperimentet att polismyndigheterna slås ihop till en myndighet, vilket skett när det gäller flera av de andra brottsbekämpande myndigheterna. En sådan förändring skulle innebära att sekretessen inom stora delar av den brottsbekämpande verksamheten upphör eftersom det inte längre finns några myndighetsgränser.

En generell sekretessbrytande bestämmelse för den brottsbekämpande verksamheten tar bort den osäkerhet och bristande effektivitet som i dag finns i utbytet av uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. Därmed förbättras förutsättningarna för att förhindra och beivra brott, vilket är ett starkt medborgerligt intresse i ett rättssamhälle. Mot bakgrund av det omfattande uppgiftsutbyte som sker redan i dag blir effekten för enskildas integritet acceptabel. Denna bedömning stärks av att uppgifterna omfattas av samma starka sekretess, nämligen 9 kap. 17 § sekretesslagen, hos alla de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt vår uppfattning kan det vara en fördel att det blir tydligt vilka omfattande möjligheter som faktiskt finns för de brottsbekämpande myndigheterna att utbyta uppgifter.

Vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse innebär inte att det kommer att saknas regler för hur uppgifter om enskilda skall behandlas i verksamheten. Dessa förhållanden kommer dock i fortsättningen enbart att regleras av registerförfattningarna. Vi återkommer till förhållandet mellan sekretesslagen och registerlagstiftningen nedan.

Ett konkret exempel på fördelen med en generell sekretessbrytande bestämmelse ger Maritimt underrättelsecentrum (MUC) i Karlskrona. Kustbevakningen har ett uppdrag att utveckla system för riskanalys baserat på underrättelser och brottsmisstankar. MUC är resultatet av det uppdraget. Tillsammans med polisen och Tullverket har Kustbevakningen byggt upp ett samarbete som innebär att tjänstemän från respektive myndighet är samlokaliserade i Karlskrona. Syftet med samlokaliseringen är att den personliga kontakten skall underlätta samarbetet och arbetet med gemensamma ärenden. En annan positiv effekt är en förbättrad tillgång till andra internationella kontakter än de den egna myndigheten förfogar över.

Utbytet av sekretessbelagda uppgifter inom MUC bygger i dag på de sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. 2 § fjärde stycket respektive 14 kap. 3 § sekretesslagen. Om vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse genomförs, innebär det en väsentlig förenkling för uppgiftsutbytet inom MUC. Vår bedömning är också att en sådan generell sekretessbrytande bestämmelse på sikt kan underlätta

för att skapa en gemensam teknisk plattform och gemensamt diarieföringssystem för verksamheten.

Vi föreslår således att sekretessen för uppgifter om enskilda i den brottsbekämpande verksamheten bör bedömas utifrån verksamheten som sådan och inte utifrån de olika myndigheter som bedriver denna verksamhet. Den lagtekniska lösning som vi föreslår är en generell sekretessbrytande bestämmelse. Anledningen till detta är att en sådan lösning enligt vår uppfattning passar bättre i sekretesslagens systematik än en som direkt riktar in sig på huvudregeln om sekretess mellan myndigheter.

Offentlighets- och sekretesskommittén diskuterade i sitt huvudbetänkande sekretessgränser mellan myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar (SOU 2003:99). När det gäller statliga myndigheter innebär förslaget inga förändringar jämfört med den nuvarande ordningen. Kommittén föreslår däremot en ny lösning för sekretessgränserna inom och mellan kommunala myndigheter. Bakgrunden till Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag är att det numera är fritt för kommunerna att besluta vilka nämnder, dvs. myndigheter, som skall finnas i kommunen och hur verksamheten i dessa skall vara organiserad. Det har inneburit att de kommunala nämndernas indelning ofta inte överensstämmer med den indelning i olika bestämmelser som finns i sekretesslagen.

Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag till nya sekretessgränser inom kommunerna har ännu inte genomförts. Sekretesslagen bygger således alltjämt på att sekretessgränser uppstår mellan myndigheter (och i vissa fall självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter). Vi bedömer därmed att en lagteknisk lösning som innebär ett brott mot den strukturen, trots att den kan ha pedagogiska fördelar, inte är lämplig.

I avsnitt 5.3.1 har vi diskuterat frågan om det råder sekretess inom Tullverket respektive Skatteverket mellan den brottsbekämpande verksamheten och övrig verksamhet. Beträffande Tullverket tycks det inte finnas något säkert svar på den frågan medan det är klart att det råder sekretess mellan skattebrottsenheterna och övrig verksamhet hos Skatteverket. Vårt förslag till generell sekretessbrytande bestämmelse inom den brottsbekämpande verksamheten påverkas egentligen inte av huruvida det finns sekretessgränser eller inte inom vissa av myndigheterna. Skattebrottsenheterna kan redan i dag lämna uppgifter de har tillgång till från övrig verksamhet inom Skatteverket vidare till andra brottsbekämpande myndigheter med stöd av 14 kap. 2 § fjärde stycket eller 14 kap. 3 § sekretesslagen. Detsamma gäller

Tullverket. Frågan om i vilken utsträckning och hur uppgifter från den fiskala verksamheten skall få användas i den brottsbekämpande verksamheten och tvärt om regleras redan i dag i första hand i registerförfattningar, jfr avsnitt 5.4.3 och 5.4.4.

Vårt förslag innebär således att det införs en generell sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter om enskilda i den brottsbekämpande verksamheten. Vår bedömning är att det inte är tillräckligt att införa en begränsad bestämmelse som enbart omfattar underrättelseverksamheten. En sådan bestämmelse skulle innebära att uppgiftsutbytet i underrättelseverksamheten reglerades i den nya bestämmelsen medan det i utredningsverksamheten reglerades i 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen. Enligt vår uppfattning är en sådan lösning opedagogisk, eftersom det fortfarande inte skulle finnas en enhetlig reglering för de brottsbekämpande myndigheterna.

En sådan lösning skulle också kunna innebära att reglerna delvis blev annorlunda för underrättelseverksamhet och utredande verksamhet. När 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen infördes gjordes avvägningen att rena bagatellbrott inte skulle omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen. Den avvägningen framstår som rimlig när det gäller myndigheter vars huvudsakliga verksamhet rör annat än brottsbekämpning. Enligt vår uppfattning är det dock inte rimligt att detsamma skall gälla för de myndigheter som har till uttrycklig uppgift att bekämpa brott. Vårt förslag innebär således att den generella bestämmelsen omfattar uppgifter som angår misstankar om alla brott, dvs. även sådana på vilka endast böter kan följa. Vårt förslag innebär också att den särskilda sekretessbrytande bestämmelsen i 9 kap. 17 § sjätte stycket 3 om uppgifter som lämnas med stöd av vissa registerförfattningar inte längre behöver tillämpas beträffande de brottsbekämpande myndigheterna. Bestämmelsen har dock fortfarande betydelse för uppgifter som lämnas till andra myndigheter med stöd av de angivna författningarna.

Vi vill inte heller lägga fram något förslag som innebär att sekretess inte skall hindra att myndigheter lämnar underrättelseinformation till de brottsbekämpande myndigheterna. I ett avseende går en sådan bestämmelse längre än vårt förslag, eftersom den kan tillämpas av alla myndigheter, inte bara de brottsbekämpande. I ett annat avseende är den dock mera inskränkt, eftersom den endast rör underrättelseinformation. När regeringen behandlade Ekosekretessutredningens förslag framfördes vissa invändningar mot en liknande bestämmelse (prop. 2001/02:191 s. 52–54). Den ena invändningen gällde

integritetsaspekten, den andra en eventuell konflikt med reglerna om ”fair trial” i Europakonventionen.

När det gäller integritetsaspekten är det fråga om uppgifter från alla myndigheter, inte bara de brottsbekämpande. En sådan sekretessbrytande bestämmelse skulle således i stor utsträckning omfatta uppgifter som samlats in för ett annat ändamål än att bekämpa brott. Redan när sekretesslagen kom till ansågs just det vara en situation där sekretess som huvudregel borde gälla mellan myndigheter, jfr avsnitt 5.3.1. Eventuellt skulle en sekretessbrytande bestämmelse kunna begränsas, t.ex. genom anknytning till straffskalor för vissa brott, så att denna aspekt inte väger så tungt. Det finns dock redan i dag möjlighet för de flesta myndigheter att lämna denna typ av uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna efter en intresseavvägning med stöd av 14 kap. 3 § sekretesslagen. Mot den bakgrunden och med hänsyn till svårigheterna att avgränsa en bestämmelse som gäller alla myndigheter vill vi inte lägga fram ett sådant förslag.

En annan tveksamhet när det gäller en sådan bestämmelse är frågan om förbudet mot att genom vitesföreläggande tvinga en person att medverka i en brottsutredning om sig själv. I den fiskala verksamheten hos Tullverket och Skatteverket finns det möjlighet att genom vite tvinga fram uppgifter. I samband med införandet av ny registerlagstiftning för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet har regeringen diskuterat frågan ytterligare (prop. 2004/05:164 s. 101–105). Regeringen konstaterar att rättssäkerhetsgarantierna i Europakonventionen artikel 6 inte kan anses hindra att de enheter inom Tullverket som arbetar med underrättelseverksamhet inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten tar del av fiskal information från tulldatabasen (s. 104). När det gäller Tullverkets möjlighet att använda vitesföreläggande har det dock ansetts nödvändigt att begränsa den om det finns anledning anta att gäldenären, eller om det är en juridisk person, ställföreträdare för gäldenären har begått brott (10 kap. 4 § tullagen [2000:1281]). Liknande bestämmelser finns för Skatteverket.

Även många andra myndigheter har möjlighet att använda vitesförelägganden i sin verksamhet. Det är svårt att generellt uttala sig om när sådan information kan lämnas till brottsbekämpande myndigheter utan att det kommer i strid med rättssäkerhetskraven i Europakonventionen. Även detta talar således mot att införa en generell sekretessbrytande bestämmelse som gäller alla myndigheter och som rör underrättelseinformation. Sådana uppgifter kan som sagt redan i dag lämnas med stöd av generalklausulen i 14 kap. 3 §

sekretesslagen. Bör möjligheterna att lämna uppgifter vara större för vissa myndigheter kan den frågan behandlas särskilt så att rättssäkerhetsaspekten får en nödvändig belysning.

5.7.4 Förhållandet mellan sekretesslagen och registerförfattningarna

Bedömning: Personuppgiftslagen och de registerförfattningar som gäller för de brottsbekämpande myndigheterna innebär inget hinder för uppgiftsutbytet enligt vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse.

När det gäller förhållandet mellan sekretesslagen och de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar bör utgångspunkten vara att frågan om möjligheten att lämna uppgifter mellan myndigheterna uttömmande regleras i sekretesslagen. Skyddet för integriteten och effektiviteten i brottsbekämpningen främjas om behandlingen av personuppgifter regleras gemensamt för de brottsbekämpande myndigheterna eller i vart fall med likartade regler.

Generella synpunkter

Många av de uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna har anledning att utbyta är personuppgifter som helt eller delvis behandlas automatiserat. Det innebär att uppgiftsutbytet inte bara påverkas av sekretesslagen utan även av personuppgiftslagen och myndighetsspecifika registerförfattningar, se avsnitt 5.4. Vi har ovan föreslagit en sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter om enskilda i brottsbekämpande verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att effektivisera informationsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna och därmed den brottsbekämpande verksamheten. Ett annat syfte är att det skall vara tydligt för enskilda på vilket sätt uppgifter kan användas i den brottsbekämpande verksamheten. För att dessa syften skall uppnås måste vi överväga om det i personuppgiftslagen eller registerförfattningarna finns bestämmelser som motverkar det.

Vår bedömning av förhållandet mellan sekretesslagen och registerförfattningarna gäller enbart utlämnandet av uppgifter som sådant. Det beror på att sekretesslagen bara reglerar frågan om ett utlämnande är tillåtet eller inte. Sekretesslagen reglerar inte formen för

utlämnande. Det är däremot inte ovanligt att registerförfattningar innehåller restriktioner när det gäller utlämnande på medium för automatiserad behandling, t.ex. filöverföring eller e-post, eller genom direktåtkomst.

Direktåtkomst innebär att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databaser och på egen hand kan söka efter information. Det innebär att den som är ansvarig för registret eller databasen inte har inflytande över i vilken omfattning och när informationen används. Sådana bestämmelser rör inte möjligheten att lämna ut en uppgift utan endast valet av metod för utlämnande. I den praktiska verksamheten har sådana bestämmelser stor betydelse. Det uppfattas självfallet som mest effektivt att lämna ut uppgifter med hjälp av modern teknik. Eftersom den typen av bestämmelser inte påverkar tillämpningen av sekretesslagen kommer vi inte att behandla dem här. Vårt förslag innebär dock att sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen inte hindrar utlämnande, och således inte heller direktåtkomst, mellan de brottsbekämpande myndigheterna.

Enligt vår uppfattning bör frågan om en personuppgift får lämnas ut från en brottsbekämpande myndighet till en annan sådan myndighet uttömmande regleras i sekretesslagen (jfr SOU 2003:99 s. 237). På så sätt utesluts risken för att det uppstår tveksamhet om vilka regler som gäller. Sådana tveksamheter får nämligen negativa effekter för brottsbekämpningen. En sådan reglering innebär inte att den mottagande myndigheten när den fått uppgiften kan behandla den hur som helst. Det framstår som självklart att en myndighet bara begär att få uppgifter från en annan myndighet om det sker i överensstämmelse med personuppgiftslagen eller tillämplig registerförfattning. Att frågan om ett uppgiftslämnande enbart skall regleras i sekretesslagen innebär inte heller att behovet av registerlagstiftning minskar.

Syftet med registerlagstiftningen är att tillgodose behovet av skydd för den personliga integriteten. En viktig metod är att se till att myndigheterna kontrollerar att det bara är de tjänstemän som behöver informationen som har tillgång till den. Eftersom uppgifter i dag huvudsakligen behandlas automatiserat, finns det goda förutsättningar att bygga system med olika behörighetsnivåer och där missbruk lätt kan avslöjas. Vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse löser frågan om uppgiftslämnande mellan myndigheter i den brottsbekämpande verksamheten. Därigenom kan bestämmelserna i registerlagstiftningen inriktas på att avgränsa åtkomsten till uppgifterna oberoende av myndighetsgränser.

Den brottsbekämpande verksamheten i dag, särskilt när det gäller allvarlig och organiserad brottslighet som narkotika- och människosmuggling, bygger på ett intensivt samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna och behandling av stora mängder känslig information. Enligt vår uppfattning skulle det bästa integritetsskyddet och mest effektivitet i uppgiftsutbytet uppnås om registerförfattningarna innebar att det var de tjänstemän som behövde uppgifter som hade tillgång till dem oavsett vilka av de brottsbekämpande myndigheterna de tillhör. Vi anser att ett sådant resonemang i förlängningen bör leda fram till en gemensam registerlagstiftning för den brottsbekämpande verksamheten inom polisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket och Kustbevakningen. I vart fall borde det leda till att respektive myndighets registerförfattning utformades så likartat som möjligt. De berörda myndigheterna har uttryckt en liknande uppfattning, se avsnitt 5.6.

Dagens situation där vissa myndigheter har god åtkomst till andra myndigheters uppgifter medan de andra myndigheterna har svårigheter att ta del av uppgifter främjar inte samarbetet mellan myndigheterna och således inte heller den brottsbekämpande verksamheten. Vi har dock inte möjlighet att inom ramen för detta arbete lämna några förslag angående åtkomsten till uppgifter som behandlas automatiserat. Det är knappast lämpligt heller, eftersom det för närvarande pågår en översyn av flera av de gällande registerförfattningarna i den brottsbekämpande verksamheten, se avsnitt 5.4.

Personuppgiftslagen

I avsnitt 5.4.1 finns en kort beskrivning av personuppgiftslagen.

Offentlighets- och sekretesskommittén har i sitt huvudbetänkande *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99) övervägt förhållandet mellan sekretesslagen och personuppgiftslagen (s. 230–236). Kommittén konstaterade att regeringen och riksdagen redan vid personuppgiftslagens tillkomst tog ställning till att 15 kap. 5 § sekretesslagen (se avsnitt 5.3.4) inte strider mot dataskyddsdirektivet. Vidare hade regeringen i senare förarbeten till särskild lagstiftning om behandling av personuppgifter angett att en uppräknings av ändamålen aldrig kan bli uttömmande (prop. 2000/01:33 s. 100). Kommittén konstaterade att syftet med finalitetsprincipen är att skydda integriteten. Den har utformats inom Europeiska unionen i en politisk miljö där majoriteten av medlemsstaterna saknar en offentlighetsprincip och därmed inte heller

har samma sekretessreglering som vi har. När det gäller den form av behandling av personuppgifter som ett utlämnande är hade Sverige således redan innan personuppgiftslagen trädde i kraft ett detaljerat regelverk till skydd för den personliga integriteten, nämligen sekretesslagen. De uppgifter som inte försetts med något sekretesskydd eller som omfattas av sekretessbrytande regler har av riksdagen ansetts vara av sådan karaktär att utlämnande till andra myndigheter, eller, när det gäller sekretessbrytande regler, vissa myndigheter, inte kan anses vara oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlats in. Offentlighets- och sekretesskommittén drog därför slutsatsen att personuppgiftslagen inte hindrar ett utlämnande av personuppgifter från en myndighet till en annan myndighet, om utlämnandet sker i överensstämmelse med sekretesslagen. Det gäller oavsett om uppgiften lämnas ut på myndighetens eget initiativ eller efter begäran från den mottagande myndigheten.

Vi föreslår en generell sekretessbrytande bestämmelse som skall gälla mellan de brottsbekämpande myndigheterna. I avsnitt 5.7.3 har vi konstaterat att konsekvenserna av en sådan bestämmelse är acceptabla från integritetssynpunkt. Det beror bl.a. på att de berörda myndigheterna var för sig har rätt att samla in de aktuella uppgifterna och att det i så fall sker för samma ändamål hos alla myndigheterna. Vidare omfattas uppgifterna av samma starka sekretesskydd hos alla de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt vår uppfattning kommer en sådan sekretessbrytande bestämmelse av samma skäl som Offentlighets- och sekretesskommittén angett inte i konflikt med personuppgiftslagen. Personuppgiftslagen hindrar således inte ett utlämnande som sker med stöd av vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse.

Behandlingen av personuppgifter hos de brottsbekämpande myndigheterna styrs dock inte enbart av personuppgiftslagen. Myndigheterna har även egna registerförfattningar som något skiljer sig åt. Vi måste således även göra en bedömning av hur vårt förslag förhåller sig till de författningarna.

Polisen och Ekobrottsmyndigheten

I avsnitt 5.4.2 finns en kortfattad beskrivning av de registerförfattningar som gäller för polisen. Polisdatalagen och polisdataförordningen gäller även polisverksamheten inom Ekobrottsmyndigheten.

I polisdataförordningen finns bestämmelser som i vissa fall begränsar möjligheterna att lämna ut uppgifter till andra brottsbekäm-

pande myndigheter. Det gäller uppgifter som behandlas automatiserat i en särskild undersökning (SUR). En SUR kan sägas vara ett tillfälligt register som inrättas inom underrättelseverksamheten för ett särskilt ändamål, t.ex. kartläggningen av en viss kriminell organisation eller en viss brottslig företeelse. I det här sammanhanget kan en SUR endast avse verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Uppgifter från en SUR får lämnas ut till en annan polisman, en polismyndighet, Tullverket eller Skatteverket endast om det kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning eller andra brottsbekämpande åtgärder (8 §).

En annan begränsning gäller uppgifter ur kriminalunderrättelseregistret (KUR). Syftet med kriminalunderrättelseregistret är att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar eller underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet. Dessa uppgifter får lämnas ut till Kustbevakningen, Tullverket eller Skatteverket endast om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i myndighetens brottsutredande verksamhet eller för andra brottsbekämpande åtgärder (10 §).

När det gäller allmänt spaningsregister (ASP) får uppgifter lämnas ut till Kustbevakningen, Tullverket eller Skatteverket endast om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i myndighetens brottsutredande verksamhet eller för andra brottsbekämpande åtgärder (15 §). Slutligen finns det också en regel som anger att Rikspolisstyrelsen får lämna ut uppgifter om efterlysta personer och avlägsnanden ur landet samt om beslut som har samband därmed till bl.a. polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket (17 §).

Generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen får inte tillämpas om utlämnandet strider mot lag eller förordning. Bestämmelserna i 8, 10 och 15 §§ polisdataförordningen är sådana bestämmelser som innebär att generalklausulen inte får tillämpas. Det innebär att om ett utlämnade till de uppräknade myndigheterna inte är tillåtet enligt bestämmelserna i polisdataförordningen får det inte heller ske efter en intresseavvägning enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen. En reflektion i det här sammanhanget är att uppgifter ur en särskild undersökning kan lämnas ut till Kustbevakningen med stöd av 14 kap. 3 § sekretesslagen helt oberoende av vad som står i 8 § polisdataförordningen.

De ändamål för behandling av personuppgifter som anges i polisdatalagen är i princip inte uttömmande. Tillämpningen av finalitetsprincipen är således inte utesluten (jfr SOU 2003:99 s. 236–237). Det innebär att uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med

sekretesslagen, antingen för att uppgiften är offentlig eller för att det finns en sekretessbrytande bestämmelse, inte heller strider mot polisdatalagen. Resonemanget här är detsamma som ovan för förhållandet mellan personuppgiftslagen och sekretesslagen. De ovan beskrivna bestämmelserna i polisdataförordningen utesluter tillämpningen av 14 kap. 3 § sekretesslagen, vilket ju i sig innebär att ett utlämnande inte är förenligt med sekretesslagen. Om det däremot skulle vara möjligt att lämna ut en sådan uppgift med stöd av någon annan sekretessbrytande bestämmelse, t.ex. för att det är nödvändigt för polismyndighetens egen verksamhet (1 kap. 5 § sekretesslagen) innebär bestämmelserna i polisdataförordningen inte något hinder. Det följer redan av principen om att bestämmelser i lag alltid gäller före bestämmelser i förordning. En förutsättning är dock att utlämnandet även sker i överensstämmelse med de särskilda ändamål som anges för kriminalunderrättelseregistret (17 § polisdatalagen).

Vi har i föregående avsnitt föreslagit en generell sekretessbrytande bestämmelse för de brottsbekämpande myndigheterna när det gäller uppgifter om enskilda. Om vårt förslag genomförs kommer allt utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda mellan de brottsbekämpande myndigheterna att ske med stöd av den bestämmelsen. För de situationerna blir det således inte längre aktuellt att tillämpa generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen eller någon av de andra sekretessbrytande bestämmelserna. Det innebär också att hänvisningen till de inskränkande bestämmelserna i polisdataförordningen inte längre är tillämplig. Enligt vanliga regler kommer således vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse som finns i lag att gälla före polisdataförordningens bestämmelser, eftersom ett utlämnande som har stöd i sekretesslagen enligt vår uppfattning inte är oförenligt med de ändamål som anges i polisdatalagen.

Självfallet är det olämpligt att ha kvar bestämmelser i förordning som ger intryck av att möjligheterna till uppgiftslämnande är mera inskränkta än de är. Vissa av de myndigheter som anges i 8 och 10 §§ polisdataförordningen har direktåtkomst till de aktuella registren. Det kan därför vara nödvändigt att överväga hur åtkomsten till uppgifterna skall regleras oberoende av hos vilken myndighet användaren av uppgiften finns. Vi har inte möjlighet att göra sådana överväganden inom ramen för vårt arbete. Vidare pågår inom Regeringskansliet arbetet med en ny polisdatalag. Vi lämnar därför inget förslag till ändring av polisdataförordningen.

Resonemanget blir något annorlunda beträffande kriminalunderrättelseregister. För sådant register kan ändamålen anses vara ut-

tömmande angivna i polisdatalagen (17 §). Det bör innebära att även om vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse medger ett utlämnande kan det vara otillåtet om inte förutsättningarna i 17 § är uppfyllda. Lagtekniskt är det otillfredsställande med motsägelsefull lagstiftning. Enligt vår uppfattning bör det dock knappast innebära något problem i praktiken. Kriminalunderrättelseregistret får föras endast för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende verksamhet som innefattar brott på vilket fängelse två år kan följa eller för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet. Det är svårt att tänka sig en praktisk situation där det skulle bli fråga om att lämna ut en uppgift ur registret som samtidigt innebär att utlämnandet stred mot ändamålen med registret.

Som framgått av avsnitt 5.4.2 pågår det inom Regeringskansliet ett arbete med en ny polisdatalag. Vi avstår därför i detta sammanhang från att lämna något förslag till ändring av ändamålsbestämmelsen för kriminalunderrättelseregistret. I övrigt gör vi bedömningen att vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse inte strider mot polisdatalagen.

Tullverket

I avsnitt 5.4.3 finns en kortfattad beskrivning av den registerlagstiftning som gäller för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet innehåller inga allmänna bestämmelser utöver ändamålsbestämmelserna som rör utlämnande till de andra brottsbekämpande myndigheterna. Det finns dock vissa särskilda bestämmelser som rör utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling respektive direktåtkomst. Eftersom dessa regler endast rör sättet för utlämnande påverkar de inte vår bedömning av förhållandet mellan sekretesslagen och registerlagstiftningen (jfr inledningen till detta avsnitt).

I dag lämnar Tullverket uppgifter som omfattas av sekretess till de andra brottsbekämpande myndigheterna med stöd av de sekretessbrytande bestämmelserna i sekretesslagen, se avsnitt 5.3.3. Om någon myndighet begär att få ut en uppgift från Tullverket och den antingen är offentlig eller det finns en sekretessbrytande bestämmelse är Tullverket skyldigt att lämna ut uppgiften (15 kap. 5 § sekretesslagen). Ett sådant utlämnande är en tillåten behandling enligt register-

lagen, eftersom det är en uppgiftsskyldighet som följer av lag (9 § andra meningen). Tullverket kan också välja att på eget initiativ lämna ut en uppgift till en annan brottsbekämpande myndighet med stöd av någon av de sekretessbrytande bestämmelserna i sekretesslagen. Ett sådant utlämnande sker antingen i överensstämmelse med de primära ändamålen, nämligen om det behövs för Tullverkets egen brottsbekämpande verksamhet (8 §), eller i överensstämmelse med det sekundära ändamålet, nämligen om det behövs för någon av de andra myndigheternas brottsbekämpande verksamhet (9 § första meningen).

Det uppstår således inte någon konflikt mellan sekretesslagen och Tullverkets registerlag. Ett utlämnande som är tillåtet enligt sekretesslagen är också tillåtet enligt registerlagen. Detta förhållande påverkas inte av om vårt förslag till generell sekretessbrytande bestämmelse genomförs. Även den sekretessbrytande bestämmelsen kan innebära en uppgiftsskyldighet i kombination med 15 kap. 5 § sekretesslagen. Vidare gäller vårt förslag endast uppgiftslämnande till en annan brottsbekämpande myndighet, dvs. samma myndigheter som är uppräknade i det sekundära ändamålet.

I förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet preciseras förutsättningarna för att ge övriga brottsbekämpande myndigheter direktåtkomst till tullbrotsdatabasen. För att denna direktåtkomst skall vara förenlig med sekretesslagen finns det också en sekretessbrytande bestämmelse till förmån för de myndigheter som har direktåtkomst. Det innebär att Tullverket lämnar uppgifter som omfattas av sekretess ur tullbrotsdatabasen till någon av de andra brottsbekämpande myndigheterna med stöd av uppgiftsskyldigheten i förordningen och 14 kap. 1 § sekretesslagen om det sker på begäran av den mottagande myndigheten. Om vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse genomförs blir uppgiftslämnandet tillåtet även enligt vårt förslag i kombination med 15 kap. 5 § sekretesslagen. Enligt vår uppfattning innebär det inget praktiskt problem. Vårt förslag gör det dock möjligt att utbyta uppgifter i fler situationer än den som regleras i registerförordningen, eftersom det även omfattar utlämnande på Tullverkets eget initiativ.

Skattebrottsenheterna

I avsnitt 5.4.4 har vi översiktligt beskrivit skattebrottsenheternas registerlagstiftning. Lagen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar är i flera delar som har betydelse för våra överväganden uppbyggd på samma sätt som polisdatalagen. Bl.a. är ändamålen inte uttömmande reglerade vilket innebär att finalitetsprincipen gäller. Det gäller dock inte för underrättelseregistret. Precis som hos polisen får ett sådant register endast föras för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende verksamhet som innefattar brott på vilket fängelse två år kan följa eller för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet.

I förordningen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar finns bestämmelser som i vissa fall inskränker Skatteverkets möjligheter att lämna ut uppgifter som finns i underrättelseverksamhet. Uppgifter som behandlas automatiserat i en särskild undersökning (SUR) får lämnas ut till en polismyndighet eller Tullverket endast om uppgifterna kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning eller andra brottsbekämpande åtgärder (8 §). Uppgifter ur underrättelseregistret får lämnas ut till Ekobrottsmyndigheten, en polismyndighet eller Tullverket endast om uppgifterna kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning eller andra brottsbekämpande åtgärder (10 §).

Bestämmelserna motsvarar helt de som finns i polisdataförordningen. Bedömningen av förhållandet mellan sekretesslagen och registerförfattningarna blir således likartat för skattebrottsenheterna som för polisen. Det innebär att om ett utlämnade till de uppräknade myndigheterna inte är tillåtet enligt bestämmelserna i förordningen (8 eller 10 §) får det inte heller ske efter en intresseavvägning enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen. En reflektion i det här sammanhanget är att uppgifter ur en särskild undersökning kan lämnas ut till Kustbevakningen eller Ekobrottsmyndigheten med stöd av 14 kap. 3 § sekretesslagen helt oberoende av vad som står i 8 §.

Eftersom tillämpningen av finalitetsprincipen inte är utesluten strider ett uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med sekretesslagen, antingen för att uppgiften är offentlig eller för att det finns en sekretessbrytande bestämmelse, inte mot registerlagen. Resonemanget här är detsamma som ovan för förhållandet mellan personuppgiftslagen respektive polisdatalagen å ena sidan och sekretesslagen å andra sidan. De ovan beskrivna bestämmelserna i förordningen

utesluter tillämpningen av 14 kap. 3 § sekretesslagen, vilket ju i sig innebär att ett utlämnandet inte är förenligt med sekretesslagen. Om det däremot skulle vara möjligt att lämna ut en sådan uppgift med stöd av någon annan sekretessbrytande bestämmelse, t.ex. för att det är nödvändigt för skattebrottsenhetens egen verksamhet (1 kap. 5 § sekretesslagen) innebär bestämmelserna i förordningen inte något hinder. Det följer redan av principen om att bestämmelser i lag alltid gäller före bestämmelser i förordning. En förutsättning är dock att utlämnandet även sker i överensstämmelse med de särskilda ändamål som anges för underrättelseregistret (8 § lagen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar).

Vi har i avsnitt 5.7.3 föreslagit en generell sekretessbrytande bestämmelse för de brottsbekämpande myndigheterna när det gäller uppgifter om enskilda. Om vårt förslag genomförs kommer i princip allt utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda mellan de brottsbekämpande myndigheterna att ske med stöd av den bestämmelsen. För de situationerna blir det således inte längre aktuellt att tillämpa generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Det innebär också att hänvisningen till de inskränkande bestämmelserna i förordningen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar inte längre är tillämplig. Enligt vanliga regler kommer således vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse som finns i lag att gälla före registerförordningens bestämmelser, eftersom ett utlämnande som har stöd i sekretesslagen enligt vår uppfattning inte är oförenligt med de ändamål som anges i registerlagen. Om vårt förslag genomförs kommer bestämmelserna i förordningen (8 och 10 §§) att sakna betydelse. Vi lämnar dock inget förslag till upphävande, eftersom det kan finnas ett behov av att i stället införa bestämmelser som reglerar åtkomsten till uppgifterna såväl hos skattebrottsenheterna som hos de övriga brottsbekämpande myndigheterna.

Precis som för polisens kriminalunderrättelseregister blir dock resonemanget något annorlunda beträffande underrättelseregister hos skattebrottsenheterna. För sådant register kan ändamålen anses vara uttömmande angivna i registerlagen (8 §). Det bör innebära att även om vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse medger ett utlämnande kan det vara otillåtet om inte förutsättningarna i 8 § är uppfyllda. Som vi ovan anförde beträffande polisens kriminalunderrättelseregister är det lagtekniskt otillfredsställande med motsägelsefull lagstiftning. Inte heller när det gäller skattebrottsenheternas

underrättelseregister kan vi se att det i praktiken skulle innebära några problem. Vi avstår därför från att lämna något förslag till ändring av ändamålet för skattebrottsenheternas underrättelseregister.

Sammanfattningsvis finner vi således att vårt förslag till en generell sekretessbrytande bestämmelse inte kommer i konflikt med skattebrottsenheternas registerförfattningar.

Kustbevakningen

Vi har i avsnitt 5.4.5 gett en kortfattad beskrivning av den registerförfattning som bl.a. gäller Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Förordningen om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen innehåller inga generella begränsningar av i vilken utsträckning uppgifter får lämnas ut till andra myndigheter. Det finns däremot bestämmelser som för vissa situationer reglerar sättet för utlämnande, t.ex. genom direktåtkomst. Det finns således inga bestämmelser som påverkar möjligheten att tillämpa generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen.

Vår bedömning av förhållandet mellan sekretesslagen och registerförordningen utgår därför endast från de ändamål som anges för personuppgiftsbehandlingen. Kustbevakningen får behandla uppgifter för ändamålen brottsbekämpning (även underrättelseverksamhet), kontroll och tillsyn samt handläggning av ärenden om vattenföroreningsavgift. Enligt vår bedömning är ändamålen inte uttömmande reglerade. Det innebär att finalitetsprincipen inte är utesluten, jfr ovan angående personuppgiftslagen, polisen och skattebrottsenheterna. En behandling får således ske om den inte är oförenlig med de angivna ändamålen.

Om Kustbevakningen med stöd av bestämmelserna i sekretesslagen lämnar ut en uppgift till en annan brottsbekämpande myndighet för att tillgodose sin egen brottsbekämpande verksamhet är utlämnandet förenligt med de ändamål som anges i förordningen. Även om utlämnandet sker för att en annan brottsbekämpande myndighet begär det eller för att Kustbevakningen på eget initiativ vill tillgodose en annan sådan myndighets behov av uppgifter, så är det inte oförenligt med ändamålen så länge utlämnandet sker i överensstämmelse med sekretesslagen, jfr ovan angående personuppgiftslagen.

Ovanstående resonemang gäller såväl för dagens sekretessbrytande bestämmelser som om vårt förslag till generell sekretessbrytande bestämmelse införs. Enligt vår uppfattning uppstår det således ingen

konflikt mellan sekretesslagen och Kustbevakningens registerförordning.

5.7.5 Utlämnande till utländska brottsbekämpande myndigheter

Bedömning: Vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse får positiva konsekvenser för de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att lämna uppgifter till utländska brottsbekämpande myndigheter och mellanfolkliga organ.

Av 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen framgår att uppgifter för vilka sekretess enligt sekretesslagen gäller inte får röjas för en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation. Sådant röjande får dock ske, om

1. utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift därom i lag eller förordning, eller
2. uppgiften i motsvarande fall skulle få utlämnas till svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart, att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.

Bestämmelsen fanns inte med när sekretesslagen infördes utan kom till några år senare. Bakgrunden var att det sedan sekretesslagen infördes hade uppstått en missuppfattning om att begreppet ”myndighet” i sekretesslagen även avsåg utländska myndigheter, vilket inte är fallet (prop. 1981/82:186 s. 58). Utgångspunkten för bestämmelsen är att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt sekretesslagen inte får röjas för en utländsk myndighet. Utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer har således ingen möjlighet att med stöd av sekretesslagen kräva att få ut uppgifter från svenska myndigheter.

Det första undantaget är en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att sekretess inte hindrar att svenska myndigheter fullgör uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning till utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer. Bestämmelsen är således en parallell till den sekretessbrytande bestämmelsen i 14 kap. 1 § sekre-

tesslagen, som gäller uppgiftsskyldigheter i förhållande till svenska myndigheter.

Exempel på sådana bestämmelser som har sitt ursprung i konventioner finns på flera områden. Intressant i det här sammanhanget är t.ex. lagen om internationellt tullsamarbete och lagen om Schengens informationssystem. Sedan Sverige gått med i EU gäller EG-förordningar direkt i Sverige. EG-förordningar bör enligt Lagrådet likställas med svensk lag vid tillämpningen av tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (prop. 1999/2000:126 s. 283 jfr med s. 272). Uppgiftsskyldigheter i sådana förordningar är således också sekretessbrytande med stöd av 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen.

Det andra undantaget är en möjlighet för svenska myndigheter att i vissa fall lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer. Är förutsättningarna uppfyllda är även denna bestämmelse sekretessbrytande. En förutsättning för att tillämpa bestämmelsen är att uppgiftslämnandet är förenligt med svenska intressen (prop. 1981/82:186 s. 58–59). Vid den bedömningen får myndigheten väga in Sveriges intresse av att samarbeta med staten eller organisationen. En annan förutsättning är att uppgiften hade kunnat lämnas ut till en svensk myndighet. Andra omständigheter som skall vägas in i bedömningen är det intresse sekretessen skall skydda. Sekretesslagens bestämmelser gäller ju skydd för såväl svenska som utländska fysiska eller juridiska personer.

Prövningen av om utlämnandet är förenligt med svenska intressen skall göras av myndigheten. En enskild tjänsteman får således endast göra bedömningen om han eller hon enligt en arbetsordning eller liknande har rätt att fatta sådana beslut på myndighetens vägnar. Vid behov bör myndigheten samråda med Utrikesdepartementet (10 kap. 8 § regeringsformen).

Vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse innebär positiva effekter för de svenska brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att lämna ut uppgifter till utländska eller internationella brottsbekämpande organ. Vårt förslag innebär att sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen aldrig hindrar att en svensk brottsbekämpande myndighet lämnar uppgifter till en annan sådan myndighet. Om man jämför vårt förslag med 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen, så innebär det att sekretess enligt 9 kap. 17 § inte heller hindrar en svensk myndighet från att lämna ut en uppgift till en utländsk brottsbekämpande myndighet. Det förutsätter dock att utlämnandet är förenligt med svenska intressen.

5.7.6 Utlämnande med förbehåll från en myndighet till en annan

Bedömning: Det bör inte införas en möjlighet för en myndighet att lämna ut uppgifter till en annan myndighet med förbehåll om hur uppgifterna får användas.

I samband med vårt arbete med uppgiftsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna har den synpunkten framförts att vissa av problemen med informationsutbytet skulle kunna lösas genom utlämnande med förbehåll. En sådan lösning skulle innebära en möjlighet för en myndighet att lämna ut en uppgift, som annars skulle ha varit sekretessbelagd, till en annan myndighet med ett förbehåll om att uppgiften får användas i verksamheten men inte ligga till grund för ett myndighetsbeslut utan att den utlämnande myndigheten medgett det. Förebilden är vissa former av uppgiftsutbyte som sker med utländska myndigheter.

Syftet med att införa en sådan möjlighet skulle vara att underlätta uppgiftsutbytet mellan bl.a. polisen, Tullverket, Skatteverket och kronofogdemyndigheterna. Ett exempel är att tullen vid en tullkontroll upptäcker att det finns misstänkta "illegalister" (dvs. personer som tas in i landet genom människosmuggling) i ett fordon. Tullen anses förhindrad att vidarebefordra den informationen till polisen, eftersom det eventuella brottet inte omfattas av Tullverkets kompetensområde när det gäller brottsbekämpning. Problemet bör bero på att misstanken inte är tillräckligt konkret för att omfattas av 14 kap. 2 § sekretesslagen utan att det i stället är fråga om under rättelseinformation. Ett annat exempel skulle kunna vara att Tullen stöter på stora mängder kontanter eller lyxbilar som skulle kunna vara av intresse för Skatteverket. Ytterligare ett exempel skulle kunna vara att Tullen i Helsingborg i samband med tullkontroll observerar personer som de misstänker är förtidspensionerade, men som frekvent för in, i och för sig lagligt, öl från Danmark.

Vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse för de brottsbekämpande myndigheterna innebär att en möjlighet till uppgiftslämnande med förbehåll saknar betydelse så länge uppgiften endast omfattas av sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen. Den skulle dock alltså kunna ha betydelse för utbytet av uppgifter mellan de brottsbekämpande myndigheterna och andra myndigheter (inklusive Skatteverkets och Tullverkets fiskala delar). Den ovan beskrivna situationen med "illegalisterna" skulle t.ex. inte påverkas av en sekretessbry-

tande bestämmelse, eftersom den aktuella informationen inte finns hos Tullen i den brottsbekämpande verksamheten utan i den fiskala (9 kap. 1 § sekretesslagen).

I dag kan en myndighet lämna uppgifter som annars skulle ha varit sekretessbelagda till en enskild med förbehåll om hur uppgiften får användas (14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen). Möjligheten kan användas när ett förbehåll anses ta bort den skada eller det men som annars skulle anses föreligga om uppgiften lämnas ut. Förbehållet anses motverka skadan eller menet i det enskilda fallet så att det just där inte föreligger någon sekretess eftersom skaderekvisitet inte är uppfyllt. Förbehållet kan avse begränsningar i rätten att lämna uppgiften vidare och att använda uppgiften. Syftet med bestämmelsen är att motverka stelhet i sekretessregleringen och att tillgodose enskildas behov av information i angelägna fall (prop. 1979/80:2 Del A s. 349). Avsikten är således att begränsa de inskränkningar i rätten för enskilda att ta del av allmänna handlingar som följer av sekretesslagen.

Vi har i avsnitt 5.3.1 kortfattat beskrivit övervägandena bakom sekretess mellan myndigheter. Motivet för att sekretess gäller mellan myndigheter är att det krävs för ett fullgott integritetsskydd när det gäller uppgifter om enskilda. Sekretesslagen skall dock inte hindra att uppgifter utväxlas i situationer där intresset av att uppgiften lämnas ut bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut. Denna intressekonflikt har lösts genom bestämmelserna om undantag från sekretess, se avsnitt 5.3.3.

En av sekretesslagens mer grundläggande principer är att en sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift hos en myndighet inte automatiskt blir tillämplig hos en annan myndighet när uppgiften lämnas dit. För att uppgiften hos den mottagande myndigheten skall kunna omfattas av sekretess krävs att det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig för den mottagande myndigheten (primär sekretess) eller att det finns en särskild överföringsbestämmelse som medför att sekretessen sprids utanför sitt ursprungliga tillämpningsområde (sekundär sekretess). Frågan om att i stället införa en generell bestämmelse om överföring av sekretess, dvs. en regel som innebär att sekretess alltid följde med när den lämnades från en myndighet till en annan, diskuterades i förarbetena till sekretesslagen. Departementschefen anförde följande (prop. 1979/80:2 Del A s. 75–76).

Som har framhållits i promemorian skulle det kunna hävdas att det varken är principiellt eller praktiskt försvarligt att i fråga om en sekundär sekretess göra distinktioner som inte skall iakttas beträffande den pri-

mära sekretessen. Om sålunda en hemlig handling lämnas från en myndighet till annan, borde med detta synsätt en sekundär sekretess vid den senare myndigheten omfatta inte bara handlingen och kopior och ordagranna utdrag ur denna utan också en vid myndigheten upprättad ny handling till den del hemliga uppgifter har förts över till denna. På motsvarande sätt: om en tjänsteman har en sekundär tystnadsplikt beträffande uppgift som han har erhållit från annan myndighet, borde denna sekretessen inte gå förlorad därför att uppgifterna nedtecknats i en allmän handling.

Goda skäl kan åberopas för en allmän regel om sekretessens spridning med den innebörd som nyss har angetts. Särskilt kan det många gånger te sig inkonsekvent och stötande att sekretesskyddet ges upp genom att de hemliga uppgifterna flyttas över till annat organ eller annat sammanhang än det där de ursprungligen har förekommit. Från andra synpunkter sett inger emellertid en sådan regel om sekundärsekretess enligt min mening avsevärda betänkligheter.

Den viktigaste invändningen hänger samman med det förhållandet att behovet av och styrkan i en sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas göranden och låtanden. Denna avvägning kan mycket väl tänkas utfalla på annat sätt utanför det område där den primära sekretessregeln gäller än innanför området. Offentlighetsintresset kan med andra ord kräva att de uppgifter som behandlades som hemliga hos den ena myndigheten är offentliga hos annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda. Jag föreställer mig också att det är svårt att överblicka konsekvenserna av en regel som innebär att sekretess sprider sig i kanske flera led från myndighet till myndighet. En sådan regel måste också skapa svårigheter vid tillämpningen. Fördelarna med en disposition av sekretessreglerna som bygger på indelningen i förvaltningsområden går delvis förlorade, om varje myndighet dessutom, i fråga om utifrån erhållna uppgifter, måste beakta den sekretessreglering som i första hand gäller för andra myndigheter. I en känsla av osäkerhet om rättsläget kan tjänstemän välja att för säkerhets skull hålla tyst med uppgifter som efter en korrekt bedömning är offentliga. Till detta kommer att en allmän regel om sekretessens spridning antagligen måste förses med förbehåll och undantag som gör regleringen för svårgripbar i den praktiska hanteringen. Vad jag nu har anfört utgör också skäl mot att införa generella regler om att sekretesskyddet för uppgift i allmän handling skall bibehållas oavsett var handlingen befinner sig. En sådan ordning skulle f.ö. skapa ytterligare tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem, i den mån det över huvud taget går att förena den med sekretesslagens systematik. Det förtjänar slutligen nämnas att något problem i fråga om sekretessens spridning inte aktualiseras i fråga om de regler som utan begränsning sekretessbelägger uppgifter med visst innehåll.

Under arbetet med sekretesslagen diskuterades även om den myndighet som lämnar ut en hemlig uppgift skulle få göra förbehåll

som begränsar en mottagande myndighets rätt att använda uppgiften. I den promemoria som låg till grund för propositionen lämnades dock inte något sådant förslag (Ds Ju 1977:11/Del 2 s. 255–256). Motivet för det var att en rätt att ställa upp ett sådant förbehåll är oförenlig med ståndpunkten att sekundär sekretess inte bör få förekomma i situationer som inte kan överblickas av lagstiftaren. En sådan regel ansågs också strida mot principen att varje myndighet självständigt skall bedöma, om hinder föreligger mot att lämna ut en allmän handling (2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen).

Vissa av de internationella avtal som Sverige har undertecknat innehåller bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar svenska myndigheter får lämna ut handlingar eller på annat sätt använda information som Sverige får eller förfogar över på grund av avtalet. En sådan begränsning som är vanlig är bestämmelser om ”originator control”. Det innebär att den som har upprättat en hemlig handling äger rätten att kontrollera till vem handlingen lämnas ut även sedan den har överlämnats till exempelvis ett annat land. En annan vanlig form för begränsning av mottagarlandets möjligheter att förfoga över en uppgift är att den enligt avtalet inte får användas för andra ändamål än vad den har inhämtats för. En mera utförlig beskrivning av olika internationella åtaganden när det gäller tystnadsplikt och vilka konsekvenser det fått för svensk sekretesslagstiftning finns i Offentlighets- och sekretesskommitténs slutbetänkande *Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete* (SOU 2004:75).

I många fall finns det redan bestämmelser i sekretesslagen som täcker den situation avtalsbestämmelserna gäller. Om så inte är fallet är det vanligt att avtalets krav på sekretess tillgodoses genom att en ny sekretessbestämmelse införs. För att kunna garantera att uppgifter inte lämnas i strid med avtalet innehåller sådana bestämmelser inte något skaderekvisit, s.k. absolut sekretess. Vidare kan tillämpningen av de sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen vara utesluten när det gäller uppgifter som omfattas av sekretess enligt en sådan bestämmelse. På så sätt finns det inte någon risk att uppgiften måste lämnas ut till en annan svensk myndighet i strid med avtalet.

Exempel på bestämmelser som införts på grund av åtaganden i internationella avtal finns i 3 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och i 5 kap. 1 § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Bestämmelserna skall tillämpas om en svensk myndighet i ett ärende om rättslig hjälp har fått uppgifter

eller bevisning från en annan stat enligt en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige. Om överenskommelsen innehåller villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna eller bevisningen vid utredning av brott eller i ett rättslig förfarande med anledning av brott, skall svenska myndigheter följa villkoren oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning. Genom en hänvisning i sekretesslagen (1 kap. 4 § tredje stycket) gäller bestämmelserna även vid utlämnande av allmänna handlingar till enskilda och vid utlämnande av uppgifter till andra myndigheter.

Regeringen har i förarbetena till den aktuella lagstiftningen konstaterat att det i konventioner ofta förekommer bestämmelser och villkor om begränsning i rätten att använda bevismaterial m.m. som överlämnats från en annan stat, t.ex. i Schengen- och Dublinkonventionerna samt i bilaterala avtal med Australien och Kanada (prop. 1999/2000:61 s. 145 och prop. 1999/2000:64 s. 158f). Sådana internationellt avtalade bestämmelser kan för svenskt vidkommande medföra att en konflikt uppkommer mellan bestämmelserna i överenskommelsen och inhemska regler om en myndighets skyldighet att fullgöra sina myndighetsuppgifter (prop. 1990/91:131 s. 12ff som avser en motsvarande äldre bestämmelse i 1 § lagen [1991:435] med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet). Regeringen menade att denna konflikt måste undanröjas för att förhindra att svenska myndigheter tvingas avstå från viktig information som en annan stat är villig att lämna.

Sveriges internationella åtaganden om att vissa uppgifter inte skall behandlas i strid med det utlämnande landets önskemål genomförs således som huvudregel genom att Sverige inför en särskild sekretessbestämmelse. Denna situation är således inte jämförbar med en situation där det är möjligt för en svensk myndighet att till en annan svensk myndighet lämna ut sekretessbelagd information med förbehåll om hur den får användas. I sekretesslagens systematik skulle en sådan regel vara ett undantag från sekretess som innebär att även om ingen av de nuvarande sekretessbrytande bestämmelserna är tillämpliga så kan myndigheten lämna ut uppgiften till en annan myndighet genom att ställa upp ett förbehåll om hur den får användas.

Det finns stora problem med att införa en sådan regel om utlämnande med förbehåll. Ett problem hänger samman med att det inte kan komma på fråga att använda förbehåll för att överföra sekretess till en myndighet där sekretess normalt inte skulle gälla för uppgiften. Ett annat problem hänger samman med att det finns risk för att det integritetsskydd som sekretess mellan myndigheter innebär ur-

holkas på ett sätt som står utanför riksdagens kontroll. Ett tredje problem är att en sådan regel kan komma i konflikt med principen om "fair trial" i Europakonventionen. Det gäller särskilt förbudet att genom vitesföreläggande tvinga en person att medverka i en brottsutredning om sig själv. I denna del kan ett liknande resonemang föras som beträffande Ekosekretessutredningens förslag, se avsnitt 5.5.5. Ytterligare ett problem är att en sådan regel kan komma i konflikt med regeln i tryckfrihetsförordningen om att varje myndighet självständigt skall pröva frågan om en allmän handling kan lämnas ut (2 kap. 14 §).

En annan typ av problem är de som hänger samman med officialprincipen. När det gäller uppgiftsutbytet i det internationella rättsliga samarbetet har det ansetts nödvändigt att införa uttryckliga bestämmelser som begränsar officialprincipen, se ovan. Liknande bestämmelser skulle bli nödvändiga om man införde en möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter med förbehåll mellan svenska myndigheter. Förutom att det verkar svårt att formulera en generell sådan bestämmelse, kan man ifrågasätta om inte effektivitetsförlusten av inskränkningar i officialprincipen skulle bli väl så stor som den eventuella vinsten av ett ökat uppgiftsutbyte.

Sammanfattningsvis anser vi således att svårigheterna kring utlämnande mellan svenska myndigheter med förbehåll är så stora att något sådant förslag inte bör läggas fram.

6 Några ytterligare frågor kring utbyte av uppgifter i rättsväsendet

6.1 Sammanfattning av bedömning och förslag

- Sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen (1980:100) skall inte hindra att Kriminalvården lämnar uppgifter till Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller en polismyndighet, om
 1. det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården,
 2. det behövs för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet, eller
 3. uppgiften angår misstanke om brott.
- Sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen skall inte hindra att Ekobrottsmyndigheten eller en polismyndighet lämnar en uppgift till Kriminalvården, om det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården eller för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet.
- Förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården skall ändras så att ett utlämnande från Kriminalvården till polisen med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen i 7 kap. 21 § sekretesslagen alltid är förenligt med Kriminalvårdens registerlagstiftning.
- Utlämnande från Kriminalvården till Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten med stöd av förslaget till sekretessbrytande bestämmelse är förenligt med Kriminalvårdens registerlagstiftning.
- Ett utlämnande från polisen till Kriminalvården med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen i 9 kap. 17 § sekretesslagen är förenlig med polisdatalagen (1998:622) och polisdataförordningen (1999:81).
- Den nuvarande regleringen i sekretesslagen erbjuder tillräckliga möjligheter för åklagare eller polis att underrätta kronofogdemyndigheten om att ett beslag hävs. Det behövs således

inte någon ytterligare sekretessbrytande bestämmelse för den situationen.

6.2 Uppgiftsutbyte mellan polisen och kriminalvården

6.2.1 Inledning

I februari 2005 lämnade Rymningsutredningen betänkandet *Säkert inlåst? – En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004* (SOU 2005:6). Utredningens uppdrag var att göra en sammanhållen och övergripande granskning av rymningarna från kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrtälje (dir. 2004:110). Granskningen skulle särskilt avse frågor om regelverk, rutiner, användningen av tekniska hjälpmedel vid anstalterna, anstalternas utformning samt formerna för samverkan på säkerhetsområdet mellan kriminalvårdens aktörer. Även övriga förhållanden som kan ha haft betydelse för händelseutvecklingen skulle beaktas. Sedan det skett ytterligare en rymning beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Rymningsutredningen (dir. 2004:136). Utredningens granskning skulle även omfatta den nya rymningen (från Mariefred). Vidare skulle utredningen överväga och föreslå åtgärder som kan vidtas för att förutse, förebygga och förhindra gisslantagningar samt vad som i övrigt kan göras för att förbättra personalens säkerhet.

Rymningsutredningens betänkande innehåller överväganden och förslag som berör många aspekter av kriminalvården. Den del av förslaget som i första hand rör oss gäller förbättrad underrättelseverksamhet. En del av detta är att samarbetet mellan polisen och kriminalvården när det gäller underrättelseverksamheten bör fördjupas. Vi beskriver Rymningsutredningens förslag i den delen närmare i avsnitt 6.2.2. I det sammanhanget ifrågasätter Rymningsutredningen om sekretessbestämmelser ställer hinder i vägen för ett effektivt samarbete mellan myndigheterna (SOU 2005:6 s. 146–147).

I *Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m.* (SOU 2003:114) angav vi att frågan om sekretess mellan rättsväsendets myndigheter lämpade sig väl för oss att titta närmare på (s. 210). Bakgrunden till det uttalandet var att Tullbrottsdatautredningen i sitt betänkande *Tullverkets brottsbekämpning* (SOU 2002:113) diskuterade de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter. Även den problematik

som Rymningsutredningen pekat på, dvs. möjligheten för polis och kriminalvård att utbyta underrättelseinformation, är lämplig för oss att överväga närmare.

6.2.2 Rymningsutredningens förslag rörande underrättelseverksamhet

Rymningsutredningen föreslog att underrättelseverksamheten inom kriminalvården på ett helt annat sätt än i dag skulle omgärdas av ett tydligt regelverk och skulle vara ett ansvar för kriminalvårdens centrala myndighet (SOU 2005:6 s. 142–147).

Enligt Rymningsutredningen är en väl utbyggd underrättelseverksamhet inom kriminalvården viktig av flera skäl. Genom en sådan verksamhet kan det förhindras att intagna planerar och genomför rymningar eller blir föremål för fritagningar. Vidare kan det förhindras att brott begås inom anstalten. Det finns också ett behov av att på ett professionellt sätt ta om hand tips och rykten kring anställda. Uppgiften för underrättelseverksamheten inom kriminalvården är att ur tillgänglig information skapa kunskap i organisationen och att denna kunskap skall komma beslutsfattare till del som ett beslutsunderlag.

Rymningsutredningen ansåg dock att frågan var viktig även för andra aktörer inom rättsväsendet. Kriminalvården är i så måtto unik att man på en begränsad yta och ett begränsat antal geografiska platser under lång tid hanterar personer som har begått mycket allvarliga brott och som ofta har en lång kriminell historia. Den information som de anställda får del av vad gäller de intagna, deras brottslighet och deras kontakter med omvärlden kan naturligtvis vara av största intresse för de brottsutredande myndigheterna. Det fanns enligt Rymningsutredningen anledning att på ett annat sätt än vad som gjorts hittills betrakta kriminalvården som en viktig del av rättsväsendet och inte bara som en sista länk i rättskedjan.

Mot denna bakgrund ställde Rymningsutredningen upp några utgångspunkter för ett framtida underrättelsearbete inom kriminalvården. Utredningen konstaterade att underrättelseverksamheten måste bli föremål för en tydlig styrning och ledning. Vidare måste kompetensen bland de anställda som arbetar med underrättelser höjas. Framför allt måste verksamheten ges klara och tydliga gränser och inriktas mot preciserade mål. Rymningsutredningen påpekade att det naturligtvis var en uppgift för verksledningen att närmare

utforma en sådan organisation, men påtalade ett antal viktiga faktorer som borde beaktas i det fortsatta arbetet:

- Underrättelseverksamheten bör styras och ledas centralt. Ledningen skall styra verksamheten genom tydliga föreskrifter och riktlinjer, dvs. det måste från den centrala ledningens sida göras klart var gränserna går för verksamheten och hur informationsinhämtningen skall bedrivas.
- Verksamheten bör ledas av en underrättelsechef. Underrättelsechefen bör till sin hjälp på den centrala nivån ha en analytiker vars huvuduppgift bör vara att bearbeta och värdera den information som samlas in. Chefen bör vidare biträdas av personer som centralt handhar säkerhetsregistret.
- Underrättelseverksamheten måste, trots att den leds och styrs från den centrala nivån, ha en lokal förankring. Det finns redan i dag en bas av lokalt verksamma personer som handhar säkerhetsregistret. Dessa personer bör dock, om än lokalt placerade, tillhöra den centrala myndigheten och lyda direkt under underrättelsechefen. Att underrättelseverksamheten står fri från den lokala organisationen är av stor betydelse för möjligheten att centralt styra och leda verksamheten. Medarbetarna på den lokala nivån måste därtill ges den utbildning som behövs för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.
- Verksamheten måste ha tydliga och klara mål, t.ex. förhindra rymningar och fritagningar från anstalter med hög säkerhet, förhindra och upptäcka brott inom anstalterna och förhindra och upptäcka situationer där anställda kan komma att utgöra en säkerhetsrisk.
- En viktig uppgift är att studera omvärlden och göra hotbildsanalyser.
- Det viktigaste verktyget för den föreslagna underrättelseverksamheten är det befintliga säkerhetsregistret. Registret bör vara den centrala myndighetens ansvar.
- Samarbetet med polisen bör fördjupas. Det finns redan i dag upparbetade kontakter mellan kriminalvård och polis. Samarbetet bör dock äga rum inom ramen för en fastare struktur och inte, vilket är fallet på vissa håll i dag, vara beroende av personliga kontakter och initiativ. Vidare måste tydliga gränser dras i fråga om det ansvar som polis respektive kriminalvård har i uppkomna situationer. I det sammanhanget finns skäl att ifrågasätta om

sekretessbestämmelser ställer hinder i vägen för ett effektivt samarbete mellan myndigheterna.

Det fanns enligt Rymningsutredningen flera fördelar med den beskrivna modellen. Den centrala ledningen kan på ett effektivt sätt styra och leda underrättelseverksamheten och kan se till att verksamheten omgärdas av ett tydligt regelverk. Genom en tydlig målformulering riktas resurserna in på de frågor som är av störst betydelse och informationsinhämtningen kan på detta sätt genomföras på ett mer effektivt sätt. En professionalism skapas vad gäller bearbetningen och värderingen av information. Samarbetet med polisen ges en fast struktur och blir mindre beroende av personliga initiativ.

Rymningsutredningens förslag har skickats på remiss till Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen. Rikspolisstyrelsen delar Rymningsutredningens bedömning att det finns skäl att ifrågasätta om sekretessbestämmelser ställer hinder i vägen för ett effektivt samarbete mellan myndigheterna. Därför efterlyser Rikspolisstyrelsen en ny generell sekretessbrytande regel som i större utsträckning medger informationsutbyte mellan myndigheterna inom det brottsbekämpande området. Kriminalvårdsstyrelsen konstaterar allmänt att samarbetet med polisen har ökat. I anslutning till Rymningsutredningens förslag om förbättrad underrättelseverksamhet konstaterar Kriminalvårdsstyrelsen att det finns behov av en förbättrad underrättelseverksamhet. Styrelsen påpekar vidare att det pågår arbete med att utveckla underrättelseverksamheten inom kriminalvården samt att regelverket för utbyte av underrättelseinformation måste ses över så att samarbetet kan bedrivas effektivt. När det gäller förslagen om fastare rutiner vid misstankar mot anställda anger Kriminalvårdsstyrelsen att ett särskilt utredningsuppdrag har givits och att underrättelseorganisationen har en given roll i sammanhanget.

6.2.3 Bestämmelser i sekretesslagen som påverkar utbytet av uppgifter

I avsnitt 5.3 har vi gjort en sammanfattande beskrivning av bestämmelser i sekretesslagen som har betydelse för våra överväganden när det gäller utbytet av uppgifter mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Flera av dessa bestämmelser har betydelse även för våra överväganden beträffande utbytet av uppgifter mellan Kriminalvården och polisen. Det gäller bestämmelserna om sekretess mellan myn-

digheter (avsnitt 5.3.1), förundersökningssekretessen till skydd för verksamheten respektive enskilda (avsnitt 5.3.2), undantag från sekretess (avsnitt 5.3.3) och myndigheters skyldighet att lämna uppgifter till andra myndigheter (avsnitt 5.3.4).

I det här avsnittet kommer vi att beskriva några ytterligare bestämmelser som har särskild betydelse för utbytet av uppgifter mellan Kriminalvården och polisen. Det gäller sekretess till skydd bl.a. för polisens och Kriminalvårdens verksamhet (5 kap. 2–4 §§ sekretesslagen), hälso- och sjukvårdssekretess (7 kap. 1–3 §§), sekretess i personalsocial verksamhet (7 kap. 11 §) och sekretess inom Kriminalvården (7 kap. 21 §).

Förutom de bestämmelser som beskrivs här och i avsnitt 5.3 finns det också vissa sekretessbestämmelser som skall tillämpas av alla myndigheter. Exempel på sådana bestämmelser är utrikessekretessen (2 kap. 1 § sekretesslagen), försvarssekretessen (2 kap. 2 §) och utlänningssekretessen (7 kap. 14 § första stycket). Även dessa bestämmelser kan i större eller mindre utsträckning vara aktuella både hos polisen och Kriminalvården. De berör dock inte direkt deras respektive verksamheter. Bestämmelserna finns därför inte med i redogörelsen nedan.

I Regner m.fl., Sekretesslagen – En kommentar och i Dahlqvist, Sekretess inom rättsväsendet finns mera detaljerade beskrivningar av de bestämmelser som översiktligt beskrivs nedan.

Sekretess till skydd för säkerhets- eller bevakningsåtgärder, chiffer samt åtgärder för att hindra rymning m.m. (5 kap. 2–4 §§ sekretesslagen)

Enligt 5 kap. 2 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärder med avseende på bl.a. byggnader eller andra anläggningar, lokaler eller inventarier. Sekretessen gäller om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Exempel på uppgifter för vilka sekretess kan gälla enligt denna punkt är sådana uppgifter om byggnadskonstruktionen av en kriminalvårdsanstalt som rör säkerheten där. Sekretessen kan vidare gälla sådana uppgifter om instruktioner och tjänstgöringslistor som rör bevakningen av en byggnad. Sekretessen gäller uppgifter av denna typ oavsett hos vilken myndighet de befinner sig. När det gäller uppgifter om kri-

minalvårdsanstalter kan således både polisen och kriminalvården tillämpa bestämmelsen.

I 5 kap. 3 § sekretesslagen finns en bestämmelse till skydd för uppgifter om chiffer, kod eller liknande metoder. Syftet med bestämmelsen är att skydda informationssäkerheten bl.a. för elektronisk information. Bestämmelsen innebär bl.a. ett skydd för uppgifter som kan användas för att läsa krypterad information eller påverka en elektronisk signatur. Sekretessen gäller oavsett hos vilken myndighet uppgiften finns, alltså både hos polisen och Kriminalvården.

Enligt 5 kap. 4 § sekretesslagen gäller sekretess, utöver vad som följer av ovan beskrivna 5 kap. 1–3 §§, för uppgifter om åtgärder som har till syfte att hindra rymning eller fritagning. Den bestämmelsen gäller, till skillnad från 1–3 §§, endast inom polisväsendet och kriminalvården. Sekretessen gäller om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Exempel på uppgifter som kan omfattas av denna sekretess är sådana som rör planeringen för en transport av en häktad mellan anstalter. Säkerheten inom kriminalvården skyddas också genom bestämmelsen i 7 kap. 21 §, se nedan, som bl.a. gör det möjligt att hålla uppgifterna hemliga, om risk föreligger för personalens personliga säkerhet.

Hälso- och sjukvårdssekretess (7 kap. 1–3 §§ sekretesslagen)

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för en uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men (1 §). Finns uppgiften i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år. Sekretessen gäller dock inte vissa typer av beslut med anknytning till hälso- och sjukvården (2 §). Hälso- och sjukvårdssekretessen gäller även i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv, om det med hänsyn till vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom eller henne (3 §).

Hälso- och sjukvård behöver inte bedrivas i organisatoriskt självständiga former utan kan utgöra inslag i annan förvaltning, t.ex. inom Kriminalvården. Avsikten är att i ett sådant fall skall den del av verksamheten som är att räkna till hälso- eller sjukvård falla under denna sekretessreglering, inte under den reglering som gäller för vårdmyndigheten (prop. 1979/80: Del A s. 165–166).

Sekretess i personalsocial och personaladministrativ verksamhet (7 kap. 11 § sekretesslagen)

I en myndighets personalsociala verksamhet gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsulent eller någon annan som har till särskild uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon annan närstående till honom eller henne lider men. Hos andra inom myndigheten som kommer i kontakt med personalsocial verksamhet, t.ex. chefer, gäller sekretessen för samma uppgifter med ett svagare skaderekvisit. Sekretess gäller då om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Ett exempel på uppgifter som kan omfattas av denna sekretess är sådant som kommer fram vid utvecklingssamtal.

I en myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt gäller sekretess för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd och för uppgifter om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärenden om omplacering eller pensionering av en anställd. Sekretessen gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Även i andra fall kan sekretess gälla i en myndighets personaladministrativa verksamhet. Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Hos bl.a. Kriminalvården gäller sekretess också för uppgift om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer, personnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografier som utgör underlag för tjänstekort samt uppgift om närstående till personalen (1 a § sekretessförordningen). Beträffande sådana uppgifter gäller sekretessen om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men.

Sekretess inom kriminalvården (7 kap. 21 § sekretesslagen)

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften

röjs. Sekretessen gäller inte beslut av Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden eller en övervakningsnämnd. Finns uppgifterna i allmänna handlingar gäller sekretessen i högst femtio år.

Sekretess gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Det omfattar självfallet uppgifter om personliga förhållanden för den som är föremål för åtgärder från kriminalvården. Men sekretessen omfattar även uppgifter om andra enskilda, t.ex. besökare till intagna i anstalt eller uppgifter i en utredning om en tilltänkt övervakares lämplighet (JO 1989/90 s. 105).

Uppgifter som kan omfattas av denna sekretess är uppgifter om vad klienten dömts för och vilken påföljd han eller hon fått. Även sådana uppgifter som kommer fram under verkställigheten av en påföljd omfattas. Detsamma gäller uppgifter i det register över intagna m.fl. som förs av Kriminalvården. Uppgifterna kan gälla någon annan än klienten, t.ex. anhöriga, vänner eller en besökare från en ideell organisation.

Sekretessen gäller till förmån för den som är föremål för kriminalvårdens åtgärder och hans eller hennes närstående. Om fara uppkommer för att någon skall utsättas för våld eller annat allvarligt men, gäller sekretess även till skydd för andra personer. Det kan gälla t.ex. andra intagna eller vårdare. Med våld eller annat allvarligt men avses naturligtvis rena våldsövergrepp. Begreppet omfattar dock även telefonterror eller andra trakasserier av allvarligare slag.

Sekretessen enligt denna bestämmelse anses inte utgöra hinder för att kriminalvårdens personal kontaktar utomstående för att hjälpa en klient. Det framgår dock av förarbetena att personalen skall vara försiktig med att avslöja klientens bakgrund (prop. 1979/80:2 del A s. 219). Personalen bör i det sammanhanget i så stor utsträckning som möjligt försöka få klientens samtycke till att uppgifterna lämnas ut. Sekretessen gäller även i förhållande till klientens anhöriga.

JO tog i beslut 1987/88 s. 117 ställning till om personal vid en kriminalvårdsanstalt självmant kan underrätta kronofogdemyndigheten om en intagens tillgångar. I ärendet gjorde JO bedömningen att kriminalvården i första hand skall tillgodose de intagnas behov och intressen. Frågan om uppgifter om de intagna kan lämnas ut bör avgöras med de intagnas bästa för ögonen. Endast om det kan antas vara till fördel för en intagen, bör anstaltsledningen själv ta initiativ till att sekretessbelagda uppgifter om den intagne lämnas ut. Att rutinmässigt och utan de intagnas vetskap underrätta kronofogdemyndigheten om de intagnas tillgångar i anstalten var enligt JO:s

mening inte någon uppgift för kriminalvårdens tjänstemän och borde inte förekomma.

Enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen gäller sekretess till skydd för den enskilde inte i förhållande till den enskilde själv. Det gäller även uppgifter som omfattas av sekretess inom Kriminalvården. Uppgifter om den enskilde kan således bara undanhållas den enskilde själv, om det skulle innebära att skaderequisitet är uppfyllt i förhållande till någon annan eller om någon annan sekretessbestämmelse, t.ex. 5 kap. 1, 2 eller 4 §, också är tillämplig.

6.2.4 Registerlagstiftningen hos Kriminalvården

Möjligheten att lämna ut uppgifter påverkas inte bara av sekretesslagen utan även av lagstiftning om behandling av personuppgifter. Grundläggande och i Sverige generellt tillämpliga bestämmelser om automatiserad behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204). Vid sidan av personuppgiftslagen finns i Sverige dessutom omfattande och särskild lagstiftning som är tillämplig på registerföring och databashantering hos bl.a. statliga myndigheter (s.k. registerförfattningar).

I avsnitt 5.4 har vi gett en kortfattad beskrivning av personuppgiftslagen och polisens registerförfattningar. I detta avsnitt ger vi en kort beskrivning av den registerlagstiftning som gäller för Kriminalvården.

Behandlingen av personuppgifter inom kriminalvården regleras genom lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården och förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården.

Enligt lagen (3 § första stycket) får en myndighet inom Kriminalvården behandla personuppgifter bara om det behövs för att

1. myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller förordning,
2. underlätta tillgången till sådana uppgifter om verkställighet av påföljd eller häktning som rättsväsendets myndigheter behöver, eller
3. upprätthålla säkerheten och förebygga brott bl.a. under den tid som en person är häktad eller sitter i fängelse.

Uppgifter om en person får inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska

åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexuella läggning (5 §). Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får uppgifterna kompletteras med sådana uppgifter, om det är oundgängligen nödvändigt för syftet med behandlingen. Sådana känsliga personuppgifter får normalt inte användas som sökbegrepp. Regeringen får dock föreskriva att sådana känsliga personuppgifter får användas för sökning om ändamålet är att upprätthålla säkerheten och förebygga brott.

I förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården finns mera detaljerade bestämmelser om behandling av personuppgifter inom kriminalvården. Här finns bl.a. en uttömmande uppräkningslista av vilka personuppgifter som får behandlas inom kriminalvården och för vilka ändamål. I 3 och 4 §§ finns gemensamma bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas. Det gäller allmänna uppgifter om namn på den berörde och personer med anknytning till honom eller henne samt olika typer av beslut och liknande som har betydelse för verkställigheten. Vidare anges i vilka kategorier av uppgifter även känsliga personuppgifter får behandlas.

I 9 och 10 §§ finns bestämmelser om vilka uppgifter som utöver dem i 3 och 4 §§ får behandlas om häktade m.fl. Här nämns bl.a. uppgifter om eventuell brottslighet eller annan misskötsamhet under tidigare häktning eller verkställighet. Även till dessa bestämmelser är kopplat en bestämmelse om inom vilka kategorier känsliga personuppgifter får behandlas.

I 15 och 16 §§ finns bestämmelser om vilka personuppgifter som utöver de i 3 och 4 §§ får behandlas om bl.a. den som är dömd till fängelse. Även här nämns uppgifter om eventuell brottslighet eller annan misskötsamhet under tidigare kontakter med kriminalvården. Vidare får bl.a. uppgifter om anknytning till annan intagen med anledning av att denne är dömd för delaktighet i samma brott som den dömda behandlas. Även till dessa bestämmelser finns en bestämmelse om i vilka kategorier av uppgifter som känsliga personuppgifter får behandlas.

I förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården finns också regler om två register som skall finnas inom kriminalvården, centrala kriminalvårdsregistret och säkerhetsregistret.

Centrala kriminalvårdsregistret förs för de ändamål som framgår av 3 § första stycket 1 och 2 lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården. Dessa ändamål är att Kriminalvården skall kunna fullgöra sina uppgifter i enlighet med vad som föreskrivs i lag

eller förordning respektive underlätta tillgången till sådana uppgifter om verkställighet av påföljd eller häktning som rättsväsendets myndigheter behöver. Uppgifter ur det centrala kriminalvårdsregistret skall på begäran lämnas ut till bl.a. domstol, åklagarmyndighet och polismyndighet. Polismyndigheterna får ha direktåtkomst till registret.

Kriminalvården skall föra ett säkerhetsregister. Syftet är att upprätthålla säkerheten och förebygga brott. Registret skall innehålla uppgifter om personer som är häktade, dömda till fängelse eller som på grund av utländsk dom skall verkställa fängelse, skyddstillsyn, villkorlig dom med samhällstjänst eller förvandlingsstraff för böter eller vite och som

1. är eller tidigare har varit placerad på säkerhetsavdelning,
2. tidigare i häkte eller under verkställigheten av fängelsestraff gjort sig skyldiga till allvarligt hot eller våld mot personal inom kriminalvården eller mot andra intagna i häkte eller kriminalvårdsanstalt,
3. tidigare i häkte eller under verkställigheten av fängelsestraff tagit befattning med narkotika som inte varit avsedd för eget bruk,
4. tidigare rymt eller fritagits från häkte eller slutet kriminalvårdsanstalt eller förberett rymning eller fritagning eller gjort försök därtill, eller
5. misstänks för att under tid i häkte eller under verkställighet av ett fängelsestraff ha deltagit i kriminella nätverk.

Säkerhetsregistret får därutöver omfatta häktade eller intagna beträffande vilka det finns särskild anledning att anta att de under den tid som häktningen eller verkställigheten av fängelsestraffet pågår tillsammans med andra kan komma att

1. utöva verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver,
2. göra sig skyldig till hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § brottsbalken), våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 §), förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 §) eller övergrepp i rättssak (17 kap. 10 §),
3. allvarligt störa ordningen inom häktet eller anstalten,
4. delta i kriminella nätverk, eller
5. förbereda rymning eller fritagning.

Säkerhetsregistret får föras för att samla, bearbeta och analysera information som ger underlag för åtgärder för att upprätthålla säkerheten eller förebygga brott. Registret får innehålla de uppgifter som behövs för det ändamålet. Registret skall innehålla uppgifter som skälen för registreringen, upplysning om varifrån uppgifterna i registret kommer och, om det inte är obehövt, en bedömning av uppgiftslämnarens trovärdighet. Säkerhetsregistret får om det är oundgängligen nödvändigt innehålla känsliga uppgifter. Som tidigare nämnts får sådana känsliga uppgifter användas som sökbegrepp i säkerhetsregistret.

Förordningen innehåller en ganska begränsad regel om vilka anställda inom Kriminalvården som får ha direktåtkomst till säkerhetsregistret. Uppgifter ur registret får lämnas till annan personal inom kriminalvården om det behövs för att upprätthålla säkerheten eller förebygga brott vid fullgörandet av arbetsuppgift inom kriminalvården.

Uppgifter i säkerhetsregistret får, efter prövning av chefen för Kriminalvården eller av de personer som denne utser, lämnas ut till en polismyndighet. Utlämnandet får endast avse uppgifter som kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning, andra brottsbekämpande åtgärder eller för att upprätthålla ordningen och säkerheten inom kriminalvården. Vidare får chefen för Rikspolisstyrelsen och ytterligare vissa personer hos Rikspolisstyrelsen ha direktåtkomst till uppgiften om huruvida en person är registrerad i säkerhetsregistret. Rikspolisstyrelsen får lämna ut en sådan uppgift till någon annan polismyndighet, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Förutsättningen för uppgiftslämnandet är att uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i myndighetens brottsutredande verksamhet eller för andra brottsbekämpande åtgärder.

I förarbetena till kriminalvårdens registerlagstiftning anförde regeringen att framväxten av olika typer av kriminella sammanslutningar och nätverk förutsätter samarbete mellan kriminalvård och polis samt att ett sådant samarbete förutsätter väl utarbetade rutiner för dokumentation om de intagna (prop. 2000/01:126 s. 27–28). Regeringen konstaterade därefter att det för att förhindra att brott begås eller planeras under verkställigheten och för att skydda såväl intagna och personal som samhället i stort är nödvändigt att kriminalvården använder befintlig teknik för att samla, bearbeta och analysera all tillgänglig information om de intagna som kan anses utgöra en säkerhetsrisk. Mot den bakgrunden konstaterade regeringen att

det av lagen borde framgå att uppgifter får behandlas om det behövs för att upprätthålla säkerheten. Det ansågs också angeläget att behandling av personuppgifter fick ske för att förebygga brott. När det gällde frågan om det senare ändamålet skulle inskränkas till att förebygga *allvarliga brott*, konstaterade regeringen att kriminalvårdens övergripande mål är att förebygga brott och öka tryggheten i samhället och att det därför var självklart att behandlingen skulle få äga rum även för att förebygga mindre allvarliga brott.

I detta sammanhang konstaterade regeringen att även polisen har till uppgift att förebygga brott. Den kunskap om de intagna som ett särskilt informationssystem inom kriminalvården innebar borde därför i viss utsträckning även kunna komma polisen till godo. Uppgifterna kunde få betydelse för polisen, särskilt i kriminalunderrettelseverksamheten.

6.2.5 Kriminalvården – en myndighet

Den 1 januari 2006 inrättades den nya myndigheten Kriminalvården. Samtidigt avvecklades de 35 kriminalvårdsmyndigheterna, Transporttjänsten och Kriminalvårdsstyrelsen. Syftet med reformen är att ge kriminalvården förutsättningar att bedriva en mer effektiv verksamhet. Omorganisationen borde leda till ett bättre resursutnyttjande och en ökad flexibilitet inom verksamheten samt till att styrningen och ledningen av myndigheten underlättades.

När det gäller allmänna handlingar inom kriminalvården anförde regeringen bl.a. (prop. 2004/05:176 s. 56):

Enligt tryckfrihetsförordningen (TF) är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen eller upprättad hos myndigheten. Handlingar som utväxlas mellan olika myndigheter blir således allmänna (2 kap. 3, 6 och 7 §§ TF). En handling som överlämnas från ett organ till ett annat organ inom samma myndighet anses inkommen eller upprättad bara om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra (2 kap. 8 § TF). För kriminalvårdens del i dag innebär detta att handlingar som överlämnas från en kriminalvårdsmyndighet till en annan blir allmänna.

— — —

Enbart det förhållandet att man inom den nya myndigheten t.ex. kommer att placera häktade i häkten, långtidsdömda eller dömda för vissa typer av brott eller unga dömda i vissa anstalter torde inte medföra att häktena eller anstalterna anses uppträda självständigt i

förhållande till varandra (jfr prop. 2003/04:152 s. 250). Huvuddelen av de handlingar som i dag utväxlas mellan olika myndigheter inom kriminalvården, t.ex. i samband med förflyttningar av intagna, torde dock vara allmänna redan när utväxlingen sker och blir inte allmänna på grund av att de överlämnas till en annan kriminalvårdsmyndighet. Omorganisationen torde därför inte ha någon större praktisk betydelse när det gäller vilka handlingar inom kriminalvården som är allmänna.

Beträffande sekretessfrågor anförde regeringen bl.a. (prop. 2004/05:176 s. 57–59):

Den kriminalvårdsspecifika delen av verksamheten består av att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra transporter och personutredningar i brottmål. Inom hela denna verksamhet är den enda tillämpliga sekretessbestämmelsen 7 kap. 21 § SekrL. Denna bestämmelse gäller såväl för häktes-, anstalts- och frivårdsverksamheten som för Transporttjänsten och Kriminalvårdsnämnden samt övervakningsnämnder (Sekretesslagen. En kommentar, Regner m.fl., s. 7:96). Av detta kan slutsatsen dras att all sådan verksamhet är att betrakta som en och samma verksamhetsgren i sekretesslagens mening. När det gäller den hälso- och sjukvård som bedrivs inom kriminalvården omfattas uppgifter i en klients patientjournal av sjukvårdssekretess (7 kap. 1–3 §§ SekrL). Även denna verksamhet är att betrakta som en och samma verksamhetsgren i sekretesslagens mening. Eftersom den kriminalvårdsspecifika delen av verksamheten och hälso- och sjukvården tillämpar helt skilda sekretessbestämmelser får de anses utgöra olika verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening.

Den föreslagna organisatoriska förändringen av kriminalvården innebär således att den sekretessgräns som i dag finns mellan de lokala myndigheterna samt mellan en lokal myndighet och Kriminalvårdsstyrelsen enligt 1 kap. 3 § SekrL försvinner. Inom den nya myndigheten kommer det inte att finnas några sekretessgränser inom den kriminalvårdsspecifika delen av verksamheten och inte heller inom den delen av verksamheten som avser hälso- och sjukvård. Däremot kommer det, på samma sätt som i dag, att föreligga sekretess mellan dessa olika verksamhetsgrenar. Att de sekretessgränser som i dag finns mellan de olika myndigheterna kommer att upphöra torde inte få någon avgörande praktisk betydelse eftersom personuppgifter redan i dag överlämnas mellan olika kriminalvårdsmyndigheter med stöd av generalklausulen i 14 kap. 3 § första stycket SekrL i de fall detta är nödvändigt.

Sammanläggningen av kriminalvårdsmyndigheterna till en myndighet kommer att innebära att mindre lokala sekretessområden ersätts av två större sekretessområden när det gäller uppgifter om klienter och andra enskilda, t.ex. anhöriga. Inom dessa sekretessområden kommer många

anställda att verka. Som tidigare nämnts gäller dock både för den kriminalvårdsspecifika delen av verksamheten och den delen av verksamheten som avser hälso- och sjukvård en reglering som innebär att endast personal som behöver tillgång till personuppgifter för att kunna utföra sitt arbete har rätt att ta del av uppgifterna. Med hänsyn till detta anser regeringen att den enskilde kommer att ha ett tillfredställande integritetsskydd även i den nya organisationen.

Riksdagen och regeringen har således nyligen tagit ställning till frågor om uppgiftsbyte inom kriminalvården. Vi har således ingen anledning att ytterligare överväga dessa frågor.

6.2.6 Behovet av uppgiftsutbyte mellan polisen och kriminalvården

Vi har haft diskussioner med företrädare för Rikskriminalpolisen och Kriminalvårdsstyrelsen. Syftet med diskussionerna har varit att få en uppfattning om vilket behov av utbyte av uppgifter som finns och vilka hinder den nuvarande lagstiftningen kan innebära. I detta avsnitt sammanfattar vi resultatet av dessa diskussioner. Rent allmänt kan sägas att det råder stor överensstämmelse mellan myndigheternas uppfattningar om vilka uppgifter som kan vara intressanta att utbyta, i vilken utsträckning det bör ske och på vilket sätt.

Kriminalvården har förklarat att det i stort sett inte förekommer något utbyte av uppgifter i underrättelseverksamhet med andra myndigheter än polisen och Ekobrottsmyndigheten. Kriminalvården har angett att de har behov av uppgifter från polisen när det gäller ärenden om tillstånd att ta emot besök eller telefonsamtal. I ett sådant ärende kan det vara av intresse om den aktuella personen är föremål för en pågående utredning och således förekommer i en särskild undersökning eller i underrättelseregistret. En annan typ av ärenden där det kan finnas behov av information från polisen är när det gäller permissioner. I sådana ärenden kan t.ex. en kontroll i polisens person- och adressregister visa att andra kriminella har anknytning till en uppgiven adress. Kriminalvården har också behov av information om de intagnas kopplingar till organiserad brottslighet eller kriminella gäng. Sådan information har bl.a. betydelse i samband med beslut om placering på viss anstalt. Kriminalvården har också påpekat att de har behov av uppgifter från polismyndigheter i andra länder, t.ex. beträffande utländska telefonnummer som en intagen vill ringa eller besök av personer som bor i utlandet.

Polisens uppfattning om vilka uppgifter de har som kan vara till nytta för kriminalvården överensstämmer med det behov kriminalvården beskrivit. En viktig typ av information rör de kontakter en intagen hade innan han eller hon togs in i anstalt, eftersom kriminalvården inte själv har tillgång till denna information.

Polisen har uppgett att de främst är intresserade av uppgifter från kriminalvården om intagna som har anknytning till grov brottslighet, till kriminella nätverk eller för vilka det finns en stor återfallsrisk. Detta innebär dock inte att möjligheterna att utbyta uppgifter kan begränsas till intagna som är dömda till straff med en viss längd. En sådan begränsning vore olämplig, eftersom det inte är ovanligt att en ledande person i kriminella kretsar endast döms till ett kort fängelsestraff. Den typ av uppgifter som är intressanta är t.ex. vilka kontakter en intagen har inom anstalten, vilka besök han eller hon tar emot, namn eller andra uppgifter i brev eller telefonsamtal som kan tyda på kopplingar till kriminella nätverk, att någon agerar som budbärare, och brottslig verksamhet inom anstalten som kan ha koppling till verksamhet utanför anstalten.

Även kriminalvårdens uppfattning om vilka uppgifter de har som kan vara till nytta för polisen överensstämmer med det behov polisen beskriver. Kriminalvården har dock påpekat att ett utlämnande av uppgifter till polisen kan vara nyttigt även för den egna verksamheten. Ett exempel på det är att polisen har bättre möjligheter att analysera de telefonnummer som finns i en mobiltelefon som tas i beslag på en anstalt.

Såväl kriminalvården som polisen anser att det skulle vara värdefullt om kriminalvården i större utsträckning underrättade polisen om misstankar om bagatellbrott, t.ex. brott mot knivlagen. Sådana uppgifter är viktiga pusselbitar för att avslöja allvarligare brott.

Representanterna för polisen och kriminalvården är överens om att den nuvarande regleringen av uppgiftsutbytet mellan myndigheterna skapar osäkerhet och att det finns behov av lagändringar. Kriminalvården har dock framhållit att sådana ändringar måste göras så att det inte uppstår en konflikt med den behandlingsinriktade delen av kriminalvårdens verksamhet. Förbättrade möjligheter att utbyta uppgifter får inte innebära att polisen rutinmässigt bedriver allmän spaning utan inriktning på någon viss brottslig verksamhet på anstalterna.

När det gäller uppgifter om att någon anställd inom kriminalvården kan vara en säkerhetsrisk, uppger kriminalvården och polisen att sådana uppgifter kan komma fram på två sätt. Dels från någon

intagen på anstalten, dels från andra anställda. Det kan vara intressant att lämna sådana uppgifter till polisen. Normalt uppstår dock inte sådana uppgifter i den personaladministrativa verksamheten. Polisen har uppgett att den i sin verksamhet kan få fram uppgifter som rör anställda inom kriminalvården. När det gäller sådan information är det viktigt för polisen att det finns en tydlig struktur för att vidarebefordra den.

6.2.7 Överväganden och förslag

Utgångspunkter

Bedömning: Det finns behov av ett ömsesidigt väl fungerande utbyte av uppgifter mellan Kriminalvården och polisen. Syftet med utbytet av uppgifter är att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården och att förhindra brott. Reglerna för när uppgifter får lämnas mellan Kriminalvården och polisen måste vara tydliga för att detta syfte skall uppnås.

Kriminalvården skall bl.a. verka för att påföljder verkställs på ett säkert och humant sätt och att återfall i brott förebyggs. Kriminalvården skall särskilt beakta att brottslighet under verkställigheten förhindras och narkotikamissbruket bekämpas. När det gäller häktade är målet att varje intagen skall vara föremål för sådana åtgärder att de behov av säkerhet och omsorg som finns kan mötas. För intagna på anstalt är målet att var och en skall vara placerad så att de behov av säkerhet och rehabilitering som finns kan mötas och så att en successiv förberedelse för frigivning kan ske.

En väl fungerande underrättelseverksamhet inom kriminalvården är ett viktigt verktyg för att kunna uppnå de övergripande målen för kriminalvården. Vi delar Rymningsutredningens uppfattning att en väl utbyggd underrättelseverksamhet inom kriminalvården är viktig för att förhindra att intagna planerar och genomför rymningar eller blir föremål för fritagningar. En sådan verksamhet kan också göra det möjligt att förhindra att brott begås inom anstalten. Det finns också ett behov av att på ett professionellt sätt ta hand om tips och rykten kring anställda inom kriminalvården.

Kriminalvårdens underrättelseverksamhet har dock betydelse i ett vidare perspektiv än enbart kriminalvårdens egen verksamhet. Precis som Rymningsutredningen anser vi att frågan är viktig även för

andra aktörer inom rättsväsendet. Kriminalvårdens verksamhet innebär att ständigt ha kontakt med människor som har nära kontakt med och insyn i omfattande kriminell verksamhet. Den information som de anställda därigenom kan få del av kan naturligtvis vara av största intresse för de brottsbekämpande myndigheterna.

Det kan också vara av största betydelse att kriminalvården får upplysningar från framför allt polisen för att kunna göra riktiga bedömningar t.ex. när det gäller placeringar och beslut om permission för intagna. I polisens verksamhet kan det t.ex. komma fram information om kontakter mellan flera intagna på samma anstalt och mellan intagna och personer utanför anstalten som blir viktigt underlag för kriminalvårdens olika beslut.

Det finns således ett behov av ett ömsesidigt fungerande utbyte av uppgifter mellan kriminalvården och polisen. Syftet med ett sådant utbyte av uppgifter är att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården och att förhindra brott, både inom och utanför kriminalvårdens anläggningar. En väsentlig förutsättning för att uppnå syftet är att det finns tydliga regler för utbytet av uppgifter så att det inte blir beroende av enskilda befattningshavares personliga initiativ och bedömningar.

För att samarbetet mellan polisen och kriminalvården skall få den önskade effekten, krävs ibland att information av mycket integritetskänslig natur lämnas mellan myndigheterna. Vi har i avsnitt 6.2.6 beskrivit vilket behov av informationsutbyte det kan bli frågan om. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter hos polisen om att en besökare är föremål för polisutredning eller uppgifter inom kriminalvården om att en viss person besöker en intagen. I många fall bör det vara fråga om ren underrättelseinformation, dvs. information som samlats och bearbetats så att den ger förståelse för orsakssamband och handlingsberedskap (jfr Anders Danielsson, Kriminalunderrättelseverksamhet – Grunder, tillämpning och avgränsning, Rikspolisstyrelsens rapport 1994:5).

För att uppnå ett fullgott integritetsskydd inom förvaltningen, gäller sekretess även mellan myndigheter, se avsnitt 5.3.3. Information skall i princip inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats (prop. 1979/80: 2 Del A s. 90). En uppgift hos en annan myndighet kan läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Också den omständigheten att ett större antal tjänstemän får kunskap om ett känsligt förhållande kan upplevas som menligt av den som uppgiften rör. Även om den tjänsteman hos den andra myn-

digheten som får del av informationen också har tystnadsplikt, ökar risken för obehörig vidare spridning.

Utgångspunkten är således att sekretess gäller mellan myndigheter. Syftet har dock aldrig varit att förhindra allt utbyte av känsliga uppgifter om enskilda mellan myndigheter. Myndigheterna skall kunna utbyta uppgifter i situationer där intresset av att uppgiften lämnas ut enligt gängse värderingar bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut (a.prop. s. 83). Denna intresseavvägning kommer till uttryck i sekretessbrytande bestämmelser. Som framgått i avsnitt 5.3.3 finns det redan i dag flera sekretessbrytande bestämmelser av mer eller mindre generell karaktär. Den fråga vi måste ställa oss är om dessa är tillräckliga för att uppnå det effektiva utbyte av uppgifter mellan polis och kriminalvård som vi anser nödvändigt. Nedan skall vi redovisa vår inställning när det gäller detta.

Andra viktiga förutsättningar för ett väl fungerande samarbete mellan polis och kriminalvård är av teknisk och administrativ karaktär. Det måste finnas bra administrativa rutiner för utbytet av information och tekniska förutsättningar för att på ett enkelt sätt bearbeta och lämna ut information. Detta är frågor som måste lösas av de berörda myndigheterna själva utifrån verksamhetens praktiska förutsättningar. Vi berör således inte dessa frågor här.

Kriminalvården skall få tydligare möjligheter att lämna uppgifter till polisen

Förslag: Sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen skall inte hindra att Kriminalvården lämnar uppgifter till Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller en polismyndighet, om

1. det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården,
2. det behövs för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet, eller
3. uppgiften angår misstanke om brott.

I avsnitt 6.2.3 har vi kortfattat beskrivit den sekretess som gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom Kriminalvården. Förutom den som är föremål för kriminalvård och dennes närstående skyddar bestämmelsen andra klienter hos Kriminalvården och Kriminalvårdens personal. I förarbetena till bestämmelsen diskuteras kring personalens möjligheter att lämna information för att

hjälpa en klient (prop. 1979/80:2 Del A s. 219). Sådant utlämnande bör inte hindras av sekretess, men det betonas att största möjliga diskretion bör iaktas beträffande klientens bakgrund. Även JO har framhållit denna aspekt av sekretessen (JO beslut 1987/88 s. 117). I ärendet gjorde JO bedömningen att Kriminalvården i första hand skall tillgodose de intagnas behov och intressen.

Även andra sekretessbestämmelser är intressanta när det gäller Kriminalvårdens möjligheter att lämna uppgifter till polisen. En är personalsekretess enligt 7 kap. 11 § sekretesslagen, eftersom en väsentlig aspekt av säkerhetsarbetet inom Kriminalvården är att på ett professionellt sätt kunna hantera tips och rykten kring anställda. En annan är hälso- och sjukvårdssekretessen enligt 7 kap. 1–3 §§.

På senare tid har behovet av att använda uppgifter om kriminalvårdens klienter för andra ändamål än rehabilitering diskuterats, avsnitt 6.2.2. Det gäller möjligheten att använda uppgifterna för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården och för att bekämpa brott. Att använda uppgifter som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–3, 11 eller 21 § sekretesslagen för sådana ändamål kan ofta anses utgöra men för den enskilde eller någon närstående till den enskilde. Sekretess skulle således hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet för att uppnå ett sådant syfte. Redan i dag innehåller dock sekretesslagen möjligheter att trots sekretessen lämna uppgifterna mellan myndigheter.

Samtycke från den enskilde kan i många situationer vara av väsentlig betydelse för att underlätta utbyte av uppgifter mellan myndigheter. När det gäller utbyte mellan polisen och Kriminalvården har den enskilde dock normalt inget eget intresse av utbytet och samtycke blir därför ointressant i sammanhanget.

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen hindrar sekretess inte att en myndighet lämnar ut uppgifter till enskilda eller andra myndigheter om det är nödvändigt för kunna fullgöra den egna verksamheten. Det är inte otänkbart att Kriminalvården i vissa situationer skulle kunna lämna uppgifter till polisen med stöd av denna bestämmelse. Av förarbetena framgår dock att bestämmelsen skall tillämpas restriktivt (prop. 1979/80:2 Del A s. 465). Den kan inte heller användas om det är polisens verksamhet som är beroende av uppgifter från Kriminalvården. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att 1 kap. 5 § inte är tillräcklig för att uppnå ett strukturerat och effektivt utbyte av uppgifter från Kriminalvården till polisen.

I 14 kap. sekretesslagen finns flera mera generella sekretessbrytande bestämmelser. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet i lag

eller förordning innebär att även uppgifter som kan omfattas av sekretess kan lämnas ut (1 §). Det finns dock inte några bestämmelser om uppgiftsskyldighet som täcker det behov vi diskuterar här.

Kriminalvården har möjlighet att lämna uppgifter som angår misstanke om brott till Åklagarmyndigheten, en polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet (14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen). En förutsättning är dock att fängelse är föreskrivet för brottet och att det kan antas att påföljden bestäms till något annat än böter. Om uppgiften omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess (7 kap. 1–3 §§) kan den lämnas till polisen endast om det är fråga om misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot den som är under 18 år eller vissa brott som avser överföring av allmänfarlig sjukdom (14 kap. 2 § femte stycket).

Bestämmelsen i 14 kap. 2 § sekretesslagen täcker en del av det behov Kriminalvården har av att lämna uppgifter till polisen. Den förutsätter dock att det är fråga om misstankar om ett begånget brott. Stämpling, förberedelse eller försök till brott som är straffbart är ett begånget brott. Det är dock inte möjligt att lämna under rättelseinformation till polisen med stöd av denna bestämmelse. Det är inte heller möjligt att lämna uppgifter till polisen om bagatellbrott, trots att det skulle kunna ha betydelse för både säkerheten och brottsbekämpningen.

Generalklausulen (14 kap. 3 § sekretesslagen) innebär att kriminalvården, utöver vad som följer av 14 kap. 1 och 2 §§, kan lämna uppgifter till polisen om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Syftet med bestämmelsen är att sekretesslagen inte skall hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut. Bestämmelsen ger särskilt utrymme för informationsutbyte bl.a. när det är fråga om myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättsliga befogenheter att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna. Generalklausulen hindrar inte att utbyte av uppgifter mellan myndigheter sker rutinmässigt även utan en särskild författningsreglering. Det framgår dock av förarbetena till sekretesslagen att rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel skall vara författningsreglerat (prop. 1979/80:2 Del A s. 327). Om ett rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat måste den intresseavvägning som skall göras enligt generalklausulen ske på förhand. I den situationen behöver det så-

ledes inte vara en prövning av individuella fall. Generalklausulen får inte tillämpas beträffande uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess enligt 7 kap. 1–3 §§.

Mycket av det uppgiftslämnande som i dag sker från kriminalvården till polisen sker med stöd av generalklausulen, såväl rutinmässigt som enstaka uppgifter. Möjligheten att tillämpa generalklausulen är dock begränsad när det gäller uppgifter ur kriminalvårdens säkerhetsregister. Enligt 44 § förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården får uppgifter i säkerhetsregistret lämnas ut till en annan polismyndighet än Rikspolisstyrelsen endast om uppgifterna kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning, andra brottsbekämpande åtgärder eller för att upprätthålla ordningen och säkerheten inom kriminalvårdens verksamhet. Generalklausulen får inte tillämpas i strid mot lag eller förordning som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen. Andra uppgifter än de som anges i förordningen kan således inte lämnas från kriminalvårdens säkerhetsregister till polisen med stöd av generalklausulen. Rikspolisstyrelsen får dock ha direktåtkomst till säkerhetsregistret. Vid sådan direktåtkomst sker utlämnandet troligen med stöd av 14 kap. 2 § fjärde stycket eller 3 § sekretesslagen.

Tillämpningen av generalklausulen bygger på en avvägning mellan intresset av utlämnande och sekretessintresset. Det ligger således i sakens natur att tillämpningen blir beroende av vilken bedömning de enskilda individer som skall fatta beslut om utlämnande gör. Det kan leda till att det uppstår olikheter i tillämpningen över tiden och mellan olika delar av landet. Vidare innebär det att enskilda beslutsfattare känner sig osäkra på hur bestämmelsen skall tillämpas, vilket kan motverka ett väl motiverat och nödvändigt utlämnande.

Vi har ovan slagit fast att det är viktigt med ett väl fungerande samarbete mellan Kriminalvården och polisen för att kunna nå upp till de olika mål som finns för verksamheten. En förutsättning för ett sådant samarbete är att det finns en tydlig struktur för hur uppgifter kan utbytas mellan myndigheterna. De sekretessbrytande bestämmelser som finns i dag är enligt vår uppfattning inte tillräckligt effektiva för att få den önskade kvaliteten på uppgiftsutbytet. Särskilt den osäkerhet som råder kring tillämpningen av generalklausulen är problematisk i detta sammanhang. Det är enligt vår uppfattning inte heller lämpligt att ett omfattande utbyte av känsliga uppgifter om enskilda enbart bygger på individuella befattningshavares bedömning enligt generalklausulen.

Vi anser att osäkerheten och oklarheterna om när Kriminalvården får lämna uppgifter till polisen bör lösas genom en särskild sekretessbrytande bestämmelse. Genom en sådan bestämmelse blir det tydligt att uppgifter kan lämnas från Kriminalvården till polisen och i vilka situationer det kan ske. En sådan bestämmelse undanröjer således den osäkerhet och oklarhet som råder vid tillämpningen av generalklausulen. Vidare blir det med en sådan bestämmelse lättare för den enskilde som skyddas av sekretessen att bedöma i vilka situationer uppgifter om honom eller henne kan komma att lämnas ut.

Vi föreslår således att en bestämmelse skall införas som innebär att sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen inte hindrar att en uppgift lämnas från Kriminalvården till en polismyndighet. Eftersom det i många fall kan vara fråga om uppgifter av mycket känslig natur bör den sekretessbrytande bestämmelsen dock inte gå längre än vad som är absolut nödvändigt.

Syftet med bestämmelsen är att strukturera och förbättra samarbetet mellan Kriminalvården och polisen för att kunna upprätthålla säkerheten i kriminalvården och för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet. Enligt vår uppfattning bör detta syfte avgränsa den sekretessbrytande bestämmelsen. Sekretessen skall således brytas, om det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården. Säkerheten inom kriminalvården är i första hand Kriminalvårdens ansvar (jfr SOU 2005:6 s. 41–42). Trots det kan det även inom det ansvaret finnas behov av att samarbeta med polisen. Det kan t.ex. vara frågan om att Kriminalvården behöver lämna viss information till polisen för att kunna få kompletterande information av betydelse för säkerheten.

Sekretessen skall vidare brytas, om det behövs för att upptäcka och förhindra brottslig verksamhet. Uttrycket upptäcka och förhindra brottslig verksamhet finns för närvarande inte i sekretesslagen. Numera finns det dock en hänvisning i 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen till lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, vilket innebär att uttrycket indirekt är en del av sekretesslagen. Ordet upptäcka motsvaras på andra ställen i sekretesslagen av det mera ålderdomliga uppdraget. I sekretesslagen används begreppet förebygga brott som bl.a. omfattar att förhindra brott. Begreppet förebygga brott innefattar dock mer som inte är aktuellt här, t.ex. information i skolor eller rena kontrollåtgärder. Enligt vår uppfattning är det därför inte lämpligt att använda förebygga i den sekretessbrytande bestämmelse.

sen. Uppgifter som behövs för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet syftar främst på underrättelseinformation, dvs. information som samlats in, bearbetats och analyserats trots att det inte finns en konkret misstanke om att brott redan begåtts.

Den sekretessbrytande bestämmelsen skall således gälla bl.a. underrättelseinformation. Inom polisen är underrättelseverksamheten organiserad så att endast ett litet antal poliser har tillgång till underrättelseinformation. Det följer bl.a. av polisdatalagen. Mot den bakgrunden ger vårt förslag inte stöd för att bedriva allmän spaning inom anstalterna.

Ett av Kriminalvårdens övergripande mål är att förebygga brott och öka tryggheten i samhället. Den sekretessbrytande bestämmelsen bör därför gälla alla brott. Även våra kontakter med polisen och Kriminalvården visar att en begränsning till vissa straffskalar skulle kunna innebära att viktigt informationsutbyte hindras. En sekretessbrytande bestämmelse bör således inte begränsas till att endast gälla uppgifter som behövs för att upptäcka och förhindra brott med en viss straffskala. De övergripande målen för Kriminalvården får enligt vår uppfattning också till följd att den sekretessbrytande bestämmelsen skall rikta in sig på att upptäcka och förhindra brott såväl inom kriminalvårdens institutioner som i samhället i övrigt.

När det gäller konkreta brottsmisstankar följer möjligheten att lämna uppgifter till polisen i de allra flesta fall redan i dag av 14 kap. 2 § sekretesslagen. Denna sekretessbrytande bestämmelse används för att lämna uppgifter till polisen, Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten under en pågående förundersökning. Av våra kontakter med polisen och Kriminalvården framgår att det skulle vara av värde såväl för säkerheten inom kriminalvården som brottsbekämpningen om Kriminalvården kunde lämna uppgifter även om bötesbrott till polisen.

I dag kan uppgifter om bötesbrott, t.ex. brott mot knivlagen, inte lämnas till polisen med stöd av 14 kap. 2 § sekretesslagen. I och för sig är även 14 kap. 3 § tillämplig på sådana uppgifter. Som angetts ovan blir dock utlämnandet i de fallen beroende av en intresseavvägning i det enskilda fallet. Mot bakgrund av vårt resonemang ovan om att uppgiftsutbytet i underrättelseverksamheten inte bör begränsas till brott med viss straffskala, anser vi att detsamma bör gälla misstankar om begångna brott. Kriminalvårdens verksamhet rör bl.a. verkställighet av utdömda påföljder. Enligt vår uppfattning innebär det att avvägningen mellan intresset av att utreda även ringa

brott och enskildas intresse av sekretess måste få en annan utgång än för andra myndigheter. Sekretess enligt 7 kap. 21 § bör således inte hindra att kriminalvården lämnar uppgifter som angår misstanke om brott till polisen oavsett straffskalan för brottet och vilken påföljd som kan bli aktuell i det enskilda fallet.

På flera ställen i landet utreds ekonomisk brottslighet av Ekobrottsmyndigheten. Ekonomisk brottslighet är ett vanligt inslag i organiserad brottslighet. Enligt vår uppfattning bör således den sekretessbrytande bestämmelsen även omfatta uppgiftslämnande till Ekobrottsmyndigheten. Kriminalvården har uppgett att det endast mycket sporadiskt förekommer underrättelsesamarbete med övriga brottsbekämpande myndigheter. Enligt vår uppfattning tillgodoser den nuvarande regleringen i sekretesslagen behovet av uppgiftsutbyte med Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket. Dessa myndigheter bör således inte omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen. Vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse gäller även uppgifter som angår misstankar om begångna brott. Det bör vara möjligt att lämna sådana uppgifter direkt till Åklagarmyndigheten.

Den sekretessbrytande bestämmelsen kommer att träffa uppgifter om klienter hos kriminalvården och personer som annars har kontakt med kriminalvården, t.ex. övervakare och besökande till intagna i anstalter. Klienter hos kriminalvården är föremål för tvångsåtgärder från samhällets sida. Kriminalvården har därmed ett särskilt ansvar för deras säkerhet under tiden åtgärden består. Det finns också omfattande system för att garantera ett rättssäkert förfarande för den som blir föremål för kriminalvård. I det tvång det innebär att vara föremål för kriminalvård ingår det flera ingripande begränsningar i den personliga integriteten. Mot den bakgrunden är ett uppgiftsutbyte mellan polisen och Kriminalvården för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården eller för att upptäcka, förhindra eller utreda brott godtagbart från integritetssynpunkt.

Uppgifter om t.ex. intagna kan även omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess enligt 7 kap. 1–3 §§ sekretesslagen. I dag är möjligheterna att lämna sådana uppgifter till polisen kraftigt inskränkta när det gäller begångna brott (14 kap. 2 § femte stycket). Eftersom generalklausulen inte får tillämpas för sådana uppgifter, är det inte möjligt att lämna sådana uppgifter för underrättelseverksamhet (14 kap. 3 § andra stycket). Motivet för detta är att det för särskilt skyddsvärda sekretessintressen inte kan komma i fråga att bryta sekretessen efter en skälighetsbedömning (Ds Ju 1977:11/Del 2

s. 256). Enligt vår uppfattning finns det inte skäl att ändra på detta förhållande beträffande hälso- och sjukvårdsuppgifter inom kriminalvården.

Under senare tid har frågan om att på ett professionellt sätt hantera tips och rykten kring anställda inom Kriminalvården diskuterats. Av våra kontakter med Kriminalvården framgår att tips och rykten antingen kommer från klienter eller från andra anställda hos Kriminalvården. Sådana uppgifter kan ibland omfattas av sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen, t.ex. för att de även rör en intagen i anstalt. I så fall omfattas uppgifterna av vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse. Polisen och Kriminalvården har uppgett att det är ovanligt att information om personalen som har betydelse för underrättelseverksamheten omfattas av personalsekretess enligt 7 kap. 11 §. Mot den bakgrunden finns det enligt vår uppfattning inte skäl att föreslå en sekretessbrytande bestämmelse avseende 7 kap. 11 §. Möjligheten för kriminalvården att lämna sådan information till polisen med stöd av 14 kap. 2 och 3 §§ är enligt vår uppfattning tillräcklig.

Vi föreslår således att sekretess enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen inte skall hindra att uppgifter lämnas från Kriminalvården till polisen, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten om det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården eller för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet eller om uppgiften angår misstanke om brott. Det innebär att Kriminalvården på eget initiativ kan lämna uppgifterna om förutsättningarna är uppfyllda. Det betyder också att Kriminalvården är skyldig att lämna ut uppgifterna på begäran av någon av de andra myndigheterna om förutsättningarna är uppfyllda (15 kap. 5 §). Vidare innebär det att Rikspolisstyrelsens direktåtkomst till Kriminalvårdens säkerhetsregister grundas på vårt förslag i stället för på 14 kap. 2 § fjärde stycket eller 3 §.

Frågan om ett utlämnande av uppgifter mellan myndigheter är möjligt avgörs inte enbart av sekretesslagen. Även registerlagstiftningen kan påverka möjligheterna att utbyta uppgifter. Vi återkommer nedan till de eventuella ändringar som kan behövas i Kriminalvårdens registerlagstiftning.

Polisen skall få tydligare möjligheter att lämna uppgifter till Kriminalvården

Förslag: Sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen skall inte hindra att Ekobrottsmyndigheten eller en polismyndighet lämnar en uppgift till Kriminalvården om det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården eller för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet.

Som vi tidigare har konstaterat måste det finnas ett väl fungerande samarbete mellan polisen och Kriminalvården dels för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården, dels för att upptäcka och förhindra brottslig verksamhet. En del i ett sådant samarbete måste vara att myndigheterna i nödvändig utsträckning kan utbyta information. Ovan har vi föreslagit att det skall införas en sekretessbrytande bestämmelse som förtydligar Kriminalvårdens möjligheter att lämna uppgifter till polisen. Polisens möjligheter att lämna uppgifter till Kriminalvården påverkar såväl Kriminalvårdens verksamhet som polisens egen verksamhet med att effektivt upptäcka och förhindra brottslig verksamhet. I detta avsnitt skall vi därför överväga om det behövs en liknande sekretessbrytande bestämmelse när det gäller polisens möjligheter att lämna uppgifter till Kriminalvården.

I avsnitt 5.3.2 har vi beskrivit några av de mest betydelsefulla sekretessbestämmelserna som polisen måste iaktta i kontakt med andra (enskilda eller andra myndigheter). Det är i första hand fråga om sekretessbestämmelser till skydd för den brottsbekämpande verksamheten (5 kap. 1 § sekretesslagen) och bestämmelser till skydd för de enskilda som berörs av polisens åtgärder (9 kap. 17 §). Precis som för Kriminalvården finns det redan i dag flera bestämmelser i sekretesslagen som gör det möjligt för polisen att lämna ut uppgifter trots att de omfattas av sekretess. Frågan vi måste ställa oss är om dessa möjligheter är tillräckliga.

Samtycke från den enskilde kan i många situationer vara av väsentlig betydelse för att underlätta utbyte av uppgifter mellan myndigheter. När det gäller utbyte mellan polisen och Kriminalvården har den enskilde dock normalt inget eget intresse i saken och samtycke blir därför ointressant i sammanhanget.

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen hindrar sekretess inte att en myndighet lämnar ut uppgifter till enskilda eller andra myndigheter om det är nödvändigt för kunna fullgöra den egna verksamheten. Polisen kan i vissa fall lämna uppgifter till Kriminalvården med stöd av

denna bestämmelse. Förutsättningen är dock att uppgiftslämnandet är nödvändigt för polisens egen verksamhet. Bestämmelsen kan således inte tillämpas på ett uppgiftslämnande från polisen som är nödvändigt för Kriminalvårdens verksamhet. Av förarbetena framgår vidare att bestämmelsen skall tillämpas restriktivt (prop. 1979/80:2 Del A s. 465). Bestämmelsen är således inte tillräcklig för att uppnå ett strukturerat och effektivt utlämnande av uppgifter från polisen till Kriminalvården.

I 14 kap. sekretesslagen finns flera mera generella sekretessbrytande bestämmelser. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet i lag eller förordning innebär att även uppgifter som kan omfattas av sekretess kan lämnas ut (1 §). När det gäller uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren finns det vissa skyldigheter att lämna ut uppgifter till Kriminalvården. Dessa uppgiftsskyldigheter täcker dock långt ifrån hela det behov av uppgiftsutbyte som vi diskuterar här.

Kriminalvården har möjlighet att lämna uppgifter som angår misstanke om brott till en åklagarmyndighet, en polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet (14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen). Någon motsvarande möjlighet för polisen att lämna uppgifter om brottsmisstankar till Kriminalvården saknas av naturliga skäl, eftersom det är polisens och åklagarnas uppgift att ingripa mot brott.

Generalklausulen innebär att polisen, utöver vad som följer av 14 kap. 1 § sekretesslagen, kan lämna uppgifter till Kriminalvården om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Syftet med bestämmelsen är att sekretesslagen inte skall hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.

Mycket av det uppgiftslämnande som i dag sker från polisen till Kriminalvården sker med stöd av generalklausulen. De oklarheter och den osäkerhet som vi ovan diskuterat när det gäller Kriminalvårdens uppgiftslämnande till polisen med stöd av generalklausulen gäller således även i den omvända situationen. Även här blir uppgiftsutbytet beroende av enskilda befattningshavares initiativ och olika bedömningar. Utbytet av uppgifter kan således skifta såväl över tiden som mellan olika delar av landet. Detta motverkar enligt vår uppfattning i hög grad ett väl fungerande, strukturerat och effektivt samarbete mellan polisen och Kriminalvården. Dessutom motverkar det möjligheterna för den enskilde vars intresse sekretessen

skall skydda att överblicka i vilken utsträckning utbyte av uppgifter kan förekomma.

De två väsentliga sekretessbestämmelserna i detta sammanhang är således 5 kap. 1 § respektive 9 kap. 17 § sekretesslagen. Syftet med den förstnämnda bestämmelsen är att skydda polisens egen verksamhet. Enligt information vi inhämtat från de berörda myndigheterna, innebär denna sekretessbestämmelse i princip inte något problem för uppgiftsutbytet. Om sekretess råder för en uppgift med hänsyn till den brottsbekämpande verksamheten, kan det naturligtvis inte komma på fråga att tvinga fram ett utlämnande till Kriminalvården i andra fall än när intresset av att uppgiften lämnas uppenbart överstiger intresset av att uppgiften inte lämnas. Denna möjlighet finns redan genom 14 kap. 3 § i kombination med 15 kap. 5 §. Det behövs således inte någon ytterligare sekretessbrytande bestämmelse i förhållande till 5 kap. 1 §.

Det förhåller sig annorlunda när det gäller sekretessen till skydd för enskilda som berörs av polisens åtgärder (9 kap. 17 § sekretesslagen). I dag lämnar polisen i många fall ut sådana uppgifter med stöd av generalklausulen. Det innebär ett ställningstagande till att intresset av att lämna uppgiften till Kriminalvården uppenbart överstiger den enskildes intresse av sekretess. Som vi konstaterat vid flera tillfällen tidigare blir en sådan intresseavvägning beroende av enskilda befattningshavares bedömning. Frågan är om denna grund för uppgiftslämnande från polisen till Kriminalvården är tillräcklig.

Vi har ovan slagit fast att det är viktigt med ett väl fungerande samarbete mellan Kriminalvården och polisen för att kunna nå upp till de olika mål som finns för verksamheten. En förutsättning för ett sådant samarbete är att det finns en tydlig struktur för hur uppgifter kan utbytas mellan myndigheterna. Ovan har vi funnit att de sekretessbrytande bestämmelser som finns i dag inte är tillräckligt effektiva för att få den önskade kvaliteten på uppgiftslämnandet från Kriminalvården till polisen. Särskilt den osäkerhet som råder kring tillämpningen av generalklausulen är problematisk i detta sammanhang. Det är enligt vår uppfattning inte heller lämpligt att ett omfattande utbyte av känsliga uppgifter om enskilda enbart bygger på individuella befattningshavares bedömning enligt generalklausulen. Enligt vår uppfattning kan exakt samma resonemang föras beträffande polisens uppgiftslämnande till Kriminalvården.

Även för polisens uppgiftslämnande till Kriminalvården bör det således finnas en särskild sekretessbrytande bestämmelse. Genom en sådan bestämmelse blir det tydligt att uppgifter kan lämnas från

polisen till Kriminalvården och i vilka situationer det kan ske. En sådan bestämmelse undanröjer således den osäkerhet och oklarhet som råder vid tillämpningen av generalklausulen. Vidare blir det med en sådan bestämmelse lättare för den enskilde som skyddas av sekretessen att bedöma i vilka situationer uppgifter om honom eller henne kan komma att lämnas ut.

Vi föreslår således en bestämmelse som innebär att sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen inte hindrar att en uppgift lämnas från polisen till Kriminalvården. Eftersom det i många fall kan vara fråga om uppgifter av mycket känslig natur bör denna sekretessbrytande bestämmelse, precis som den för Kriminalvården, inte gå längre än vad som är absolut nödvändigt.

Enligt vår uppfattning bör den sekretessbrytande bestämmelsen för polisen avgränsas på liknande sätt som den för Kriminalvården. Syftet med bestämmelserna är detsamma. En likalydande utformning bör också innebära att tillämpningen blir enklare för befattningshavarna på respektive myndighet. Vidare understryker likalydande bestämmelser att det är fråga om ett uppgiftsutbyte som en del av ett samarbete mellan två myndigheter med ett i vissa delar gemensamt ansvar för säkerhet och brottsbekämpning. Överensstämmelsen kan dock inte bli fullständig, eftersom det är polisen som skall utreda brott. Någon motsvarighet till den sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter hos Kriminalvården som angår misstankar om brott är således inte nödvändig.

Sekretessen till skydd för enskilda hos polisen skall således brytas om det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården. Vidare skall sekretessen brytas om det behövs för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet. Uttrycket upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet har vi diskuterat ovan i samband med vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse för Kriminalvården. Begreppet skall ha samma innebörd i den bestämmelse vi föreslår för polisen. Uppgifter som behövs för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet syftar alltså främst på underrättelseinformation, dvs. information som samlats in, bearbetats och analyserats trots att det inte finns en konkret misstanke om att brott redan begåtts.

Den sekretessbrytande bestämmelsen skall gälla alla brott. Den bör inte begränsas till att endast gälla uppgifter som behövs för att upptäcka och förhindra brottslig verksamhet som innefattar brott med en viss straffskala. Förutom de resonemang som vi ovan anför för motsvarande ställningstagande när det gäller Kriminalvårdens uppgiftslämnande, måste här framhållas att Kriminalvården särskilt

skall vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras. Denna skyldighet gäller alla typer av brott oavsett svårhetsgrad.

Den sekretessbrytande bestämmelsen kommer att träffa uppgifter om enskilda som finns i polisens brottsbekämpande verksamhet. Det kan ibland vara fråga om uppgifter av mycket integritetskänslig natur. Den sekretessbrytande bestämmelsen är dock begränsad till att gälla endast uppgifter som behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården eller för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet. Vidare omfattas de utlämnade uppgifterna av sekretess även hos Kriminalvården (7 kap. 21 § sekretesslagen). Skaderekvisitet är i och för sig mindre strängt hos Kriminalvården än hos polisen. För uppgifter som är typiskt sett känsliga, t.ex. vaga brottsmisstankar, kommer sekretess dock att gälla även hos Kriminalvården (jfr prop. 2003/04:93 s. 65–66). Syftet med den sekretessbrytande bestämmelsen är slutligen att ge tydligare ramar för ett uppgiftslämnande som förekommer redan i dag med stöd av generalklausulen, se avsnitt 6.2.6. Dessa omständigheter gör att den sekretessbrytande bestämmelsen enligt vår uppfattning är godtagbar från integritetssynpunkt.

Ekonomiska brott utreds på flera ställen i landet av Ekobrottsmyndigheten. Även hos Ekobrottsmyndigheten finns det uppgifter som bör kunna lämnas till Kriminalvården. En sekretessbrytande bestämmelse skall således gälla även för Ekobrottsmyndigheten. Enligt Kriminalvården förekommer det sällan underrättelsesamarbete med övriga brottsbekämpande myndigheter. När det blir aktuellt är, enligt vår uppfattning, den nuvarande regleringen i sekretesslagen tillräcklig.

Vi föreslår således att sekretessen enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen inte skall hindra att uppgifter lämnas från polisen eller Ekobrottsmyndigheten till Kriminalvården om det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården eller för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet. Det innebär att polisen på eget initiativ kan lämna uppgifterna om förutsättningarna är uppfyllda. Det betyder också att polisen är skyldig att lämna uppgifterna till Kriminalvården om Kriminalvården begär dem och förutsättningarna är uppfyllda.

Frågan om utlämnande av personuppgifter mellan myndigheter regleras inte enbart av sekretesslagen. Även registerlagstiftningen kan påverka möjligheterna att utbyta uppgifter. Nedan tar vi

ställning till förhållandet mellan den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen och polisens registerlagstiftning.

Förhållandet mellan sekretesslagen och registerförfattningarna

Förslag: Förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården skall ändras så att ett utlämnande från Kriminalvården till polisen med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen alltid är förenligt med Kriminalvårdens registerlagstiftning.

Bedömning: Utlämnande från Kriminalvården till Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten med stöd av förslaget till sekretessbrytande bestämmelse är förenligt med Kriminalvårdens registerlagstiftning. Ett utlämnande från polisen och Ekobrottsmyndigheten med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen är förenligt med polisdatalagen och polisdataförordningen.

Kriminalvården

Ovan har vi föreslagit nya sekretessbrytande bestämmelser som skall effektivisera utbytet av uppgifter mellan Kriminalvården och polisen samtidigt som ett tillräckligt integritetsskydd bibehålls. Det innebär att de eventuella hinder för ett effektivt samarbete som finns i sekretesslagen undanröjs. För att dessa förslag skall få full effekt förutsätter det dock att det inte finns ytterligare hinder för samarbetet i registerlagstiftningen.

Förhållandet mellan å ena sidan den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen för Kriminalvården i förhållande till polisen och å andra sidan Kriminalvårdens registerlagstiftning måste diskuteras utifrån två olika situationer. Den ena situationen uppstår när polisen begär att få ut en uppgift från Kriminalvården med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen och Kriminalvården därmed, på grund av 15 kap. 5 § sekretesslagen, blir skyldig att lämna ut uppgiften. Den andra situationen uppstår när Kriminalvården på eget initiativ vill lämna ut en uppgift till polisen med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen.

Den första situationen innebär alltså att polisen med stöd av vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse i 7 kap. 21 § sekretess-

lagen begär att få ut en personuppgift från Kriminalvården. Den sekretessbrytande bestämmelsen innebär då i kombination med 15 kap. 5 § att Kriminalvården är skyldig att lämna ut uppgiften. För flera typer av personuppgifter hos Kriminalvården innebär det inga problem. Kriminalvården får behandla personuppgifter, om det behövs för att myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller förordning (3 § första stycket 1 lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården). Att lämna ut uppgiften på begäran är en lagstadgad skyldighet.

För vissa typer av uppgifter, nämligen sådana som finns i det centrala kriminalvårdsregistret, finns det en uppgiftsskyldighet (37 § förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården). Det innebär att Kriminalvården alltid är skyldig att lämna ut sådana uppgifter, om polisen begär det. Eftersom bestämmelsen i förordningen är en uppgiftsskyldighet innebär 14 kap. 1 § sekretesslagen att sekretess inte heller hindrar utlämnandet. Beträffande just dessa uppgifter kommer det således, om vårt förslag genomförs, att finnas två sekretessbrytande bestämmelser. Enligt vår uppfattning innebär det inte något praktiskt problem.

En mera praktisk komplikation innebär den reglering som finns i 44 § förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården. Den bestämmelsen innebär att Kriminalvården får lämna ut uppgifter ur säkerhetsregistret till en polismyndighet endast om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning, andra brottsbekämpande åtgärder eller för att upprätthålla ordningen och säkerheten inom kriminalvårdens verksamhet. Föreligger det en skyldighet för Kriminalvården att lämna ut uppgiften enligt annan lagstiftning, innebär bestämmelsen i 44 § en inskränkning i det ändamål med behandlingen av personuppgifter som anges i 3 § första stycket 1 lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården. Det blir således fråga om ren lagkonkurrens.

I den lydelse bestämmelsen hade före den 1 januari 2006 var möjligheterna att lämna uppgifter ur säkerhetsregistret till polisen inskränkta ytterligare. Den nuvarande lydelsen har stora likheter med vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse. Det kan dock inte uteslutas att det alltjämt kan uppstå situationer med konkurrens mellan vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse och registerlagstiftningen. Vi återkommer nedan till vårt ställningstagande när det gäller 44 § förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården.

Förhållandet mellan sekretesslagen och registerförfattningarna måste som sagt diskuteras även utifrån den situationen att Kriminalvården på eget initiativ vill lämna uppgifter till polisen med stöd av den sekretessbrytande bestämmelse vi föreslagit. Kriminalvården får behandla personuppgifter om det behövs för att upprätthålla säkerheten och förebygga brott under den tid någon är föremål för åtgärder från kriminalvårdens sida (3 § första stycket 3 lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården). Ett utlämnande med stöd av vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse är en behandling i enlighet med det ändamålet. I och för sig föreslår vi att den sekretessbrytande bestämmelsen skall tillämpas bl.a. om det behövs för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet. Detta ryms dock inom registerlagens "förebygga brott" (jfr prop. 2000/01:126 s. 27). Under förutsättning att det inte meddelats några föreskrifter som begränsar möjligheterna att lämna ut uppgifter, är således ett utlämnande på eget initiativ med stöd av den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen tillåtet även enligt registerlagstiftningen.

Som angetts ovan är dock möjligheterna att lämna ut uppgifter till polisen ur säkerhetsregistret begränsade på ett något annorlunda sätt än vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse. Det innebär i det här sammanhanget en begränsning av ändamålet i 3 § första stycket 3 lagen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården. Ändamålen i registerlagen är formulerade på ett sådant sätt att tillämpningen av den s.k. finalitetsprincipen troligen är utesluten.

Finalitetsprincipen innebär att personuppgifter utöver att behandlas i enlighet med angivna ändamål kan behandlas för sådana ändamål som inte är oförenliga med de angivna ändamålen (9 § första stycket 4 personuppgiftslagen). En sådan tillämpning av ändamålen för Kriminalvårdens register är således troligen inte möjlig. Sammanfattningsvis innebär detta att den nuvarande lydelsen av 44 § förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården i vissa situationer skulle kunna förhindra att Kriminalvården på eget initiativ lämnar ut uppgifter till polisen ur säkerhetsregistret med stöd av vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse.

Ovan har vi föreslagit en särskild sekretessbrytande bestämmelse för Kriminalvårdens möjligheter att lämna uppgifter till polisen. I det sammanhanget har vi gjort en avvägning mellan behovet av uppgiftsutbytet och enskildas behov av skydd för den personliga integriteten. Den avvägningen gäller alla uppgifter oavsett om de behandlas automatiserat eller inte. Resultatet av avvägningen innebär

att sekretess inte skall hindra att uppgifter lämnas från Kriminalvården, om det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården eller för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet eller om uppgiften angår misstanke om brott.

Bestämmelsen i 44 § förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården innehåller också regler för utlämnande i vissa situationer. Den reglerar utlämnande ur säkerhetsregistret till polisen. De angivna förutsättningarna för utlämnande är lika de vi anger i vårt förslag men överensstämmer inte helt. Det finns således risk för att det uppstår osäkerhet om vilket uppgiftslämnande som är tillåtet. Vidare reglerar bestämmelsen endast utlämnande till en annan polismyndighet än Rikspolisstyrelsen. Vårt förslag omfattar även utlämnande till Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Mot bakgrund av den avvägning kring konsekvenserna av en sekretessbrytande bestämmelse som vi gjort, finns det enligt vår uppfattning inget ytterligare behov av reglering när det gäller Kriminalvårdens möjligheter att lämna uppgifter till polisen. Behovet av skydd för den personliga integriteten är tillräckligt tillgodosett genom avgränsningen av vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse. När det gäller utlämnande till Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ger vårt förslag dessutom ett starkare skydd än den nuvarande regleringen. Vidare skulle en bibehållen begränsning i förordningen motverka vår önskan att göra regleringen av uppgiftsutbytet tydlig och enkel att tillämpa. Reglerna om utlämnande i 44 § andra stycket förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården bör således tas bort. I detta sammanhang skall framhållas att Ekobrottsmyndighetens och polisens möjligheter att använda uppgiften i sin egen underrättelseverksamhet alltjämt är begränsad av bestämmelserna i polisdatalagen och polisdataförordningen. Det innebär bl.a. att en uppgift får registreras i kriminalunderrättelseregistret endast om den angår allvarlig brottslig verksamhet.

Bestämmelsen i 44 § förordningen om behandling av personuppgifter inom kriminalvården bör ändras även i ett annat avseende. Chefen för Rikspolisstyrelsen och vissa andra personer hos Rikspolisstyrelsen får ha direktåtkomst till en uppgift om huruvida en viss person förekommer i säkerhetsregistret. Rikspolisstyrelsen får lämna ut en sådan uppgift till en annan polismyndighet, Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten under vissa förutsättningar. Den delen av bestämmelsen är inte en uppgiftsskyldighet.

Det är inte heller en begränsning av Rikspolisstyrelsens möjligheter att lämna ut uppgiften enligt sekretesslagen, polisdatalagen och polisdataförordningen. Vid bedömningen av om uppgiften kan lämnas till en annan myndighet, innebär bestämmelsen troligen endast att ett utlämnande normalt är tillåtet enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen (jfr Regner m.fl. s. 14:27). Bestämmelsen kan dock ge intryck av att ha en mera inskränkt innebörd. Det är olyckligt, särskilt mot bakgrund av vårt förslag i föregående kapitel om att förenkla uppgiftsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Vi föreslår således att den del av 44 § som rör Rikspolisstyrelsens uppgiftslämnande skall tas bort.

Polisen

Polisdatalagen och polisdataförordningen innehåller inga bestämmelser som uttryckligen reglerar möjligheten att lämna uppgifter från Ekobrottsmyndigheten eller polisen till Kriminalvården. Förhållandet mellan vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse och registerlagstiftningen skall således bedömas endast utifrån polisdatalagens ändamål, se avsnitt 5.4.2. Det är helt klart att ett uppgiftslämnande som behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården eller för att upptäcka, förhindra eller utreda brott omfattas av de ändamål för vilka Ekobrottsmyndigheten och polisen får behandla personuppgifter. Det råder således ingen konflikt mellan vårt förslag till sekretessbrytande bestämmelse och polisen registerlagstiftning.

Vi har dock uppfattat att det ibland råder en missuppfattning om att polisdatalagen och polisdataförordningen uttömmande reglerar polisens möjligheter att lämna ut personuppgifter som omfattas av registerlagstiftningen. Denna missuppfattning skulle kunna undanröjas t.ex. med en hänvisning i polisdatalagen till sekretesslagen (jfr 5 § lagen [1998:621] om misstankeregister). Eftersom det pågår ett arbete i Regeringskansliet med polisens registerlagstiftning, lämnar vi inte något sådant förslag här.

6.3 Underrättelse till kronofogdemyndighet om att beslag hävs

6.3.1 Inledning

I samband med vårt arbete med uppgiftsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna har vi bl.a. haft möten med företrädare för polisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten, se avsnitt 5.6. Från åklagarhåll kom då synpunkten att det borde vara möjligt för åklagaren att, i större utsträckning än i dag, underrätta kronofogdemyndigheten när ett beslag av pengar eller värdefull egendom hävs. Frågan har tidigare behandlats av Ekosekretessutredningen (SOU 1999:53) och regeringen (prop. 2001/02:191). Även JO har uttalat sig om åklagarnas möjligheter att underrätta kronofogdemyndigheten om hävda beslag (JO beslut 1999-03-09 dnr 374-1997). Vi kommer nedan att redogöra för dessa tidigare överväganden. Slutligen kommer vi att redogöra för våra överväganden i frågan.

6.3.2 Ekosekretessutredningens förslag

Ekosekretessutredningen (SOU 1999:53) föreslog att en myndighet som förvarade egendom som tagits i beslag från en misstänkt skulle vara skyldig att lämna en underrättelse till kronofogdemyndigheterna när beslaget hävdes. Skyldigheten skulle gälla under förutsättning att värdet av den beslagtagna egendomen kunde antas uppgå till minst ett halvt basbelopp. Förslaget innebar att ett nytt stycke skulle föras in i 27 kap. 8 § rättegångsbalken.

Bakgrunden till utredningens uppdrag i denna del var två beslut från JO (JO 1987/88 s. 93 och 1988/89 s. 45). JO gjorde bedömningen att det var svårt att se någon situation där det var uppenbart att intresset av att uppgiften lämnades till kronofogdemyndigheten hade företräde framför det intresse som sekretessen skulle skydda. Enligt JO borde ett sådant uppgiftslämnande inte äga rum, eftersom det inte hade direkt stöd i lag eller förordning.

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte Ekosekretessutredningens förslag, lämnade det utan erinran eller lämnade detaljsynpunkter på det. Svenska advokatsamfundet ansåg att förslaget inte borde läggas till grund för lagstiftning utan grundläggande omarbetning. JO ifrågasatte om andra borgenärs intresse motiverade den relativt omfattande underrättelseskyldigheten.

6.3.3 JO:s beslut 1999-03-09 dnr 374–1997

När regeringen skulle ta ställning till utredningens förslag hade det kommit ett nytt JO-beslut (1999-03-09 dnr 3746–1997). JO uttalade i det beslutet att sekretesslagens ordalydelse inte uteslöt att en uppgift som omfattades av sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen efter en intresseavvägning i det enskilda fallet lämnades från en polis- eller åklagarmyndighet till en kronofogdemyndighet. Han uttalade vidare att det, i det fall beslutet avsåg, i vart fall inte kunde hävdas att en kammaråklagare, som hade underrättat kronofogdemyndigheten om att han hade hävt ett beslag, hade gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikten.

De närmare omständigheterna var följande. Åklagaren hade under en förundersökning om grovt skattebedrägeri, skattebrott och bokföringsbrott fått kännedom om att den misstänkte hade gått i personlig konkurs, att bristen i konkursen uppgick till cirka 440 000 kr samt att den misstänkte hade förtigt såväl tillgångar som skulder vid edgångssammanträdet. Några dagar innan åklagaren beslutade om åtal enligt de nämnda brottsrubriceringarna hävde han ett beslag avseende 21 500 kr som hade hittats i ett kuvert hos den misstänkte och underrättade kronofogdemyndigheten om sitt beslut.

JO riktade inte någon kritik mot åklagaren. I sitt beslut hänvisade JO dels till ordalydelsen av 14 kap. 3 § sekretesslagen, dels till Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd beträffande förfarande med egendom som tagits i beslag, förverkats eller tagits i förvar (FAP 102-2, avsnitt 7.2 [numera upphävt]). Enligt sistnämnda bestämmelser skulle, efter det att ett beslag har hävts, någon rutinmässig underrättelse om tillgångarna inte lämnas till kronofogdemyndigheten. Underrättelse kunde emellertid lämnas om det var uppenbart att ägaren till pengarna eller egendomen hade skulder och förhållandena var sådana att det skulle framstå som stötande att inte underrätta kronofogdemyndigheten.

6.3.4 Regeringens bedömning av Ekosekretessutredningens förslag

Regeringen gjorde bedömningen att Ekosekretessutredningens förslag inte borde genomföras. Regeringen anförde (prop. 2001/02:191 s. 74):

När det gäller det förstnämnda alternativet, dvs. att den sekretessbrytande regleringen utformas så att den enbart tar sikte på misstänkta, men säkerställer att information om hävda beslag enbart resulterar i

utmätning för skulder som har samband med brottslig verksamhet, gör regeringen bedömningen dels att en sådan reglering är svår att konstruera, dels att en sådan reglering, i de fall den misstänkte även har skulder som inte har något samband med brott, skulle leda till att skulder som är hänförliga till brott skulle komma att prioriteras på ett sätt som skulle kunna uppfattas som stötande av de andra borgenärerna.

När det gäller det andra alternativet, dvs. att en sekretessbrytande bestämmelse införs som är tillämplig oavsett om beslaget hävs från en misstänkt eller från en målsägande, delar regeringen utredningens bedömning att en sådan bestämmelse skulle kunna minska allmänhetens benägenhet att söka hjälp och stöd hos polisen.

Regeringen finner således att, även om effektivitetssynpunkter och samhällsekonomiska skäl kan anföras för sekretessbrytande regler som tillåter ett rutinemässigt utlämnande av uppgifter om hävda beslag, viktiga principiella skäl kan anföras mot en sådan ordning.

Regeringen erinrar dock om innebörden av JO:s ovan berörda beslut, nämligen att 14 kap. 3 § sekretesslagen kan tillämpas i enskilda fall om det är uppenbart att intresset av att lämna uppgiften om det hävda beslaget har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. I jämförelse med standardiserade regler om sekretessgenombrott för uppgifter om hävda beslag har generalklausulen den fördelen att den intresseavvägning som skall ske enligt bestämmelsen medför att sekretessgenombrott enbart kan komma till stånd i de fall det verkligen kan anses vara befogat.

Mot bakgrund av ovanstående är regeringen inte beredd att föreslå några generella sekretessbrytande bestämmelser avseende sekretessgenombrott för uppgifter om hävda beslag.

Riksdagen fattade beslut angående propositionen den 5 december 2002 (bet. 2002/03:KU13, rskr. 2002/03:38). Den här frågan kommenterades inte närmare.

6.3.5 Det bör inte införas en sekretessbrytande bestämmelse angående hävda beslag

Bedömning: Den nuvarande regleringen i sekretesslagen erbjuder tillräckliga möjligheter för åklagare eller polis att underrätta kronofogdemyndigheten om att ett beslag hävs. Det behövs således inte någon ytterligare sekretessbrytande bestämmelse för den situationen.

Frågan om en uppgiftsskyldighet eller en sekretessbrytande bestämmelse för åklagarna när det gäller uppgifter till kronofogdemyndigheten om hävda beslag har diskuterats förhållandevis nyligen. Vi

anser också att en sådan skyldighet eller möjlighet skulle kunna innebära, i vart fall indirekt, en effektivisering av brottsbekämpningen och att skulder som rätteligen skall betalas också kommer att betalas. Svårigheten består dock i att formulera en bestämmelse så att den inte samtidigt får oacceptabla konsekvenser för andra intressen.

Sammanfattningsvis är problemet att avgränsa de situationer då uppgiftsskyldighet skall gälla. Om uppgiftsskyldigheten gäller enbart beslag från den misstänkte, innebär det en särbehandling av honom eller henne trots att skulderna inte har anknytning till det misstänkta brottet. Det problemet skulle kunna lösas om uppgifterna bara fick användas för att åtgärda skulder som har samband med brott. Det kan dock bli svårt att genomföra i praktiken. Dessutom kan det ifrågasättas varför sådana skulder skall behandlas förmånligare än andra skulder. Ett annat problem är att uppgiftslämnande beträffande andra än misstänkta skulle kunna innebära att allmänhetens förtroende för polisen minskade. Det framstår dock som otillfredsställande att en skuldsatt person från vilken egendom tas i beslag behandlas olika beroende på om det är en misstänkt, en målsägande eller ett vittne.

Enligt vår uppfattning är problemen att avgränsa bestämmelsen så stora att de överväger nyttan av ett mera omfattande uppgiftsutbyte. Regeringens bedömning att viktiga principiella skäl kan anföras mot en sekretessbrytande regel bär fortfarande. Precis som regeringen anförde lindras dock denna olägenhet av att generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen kan tillämpas när det är uppenbart att intresset av att underrätta kronfogdemyndigheten om det hävda beslaget har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda (jfr JO:s beslut 1999-03-09 dnr 374-1997). Vi föreslår således inte någon ytterligare sekretessbrytande bestämmelse.

7 Vissa frågor om beslag

7.1 Sammanfattning av bedömningar och förslag

- När ett beslag har hävts skall föremålet, med något undantag, återlämnas till den hos vilken beslaget har gjorts. Om denne inte gör anspråk på föremålet och det är sannolikt att någon annan har rätt till föremålet, skall det återlämnas till denne. Regler om detta skall tas in i rättegångsbalken.
- Möjligheten att i vissa fall sälja eller förstöra egendom som har varit föremål för beslag skall regleras i rättegångsbalken.
- Om den till vilken ett beslagtaget föremål skall återlämnas inte hämtar det eller om föremålet inte kan lämnas ut till någon, skall den myndighet som förvarar föremålet få sälja det för statens räkning. Om föremålet inte kan säljas, skall det få förstöras.
- Försäljning skall få ske först en månad efter det att den person till vilken föremålet skall återlämnas har delgivits under rättelse om att föremålet får hämtas och att det annars kan komma att säljas eller förstöras. Även andra som drabbats av beslaget skall få en sådan underrättelse.
- När föremålet inte kan lämnas ut till någon, skall det före försäljningen i stället finnas tillgängligt för avhämtning i minst tre månader hos den myndighet som förvarar egendomen. Tre månadersfristen skall beräknas från det att beslaget har hävts alternativt från det att kungörelse har skett i det fall egendomens värde sannolikt överstiger en fjärdedel av prisbasbeloppet då beslaget verkställdes.
- Länsstyrelsens roll som överklagandemyndighet vid beslut om utlämnande av egendom skall upphöra. Besluten skall i stället överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol.
- Det bör inte föreskrivas något kostnadsansvar för förvaring för den person till vilken tidigare beslagtagen egendom skall lämnas ut.

- De föreslagna bestämmelserna skall tillämpas även i fall där beslaget har hävts innan lagändringarna träder i kraft.

7.2 Bakgrund

Polisrättsutredningen föreslog i betänkandet Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen (SOU 1995:47) att det i 27 kap. rättegångsbalken skulle införas en uttrycklig bestämmelse om att beslagttaget gods, sedan beslaget hävts, med vissa undantag skulle återlämnas till den från vilken egendomen togs. Utredningen föreslog vidare att polismyndigheterna skulle få besluta om försäljning av beslagttaget gods för statens räkning, om den till vilken egendomen skall lämnas ut inte hämtar egendomen inom viss tid eller om den som har rätt till egendomen inte är känd. De flesta remissinstanser tillstyrkte förslagen eller lämnade dem utan principiella invändningar (Ju1995/1962/Å). Förslagen har dock ännu inte lett till lagstiftning.

På Justitiedepartementet finns ett flertal ärenden som avser frågan om hanteringen av egendom som inte avhämtas efter det att beslaget har hävts. Ärendena belyser de problem som uppkommer genom att särskilt polismyndigheterna under lång tid blir tvungna att förvara och ansvara för egendom som har varit föremål för beslag.

Polisrättsutredningens förslag utgår från polismyndigheternas hantering av föremålen. Beslagtagna föremål förvaras dock även vid andra myndigheter. Mot den bakgrunden och med tanke på att ett flertal av bestämmelserna som rör bl.a. beslagtagna föremål har förändrats under de senaste tio åren, har Justitiedepartementet bett oss att se över frågorna.

7.3 Nuvarande bestämmelser

Bestämmelser om beslag finns i 27 kap. rättegångsbalken. För att beslag skall få ske måste föremålet skäligen kunna antas ha betydelse för utredning om brott, vara någon avhänt genom brott eller vara förverkat på grund av brott (27 kap. 1 §). I 27 kap. 2 och 3 §§ finns särskilda regler om beslag av skriftliga handlingar. Allmänna regler om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Bestämmelser om förverkande finns även i en rad andra författningar, t.ex. narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, alkohollagen (1994:1738) och lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Beslag får användas oberoende av brottets beskaffenhet. Att föremålet ägs eller innehas av någon annan än den misstänkte hindrar inte ett beslag. Beslag förutsätter över huvud taget inte att någon kan misstänkas för brottet.

Den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning får ta sådana föremål i beslag som personen påträffar. I andra fall får föremål inte tas i beslag utan föregående beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Är det fara i dröjsmål får dock åtgärden vidtas av en polisman även utan sådant beslut, om det inte är frågan om vissa skriftliga försändelser. När polismannen har verkställt ett beslag utan föregående beslut av undersökningsledaren eller åklagaren, skall det skyndsamt anmälas till någon av dessa, som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå (27 kap. 4 § rättegångsbalken). Även rätten får förordna om beslag på föremål som antingen uppvisas vid rätten eller annars är tillgängligt för beslag (27 kap. 5 § första stycket).

Om ett beslag har verkställts utan rättens förordnande, kan enligt 27 kap. 6 § rättegångsbalken den som har drabbats av beslaget begära rättens prövning av beslutet. Rätten skall då hålla förhandling inom viss tid. När rätten förordnar om beslag eller fastställer ett verkställt beslag, skall den bestämma inom vilken tid åtal skall väckas. Tiden får inte vara längre än vad som är nödvändigt (27 kap. 7 §).

Om åtal inte har väckts inom föreskriven tid eller om det annars inte längre finns skäl för beslaget, skall det hävas av rätten eller, när beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren (27 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken).

Av rättegångsbalken framgår inte vad som skall ske med beslagtagen egendom när beslaget hävs. Utgångspunkten är dock att ett beslag endast utgör en form av tillfällig besittningsrubbnings i avvaktan på ett slutligt beslut om egendomens omhändertagande. När beslaget hävs skall därför egendomen som huvudregel återlämnas till den från vilken den togs, utan någon prövning av annans eventuella rätt till den. Från och med den 1 juli 2003 får dock undersökningsledaren eller åklagaren, innan åtal har väckts, besluta att lämna ut beslagtagen egendom till målsäganden eller någon som trätt i dennes ställe, om det är uppenbart att personen har bättre rätt till egendomen än den från vilken beslaget gjordes (27 kap. 4 a § första stycket rättegångsbalken). Har ett sådant beslut fattats, får beslaget hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om beslutet skickats till den hos vilken beslaget gjorts (27 kap. 8 § andra stycket).

Den person som har framställt anspråk på beslagtagen egendom har möjlighet att föra en civilrättslig talan om exempelvis bättre rätt till föremålet mot den person hos vilken beslaget gjordes. För att ge den som framställt anspråket ökade möjligheter att få sin sak prövad finns bestämmelsen i 27 kap. 8 § tredje stycket rättegångsbalken. Den innebär bl.a. att beslaget får hävas först tre veckor efter det att en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas har sänts till den som har framställt anspråket. Av underrättelsen skall det framgå hos vem beslaget har gjorts. På så sätt finns möjlighet att förbereda exempelvis ett yrkande om kvarstad enligt 15 kap. rättegångsbalken.

I vissa fall kan egendom tas i förvar enligt lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. (stöldgodslagen). För sådan åtgärd krävs enligt 1 § första stycket att egendomen är frånhänd någon genom brott och att den antingen har anträffats hos någon annan som uppenbart saknar rätt till den eller har anträffats utan att vara i någons besittning. Dessutom krävs att varken ägaren eller annan som har rätt till egendomen är känd och att åtgärden inte är uppenbart oskäligen. Enligt 1 § andra stycket skall förvarstagande också ske om varken ägaren eller annan som har rätt till egendomen gör anspråk på den. Uttrycket ”egendom som frånhänts någon genom brott” skall tolkas så att det skall vara uppenbart att egendomen är av detta slag (prop. 1986/87:6 s. 23). Med uttrycket ”annan som uppenbart saknar rätt till den” har lagstiftaren velat ge uttryck för att egendom som frånhänts en okänd målsägande genom brott skall kunna tas i förvar så snart det är uppenbart att innehavaren inte har gjort ett civilrättsligt giltigt godtrosförvärv (prop. 1986/87:6 s. 23 och 41).

Enligt lagen (1986:796) om godtrosförvärv av lösöre (godtrosförvärvslagen) är det sedan den 1 juli 2003 inte längre principiellt möjligt att göra godtrosförvärv av stöldgods och annan olovligt tillgripen egendom. Enligt 3 § består ägarens rätt till egendomen om den har frånhänts honom genom att någon olovligen har tagit den eller tilltvingat sig den genom våld på person eller genom hot som innebar eller för den hotade framstod som trängande fara (dvs. genom stöld i alla dess former, rån, tillgrepp av fortskaffningsmedel eller egenmäktigt förfarande).

Enligt 5 § stöldgodslagen gäller inte den lagen i de fall lagen (1938:121) om hittegods (hittegodslagen) är tillämplig. En grundläggande förutsättning för att hittegodslagen skall vara tillämplig är dock att det rör sig om egendom som över huvud taget inte befinner sig i någons besittning (förutom när det gäller en hos någon kvarglömd sak, se 6 §).

Som framgick tidigare är dock stöldgodslagen tillämplig beträffande egendom som inte befinner sig i någons besittning, om det är uppenbart att den har frånhänts någon genom brott och varken brottslingen eller ägaren är känd. När det ”enbart” finns *anledning anta* att den beslagtagna egendomen utgör stöldgods, men där det inte är *uppenbart* att egendomen frånhänts annan genom brott, kan egendomen inte tas i förvar enligt 1 § första stycket stöldgodslagen. Inte heller kan egendomen tas i förvar enligt 1 § andra stycket stöldgodslagen om personen hos vilken beslaget skett inte vill kännas vid egendomen (se JO 1993/94 s. 124).

Lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. (förfarandelagen) tillämpas på egendom som tillfallit staten på grund av *förverkande* eller enligt bestämmelserna i *hittegodslagen* samt på egendom som tagits i *förvar* enligt stöldgodslagen eller *omhändertagits* med stöd av 24 a § polislagen (bl.a. fordon). Egendom som har tagits i förvar enligt stöldgodslagen skall enligt 2 § förfarandelagen som huvudregel förvaras hos polismyndighet i minst sex månader. Om det under den tiden inte har kunnat utredas vem som har rätt till egendomen, skall polismyndigheten kungöra detta och ge den som vill göra anspråk på egendomen minst en månad på sig att ge sig till känna. Försäljning får dock ske omedelbart när ägaren eller någon annan som har rätt till egendomen inte gör anspråk på den och när egendomen exempelvis inte kan vårdas utan fara för förstöring (3 och 4 §§ förfarandelagen). Egendom som kan befaras komma till brottslig användning eller annars är olämplig för försäljning skall enligt 5 § förfarandelagen oskadliggöras. Om ägaren eller annan rättsinnehavare gör anspråk på egendom som har tagits i förvar enligt stöldgodslagen eller omhändertagits enligt 24 a § polislagen skall den lämnas ut till den personen efter beslut av polismyndigheten, om egendomen inte redan har sålts eller förstörts. Polismyndighetens beslut får överklagas till länsstyrelsen och sedan vidare till allmän förvaltningsdomstol (7 och 9 §§ förfarandelagen). Försäljning av egendom sker för statens räkning. Ägaren eller annan rättsinnehavare har som huvudregel rätt till ersättning motsvarande försäljningsbeloppet (8 § förfarandelagen).

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förfarande med egendom som tagits i beslag, förverkats eller tagits i förvar (FAP 102-2) anges att frågan om hur en polismyndighet skall förfara med gods som varit i beslag men sedan inte avhämtats när beslaget har hävts inte är reglerad i lag. Vidare framgår att när ett beslag verkställs kan den som drabbas av åtgärden ges möjlighet att ange

att han eller hon avstår från anspråk på egendomen om beslaget hävs. Om den drabbade avstår från anspråk anges att egendomen bör kunna säljas för statens räkning eller förstöras på samma sätt som föreskrivs i förfarandelagen.

7.4 Återlämnande av beslagtagna egendom i vissa fall

7.4.1 Polisrättsutredningen

I Polisrättsutredningens slutbetänkande Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen (SOU 1995:47) finns ett förslag till reglering av frågan om återlämnande av beslagtagna gods. Polisrättsutredningen skrev följande om vad som angavs som huvudregeln i sammanhanget (s. 447–448).

Av rättegångsbalken framgår inte vad som skall ske med beslagtagna egendom när beslaget hävs. Utgångspunkten är emellertid att ett beslag endast utgör en form av tillfällig besittningsrubbnings 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 utlämnas till målsäganden, skall egendomen därför som huvudregel återlämnas 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, även Fitger m.fl. Rättegångsbalken, avsnitt 29:19). Om ett beslag hävs av domstolen i samband med att åtal eller särskilt yrkande beträffande egendomen ogillas skall den beslagtagna egendomen dock återlämnas till den från vilken den togs. Om beslaget hävs innan åtal väcks, skall egendomen enligt huvudregeln också återställas till den person från vilken den togs. Det förekommer emellertid i praxis att man gör undantag från huvudregeln, framför allt då det är fråga om återställandebeslag. Egendom som har tagits i beslag för att säkerställa målsägandens anspråk lämnas ofta ut till målsäganden eller den som annars anses ha någon rätt till egendomen, även om det inte finns något domstolsförordnande därom. Det har också förekommit att beslagtagna gods har lämnats ut till kronofogdemyndigheten (JO 1987/88 s. 50) och till konkursförvaltare (RÅ:s beslut 1994-04-08, dnr 1150-93). Tanken bakom denna praxis torde framför allt vara att man, genom att lämna ut egendomen till den som av polisen uppfattas som rättsinnehavare, skall kunna tillgodose syftet med beslaget. Förfarandet förekommer främst innan förundersökningen har kommit så långt att frågan om vem som har rätt till godset kan överlämnas till rättens prövning och medan det alltså finns skäl för fortsatt beslag. Samma förfarande används emellertid också efter det att t.ex. rätten har hävt ett beslag som det inte längre finns skäl för. JO och JK har i flera fall kritiserat denna praxis och därvid upprepade gånger funnit anledning att framhålla vikten av att beslagtagna gods återställs till den

person från vilken egendomen togs. Med hänsyn härtill finns det enligt utredningens uppfattning skäl att nu lagfästa principen om att beslagttaget gods skall återlämnas till den från vilken egendomen togs.

Polisrättsutredningen fortsatte med att behandla frågan om utlämnande av beslagttaget gods till annan än den från vilken egendomen togs och anförde bl.a. följande (s. 448–451).

Principen att beslagtagna egendom efter hävande av beslag skall återlämnas till den person från vilken den togs är naturligtvis 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 till någon som gör anspråk på den, torde det normalt finnas skäl att respektera hans inställning (JO 1974 s. 124 samt Rättegångsbalken I, s. 27:19). Detta är enligt utredningens uppfattning närmast ett uttryck för polisens serviceskyldighet och behöver inte regleras särskilt. JO har i det nyssnämnda fallet emellertid understrukit att det i ett sådant fall måste stå helt klart för den som beslutar att lämna ut egendomen till annan än den berättigade, att utlämnandet sker med dennes samtycke. Som regel torde det enligt JO få krävas att fullmakt eller medgivande lämnas skriftligen.

Polisen bör också kunna underlåta att lämna ut beslagttaget gods till den från vilken egendomen togs om han kan anses ha avstått från sin rätt till godset. Så kan t.ex. vara fallet då det finns anledning att anta att det rör sig om stöldgods men där egendomen inte kan hänföras till något anmält brott och där det inte heller på någon annan grund är uppenbart att egendomen har frånhänts annan genom brott. Under sådana förhållanden inträffar det inte så sällan att den person från vilken beslaget gjorts, inte vill kännas vid egendomen och därför vägrar att ta emot den sedan beslaget hävts. Han kan t.ex. förneka all kännedom om hur godset kommit i hans besittning eller påstå att detta har lämnats hos honom av någon för honom okänd person. Det måste också i detta fall stå helt klart att den som är berättigad att utfå egendomen inte vill ha den tillbaka. Om den som egentligen är berättigad att utfå beslagtagna egendom uttryckligen avstår från sin rätt till godset bör polisen följaktligen 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. För det fall att det inte kan utredas från vem egendomen togs, bör polisen också kunna lämna ut det beslagtagna godset till den som gör anspråk på det.

Det kan däremot inte begäras att polisen företar några mer ingående undersökningar (i frågan om den som gör anspråk på egendomen verkligen har rätt till denna), om det inte är påkallat av några särskilda förhållanden. Vanligtvis torde det vara tillräckligt att polisen prövar frågan mot bakgrund av de fakta som har framkommit i det enskilda fallet. Om det därvid framstår som sannolikt att den som gör anspråk på egendo-

men är ägare eller annars har rätt till egendomen, bör egendomen få lämnas ut. Om det enligt polisens bedömning inte är sannolikt att den som gör anspråk på egendomen verkligen har en rätt till den, bör polisen således vägra att lämna ut den.

Det kan ibland inträffa att flera personer gör anspråk på samma föremål. Om en av dessa är den som egendomen togs ifrån och som enligt huvudregeln därför är berättigad att utfå den, uppstår givetvis inget problem. Även i vissa sådana fall torde polisen utan större svårigheter kunna avgöra vem egendomen bör lämnas till. Det kan t.ex. framgå av kvitton eller andra köpehandlingar att en av dem har köpt egendomen av den andre. Om det skulle ha uppstått tvist om egendomen eller om förhållandena annars är svårbedömda, t.ex. om den påstådde säljaren i det nyssnämnda fallet gör gällande att kvittot är förfalskat och att han aldrig har sålt föremålet, bör polisen emellertid inte lämna ut egendomen, eftersom det inte ankommer på polisen att avgöra frågor om äganderätt eller slita andra civilrättsliga tvister. Under sådana omständigheter kan polisen i stället avvakta med att lämna ut egendomen till dess att en av dem som gör anspråk på egendomen på något sätt kan styrka sin rätt.

Polisrättsutredningen föreslog en bestämmelse av följande lydelse.

När ett beslag har hävts skall den beslagtagna egendomen återlämnas till den från vilken egendomen togs.

Om den som egendomen enligt första stycket skall återlämnas till, har avstått från den, eller om det inte kan utredas från vem egendomen togs, får den lämnas till någon annan som gör anspråk på den, om det framstår som sannolikt att han är ägare eller annars har rätt till egendomen.

I beslut om hävande av beslag skall om möjligt anges till vem egendomen skall lämnas. I annat fall ankommer det på polismyndigheten att pröva frågan.

7.4.2 Våra överväganden

Förslag: När ett beslag har hävts skall föremålet, med något undantag, återlämnas till den hos vilken beslaget har gjorts. Om denne inte gör anspråk på föremålet och det är sannolikt att någon annan har rätt till föremålet, skall det återlämnas till denne. Regler om detta skall tas in i rättegångsbalken.

Vi delar Polisrättsutredningens uppfattning att det direkt av lagtexten bör framgå till vem beslagtagna egendom skall lämnas ut när beslaget har hävts. Det bör därför föreskrivas i 27 kap. rättegångsbalken att när ett beslag har hävts skall egendomen återlämnas till den hos vilken beslaget har gjorts. Det gäller särskilt som det numera före-

skrivs i 27 kap. 4 a § att egendomen i vissa fall skall lämnas ut till en målsägande, alltså inte till den hos vilken beslaget gjordes.

Som Polisrättsutredningen angav inträffar det att den som i enlighet med vad som nyss sades är berättigad att få ut egendomen uttryckligen avstår från sin rätt till egendomen och att det ibland inte kan utredas från vem egendomen togs. Främst med tanke på dessa situationer bör det också i bestämmelsen anges att föremålet kan återlämnas även till någon annan, om det är sannolikt att denne har rätt till föremålet. Rikspolisstyrelsen uttalade i det tidigare remissärendet att ett sådant beviskrav kan leda till svårigheter i den praktiska tillämpningen vid de brottsutredande myndigheterna. Det går enligt vår mening inte att bortse från att det kan förekomma sådana svårigheter. Samtidigt är det emellertid nödvändigt med ett sådant krav i bestämmelsen särskilt för de fall när flera gör anspråk på samma föremål. Det kan dock, som Polisrättsutredningen skrev, inte krävas att myndigheten gör några mer ingående undersökningar i frågan.

När ett beslag hävs bör naturligtvis den som har rätt till egendomen underrättas om att han eller hon kan hämta ut den. Det sker också i praktiken men någon formell skyldighet för myndigheterna att ge en underrättelse finns inte. Polisrättsutredningen refererade bl.a. till beslut av JK (1994-05-26, dnr 2675-9140) och RÅ (1994-04-15, dnr ÅD 1034-92) där det konstaterades att myndigheterna i de två granskade fallen hade dröjt med underrättelse, vilket varit till nackdel för den som skulle utfå egendomen (SOU 1995:47 s. 446 f.). I avsnitt 7.5.2 föreslår vi att en underrättelse skall delges den till vilken föremålet skall lämnas ut och annan som drabbats av beslaget. Det kan i sammanhanget erinras om att 27 kap. 8 § tredje stycket rättegångsbalken föreskriver att den som har framställt anspråk på ett beslagtaget föremål i vissa fall skall få sig tillsänd en underrättelse om att beslaget kan komma att hävas. På så sätt har personen möjlighet att exempelvis förbereda ett yrkande om bättre rätt och kvarstad enligt 15 kap. rättegångsbalken mot den som senare skall komma att få egendomen utlämnad till sig.

7.5 Förfarandet med egendom som inte hämtas ut

7.5.1 Behovet av lagstiftning

Bedömning: Möjligheten att i vissa fall sälja eller förstöra egendom som har varit föremål för beslag skall regleras i rättegångsbalken.

I frågan om vad som skall ske med beslagtagna egendom som inte hämtas ut sedan ett beslag har hävts konstaterade Polisrättsutredningen (SOU 1995:47 s. 451–452) bl.a. att det kan dröja mycket länge innan egendomen hämtas ut av den som har rätt till den, att det inträffar att den från vilken egendomen togs inte vill kännas vid den och att egendomen då inte heller kan härledas till någon ägare, att det inte är tillfredsställande att en polismyndighet kan bli tvungen att förvara och ansvara för tidigare beslagtagna egendom under lång tid samt att situationen ger upphov till betydande praktiska problem. Polisrättsutredningen hänvisade i det sammanhanget bl.a. till ett JO-beslut (JO 1993/94 s. 128) där två fordon inte hade hämtats ut förrän tre år efter det att beslaget hade hävts och till ytterligare ett JO-beslut (JO 1993/94 s. 124) enligt vilket JO hade ansett att det fanns behov av att i lag reglera frågan om hur man skall förfara med tidigare beslagtagna gods i de aktuella fallen. Enligt Polisrättsutredningen kunde de flesta av problemen lösas om det var tillåtet genom lag för polisen att sälja egendom som har varit beslagtagna men som inte har avhämtats och som ingen gör anspråk på.

I en skrivelse till Justitiedepartementet i september 2004 (Ju 2004/8749/Å, RÄS-005-4334/04) har Rikspolisstyrelsen påtalat de problem och kostnader som är förenade med det faktum att föremål som har varit föremål för beslag inte hämtas ut. Enligt Rikspolisstyrelsen är det svårt att uppskatta vilka kostnader för framför allt personal och förvaring som hanteringen av det aktuella godset för med sig. Av det underlag som Rikspolisstyrelsen har gett in till Justitiedepartementet går det dock att dra slutsatsen att det bör röra sig om minst tio miljoner kronor årligen, men beloppet är säkerligen betydligt högre.

Även företrädare för Ekobrottsmyndigheten och Tullverket har uppgett att det är ett mycket stort problem att tidigare beslagtagna gods blir kvar i myndigheternas förvar. Kustbevakningen upplever dock enligt uppgift inte några problem med den nuvarande ordningen.

De förvaringsproblem som uppkommer i de aktuella fallen rör enligt uppgift ofta föremål med mycket lågt värde där kostnaderna för förvaringen vida överstiger värdet på egendomen. Det är enligt vår mening inte en rimlig ordning att sådana kostnader för förvaring av viss egendom liksom administrationen kring sådant gods belastar det allmänna under lång tid. Vi instämmer därför helt med Polisrättsutredningen och bl.a. JO i konstaterandet att det finns behov av en allmän reglering i rättegångsbalken av möjligheten att sälja eller förstöra egendom som har varit föremål för beslag. I dag finns enbart vissa särskilda bestämmelser om detta (se t.ex. 47 § tredje stycket jaktlagen [1987:259] jämfört med 27 kap. 17 § rättegångsbalken).

7.5.2 Förfarandet

Beslut om försäljning för statens räkning eller förstöring

Förslag: Om den till vilken ett beslagtaget föremål skall återlämnas inte hämtar det eller om föremålet inte kan lämnas ut till någon, skall den myndighet som förvarar föremålet få sälja det för statens räkning. Om föremålet inte kan säljas, skall det få förstöras.

Enligt 4 § hittegodslagen tillfaller godset staten, om godset först har tillfallit upphittaren och denne underlåter att inom viss tid betala polismyndighetens kostnader eller annars anses ha givit upp sin rätt.

I stöldgodslagen finns en annan konstruktion. Egendom som tagits i förvar enligt lagen tillfaller inte staten, men får enligt förfarandelagen förstöras eller säljas för statens räkning. Det medför bl.a. att den som visar sig vara ägare till egendom som tagits i förvar, har rätt att få tillbaka egendomen, eller om egendomen har sålts, att få ersättning för den (7 och 8 §§ förfarandelagen).

Syftet med en bestämmelse om möjlighet att sälja tidigare beslagtagen egendom är främst att lösa de praktiska problem som annars uppstår med förvaring av egendomen under obegränsad tid. I likhet med Polisrättsutredningen är det vår mening att det då är tillräckligt att egendomen får säljas för statens räkning, på samma sätt som egendom som har tagits i förvar enligt stöldgodslagen. Om någon efter försäljningen visar sig ha ett rättmätigt anspråk på den, bör han eller hon också vara berättigad till ersättning. Den lösningen har också valts i fråga om egendom som inte avhämtas efter att ha omhänder-

tagits med stöd av 24 a § polislagen. Förfarandelagen bör alltså bli tillämplig även på egendom som har varit föremål för beslag.

Polisrättsutredningen föreslog att beslut om att sälja egendomen skall fattas av polismyndighet (SOU 1995:47 s. 35). Enligt 27 kap. 10 § första stycket rättegångsbalken skall beslagttaget föremål tas i förvar av den som verkställt beslaget. Rikspolisstyrelsen har som framgick tidigare utfärdat föreskrifter och allmänna råd om förfarande med egendom som tagits i beslag, förverkats eller tagits i förvar. Normalt sker förvaringen av beslagtagna egendom i polisens godsmagasin (Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 27:29).

Beslagtagna egendom förvaras även vid andra myndigheter än vid polismyndigheterna, t.ex. vid domstol, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket (se t.ex. 23 § lagen [2000:1225] om straff för smuggling), Kustbevakningen (se t.ex. 11 kap. 6 § lagen [1980:424] om åtgärder mot förorening från fartyg och 2 § lagen [1982:395] om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning) och Statens kriminaltekniska laboratorium (se JO 1999/2000 s. 141).

Mot den bakgrunden bör regleringen omfatta fler myndigheter än vad som följer av Polisrättsutredningens förslag. Besluten om försäljning eller förstöring skall fattas av den myndighet som förvarar föremålet.

Situationer där egendomen bör få säljas eller förstöras

Förslag: Försäljning skall få ske först en månad efter det att den person till vilken föremålet skall återlämnas har delgivits underrättelse om att föremålet får hämtas och att det annars kan komma att säljas eller förstöras. Även andra som drabbats av beslaget skall få en sådan underrättelse.

När föremålet inte kan lämnas ut till någon, skall det före försäljningen i stället finnas tillgängligt för avhämtning i minst tre månader hos den myndighet som förvarar egendomen. Tremånadersfristen skall beräknas från det att beslaget har hävts alternativt från det att kungörelse har skett i det fall egendomens värde sannolikt överstiger en fjärdedel av prisbasbeloppet då beslaget verkställdes.

Enligt vad Polisrättsutredningen uttalade (SOU 1995:47 s. 454–457) borde en bestämmelse om försäljning av egendom *för det första* omfatta de fall då den från vilken egendomen togs inte hämtar ut den

(jfr JO 1993/94 s. 124). För att egendomen under sådana förhållanden skall få säljas måste det enligt Polisrättsutredningen krävas att polisen först underrättar den som har rätt till egendomen om att beslaget har hävts, att egendomen finns att hämta och att egendomen kan komma att säljas för statens räkning, om den inte avhämtas inom viss tid. Tidsfristen efter underrättelsen bör enligt Polisrättsutredningen inte vara kortare än tre månader. Den ordningen skulle komma att omfatta dels det fallet att den som har rätt till egendomen över huvud taget inte hör av sig inom tremånadersfristen, dels det fallet att han eller hon förklarar sig avstå från sin rätt, utan att det då finns någon annan som har rätt till den.

En bestämmelse om försäljning av egendom borde enligt Polisrättsutredningen *för det andra* omfatta de fall där det inte går att utreda från vem egendomen togs eller om den från vilken egendomen togs inte vill kännas vid godset och varken ägaren eller annan som har rätt till godset har gjort anspråk på det. Är det fråga om mer värdefull egendom menade Polisrättsutredningen att polismyndigheten genom kungörelse bör uppmana rättighetshavaren att anmäla sig inom viss tid. Egendom vars värde understiger en fjärdedel av basbeloppet borde enligt Polisrättsutredningen få säljas även om kungörelse inte har utfärdats. Polisrättsutredningen framhöll även att oavsett om kungörelse utfärdas eller inte, bör polisen försöka utreda vem som kan ha rätt till egendomen. Närmare föreskrifter om sättet för kungörande kunde enligt Polisrättsutredningen meddelas av Rikspolisstyrelsen (jfr 11 § förfarandelagen). I de fall kungörelse skall utfärdas innebar Polisrättsutredningens förslag att fristen för att anmäla anspråket skulle vara tre månader från kungörelsen men kunde förlängas, om det t.ex. är fråga om särskilt värdefull egendom eller om omständigheterna i övrigt är sådana att det var påkallat. Om någon anmäler att han eller hon har ett anspråk på egendomen uttalade Polisrättsutredningen att myndigheten borde göra en viss prövning av anspråket innan egendomen lämnas ut. Om det av omständigheterna framstår som sannolikt att den som gör anspråk på egendomen är ägare eller annars har rätt till egendomen, skall myndigheten enligt Polisrättsutredningen lämna ut egendomen medan myndigheten i andra fall i stället får besluta om försäljning av egendomen. Enligt Polisrättsutredningen skulle en bestämmelse om försäljning av egendom tillämpas med försiktighet i de fall där flera gör anspråk på samma egendom och det är tveksamt vem som har rätt till egendomen.

Vi anser liksom Polisrättsutredningen att en bestämmelse om försäljning för *det första* bör omfatta de fall då den person som har rätt till egendomen inte hämtar ut den. Detta omfattar situationerna att personen inte hör av sig eller förklarar sig avstå från sin rätt. Så kan fallet vara när egendomen skall lämnas ut till en målsägande eller någon som har trätt i dennes ställe, och personen trots uppmaning inte hämtar egendomen.

För att egendom som inte avhämtas skall få säljas eller förstöras, måste det dock krävas att den till vilken egendomen skall lämnas ut underrättas om att det kan komma att ske. Om det är känt att någon annan har drabbats av beslaget, bör polisen även underrätta denne. Det bör dock inte krävas att polisen närmare undersöker om någon annan än den till vilken egendomen skall lämnas ut har drabbats av beslaget. Frågan är om en sådan underrättelse bör delges med den berörde personen. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det angeläget att den som har rätt till egendomen verkligen har kännedom om att den kommer att säljas eller förstöras, om den inte hämtas ut. Även om ett delgivningsförfarande kan föranleda att myndigheterna får ett visst merarbete, bör underrättelsen delges enligt delgivningslagen (1970:428). I många fall kommer det säkert att finnas förutsättningar för myndigheterna att använda sig av förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen. Underrättelsen skall innehålla uppgift om att föremålet får hämtas inom viss tid och att det annars kan komma att säljas eller förstöras. Polisrättsutredningen ansåg att tidsfristen inte bör vara kortare än tre månader. Enligt vår bedömning är det dock tillräckligt om tidsfristen inte understiger en månad efter delgivning av underrättelsen. En sådan tidsfrist överensstämmer med den som gäller beträffande egendom som omhändertagits enligt 24 a § polislagen (se 24 d § polislagen och 2 a § förfarandelagen).

För *det andra* bör egendom få säljas, om den som har rätt till egendomen inte är känd. Detta omfattar situationer när det inte går att utreda från vem egendomen togs eller när den från vilken egendomen togs inte vill kännas vid godset och varken ägaren eller annan som har rätt till godset har gjort anspråk på det. Vi delar Polisrättsutredningens bedömning att beträffande mer värdefull egendom bör ägaren eller annan rättsinnehavare genom kungörelse uppmanas att göra anspråk på denna inom viss tid. Det bör gälla för egendom vars värde sannolikt överstiger en fjärdedel av det prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde då beslaget verkställdes. Den värdegränsen överensstämmer med vad som gäller för kungörelseförfarande beträffande egendom som omhändertagits

enligt 24 a § polislagen (se 2 a § förfarandelagen). På grund av eventuella värderingsproblem bör kungörelseförfarandet användas i fall då egendomens värde "sannolikt" överstiger det angivna värdet. Närmare föreskrifter om ett sådant kungörelseförfarande bör kunna meddelas av Rikspolisstyrelsen (jfr 11 § förfarandelagen). Som Polisrättsutredningen föreslog bör den tid inom vilken ägaren eller annan som har rätt till egendomen skall anmäla sitt anspråk vara minst tre månader från det att beslaget hävdades respektive från kungörelsen.

Länsstyrelsen som överklagandemyndighet

Förslag: Länsstyrelsens roll som överklagandemyndighet vid beslut om utlämnande av egendom skall upphöra. Besluten skall i stället överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol.

Sedan förfarandelagen tillkom i mitten av 1970-talet har det i 9 § föreskrivits att polismyndighets beslut i ärenden om utlämnande av egendom enligt 7 § första stycket överklagas hos länsstyrelsen och därefter till allmän förvaltningsdomstol. Att länsstyrelsen är den myndighet som prövar polismyndighetens beslut måste ses mot bakgrund av den funktion länsstyrelsen hade före år 1999. Vid den tidpunkten upphörde länsstyrelsens ansvar för tillsynen över polisverksamheten. I stället blev det Rikspolisstyrelsen som ensam skulle ha det ansvaret.

Enligt vårt förslag till ändring av 7 § första stycket förfarandelagen skall den myndighet som förvarar egendomen fatta besluten i fråga om utlämnande. Vid sidan om polismyndigheten rör det sig om t.ex. åklagarmyndighet och Tullverket. Det är med tanke på såväl att länsstyrelsens funktion i polisorganisationen har upphört (prop. 1998/99:1, vol. 3 s. 53 ff., bet. 1998/99:JuU5, jfr även prop. 1995/96:22 s. 88 f.) som att andra myndigheter än polismyndigheter med vårt förslag kommer att fatta besluten, inte ändamålsenligt med överklaganden till länsstyrelsen. Besluten bör i stället kunna överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol.

Kostnadsansvar

Bedömning: Det bör inte föreskrivas något kostnadsansvar för förvaring för den person till vilken tidigare beslagtagna egendom skall lämnas ut.

Enligt 3 § hittegodslagen är ägaren till godset skyldig att betala upphittarens och polismyndighetens skäliga kostnader i anledning av fyndet. I bestämmelsen anges också att om det skulle uppkomma tvist om beloppet, får frågan avgöras av domstol. Om godset tillfaller upphittaren har även denne en skyldighet att betala kostnaderna (4 § hittegodslagen).

Vi har övervägt om det bör införas ett ansvar för den till vilken tidigare beslagtagna egendom skall lämnas ut att svara för kostnader som uppkommer i samband med förvaringen av egendomen efter det att beslaget har hävts. Vi har dock kommit fram till att inte föreslå någon sådan bestämmelse. Motivet är att det aktuella föremålet har kommit i statens förvar genom ett straffprocessuellt tvångsmedel, att de kostnader för administration och tvister som ett sådant ersättningssystem skulle skapa med största sannolikhet vida skulle överstiga vad som totalt flyter in till staten i ersättningar för förvaringskostnader och att det med vårt förslag blir lätt för myndigheterna att relativt kort tid efter att beslaget har hävts bli av med godset genom försäljning eller förstöring.

Förfarandet med tidigare beslagtagna egendom

Förslag: De föreslagna bestämmelserna skall tillämpas även i fall där beslaget har hävts innan lagändringarna träder i kraft.
--

De myndigheter som förvarar egendom som tidigare har varit i beslag bör enligt vår mening få tillämpa bestämmelserna om försäljning även beträffande egendom där beslaget har hävts innan de av oss föreslagna lagändringarna träder i kraft. En förutsättning för detta bör naturligtvis vara att den som egendomen skall återlämnas till först underrättas om att egendomen kan komma att säljas eller förstöras. I de fall den som har rätt till egendomen inte är känd, skall kungörelseförfarandet användas för mer värdefull egendom. Är det i sistnämnda fall inte fråga om sådan mer värdefull egendom behövs en särskild övergångsbestämmelse som innebär att tiden om minst tre månader för avhämtning skall räknas från ikraftträdandet av den föreslagna lagstiftningen och inte från beslutet om hävning av beslaget.

8 Uppgifter om fordon i spaningsverksamhet

8.1 Bakgrund

Att bedriva spaning är en oerhört viktig del i bekämpningen av brott och används inom såväl underrättelse- som brottsutredningsverksamheterna. Spaning kan sägas vara det arbete som bedrivs för att samla information i syfte att klara upp brott eller kartlägga brottslighet utan att den som är föremål för den brottsbekämpande myndighetens intresse vet om det (jfr Helmius, Polisens rättsliga befogenheter vid spaning s. 20).

Spaning kan bl.a. bedrivas med hjälp av fordon. En av förutsättningarna för att spaningen skall bli framgångsrik är av naturliga skäl att den kan genomföras utan att avslöjas av den som är föremål för myndighetens intresse. Vi har i ett tidigare betänkande behandlat frågan om förande av fordon i spaningsverksamhet inom polisen, Tullverket och Kustbevakningen och möjligheten att undgå upptäckt, t.ex. genom att köra mot rött ljus (SOU 2003:74 s. 233–235). Genom en ny bestämmelse i 11 kap. 9 § trafikförordningen har regeringen godtagit vårt förslag om att ge större möjligheter för förare av de aktuella fordonen att underlåta att följa trafikföreskrifter.

I ett annat av våra tidigare betänkanden fick vi tillfälle att i flera sammanhang uttrycka att det är välkänt bland kriminella personer vilka arbetsmetoder de brottsbekämpande myndigheterna använder och att den kunskapen utnyttjas för att göra den brottsliga verksamheten så effektiv som möjligt (se t.ex. SOU 2005:38 s. 363).

Två av sätten att avslöja myndigheternas spaning är att man i de kriminella kretsarna dels bedriver ”motspaning”, dels utnyttjar den öppenhet som finns i vägtrafikregistret för att kontrollera vem som är ägare till ett fordon som man anser ha uppträtt ”misstänkt” på något sätt. För att spaningsfordonen skall kunna uppträda på ett trovärdigt sätt krävs därför att bl.a. registreringsnumren inte går att härleda till myndigheten.

Genom åren har myndigheterna tvingats att lösa problemet på olika sätt. En metod som använts är att någon annan än staten registreras som ägare till fordonet. Med den registrerade ägaren – den s.k. fordonsvärden, som kan vara en fysisk eller en juridisk person – träffas ett avtal som reglerar förhållandet till staten. Det kan nämnas att Rikspolisstyrelsen genom regeringsbeslut har fått medgivande till undantag från registreringsbestämmelserna. Det ena beslutet avser det nyss nämnda fordonsvärdsystemet (K92/2061/RS). Det andra beslutet är från år 1996 och innebär att Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna medges undantag från den numera upphävda bilregisterkungörelsen (1972:599) innebärande att alternativa eller fiktiva registreringsuppgifter får användas i bilregistret för civila spaningsbilar (K95/4581/RS). Enligt uppgift har det dock, bl.a. på grund av de tekniska systemen vid Vägverket och med hänsyn till att det sistnämnda regeringsbeslutet hänvisar till en numera upphävd författning, ännu inte varit möjligt att använda sig av sådana registreringsuppgifter. Fordonsvärdsystemet finns även vid Tullverket men inte vid Ekobrottsmyndigheten och Kustbevakningen, som båda dock ser ett ökande behov av skydd för spaningsfordonen.

De personer som arbetar med spaningsinsatser har uttryckt stor oro över fordonsvärdarnas säkerhet. Inom särskilt den grova brottsligheten drar sig de inblandade sällan för att tillgripa allvarligt hot och våld mot den som stör verksamheten. Det kan även innebära hot och våld mot en fordonsvärd, dvs. den registrerade ägare som "lånat ut" sitt namn till den brottsbekämpande myndigheten, om fordonsvärden enligt brottslingarnas uppfattning genom fordonet visar ett allt för närgånget intresse för deras förehavanden. Detta har bl.a. inneburit att myndigheterna har fått svårt att få fram personer som är villiga att ställa upp som registrerade ägare till spaningsfordon.

Att använda sig av fordonsvärdar är alltså långt ifrån riskfritt. För att undvika att en särskild kriminell miljö får upp ögonen för ett specifikt fordon är det till viss del möjligt att ha ett rotations-system för fordonen, t.ex. så att en och samma bil används enbart vid något enstaka tillfälle mot samma spaningsobjekt. Detta är dock många gånger praktiskt svårigenomförbart, bl.a. eftersom det kräver tillgång till en mycket stor mängd fordon även vid kortare spaningsinsatser, och är långt ifrån tillräckligt för att eliminera de risker som fordonsvärden utsätts för.

Vi har i ett tidigare betänkande behandlat frågan om polisens användning av skyddsidentitet för att förhindra, avslöja eller utreda brott (SOU 2003:74 s. 179–184). Vi föreslog att skyddsidentiteten skulle få registreras i bl.a. folkbokföringen och att dokument skulle få utfärdas i skyddsidentiteten.

Vi har erfarit att man i Regeringskansliet inom en relativt snar framtid kommer att ha utarbetat en lagrådsremiss med förslag till lag om kvalificerade skyddsidentiteter för tjänstemän inom polisen. Lagstiftningen skulle enligt uppgift innebära att en tjänsteman kan tilldelas en kvalificerad skyddsidentitet som består av andra personuppgifter än de verkliga, när det behövs för att inte röja åtgärder inom verksamheten och det finns en påtaglig risk för att ett sådant röjande allvarligt skulle motverka verksamheten eller utsätta dem som berörs av denna för allvarlig fara. En kvalificerad skyddsidentitet skulle få tas in i körkort eller andra identitetshandlingar som statliga myndigheter utfärdar eller, i vissa fall, registreras i folkbokföringen. I beslutet om kvalificerad skyddsidentitet skulle det förordnas att Vägverket skall utfärda körkort i den kvalificerade skyddsidentitetens namn och föra in motsvarande uppgifter i vägtrafikregistret. Det är givetvis tänkbart att den som uppträder under kvalificerad skyddsidentitet som ett led i en infiltrationsåtgärd inom polisen förvärvar viss egendom, t.ex. ett fordon, i skyddsidentitetens namn.

8.2 Våra överväganden

Förslag: Regeringen skall få medge att fiktiva uppgifter förs in i vägtrafikregistret för fordon som används av brottsbekämpande myndigheter i spaningsverksamhet.

Att bedriva spaning är som sagt en oerhört viktig del i brottsbekämpningen. I dagsläget krävs ofta komplicerade ansträngningar för att skapa möjligheter att dölja en spaningsoperation med fordon. Det gäller särskilt som de personer som sysslar med brottslighet, särskilt den grövre, generellt sett kan sägas vara väl insatta i vilka svagheter som den nuvarande ordningen innehåller och utnyttjar svagheter för att avslöja myndigheternas arbete och skydda sina intressen. Att bedriva spaning med fordon har blivit en allt svårare balansgång mellan å ena sidan att på olika sätt exponera sig mot brottsligheten och därmed riskera ett avslöjande och å andra sidan att uppnå goda spaningsresultat.

Kravet på registrering av fordon och fordonsägare i vägtrafikregistret (se t.ex. 5 § lagen [2001:1558] om vägtrafikregister) innebär en sådan exponering som medför att spaningsinsatser med fordon kan avslöjas. Det kan av naturliga skäl knappast förekomma att den brottsbekämpande myndigheten registreras som ägare till fordon som används i den typ av spaningsverksamhet som det här är fråga om. Som vi nämnde tidigare kan fordonet registreras på en verklig person som har "lånat ut" sitt namn till den brottsbekämpande myndigheten. Som också framgick tidigare har systemet visat sig innebära så stora risker för dessa personer att det i många fall inte kan anses vara acceptabla. Dessutom är det många gånger svårt att få fram personer som är villiga att ställa upp som registrerade ägare i de sammanhangen. Fordonsvårdssystemet måste med nödvändighet ersättas av något annat som kan utgöra ett bättre skydd mot att den brottsbekämpande myndighetens spaningsverksamhet blir avslöjad och mot att de personer som på olika sätt deltar i verksamheten riskerar att bli utsatta för brott.

Det kommande förslaget till lag om kvalificerade skyddsidentiteter innebär att den person som tilldelas en sådan identitet, som ett led i en operation inom polisen där dolt uppträdande måste förekomma, också kommer att ha möjlighet att förvärva t.ex. ett fordon i den identitetens namn. Ordningen med kvalificerade skyddsidentiteter kan dock inte användas som ett generellt system för att skydda de brottsbekämpande myndigheternas spaningsverksamhet med fordon.

Ett beslut om kvalificerade skyddsidentiteter kan, enligt vad vi har erfarit, innebära att Vägverket skall utfärda körkort i den identitetens namn och föra in motsvarande uppgifter i vägtrafikregistret. Så länge lagförslaget om kvalificerade skyddsidentiteter inte har genomförts ligger också lösningen på de problem som har tagits upp i detta avsnitt i vägtrafikregistreringen. Det system som regeringen beslutade om under 1990-talet bör författningsregleras, så att fiktiva uppgifter får föras in i vägtrafikregistret för de fordon som används av brottsbekämpande myndigheter i spaningsverksamhet. Därmed skulle exempelvis inte bara helt "fiktiva personer" kunna registreras som ägare till sådana fordon utan även "existerande" personer som de facto inte har äganderätten till fordonen. Dessutom kan det innebära att flera registreringsnummer och registrerings skyltar finns till ett fordon. På så sätt kan samma fordon utnyttjas på ett mycket mer effektivt sätt av de brottsbekämpande myndigheterna vid spaning. Nyligen har det i riksdagen också lagts en

motion som förespråkar byte av registreringsskyltar på spaningsfordon. I motiveringen anges att ”det vore av stort värde om respektive polisområde erhöll ett antal registreringsskyltar så att man med lätthet kunde byta registreringsskyltar för att minska igenkännandet” (motion 2005/06:Ju217). Det skall nämnas att det i flera nordiska länder är tillåtet att registrera fordon på en fiktiv identitet och i visst fall att ha flera registreringsskyltar till ett fordon.

Det är givetvis viktigt att det går att komma i kontakt med någon som ansvarar för bilen, t.ex. i samband med en trafikolycka. En förutsättning för att en ordning med fiktiva registeruppgifter skall kunna godtas är därför att det genom systemet går att få tag på någon som kan företräda fordonsföraren eller fordonsägaren. Den frågan är löst inom det fordonsvårdssystem som tillämpas i dag och kan lösas även inom den föreslagna ordningen.

Med anledning av vad som nu har sagts och mot bakgrund av de numera förändrade reglerna på området bör det alltså göras ett tillägg i lagen om vägtrafikregister innebärande att regeringen får medge att fiktiva uppgifter förs in i vägtrafikregistret för fordon som används av brottsbekämpande myndigheter i spaningsverksamhet. Genom bestämmelsen blir det möjligt för regeringen att ha kontroll över systemet och t.ex. föreskriva det antal fordon som kommer i fråga för sådana registeruppgifter.

9 Konsekvenser och genomförande

Bedömning och förslag: Förslagen kan genomföras inom ramen för de resurser som rättsväsendet redan disponerar.

Författningsförslagen skall träda i kraft den 1 juli 2007.

Förutom när det gäller förslaget till förfarande med tidigare beslagttaget gods finns inget behov av övergångsbestämmelser.

När förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall sådana konsekvenser redovisas i betänkandet (14 § kommittéförordningen [1998:1474]).

Kostnaderna för att genomföra våra förslag avseende möjligheten att beakta den misstänktes medverkan vid påföljdsbestämningen och ett förenklat brottmålsförfarande vid erkännande är låga. De direkta kostnaderna består huvudsakligen av informations- och utbildningskostnader. Vi bedömer att det inte föreligger något behov av resursförstärkningar för detta.

Syftet med förslaget om att vid påföljdsbestämningen i ökad utsträckning beakta den misstänktes medverkan i utredningen av det egna brottet är att misstänkts benägenhet att medverka skall öka och att fler brott därmed skall kunna utredas och lagföras. Målet med det förenklade brottmålsförfarandet vid erkännande är att sådana brottmål inte skall ta större resurser i anspråk hos tingsrätterna än vad som är motiverat med hänsyn till rättssäkerheten. Förslagen kommer således att på olika sätt öka effektiviteten i rättsväsendet och leda till att flera brott klaras upp samt till flera fällande domar. Det innebär vinster för rättsväsendet som helhet. Det kommer dock inte att uppstå några kostnadsbesparingar i egentlig mening. En ökad effektivitet hos polisen och åklagarna kan leda till att antalet mål i domstol ökar. Den ökade arbetsbördan i tingsrätten motverkas dock av vårt förslag till förenklat brottmålsförfarande.

Även när det gäller våra förslag angående uppgiftsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna respektive polisen och Kriminalvården är de direkta kostnaderna låga. De avser informations- och utbildningskostnader som ryms inom respektive myndighets verksamhet. Syftet med förslagen är att förenkla reglerna så att ett önskvärt uppgiftsutbyte kommer till stånd och att i vissa fall öppna för ett något ökat uppgiftsutbyte. Ett fungerande utbyte av uppgifter mellan de berörda myndigheterna är viktigt för deras verksamheter. Förslagen bör leda till effektivitetsvinster. De kommer dock inte att leda till några kostnadsbesparingar i egentlig mening.

I kapitel 7 föreslår vi nya regler för förfarandet med tidigare beslagttaget gods som ingen hämtar eller där det är okänt till vem godset skall återlämnas. Syftet är att myndigheternas kostnader för förvaring av beslagttaget gods skall kunna begränsas. Enligt Rikspolisstyrelsen är det svårt att mer exakt uppskatta vilka kostnader för framför allt personal och förvaring som hanteringen av det aktuella godset för med sig inom polisen (Ju2004/8749/Å). Därmed blir det svårt att bedöma vilken kostnadsbesparing som uppkommer om vårt förslag blir verklighet. Summan bör dock kunna uppgå till flera miljoner kronor årligen.

När det gäller förslaget om uppgifter om fordon i spaningsverksamhet (kapitel 8) påverkar det inte nämnvärt kostnaderna för de brottsbekämpande myndigheterna.

Det behövs inga särskilda övergångsbestämmelser när det gäller våra förslag om påföljdsbestämning och förenklat brottmålsförfarande. Det innebär att domstolen kan tillämpa bestämmelserna även beträffande brott begångna före ikraftträdandet. Bestämmelserna om förenklat brottmålsförfarande innehåller ett krav på att åklagaren i stämningsansökan anger ett bestämt yrkande i påföljdsdelen. Sådana yrkanden kan saknas i mål där åtalet är väckt innan bestämmelserna trätt i kraft. Det bör inte utesluta att förfarandet kan tillämpas även i dessa fall. Vad som krävs är endast att tingsrätten kontrollerar med parterna att de inte motsätter sig skriftlig handläggning samt att åklagaren kompletterar stämningsansökan med ett yrkande i påföljdsdelen.

Inte heller när det gäller våra förslag angående uppgiftsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna respektive polisen och Kriminalvården behövs det några övergångsbestämmelser. Uppgiftsutbytet skall ske med stöd av de nya bestämmelserna från ikraftträdandedagen.

När det gäller förslagen angående förfarandet med gods som inte hämtas eller där det är okänt till vem det skall återlämnas behövs det övergångsbestämmelser endast i ett avseende. Våra överväganden i den frågan finns utvecklade i avsnitt 7.5.2. Övergångsbestämmelser behövs inte när det gäller uppgifter om fordon i spaningsverksamhet.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

1 kap. 3 c §

Vid avgörande av mål utan huvudförhandling och vid prövning av frågor som hör till rättegången får tingsrätten ha den sammansättning som är föreskriven för huvudförhandling, om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till målets eller frågans beskaffenhet. I fall som avses i 45 kap. 10 a § andra stycket skall tingsrätten ha den sammansättning som är föreskriven för huvudförhandling.

Paragrafen får en ny *andra mening*. Den gäller tingsrättens sammansättning vid avgörande på handlingarna av ett erkänt brottmål där förutsättningarna enligt nya 45 kap. 10 a § andra stycket rättegångsbalken är uppfyllda. Tingsrätten skall vid ett sådant avgörande bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän, dvs. samma sammansättning som vid huvudförhandling i brottmål (1 kap. 3 b § första stycket). Det innebär att målet måste föredras för rätten. Vi diskuterar handläggningen i tingsrätten utförligt i avsnitt 4.5.5.

27 kap. 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. Om inte annat följer av 4 a § skall föremålet därefter återlämnas till den hos vilken beslaget har gjorts. Om denne inte gör anspråk på föremålet och det är sannolikt att någon annan har rätt till föremålet, skall det återlämnas till denne.

Har beslut fattats enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål skall lämnas ut, får beslaget hävas först tre veckor efter det att en under rättelse om beslutet enligt 4 a § andra stycket har sänts till den hos vil-

ken beslaget har gjorts. Om denne medger det, får dock beslaget hävas omedelbart. Detsamma gäller, om rätten fastställer ett beslut enligt 4 a § om att föremålet skall lämnas ut.

Om någon har framställt ett anspråk på ett beslagtaget föremål eller yrkat att en viss åtgärd skall vidtas med detta föremål, utan att det har fattats beslut enligt 4 a § om att föremålet skall lämnas ut, får beslaget 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. Av underrättelsen skall det framgå hos vem beslaget har gjorts. Den som beslaget har gjorts hos behöver inte underrättas i detta fall.

Ett beslag hävs av rätten eller, om beslaget inte har meddelats eller fastställts av rätten, av undersökningsledaren eller åklagaren. Har den som drabbats av beslaget begärt rättens prövning av ett beslut enligt 4 a § om att ett beslagtaget föremål skall lämnas ut, hävs beslaget av rätten.

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

I den aktuella paragrafens första stycke har det införts en regel om vad som skall ske med beslagtagen egendom när beslaget har hävts. Frågan har behandlats i avsnitt 7.4.

Om inte annat följer av 27 kap. 4 a § rättegångsbalken skall föremålet återlämnas till den hos vilken beslaget har gjorts. Om denne inte gör anspråk på föremålet och det är sannolikt att någon annan har rätt till föremålet, skall det återlämnas till denne. Det sistnämnda blir främst aktuellt när det står helt klart att den hos vilken beslaget har gjorts inte vill ha tillbaka föremålet eller när det inte kan utredas från vem det togs. Myndigheten behöver i det senare fallet inte göra några mer ingående undersökningar i frågan om den personen också har rätt till föremålet. Självfallet är det så att om den person till vilken egendomen skall återställas uppdrar åt annan att hämta föremålet, får det lämnas till denne.

27 kap. 8 a §

Om den till vilken ett beslagtaget föremål skall återlämnas inte hämtar det, får den myndighet som förvarar föremålet sälja det för statens räkning. Försäljning skall ske under de förutsättningar som anges i lagen

(1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. Kan föremålet inte säljas får det förstöras.

När ett beslag har hävts skall den till vilken föremålet skall återlämnas så snart som möjligt underrättas om att föremålet får hämtas och att det annars kan komma att säljas eller förstöras. Om det är känt att någon annan också drabbas av beslaget, skall även denne underrättas.

Om föremålet inte kan lämnas ut till någon, får den myndighet som förvarar föremålet, under de förutsättningar som anges i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. sälja föremålet för statens räkning. Kan föremålet inte säljas får det förstöras.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om förfarandet med egendom som inte hämtas ut. Frågan har behandlats i avsnitt 7.5.

Första stycket reglerar den situationen att den person som har rätt till föremålet inte hämtar ut det. Den myndighet som förvarar egendomen får då sälja föremålet. Kan det inte säljas får det förstöras. Syftet med bestämmelsen är att lösa de praktiska problem som uppstår om egendomen inte hämtas ut och myndigheterna därför måste förvara egendomen under lång tid. Försäljningen sker för statens räkning enligt det förfarande som finns reglerat i lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. Föremålet tillfaller alltså inte staten. Om någon efter försäljningen visar sig ha ett rättmätigt anspråk på föremålet, har personen rätt till ersättning (se vidare avsnitt 7.5.2).

När ett beslag har hävts skall den till vilken föremålet skall återlämnas så snart som möjligt underrättas om att föremålet får hämtas och att det annars kan komma att säljas eller förstöras. Detta regleras i andra stycket. Om det är känt att någon annan också drabbas av beslaget skall även denne få en sådan underrättelse (jfr 27 kap. 8 § tredje stycket rättegångsbalken).

Av tredje stycket följer att föremålet får säljas för statens räkning även i de fall det inte går att utreda från vem egendomen togs eller när den från vilken egendomen togs inte vill kännas vid godset och varken ägaren eller annan som har rätt till godset har gjort anspråk på det. På samma sätt som föreskrivs i första stycket sker försäljningen för statens räkning enligt det förfarande som finns reglerat i lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. Kan det inte säljas får det förstöras. Om någon efter försäljningen visar sig ha ett rättmätigt anspråk på föremålet, har personen rätt till ersättning (se vidare avsnitt 7.5.2).

30 kap. 2 §

Om huvudförhandling har hållits, skall domen grundas på vad som förekommit vid förhandlingen. I domen får delta endast domare som varit med om hela huvudförhandlingen. Om ny huvudförhandling har hållits, skall domen grundas på vad som förekommit vid den. I fall som avses i 46 kap. 17 § andra meningen får domen grundas även på vad som har inhämtats efter huvudförhandlingen.

När ett mål avgörs utan huvudförhandling, skall domen grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet. Utsagor som har avgetts under förundersökningen får läggas till grund för domen i syfte att stödja ett erkännande som den tilltalade har avgett.

Andra styckets andra mening är ny. När det gäller utsagor som avgetts under förundersökningen och tagits in i protokollet över den är det inte helt klart om de kan ligga till grund för avgöranden på handlingarna. I 1949 års kommentar till rättegångsbalken påpekas att t.ex. förhørsutsagor från förundersökningen inte är processmaterial vid ett måls avgörande på handlingarna (jfr Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 30:4). Förundersökningsprotokollet är dock en handling som ges in till tingsrätten i målet och borde således omfattas av andra stycket första meningen. Syftet med den nya andra meningen är att tydliggöra vad som gäller.

Allmänt sett bör utgångspunkten vara att förhørsutsagor som tagits upp under förundersökningen inte är processmaterial vid avgörande av ett brottmål på handlingarna. Utsagorna bör dock utan att rätts-säkerheten träds för när kunna användas för att stödja ett erkännande som den tilltalade har avgett inför ett avgörande på handlingarna. Motsatsvis följer av den nya regeln att utsagorna inte får läggas till grund för avgörandet i andra fall än när den tilltalade erkänt. Vi redogör för våra överväganden i denna del i avsnitt 4.5.5.

45 kap. 4 §

I stämningsansökan skall åklagaren uppge:

- 1. den tilltalade,*
- 2. målsäganden, om någon sådan finns,*
- 3. den brottsliga gärningen med uppgift om tid och plats för dess förövande och de övriga omständigheter, som behövs för dess kännetecknande, samt de bestämmelser, som är tillämpliga,*

4. de bevis som åberopas och vad som skall styrkas med varje bevis, samt

5. de omständigheter som gör domstolen behörig, om inte behörigheten framgår på annat sätt.

Vill åklagaren i samband med att åtalet väcks även väcka talan om enskilt anspråk enligt 22 kap. 2 §, skall i ansökan lämnas uppgift om anspråket och de omständigheter som det grundas på samt de bevis som åberopas och vad som skall styrkas med varje bevis.

Om den tilltalade är eller har varit anhållen eller häktad på grund av misstanke om brott som omfattas av åtalet, skall åklagaren ange detta i stämningsansökan. Uppgift skall dessutom lämnas om tiden för frihetsberövandet.

Har åklagaren några önskemål om hur målet skall handläggas, bör dessa anges i stämningsansökan.

Om åklagaren anser att målet kan avgöras utan huvudförhandling, skall stämningsansökan även innehålla ett bestämt yrkande om påföljd för brottet.

Ansökan skall vara undertecknad av åklagaren.

Femte stycket är nytt. Det innebär att åklagaren, om han eller hon anser att målet kan avgöras utan huvudförhandling, skall ange ett bestämt yrkande om påföljd i stämningsansökan. Syftet med bestämmelsen är att åstadkomma en förutsebarhet för den tilltalade när det gäller påföljden. Vi presenterar våra överväganden i denna del i avsnitt 4.5.3.

Det tidigare femte stycket är nu sjätte stycket.

45 kap. 10 a §

Ett mål skall avgöras efter huvudförhandling. Utan en sådan förhandling får rätten dock

1. avgöra ett mål på annat sätt än genom dom,
2. meddela frikännande dom enligt 20 kap. 9 § andra stycket, och
3. meddela dom i mål där det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, om huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen i målet.

Rätten får också meddela dom utan huvudförhandling, om

1. huvudförhandling varken begärs av någon av parterna eller behövs med hänsyn till utredningen,
2. den tilltalade har erkänt gärningen och vid tidpunkten för brottet fyllt 18 år,

3. åklagaren har framställt ett bestämt yrkande i fråga om påföljden, och

4. rätten inte finner skäl att döma till en påföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande för den tilltalade än den som åklagaren har yrkat.

Innan ett mål avgörs med stöd av första stycket 3 eller andra stycket, skall

1. den tilltalade informeras om att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling och om sin rätt till en sådan förhandling, och

2. parterna, om de inte kan anses redan ha slutfört sin talan, ges tillfälle till detta.

Det nya *andra stycket* innebär en betydande utökning av tingsrättens möjlighet att avgöra brottmål på handlingarna. Förutsättningarna är att

- huvudförhandling inte begärs av parterna,
- huvudförhandling inte behövs med hänsyn till utredningen i målet,
- den tilltalade vid tiden för brottet fyllt 18 år,
- den tilltalade har erkänt gärningen,
- åklagaren har framställt ett bestämt yrkande i fråga om påföljden, och
- tingsrätten inte finner skäl att döma till en påföljd som är att anse som svårare eller mer ingripande än den åklagaren angett.

Bestämmelsen innehåller inget tak för vilken påföljd som kan dömas ut efter avgörande på handlingarna. Eftersom en förutsättning för handläggningsformen är att åklagaren angett ett yrkande i påföljdsdelen och tingsrätten inte kan avvika från det till den tilltalades nackdel, så är den tilltalade i förväg informerad om vilken strängaste påföljd som kan bli aktuell. Därmed är formen lämplig även för högre straff. I stället är det frågan om målet tillfredsställande kan utredas som avgör när handläggningsformen kan användas. I mål om grova brott kan den tilltalades erkännande inte läggas till grund för domen med mindre det stöds av andra omständigheter. I mål rörande andra brott kan däremot erkännandet anses utgöra tillräcklig bevisning (SOU 1938:44 s. 380, se också avsnitt 4.2.9).

Vi redogör för våra överväganden när det gäller handläggningen vid domstol i avsnitt 4.5.5.

10.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

29 kap. 5 §

Vid straffmätningen skall rätten utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta

- 1. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada,*
- 2. om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet,*
- 3. om den tilltalade frivilligt angett sig eller lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet,*
- 4. om den tilltalade förorsakas men genom att han på grund av brottet utvisas ur riket,*
- 5. om den tilltalade till följd av brottet drabbats av eller om det finns grundad anledning anta att han kommer att drabbas av avskedande eller uppsägning från anställning eller av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning,*
- 6. om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde,*
- 7. om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks eller*
- 8. om någon annan omständighet föreligger som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar.*

Om det föreligger någon sådan omständighet som avses i första stycket, får rätten döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

Första stycket 3 får en ny lydelse. Det innebär att det av lagtexten uttryckligen framgår att domstolen vid val av påföljd och straffmätning skall beakta att den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av det egna brottet. Vi redovisar våra överväganden i denna del i avsnitt 3.7.2.

Enligt den tidigare lydelsen av 29 kap. 5 § första stycket 3 skall domstolen vid straffmätning eller påföljdsval beakta det förhållandet att den som misstänks för ett visst brott frivilligt har lämnat uppgifter om ett annat brott som han eller hon begått. Under speciella förhållanden kan domstolen enligt redan gällande regler också beakta att den misstänkte hjälpt till vid utredningen av de brott som misstanken avser (29 kap. 5 § första stycket 8). Genom den nya lydelsen av 29 kap. 5 § första stycket 3 blir det tydligare att den tilltalades

medverkan i utredningen sedan han eller hon blivit misstänkt kan beaktas i lindrande riktning vid påföljdsval och straffmätning.

Den nya lydelsen skall inte tillämpas i alla fall när en misstänkt erkänner ett brott. Det krävs att det är fråga om inte bara ett erkännande utan även en medverkan som bidragit på ett positivt och märkbart sätt till utredningen. Ett erkännande är dock en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att en lindrigare påföljd skall kunna bli aktuell.

Ett typexempel på när det inte blir aktuellt att tillämpa den nya lydelsen är sådana fall av grovt rattfylleri där misstanken uppstår efter en rutinkontroll. Eftersom alkoholkoncentrationen i blodet eller utandningsluften normalt är ett av rekvisiten i gärningsbeskrivningen är det nödvändigt att ta ett utandningsprov eller ett blodprov. Normalt innebär det att det finns stark bevisning för åtalet oavsett om gärningsmannen erkänner eller inte. I dessa fall bör gärningsmannens erkännande och beredvillighet att redogöra för sin alkoholkonsumtion och körningen i övrigt inte påverka påföljden i mildrande riktning.

Situationer där det kan bli aktuellt att tillämpa den nya bestämmelsen är om en misstänkt i en komplicerad eko-brottsutredning bidrar till utredningen genom att t.ex. redogöra för vilka transaktioner och betalningsförmedlingar som skett. Ett annat sätt att bidra till utredningen på ett sådant sätt som kan få betydelse för påföljdsbestämningen är att den misstänkte i en situation där utredningen riskerar att bli omfattande pekar ut förhörspersoner eller platser där husrannsakan bör företas.

För att strafflindring skall fungera som incitament för misstänkta att medverka i utredningen av sina brott bör den strafflindring som sker vara påtaglig. Det är dock inte möjligt att närmare ange vilken betydelse den tilltalades medverkan i utredningen skall få i varje enskilt fall. Även om utgångspunkten är att den tilltalades medverkan skall vara av viss omfattning för att leda till strafflindring, så kan omfattningen av medverkan skilja mellan olika situationer. Vidare kan det i varje enskilt fall finnas omständigheter utöver medverkan i utredningen som påverkar straffvärdet, påföljdsvalet och straffmätningen i såväl mildrande som skärpande riktning.

Ändringen i bestämmelsens *andra stycke* innebär att det inte längre krävs särskilda skäl för att gå under straffskalan med hänvisning till omständigheter i första stycket. Vi redovisar våra överväganden i denna del i avsnitt 3.7.2. Ändringen innebär att möjligheten att

underskrida straffminimum ökar något oavsett vilken av de omständigheter som räknas upp i 29 kap. 5 § första stycket som är aktuell.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

1 §

Denna lag gäller, om ej annat följer av bestämmelser i lag eller annan författning, egendom som

- 1. tillfallit staten på grund av förverkande,*
- 2. tillfallit staten enligt lagen (1938:121) om hittegods,*
- 3. tagits i förvar enligt lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m.,*
- 4. ombändertagits med stöd av 24 a § polislagen (1984:387), eller*
- 5. får säljas enligt 27 kap. 8 a § rättegångsbalken.*

I avsnitt 7.5 behandlas frågan om förfarandet med beslagtagna föremål som inte hämtas ut sedan beslaget har hävts. Enligt 27 kap. 8 a § rättegångsbalken skall sådan egendom få säljas för statens räkning under de förutsättningar som anges i lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. Detta har föranlett ett tillägg i den nu aktuella paragrafen.

2 b §

Egendom som får säljas enligt 27 kap. 8 a § första stycket rättegångsbalken skall finnas tillgänglig hos den myndighet som förvarar den för avhämtning i minst en månad efter delgivning av en sådan underrättelse som anges i andra stycket i samma bestämmelse. Om egendomen inte hämtas ut inom denna tid, skall det förfaras med egendomen på sätt som anges i denna lag.

Egendom som får säljas enligt 27 kap. 8 a § tredje stycket rättegångsbalken skall finnas tillgänglig hos den myndighet som förvarar den för avhämtning i minst tre månader efter det att beslaget hävdes. Om egendomen inte hämtas ut inom denna tid, skall det förfaras med egendomen på sätt som anges i denna lag. Om egendomens värde sannolikt överstiger en fjärdedel av det prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde då beslaget verkställdes, tillämpas dock bestämmelserna i denna lag först efter det att tre månader har förflutit

sedan den myndighet som förvarar egendomen genom kungörelse uppmanat ägaren eller annan rättsinnehavare att göra anspråk på egendomen.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om när försäljning får ske av tidigare beslagtagna egendom. *Första stycket* reglerar det fallet att den till vilken föremålet skall återlämnas inte hämtar ut det. Egendomen får då säljas först en månad efter det att en underrättelse enligt 27 kap. 8 a § andra stycket rättegångsbalken har delgivits med den personen. *Andra stycket* skall tillämpas om föremålet inte kan lämnas ut till någon, t.ex. när det inte går att utreda från vem egendomen togs. Då gäller en frist på tre månader efter det att beslaget hävdes. Är det fråga om egendom vars värde sannolikt överstiger en fjärdedel av det prisbasbelopp som gällde då beslaget verkställdes, skall det först ske en kungörelse med uppmaning till ägaren eller annan rättsinnehavare att göra sitt anspråk gällande. Därefter måste tre månader förflyta innan egendomen får säljas. Det kan vara lämpligt att i vissa fall förlänga fristen, t.ex. om det är fråga om särskilt värdefull egendom eller om omständigheterna i övrigt skulle ge skäl för det.

7 §

Gör ägaren eller annan rättsinnehavare anspråk på egendom som tagits i förvar med stöd av lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m., egendom som omhändertagits med stöd av 24 a § polislagen (1984:387) eller egendom som får säljas enligt 27 kap. 8 a § rättegångsbalken skall den lämnas ut till honom eller henne efter beslut av den myndighet som förvarar egendomen, om egendomen inte redan har sålts eller förstörts.

Har egendomen reparerats eller på annat sätt förbättrats, är den som gör anspråk på egendomen enligt första stycket skyldig att betala kostnaden för förbättringen innan han eller hon får ut egendomen. Betalar han eller hon inte inom en månad efter det att särskild uppmaning delgivits honom eller henne, får egendomen säljas i den ordning som anges i denna lag.

Paragrafen stadgar att om ägaren eller annan rättsinnehavare gör anspråk på viss egendom skall den lämnas ut till den personen, om egendomen inte redan har sålts eller förstörts. Det skall gälla även för egendom som får säljas enligt 27 kap. 8 a § rättegångsbalken. Paragrafen har kompletterats i det avseendet. Eftersom det inte enbart är polismyndigheter som förvarar beslagtagna egendom har det även skett

en ändring så att besluten fattas av den myndighet som förvarar egendomen.

8 §

Försäljning av egendom som tagits i förvar med stöd av lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m., egendom som ombändertagits med stöd av 24 a § polislagen (1984:387) eller egendom som får säljas enligt 27 kap. 8 a § rättegångsbalken sker för statens räkning.

Har egendomen sålts, har ägaren eller annan rättsinnehavare rätt till ersättning. Denna utgår dock inte med högre belopp än som har inlutit vid försäljningen. I de fall som avses i 7 § andra stycket skall kostnaden för förbättringen avräknas från ersättningen.

Ansökan om ersättning ges in till Rikspolisstyrelsen eller om annan myndighet än polismyndighet fattat beslutet, till den beslutande myndigheten, som, efter verkställd utredning i ärendet, prövar frågan om ersättning.

Enligt paragrafens första stycke sker försäljning av egendom i vissa fall för statens räkning. Det skall även gälla för egendom som får säljas enligt 27 kap. 8 a § rättegångsbalken. Av andra stycket framgår att om egendomen har sålts har ägaren eller annan rättsinnehavare rätt till ersättning. Tredje stycket reglerar vilken myndighet som skall pröva en ansökan om ersättning. Har polismyndighet fattat beslutet är det Rikspolisstyrelsen. Bestämmelsen har kompletterats så att det i andra fall är den beslutande myndigheten som skall pröva frågan.

9 §

Beslut som avses i 7 § första stycket och 8 § tredje stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen, som reglerar överklagande av beslut enligt 7 § första stycket och 8 § tredje stycket den aktuella lagen, har dels kompletterats mot bakgrund av att andra myndigheter än polismyndigheter skall få fatta besluten, dels förändrats så att beslut enligt 7 § första stycket inte längre överklagas till länsstyrelsen utan direkt från den myndighet som förvarar egendomen till allmän förvaltningsdomstol.

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om

- 1. sättet för kungörande enligt 2–2 b §§,*
- 2. myndighets förfarande med egendom som avses i denna lag.*

Paragrafen, som reglerar regeringens eller myndighets föreskriftsrätt, har kompletterats med en hänvisning till 2 b § den aktuella lagen. Dessutom har begreppet polismyndighet i andra punkten ersatts av myndighet.

10.4 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

5 kap. 3 §

Sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om chiffer, kod eller liknande metod som har till syfte att

- 1. underlätta befordran eller användning i allmän verksamhet av uppgifter utan att föreskriven sekretess åsidosätts, eller*
- 2. göra det möjligt att kontrollera om data i elektronisk form har förvanskats,*

om det kan antas att syftet med metoden motverkas om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur vägtrafikregistret för uppgift om körkorts referensnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att kontrollen av körkorts äkt-het motverkas om uppgiften röjs. Sekretess gäller också för uppgift om att en uppgift i vägtrafikregistret för fordon är fiktiv och för sådan verklig uppgift som ersatts av en fiktiv, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.

Paragrafens sista mening är ny och stadgar sekretess under vissa förutsättningar för uppgift om att en uppgift i vägtrafikregistret för fordon är fiktiv och för sådan verklig uppgift som ersatts av en fiktiv rörande spaningsfordon. Frågan om sådana uppgifter har behandlats i kapitel 8. Bestämmelsen har utformats med s.k. omvänt skaderekvisit (jfr regeringens kommande förslag rörande kvalificerade skydds-

identiteter). Sekretessen enligt den nya bestämmelsen bryter meddelarfriheten (16 kap. 1 § sekretesslagen)

7 kap. 21 §

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut av Kriminalvården, Kriminalvårdsnämnden, en övervakningsnämnd och inte heller annat beslut i ett kriminalvårdsärende enligt brottbalken eller lagstiftningen om kriminalvård i anstalt.

Sekretess gäller också hos regeringen i ärende om överförande av verkställighet av brottmålsdom för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte regeringens beslut i ärendet.

Sekretess enligt första stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till en åklagarmyndighet eller en polismyndighet, om

- 1. det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården,*
 - 2. det behövs för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet,*
- eller*
- 3. uppgiften angår misstanke om brott.*

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

Bestämmelsen i 7 kap. 21 § sekretesslagen reglerar den sekretess som gäller inom Kriminalvården till skydd för enskildas personliga förhållanden. Vi har i avsnitt 6.2.7 redovisat våra överväganden kring i vilken utsträckning denna sekretess bör påverka Kriminalvårdens möjligheter att lämna uppgifter till polisen.

Det nya tredje stycket i 7 kap. 21 § sekretesslagen innebär att sekretess enligt den bestämmelsen i vissa situationer inte hindrar att Kriminalvården lämnar uppgifter till polisen, Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Den första situation då sekretessen bryts är om det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården. Säkerheten inom kriminalvården är i första hand Kriminalvårdens ansvar (jfr SOU 2005:6 s. 41–42). Inom det ansvaret kan det dock finnas behov av att samarbeta med polisen. Kriminalvården kan

t.ex. behöva lämna viss information till polisen för att kunna få kompletterande information av betydelse för säkerheten.

Den andra situationen då sekretessen bör brytas är om det behövs för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet. Uppgifter som behövs för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet syftar främst på underrättelseinformation, dvs. information som samlats in, bearbetats och analyserats trots att det inte finns en konkret misstanke om att brott redan begåtts. Vi behandlar begreppet utförligt i avsnitt 6.2.7.

Den tredje situationen gäller att uppgiften angår misstanke om brott. Syftet med bestämmelsen är att Kriminalvården skall ha större möjligheter än enligt 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen att utan hinder av sekretess lämna uppgifter om konkreta brottsmisstankar till polis eller åklagare. Sekretess enligt 7 kap. 21 § kommer således inte att hindra att Kriminalvården lämnar uppgifter till polis eller åklagare som rör misstankar om brott med endast böter i straffskalan eller brott där det kan antas att påföljden kommer att stanna vid böter.

Den sekretessbrytande bestämmelsen gäller uppgifter som lämnas från Kriminalvården till polisen. Eftersom ekonomisk brottslighet på flera ställen i landet utreds av Ekobrottsmyndigheten kan Kriminalvården även lämna uppgifter dit med stöd av bestämmelsen. Bestämmelsen gäller uppgifter som angår misstankar om begångna brott. Därför kan Kriminalvården även lämna uppgifter till Åklagarmyndigheten med stöd av den sekretessbrytande bestämmelsen. Om någon av de uppräknade myndigheterna begär ut en uppgift som omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen, är Kriminalvården på grund av uppgiftsskyldigheten i 15 kap. 5 § sekretesslagen skyldig att lämna ut uppgiften.

9 kap. 17 §

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

- 1. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,*
- 2. i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,*
- 3. i angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetskyddslagen (1996:627),*
- 4. i åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets 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 Skatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

9. i särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänförs sig till registrering som avses i 15 kap. 1 §,

10. i register som förs av Tullverket enligt lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller som annars behandlas med stöd av samma lag,

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

Sekretess enligt första stycket 2 gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Av 12 kap. 2 § andra stycket framgår att även sekretessen enligt första stycket 1 är begränsad hos domstol.

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

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 hindrar inte att en uppgift lämnas från en åklagarmyndighet, en polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen till någon annan av dessa myndigheter i sådan verksamhet som avses i första stycket.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas från Ekobrottsmyndigheten eller en polismyndighet till Kriminalvården, om det behövs för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården eller för att upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet.

Utan hinder av sekretessen får en skadelidande, eller den som den skadelidande överlätit sin rätt till, ta del av en uppgift

1. i en nedlagd förundersökning eller i en förundersökning som avslutats med ett beslut om att åtal inte skall väckas,

2. i en annan brottsutredning som utförts enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken och som avslutats på annat sätt än med beslut att väcka åtal, med strafföreläggande eller med föreläggande av ordningsbot, eller

3. i en avslutad utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,

om den skadelidande, eller den som den skadelidande överlätit sin rätt till, behöver uppgiften för att kunna få ett anspråk på skadestånd eller på bättre rätt till viss egendom tillgodosett och det inte bedöms vara av synnerlig vikt för den som uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne att den inte lämnas ut.

Utan hinder av sekretessen får en uppgift också lämnas ut

1. till enskild enligt vad som föreskrivs i den särskilda lagstiftningen om unga lagöverträdare,

2. till enskild enligt vad som föreskrivs i säkerhetskyddslagen (1996:627) samt i förordning som har stöd i den lagen,

3. enligt vad som föreskrivs i lagen (1998:621) om misstankeregister, polisdatalagen (1998:622), lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet samt i förordningar som har stöd i dessa lagar,

4. till enskild enligt vad som föreskrivs i 27 kap. 8 § rättegångsbalken.

Utan hinder av sekretessen får polisen på begäran av den som lidit person- eller sakskada vid en trafikolycka lämna uppgift om identiteten hos en trafikant som haft del i olyckan.

Utan hinder av sekretessen enligt första stycket 1 får uppgift lämnas till konkursförvaltaren, om uppgiften kan antas ha betydelse för konkursutredningen.

Sekretess gäller inte för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet hos Säkerhetspolisen som avses i första stycket 1–4 eller 6 eller motsvarande verksamhet enligt äldre bestämmelser, om uppgiften har införts i en allmän handling före år 1949. I fråga om annan uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

I bestämmelsen regleras sekretess till skydd för den enskilde bl.a. i den brottsbekämpande verksamheten. Det nya femte stycket innehåller en bestämmelse som innebär att sekretess inte hindrar att en brottsbekämpande myndighet i den verksamheten lämnar uppgifter till en annan brottsbekämpande myndighet. Vi utvecklar våra överväganden kring detta i avsnitt 5.7.3. De brottsbekämpande myndig-

heterna är polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen.

Förslaget innebär att de brottsbekämpande myndigheterna inte behöver tillämpa någon av de övriga sekretessbrytande bestämmelserna (14 kap. 2 och 3 §§ samt 1 kap. 5 § sekretesslagen) vid utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 17 §. Behandlingen av uppgifter om enskilda inom den brottsbekämpande verksamheten kommer i fortsättningen enbart att regleras av registerförfattningar (t.ex. polisdatalagen).

Det nya *sjätte stycket* rör polisens och Ekobrottsmyndighetens möjligheter att lämna uppgifter till Kriminalvården. Vi presenterar våra överväganden beträffande detta i avsnitt 6.2.7. Utgångspunkten är att det måste finnas ett väl fungerande samarbete mellan polisen och Kriminalvården dels för att upprätthålla säkerheten inom kriminalvården, dels för att upptäcka och förhindra brottslig verksamhet. En del i ett sådant samarbete måste vara att myndigheterna kan utbyta information.

Den sekretessbrytande bestämmelsen avgränsas på liknande sätt som den i 7 kap. 21 § sekretesslagen. Överensstämmelsen kan dock inte bli fullständig, eftersom det är polisen som skall utreda brott. Någon motsvarighet till den sekretessbrytande bestämmelsen för uppgifter hos kriminalvården som angår misstankar om brott är således inte nödvändig.

Uttrycket upptäcka eller förhindra brottslig verksamhet har samma innebörd som i 7 kap. 21 § tredje stycket. Det syftar främst på underrättelseinformation, dvs. information som samlas in, bearbetas och analyseras trots att det inte finns en konkret misstanke om att brott redan begåtts.

Bestämmelsen omfattar uppgifter om alla typer av brott. Det finns således ingen begränsning till brott med viss straffskala.

Polisen och Ekobrottsmyndigheten kan på eget initiativ lämna uppgifter till Kriminalvården om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda. Vidare är de skyldiga att lämna ut uppgifter när Kriminalvården begär det och förutsättningarna är uppfyllda (15 kap. 5 § sekretesslagen). De utlämnade uppgifterna omfattas av sekretess enligt 7 kap. 21 § hos Kriminalvården.

De tidigare femte till nionde styckena är nu *sjunde till elfte styckena*.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:558) om vägtrafikregister

36 a §

Regeringen får medge att fiktiva uppgifter förs in i vägtrafikregistret för fordon som används av brottsbekämpande myndigheter i spaningsverksamhet.

Paragrafen är ny och ger regeringen möjlighet att medge att fiktiva uppgifter förs in i vägtrafikregistret för fordon som används av brottsbekämpande myndigheter i spaningsverksamhet. Frågan har behandlats i kapitel 8. Fiktiva uppgifter kan röra exempelvis ägarförhållanden och registreringsnummer.

10.6 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

20 §

Av förundersökningsprotokollet skall det framgå vem som är undersökningsledare, vem som har varit förhørsledare och vem som har sammanställt protokollet. Den som sammanställer protokollet skall i det ange när detta sker.

I protokollet skall antecknas:

*angivelsen eller vad som eljest föranlett förundersökningen,
tid och plats för företagande av åtgärder under förundersökningen,
iakttagelser vid brottsplatsundersökning,*

*utsagor av hörda personer samt erforderliga upplysningar om dem,
uppgift om den misstänkte medverkar i utredningen och i så fall på vilket sätt,*

uppgift huruvida den misstänkte var påverkad av starka drycker eller annat berusningsmedel vid brottets begående och huruvida brottet kan antagas stå i samband med missbruk av alkohol eller annat berusningsmedel av denne,

namn å förhörsvittne och övriga vid förhör närvarande,

beslut huruvida annan än förhörsvittne medgivits övervara förhör samt att vad som framkommit vid förhör ej må uppenbaras,

framställningar till rätten om vittnesförhör eller annan utredning under förundersökningen, om upptagande av bevisning jämlikt 23 kap.

15 § rättegångsbalken samt om föreläggande att förete skriftligt bevis eller tillhandahålla föremål för besiktning ävensom beslut däröver, sakkunnigytranden, beslut om uppgifter rörande användande av tvångsmedel, underrättelse till misstänkt jämlikt 23 kap. 18 § första stycket första meningen rättegångsbalken samt till misstänkt och hans försvarare enligt samma stycke fjärde meningen med angivande även av om de krävt ytterligare utredning eller i övrigt velat anföra något, anmaning enligt 2 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60), uppgift hurvida målsägande eller den som övertagit målsägandens anspråk ämnar föra ersättningstalan i anledning av brottet, erforderliga uppgifter om enskilt anspråk när åklagaren förbereder även talan därom och, om det är möjligt, den misstänktes yttrande över sådant anspråk, uppgift om uppmaning enligt 5 a §, ävensom vad i övrigt finnes vara av betydelse att anteckna i protokollet.

Protokoll skall innehålla erforderliga diarieuppgifter, såsom nummer å inkommen angivelse och aktnummer (dossiernummer), ävensom kort beteckning av saken.

Bestämmelsen har kompletterats med en regel om att det i förundersökningsprotokollet skall antecknas om den misstänkte medverkat i utredningen och i så fall på vilket sätt. Syftet är att ge ett bra underlag för bedömningen av om en lindrigare påföljd kan väljas enligt den föreslagna lydelsen av 29 kap. 5 § första stycket 3 brottsbalken. Vi utvecklar våra överväganden kring detta i avsnitt 3.7.2.

10.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:682) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården

44 §

Chefen för Rikspolisstyrelsen och de personer inom myndigheten som denne utser får ha direktåtkomst till uppgift om en person finns registrerad i säkerhetsregistret.

Uppgifter i säkerhetsregistret får, efter prövning av chefen för Kriminalvården eller av de personer som denne utser, även lämnas ut till Regeringskansliet om uppgiften kan antas ha betydelse i ärende om nåd

i brottmål, utvisning, särskild utlänningskontroll eller i ärende enligt 31 § eller 58 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

Förslaget innebär att det nuvarande första stycket andra meningen och andra stycket tas bort. Första stycket andra meningen innebär att Rikspolisstyrelsen under vissa förutsättningar får lämna ut en uppgift den har fått genom direktåtkomst till säkerhetsregistret. Frågan om Rikspolisstyrelsen kan lämna ut en uppgift regleras i sekretesslagen, polisdatalagen och polisdataförordningen. Den borttagna bestämmelsen kunde dock ge intryck av att begränsa möjligheterna till utlämnande. Vi diskuterar detta närmare i avsnitt 6.2.7.

Enligt det borttagna andra stycket gällde att uppgifter i Kriminalvårdens säkerhetsregister får lämnas ut till en polismyndighet endast om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i brottsutredande verksamhet, andra brottsbekämpande åtgärder eller för att upprätthålla ordningen och säkerheten inom kriminalvårdens verksamhet. Denna tidigare lydelse av bestämmelsen kunde i vissa fall innebära ett större hinder mot uppgiftslämnande från Kriminalvården till polisen än förslaget till nytt tredje stycke i 7 kap. 21 § sekretesslagen. Vi har i avsnitt 6.2.7 gjort den avvägning mellan behovet av informationsutbyte och integritet som ligger till grund för den sekretessbrytande bestämmelsen i 7 kap. 21 §. Det finns inget ytterligare behov av inskränkningar i möjligheterna att lämna uppgifter från Kriminalvården till polisen.

Polisens möjligheter att använda uppgiften i sin egen underrättelseverksamhet är alltså begränsad av bestämmelserna i polisdatalagen och polisdataförordningen. Det innebär bl.a. att uppgifter får registreras i kriminalunderrättelseregistret endast om de rör brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet två års fängelse eller mer. Detsamma gäller Ekobrottsmyndighetens möjligheter att använda uppgifter ur säkerhetsregistret i sin underrättelseverksamhet.

Kommittédirektiv



En beredning för rättsväsendets utveckling

Dir.
2000:90

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En beredning tillkallas med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen blir att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. När det gäller lagföringen av brott skall beredningen särskilt undersöka möjligheterna att förkorta den genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Beredningen skall också särskilt överväga på vilket sätt brottsutredningsverksamheten kan förbättras. Beredningen skall vidare uppmärksamma frågor om myndigheters lokalisering. I beredningens uppgift skall även ingå att överväga frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet. Beredningens överväganden bör kunna leda till förslag som kan komma att innefatta allt från författningsändringar till ändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär.

Beredningens arbete skall ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet och därvid ta hänsyn till det utvecklingsarbete som pågår. Detta utgör en fortsättning på och ett komplement till det arbete som redan inletts mellan företrädare för myndigheterna inom rättsväsendet och Regeringskansliet.

Delbetänkanden skall presenteras av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast före utgången av år 2003 redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

Bakgrund

Målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet (prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.3.1, bet. 2000/01:JuU1). Här ligger bl.a. krav på att brott skall klaras upp samt leda till lagföring så snabbt och effektivt som möjligt utan att rättssäkerhetskraven åsidosätts. I syfte att uppnå detta har ett omfattande utvecklingsarbete bedrivits inom rättsväsendet under senare år. Sverige har vid en internationell jämförelse kommit långt i arbetet med att skapa ett rättsväsende som svarar mot högt ställda krav på snabbhet, effektivitet och rättssäkerhet. Samarbetet mellan rättsväsendets olika myndigheter utvecklas positivt. Samverkan är etablerad i många olika former och på flera nivåer.

Denna positiva utveckling till trots har ibland frågor av t.ex. administrativ, organisatorisk och författningsmässig karaktär betraktats utan tillräcklig samordning. Processer som hänför sig till gränssnitten mellan myndigheterna förtjänar således att ägnas ytterligare uppmärksamhet. En utvecklad och djupgående myndighetssamverkan som ett sätt att uppnå bl.a. en ökad snabbhet och effektivitet bör ha förutsättningar att få större genomslag. Samverkan skall ske med respekt för den grundläggande rollfördelningen mellan rättsväsendets myndigheter. Denna rollfördelning utgör ytterst en garanti för den demokratiska rättsstaten. I detta sammanhang måste främst domstolarnas och domarnas oberoende och särskilda roll framhållas.

En utgångspunkt bör kunna vara att en ökad samverkan myndigheter emellan samt en helhetssyn på rättsväsendet och ett flödesorienterat tänkesätt kan bidra till ökad effektivitet, snabbhet och rättssäkerhet. Det bör också bidra till att allmänheten uppfattar myndigheterna som mera tillgängliga och att stärka uppfattningen om en bra information och ett positivt bemötande.

Behov av en reformering

Allmänna utgångspunkter

Det fortsatta reformarbetet bör liksom hittills utgå från ett medborgarperspektiv och en helhetssyn på verksamheten inom rättsväsendet (jfr prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.4.1). Medborgarperspektivet innebär att det alltid är nyttan för den enskilde medborgaren av tillänkta förändringar och reformer som skall stå i fokus. Helhetssynen innebär bl.a. att konsekvenserna för samtliga myndig-

heter av tilltänkta reformer och förändringar måste beaktas. Hinder av administrativ, organisatorisk och författningsmässig art som motverkar en snabb, effektiv och rättssäker hantering inom rättsväsendet bör identifieras och – i den mån det är möjligt och önskvärt – undanröjas. En långtgående myndighetssamverkan – med fortsatt bibehållen respekt för den grundläggande rollfördelningen – skall eftersträvas. Rättskedjerspektivet, där samverkan och sambanden mellan myndigheterna poängteras, tillsammans med medborgarperspektivet skall således utgöra ledstjärnor i arbetet.

När det gäller innebörden av uttrycket rättsväsendet skall framhållas att i detta sammanhang avses – om inte annat uttryckligen anges – myndigheter som omfattas av politikområdet rättsväsendet. I det följande redovisas ett antal områden där det bör finnas utrymme för förändringar av olika slag. För närvarande intar därvid frågor om minskade genomströmningstider i brottmål, den brottsutredande verksamheten, myndigheters lokalisering, utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet en central plats. I ett senare skede kan det också bli aktuellt att mera direkt inrikta sig mot andra frågor, t.ex. sådana som rör tvistemål och förvaltningsmål. Regeringen återkommer i så fall till dessa frågor. Här skall framhållas att det arbete med att utveckla och reformera rättsväsendet som nu och i framtiden bedrivs av rättsväsendets myndigheter och av regering och riksdag inte får hämmas av den tillkallade beredningens uppdrag. Det är tvärtom viktigt att detta reformarbete fortsätter med oförminskad kraft. Ett exempel på vad som pågår inom detta område är reformeringen av tingsrättsorganisationen.

De frågor som behandlas i det följande hör nära samman med och går delvis in i varandra. Så torde t.ex. en väl fungerande brottsutredningsverksamhet vara en förutsättning för ett snabbare flöde genom brottmålskedjan. Myndigheters lokalisering bör även ha betydelse för en effektiv och snabb hantering etc.

Minskade genomströmningstider i brottmål

En huvuduppgift i ett framtida reformarbete är att se över rättsväsendets hantering av brottmål för att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta de totala genomströmningstiderna.

Det kan här vara relevant att återge viss statistik som rör genomströmningstider i brottmål.

Antalet till polisen inkomna ärenden utgjorde ca 1 160 000 år 1997, 1 170 000 år 1998 och 1 164 000 år 1999. De balanserade ärendena minskade med drygt 23 000 ärenden eller med 12 procent mellan 1997 och 1998 samt med 2 procent mellan 1998 och 1999 (se prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.6.1 samt prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.3.4). Trots de minskade balanserna ökade andelen balanserade ärenden som var äldre än tolv månader från 22 procent vid utgången av år 1997 till 24 procent vid utgången av år 1998. Vid utgången av år 1999 hade denna andel dock minskat till 19 procent. Genomströmningstiderna blev under perioden 1997–1999 längre inom nästan samtliga områden. Inom närpolisen har dock den genomsnittliga handläggningstiden inte ökat nämnvärt. Vid utgången av år 1999 var den 67 dagar. Antalet ärenden som redovisats till åklagare minskade från 192 482 ärenden år 1997 till 185 430 ärenden år 1998. År 1999 minskade antalet ytterligare till 168 228 ärenden. Ur polisens årsredovisning för 1999 framgår att den genomsnittliga genomströmningstiden nu är för t.ex. våldsbrottsärenden 143 dagar, narkotikabrottsärenden 81 dagar och tillgrepps- och skadegörelsebrott 24 dagar.

Det finns naturligtvis flera förklaringar till de ökande genomströmningstiderna. Så förlänger, statistiskt sett, t.ex. avarbetningar av balanser av äldre mål den genomsnittliga genomströmningstiden för nya mål/ärenden.

Runt om i landet pågår nu en rad försöksprojekt som syftar till att, inom ramen för gällande regelverk, förkorta de totala genomströmningstiderna från brottsanmälan till dom. De första projekten startade för ca ett och ett halvt år sedan i Handen och i Jönköping. Ett av flera medel som man i projekten har använt för att minska genomströmningstiderna har varit att öka parallelliteten i handläggningen. Det innebär att nästa led i kedjan påbörjar handläggningen innan det tidigare ledet är helt klart med sin del. Man har också – i detaljerna – sett över rollfördelningen mellan framför allt polis och åklagare men även mellan åklagare och tingsrätt. En positiv effekt – vid sidan av minskade genomströmningstider – av det utökade samarbetet på dessa orter uppges för t.ex. domstolarnas del ha varit att antalet inställda huvudförhandlingar har minskat.

Det finns inte några givna svar på frågan hur brottmålsprocessen kan effektiviseras och förbättras. En författningsöversyn i syfte att skapa ett permanent snabbt förfarande i brottmål bör dock kunna övervägas. För att nämna några exempel skulle det inom ramen för en sådan översyn kunna vara aktuellt att t.ex. se över rollfördelningen

inom brottmålskedjan men också att överväga att införa särskilda tidsfrister för olika led i brottmålsprocessen. Frågan om tidsfrister är emellertid komplicerad, bl.a. eftersom detta skulle komma att innebära en ytterligare prioritering av vissa brottmål vid sidan av de prioriteringar som redan finns. Samtidigt måste också beaktas att ett snabbförfarande inte får leda till sämre rättssäkerhet för den som är berörd av brottsutredningen.

Det kan också finnas anledning att överväga vilken omfattning som brottsutredningarna måste ha i olika situationer. Det är möjligt att förenklingar kan genomföras i detta avseende som i kombination med andra åtgärder kan leda till en snabbare genomströmning. Även frågor om dokumentationskraven under en förundersökning kan vara aktuella att överväga i detta sammanhang.

Det finns naturligtvis även andra åtgärder än en författningsöversyn som kan vara aktuella. Det kan t.ex. gälla allt från att se över administrativa rutiner till frågan om harmonisering av organisationer.

En särskild fråga när det gäller att förkorta genomströmningstiderna är möjligheterna att utnyttja modern teknik. Den moderna tekniken bör i långt större utsträckning än i dag kunna bidra till att stödja brottmålsprocessen och därigenom också medverka till att förkorta genomströmningstiderna i rättsväsendet. Inom detta område bör det således finnas utrymme för förändringar av olika slag.

Den brottsutredande verksamheten m.m.

Hanteringen av brottmål intar en central plats inom rättsväsendet. I brottmålskedjan intar brottsutredningarna hos polisen en särställning. Frågan om hur denna utredningsverksamhet skall kunna ytterligare förbättras bör också hamna i fokus i det fortsatta reformarbetet.

Brottsutredningar bedrivs i dag inom polisen på olika nivåer, nämligen hos närpolisen samt vid kriminal- och länskriminalavdelningar. Viss brottsutredande verksamhet bedrivs centralt vid Rikspolisstyrelsen hos Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Även i den lokala polisens utryckningsverksamhet bedrivs brottsutredning i form av s.k. förstahandsåtgärder.

För närvarande arbetar cirka 30 procent av landets 16 200 poliser med brottsutredningar. Av dessa beräknas ca 1 200 vara närpoliser medan 3 700 arbetar vid kriminal- och länskriminalavdelningarna (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001–2003, avsnitt 7.3).

En stor del av landets brottsutredningar avseende ekonomisk brottslighet bedrivs av poliser som är inkommenderade att tjänstgöra vid Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten – som är en åklagarmyndighet – inrättades den 1 januari 1998. Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten har inneburit att två av länkarna i den s.k. brottmålskedjan i viktiga avseenden har kommit närmare varandra med betydande effektivitetsvinster som följd. Vid myndigheten arbetar åklagare, poliser och även andra specialister i nära samverkan med varandra. Under år 1999 tjänstgjorde i genomsnitt 387 personer vid Ekobrottsmyndigheten. Av dessa var 194 anställda vid myndigheten. Övriga 193 var poliser.

Även vid skattemyndigheterna bedrivs i dag brottsutredande verksamhet. Denna verksamhet utförs vid skattebrottsenheterna, som inrättades under år 1998. Enheterna har bedrivit operativ verksamhet med inriktning på skatte- och bokföringsbrott sedan våren 1999. Under år 2000 tjänstgjorde ca 100 personer vid skattebrottsenheterna och en ytterligare utbyggnad planeras. Enheterna har inneburit ett resurstillskott för utredning av ekonomisk brottslighet.

Tullverket har ansvaret för utredning av alla smugglingsbrott. Brottsutredningarna verkställs av särskilda tullkriminalenheter inom verket. Enheterna är organisatoriskt åtskilda från den fiskala verksamheten. Personalen vid tullkriminalenheterna är tulltjänstemän som har fått kompletterande utbildning för handläggning av brottsutredningar. Under år 2000 tjänstgjorde ca 94 personer vid enheterna.

Uppklaringsprocenten för samtliga brott år 1998 var 27 procent. Samma år uppgick uppklaringsprocenten för brott mot brottsbalken till 20 procent. Andelen uppklarade brott har minskat successivt, främst sedan början av 1980-talet. Det har dock skett en tydlig förbättring under de senaste två åren (uppgifterna är hämtade ur Brottsförebyggande rådets kriminalstatistik och Brottsförebyggande rådets tidskrift, APROPÅ nr 2/2000 s. 30 f).

Det totala antalet ärenden som redovisades från polisen till åklagare minskade med 9 procent mellan åren 1998 och 1999. Betydande minskningar i denna del gällde för tillgrepps- och skadegörelsebrott, våldsbrott, övriga brott och ekobrott (uppgifterna är hämtade ur Polisens årsredovisning för 1999). Endast 14 procent av polisens ärenden överlämnas nu till åklagare mot 26 procent vid mitten av 1990-talet. Drygt en miljon ärenden lades ned eller skrevs av under år 1998 på grund av att spaningsuppslag saknades eller spaningarna inte gett något resultat (uppgifterna är hämtade ur den s.k. SAMRED-rapporten 991011 från Justitiedepartementet).

Under senare tid har det, från olika håll, framförts vissa synpunkter när det gäller den brottsutredande verksamheten.

Riksåklagaren har konstaterat att möjligheten att klara upp ett brott väsentligt har minskat under hela 1990-talet. Riksåklagaren framhåller att det inom hela åklagarorganisationen finns en oro för att polisens resurser för den brottsutredande verksamheten inte tillgodoser de krav som måste ställas på en av de kanske viktigaste funktionerna i ett rättssamhälle, nämligen att de brott som har begåtts skall klaras upp och leda till lagföring. Det gäller en oro för såväl kvalitet som kvantitet. Riksåklagaren har från åklagarväsendet inhämtat att kvalitén på polisutredningarna ofta inte uppnår en godtagbar nivå och att det i mycket stor utsträckning krävs kompletteringar av utredningarna såväl vad gäller rena formella krav som mer materiellt inriktade uppgifter. Riksåklagaren uppger också att många åklagare upplever att de får ”kämpa om utredningsmän” och att det blir allt svårare att driva utredningar med de krav som nu gäller i fråga om förbättrad lagföring och kortare handläggningstider (uppgifterna är hämtade ur Riksåklagarens budgetunderlag för år 2001).

Granskningskommissionen i anledning av brottsutredningen efter mordet på Olof Palme har i sitt betänkande pekat på brister och oklarheter i brottsutredningssystemet (SOU 1999:88). I betänkandet behandlas således frågor om bl.a. ansvars- eller rollfördelningen mellan polis och åklagare samt förundersökningsledarskapets innebörd.

När det gäller frågan hur utredningsverksamheten hos polisen bör vara organiserad har riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen uttalat att regeringen bör se över denna fråga och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen (bet. 1999/2000:JuU11, rskr. 1999/2000:211).

Rikspolisstyrelsen har uppgett att den brottsutredande verksamheten, till följd av resursläget, inte är helt tillfredsställande (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001–2003, avsnitt 6.4). Rikspolisstyrelsen har dock framhållit att en av orsakerna till att antalet ärenden som redovisats till åklagare har minskat är de nya reglerna om ledningen av förundersökningen i brottmål, det s.k. fördelningscirkuläret. Dessa har inneburit att polisen har fått större möjligheter att på egen hand slutföra handläggningen av vissa ärenden. Även förändringar i antalet till polisen inkomna ärenden har lyfts fram när det gäller antalet ärenden som redovisas till åklagare (uppgifterna är hämtade ur Polisens årsredovisning för år 1999).

Det pågår arbete inom såväl polis- som åklagarväsendena för att förbättra den brottsutredande verksamheten. Samtidigt finns det skäl att i det fortsatta utvecklingsarbetet fokusera än mer på denna verksamhet. Det finns naturligtvis inget enkelt svar på frågan hur det går att uppnå en bättre fungerande sådan verksamhet. Ett brett angreppssätt bör därför anläggas där såväl ny lagstiftning som administrativa och organisatoriska förändringar övervägs. Även frågor om rollfördelning, utveckling av arbetsmetoder, möjlighet att utnyttja modern teknik, utbildning och kompetensutveckling samt rekrytering bör kunna övervägas i detta sammanhang. Samarbete och samverkan inom rättsväsendet bör utgöra ledstjärnor i arbetet.

Vad gäller rättsväsendets och särskilt polisens arbetsmetoder finns det anledning att överväga om det behövs författningsändringar som kan förbättra möjligheterna att förhindra, avslöja, utreda eller lagföra brott. Inte minst gäller det brott av organiserad eller annan allvarlig karaktär. I det sammanhanget kan det t.ex. finnas anledning att överväga frågor om tvångsmedel.

Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet

Vid sidan av de reformer som rör redovisade områden kan sägas ligga frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet. När det gäller den framtida utvecklingen bör dock på nytt framhållas att frågorna hör ihop på ett eller annat sätt. Frågor som rör utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet bör således kunna vara aktuella även vid överväganden som gäller t.ex. minskade genomströmningstider i brottmål och den brottsutredande verksamheten.

Brottsutvecklingen har inneburit att det ställs allt större krav när det gäller kompetens, skicklighet och effektivitet. Rättsväsendets myndigheter utvecklar också fortlöpande sin verksamhet för att kunna möta dessa krav. Här redovisas i korthet vad som pågår på detta område inom polis-, åklagar- och domstolsväsendena.

Polisutbildningen har genomgått stora förändringar under de senaste åren. Den nya grundutbildningen startade i januari 1998 vid Polishögskolan i Solna. Ett nytt antagningssystem tillämpas och utbildningen bygger på en ny metodik. Umeå universitet har fått ansvaret att vid sidan av Polishögskolan bedriva grundutbildning för poliser. Inom Rikspolisstyrelsen övervägs nu om utbildningen också

skall förläggas till ytterligare någon eller några orter i de södra delarna av landet.

Polismyndigheterna har utarbetat chefsförsörjningsprogram och planer för kompetensförsörjning. Flera myndigheter har ett samarbete i dessa frågor med universitet och högskolor. Ledarskapscentrum vid Polishögskolan har tillkommit för att stödja polismyndigheterna i deras arbete med chefsförsörjning och chefsutveckling. Polishögskolan erbjuder vidareutbildning till samtliga polismyndigheter och flera av utbildningarna är öppna för civilanställd personal och deltagare från övriga rättsväsendet.

Även åklagarväsendet utvecklar fortlöpande sin verksamhet för att kunna möta de krav som ställs på en modern organisation inom rättsväsendet. Inom åklagarväsendet genomförs därför betydande utbildningssatsningar för åklagarna. Det finns numera ett stort antal åklagare med specialistkompetens på de kriminalpolitiskt prioriterade områdena. Under år 2000 har alla specialiståklagare påbörjat en 3-årig högre åklagarutbildning som bl.a. tar sikte på olika brottstyper, t.ex. gränsöverskridande grov brottslighet, grova vålds- och narkotikabrott samt grova sexualbrott mot barn. Dessutom får samtliga åklagare som genomgått grundkursen för åklagare fortlöpande vidareutbildning varje år. Under 1999 ökade antalet utbildningsdagar från 4 till 17. Utvecklingen inom åklagarväsendet har fört med sig att det numera finns goda möjligheter till individuell utveckling och verksamhetsanpassad kompetens för åklagarna.

Inom domstolsväsendet genomförs nu utbildningsåtgärder i enlighet med en av Domstolsverket tillsammans med domstolarna utarbetad plan för domstolsanställda. Genom denna nya utbildningsplan kommer antalet kurser att utökas för samtliga personalkategorier. Utbildningsinsatser för icke ordinarie domare kommer sannolikt att utökas ytterligare till följd av det uppdrag som regeringen lämnade till Domstolsverket i regleringsbrevet för år 2000 avseende utformningen av domarutbildningen. Ordinarie domare kommer under de första anställningsåren att kallas till sammanlagt fem veckors obligatorisk utbildning. Samtliga domare kommer fortsättningsvis att kallas till en veckas återkommande utbildning vart tredje år. I övrigt erbjuds ett omfattande utbud av fördjupningskurser och specialkurser i olika ämnen. Samarbetet med universitet och högskolor kommer att utökas. Enligt utbildningsplanen kommer även övrig personal att kallas till baskurser, grundkurser, påbyggnadskurser och återkommande utbildning.

När det gäller domarutbildningen har regeringen fattat beslut om att den praktiska tjänstgöringen i underrätt skall förlängas från ett till två år. Regeringen har dessutom för avsikt att i särskild ordning se över domarutbildningen i ett bredare perspektiv (se regeringens skrivelse [1999/2000:106] Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan).

Här kan också nämnas den högre utbildning i tillämpad kriminologi som Brottsförebyggande rådet bedriver tillsammans med kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Utbildningen, som startade vårterminen 1999, ger 40 universitetspoäng och vänder sig till all personal inom rättsväsendet. Hittills har 110 personer antagits till utbildningen.

Det finns även i fortsättningen skäl att följa det arbete som pågår – i detta sammanhang – för att förvissa sig om att utvecklingen sker samordnat och med en helhetssyn för ögonen. Ett reformbehov inom nu aktuellt område kan handla om allt från gemensam utbildning och utbytestjänstgöring till behörighetskrav för de olika yrkesbanorna och arbetsuppgifter inom ramen för dem.

Lokaliseringsfrågor

En annan fråga gäller myndigheters lokalisering. Vid överväganden om myndigheters lokalisering innebär det anlagda helhetsperspektivet att myndigheternas planering av var viss verksamhet skall lokaliseras måste samordnas. Om t.ex. kriminalvården planerar var häkten skall lokaliseras får detta konsekvenser även för polisen när det gäller t.ex. lokalisering av arrester. Å andra sidan är kriminalvårdens transportorganisation beroende av var tingsrätterna är lokaliserade. Även åklagarna är beroende av och tjänar på korta avstånd till tingsrätterna etc.

Medborgarperspektivet innebär i detta sammanhang att det inte skall vara orimliga geografiska avstånd mellan medborgarna och rättsväsendets myndigheter. Å andra sidan bör man beakta att myndigheternas verksamhet ställer olika krav på närhet. Detta förhållande leder till att vissa av rättsväsendets myndigheter bör finnas lokaliserade till många orter över hela landet.

De omorganisationer av framför allt polis- och åklagarväsendena som ägt rum under senare år har på många orter fått till följd att de geografiska avstånden mellan utredningspersonalen och åklagarna har ökat. Det har framförts att det i sin tur har inneburit försämringar

när det gäller det faktiska utredningsarbetet och samarbetet mellan polis och åklagare. Det finns nu skäl att överväga vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att i möjligaste mån överbrygga de hinder som uppstått genom organisationsförändringarna.

Här kan nämnas att i det arbete som nu pågår i särskild ordning med att reformera tingsrättsorganisationen utgör bl.a. den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter en viktig komponent.

Även för övriga delar av rättsväsendet och alldeles oavsett om organisationsförändringar har ägt rum finns det skäl att ägna lokaliseringsfrågor särskild uppmärksamhet. En fråga som bör vara aktuell att överväga i detta sammanhang är om det finns behov av ett särskilt "samordningsforum" för lokaliseringsfrågor inom hela rättsväsendet. Vid ett sådant forum skulle myndigheterna ha att t.ex. presentera sina såväl kortsiktiga som långsiktiga planer i lokaliseringsfrågor. Även andra frågor som hör samman med var viss verksamhet skall vara lokaliserad bör kunna diskuteras och samordnas inom ramen för ett sådant forum.

Uppdraget

En särskild beredning tillkallas med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen blir att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete.

En viktig uppgift för beredningen är att bidra till att utvecklingsarbetet inom rättsväsendet sker samlat och utifrån ett helhetsperspektiv.

Målet för beredningen skall vara att bidra till att uppnå en ökad kvalitet i vid bemärkelse inom hela rättsväsendet. Beredningen skall därvid särskilt uppmärksamma frågor om en effektivare lagföring för brott och kortare genomströmningstid för mål och ärenden. I det sammanhanget skall beredningen överväga om det behövs förändringar i de regelsystem som styr främst polisens spanings- och utredningsverksamhet, åklagarnas verksamhet samt rättegångsförfarandet. Beredningen bör även överväga om det behövs några organisatoriska åtgärder på detta område.

Beredningen skall kontinuerligt kartlägga och följa det utvecklingsarbete som äger rum inom rättsväsendet. Resultaten av de granskningar av rättsväsendets myndigheter som har gjorts i olika samman-

hang bör analyseras och beaktas. Beredningen skall fortlöpande identifiera organisatoriska, administrativa och författningsmässiga hinder för en rationell och effektiv verksamhet. Beredningen skall vidare bedöma och utveckla andras och egna förslag och idéer och därefter initiera det arbete som krävs. Här skall framhållas att den formella kompetensen att genomföra förändringar i vissa fall ligger hos myndigheterna och i andra fall hos regering och riksdag. Beredningens uppdrag innebär i detta hänseende självfallet ingen förändring. I många fall kan beredningen fullgöra sitt uppdrag genom att ta initiativ till att myndigheterna uppmärksammas på att det finns ett behov av förändring och sedan överlämna åt myndigheterna att själva besluta om åtgärder eller om att lägga fram förslag. I andra fall krävs att beredningen själv lägger fram förslag. Det får bli en uppgift för beredningen att från fall till fall ta ställning till vilken väg som bör väljas.

En del frågor som ligger inom ramen för beredningens uppdrag kan vara föremål för redan pågående arbete inom Regeringskansliet eller hos någon myndighet. Det är inte avsikten att sådant arbete skall avstanna eller försenas genom tillsättandet av beredningen. I sådana fall förutsätts i stället att beredningen och berörda parter kommer överens om hur arbetet i fortsättningen skall bedrivas. Under den tid som beredningen arbetar kan det också framträda nya områden där ett reformbehov föreligger. Även i sådana fall får det förutsättas att beredningen och berörda parter kommer överens om hur arbetet skall bedrivas.

En aktiv medverkan från rättsväsendets myndigheter är en nödvändig förutsättning för att utvecklingsarbetet skall kunna bli framgångsrikt. Hinder för ett snabbt och effektivt flöde genom rättskedjan identifieras bäst med hjälp av dem som rent faktiskt arbetar inom rättsväsendet. Beredningens arbete skall således ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet. För detta ändamål skall inrättas särskilda referens- och arbetsgrupper.

Inom de områden som här redovisas bör det finnas utrymme för förändringar av olika slag. Beredningen är oförhindrad att ta upp även andra frågor som arbetet ger anledning till och som gäller utvecklingen av rättsväsendet. För domstolarnas del kan det t.ex. gälla handläggningen av tvistemål och övriga domstolsuppgifter.

Beredningens arbete skall dock, åtminstone tills vidare, såvitt gäller domstolsväsendet endast omfatta verksamheten vid de allmänna domstolarna. Detta hindrar emellertid inte att beredningen när den lägger

fram sina förslag kan ta hänsyn till att de lösningar som tas fram kan komma till användning också inom domstolsväsendet i övrigt.

I det följande redovisas några frågor som beredningen särskilt bör uppmärksamma inom ramen för sitt arbete.

Minskade genomströmningstider i brottmål

En huvuduppgift för beredningen är att se över rättsväsendets hantering av brottmål i syfte att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta den totala genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Beredningen bör här kunna lämna förslag till åtgärder av olika slag. Dessa förslag kan komma att innefatta allt från att identifiera behov av författningsändringar till att ta fram färdiga förslag till sådana. Även förslag till förändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär bör kunna ingå i beredningens överväganden. Frågor om utbildning och kompetensutveckling skulle också kunna bli aktuella att överväga i detta sammanhang.

Det är också en uppgift för beredningen att överväga på vilket sätt den moderna tekniken på ett bättre sätt än i dag kan stödja brottmålsprocessen och därigenom också bidra till bl.a. kortare genomströmningstider. Uppdraget i denna del innefattar även att undersöka om det i lagstiftningen finns hinder mot ett effektivt utnyttjande av IT-stödet i rättsväsendets verksamhet.

Den brottsutredande verksamheten m.m.

En annan huvuduppgift för beredningen, som hör nära samman med den föregående, är den brottsutredande verksamheten. En väl fungerande brottsutredningsverksamhet torde vara en grundförutsättning för en hög uppklaringsprocent samt ett snabbare flöde genom brottmålskedjan.

Beredningen skall överväga på vilket sätt denna verksamhet kan förbättras. Frågan bör närmas utifrån ett brett angreppssätt och kan komma att innefatta överväganden som innebär förslag till förändringar av såväl författningsmässig som administrativ och organisatorisk karaktär. Även frågor om rollfördelning, utveckling av arbetsmetoder, möjligheter att utnyttja modern teknik, utbildning och kompetensutveckling samt rekrytering bör kunna ingå i övervägan-

dena. För att nå målen när det gäller kriminalpolisverksamheten är det nödvändigt att beredningen också i viss utsträckning behandlar frågor om ordningspolisverksamheten. Det är emellertid inte avsikten att beredningen mera allmänt skall göra någon översyn av arbetsmetoderna inom ordningspolisverksamheten.

Beredningens överväganden när det gäller frågor av författningsmässig karaktär kan innebära allt ifrån att identifiera behov av författningsändringar till att presentera färdiga förslag till sådana.

Såvitt avser beredningens överväganden av författningsmässig karaktär och frågor om arbetsmetoder är det motiverat att även inbegripa Tullverkets och skattemyndigheternas brottsutredande verksamhet i beredningens uppdrag.

När det gäller frågor av organisatorisk karaktär skall det i beredningens uppdrag även ingå att se över frågan om en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen och jämföra detta med andra alternativ.

Beredningen skall vidare beakta de synpunkter som framförs i Granskningskommissionens betänkande (SOU 1999:88) såvitt gäller den brottsutredande verksamheten. Det innebär att beredningen skall ha till uppgift att bl.a. se över frågan om ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare.

Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet

Beredningen skall följa det arbete som pågår inom rättsväsendet när det gäller utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet. Beroende på resultatet av denna kartläggning bör beredningen kunna lämna förslag som syftar till att uppnå största möjliga samordning även inom detta område. Beredningens överväganden kan komma att handla om gemensam utbildning och gemensamma utbildningsinstitutioner samt olika former av utbytestjänstgöring inom rättsväsendet. Även frågor om behörighetskrav för yrkesbanorna inom rättsväsendet eller för fullgörandet av särskilda uppgifter där kan ingå i övervägandena.

Lokaliseringsfrågor

Beredningen skall överväga om det finns anledning att ta några initiativ när det gäller att få till stånd en ökad samordning mellan rätts-

väsendets myndigheter i lokaliseringsfrågor. Det kan t.ex. ifrågasättas om det finns behov av ett särskilt "samordningsforum" där myndigheterna hade att presentera såväl sina kortsiktiga som långsiktiga planer i lokaliseringsfrågor. Om beredningen kommer fram till att så är fallet bör man också kunna redovisa på vilket sätt och i vilka former ett sådant forum skulle kunna verka.

Övrigt

Förutom att beredningen skall arbeta med referens- och arbetsgrupper bör beredningen särskilt uppmärksamma behovet av samråd med dels berörda myndigheter inom rättsväsendet, dels sådana utredningar som initieras under beredningens arbete och som kan ha samband dess uppdrag.

Beredningen bör samråda med

- 1999 års rättegångsutredning (Ju 1999:11),
- utredningen om genomförandet av polisregisterlagstiftningen (Ju 2000:01) samt
- Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (dnr Ju96/3163).

Beredningen bör dessutom hålla kontakt med den arbetsgrupp inom domstolsväsendet som arbetar med processrättsliga frågor.

Beredningen bör hålla sig informerad om den fortsatta beredningen med anledning av betänkandena Den centrala polisen (SOU 2000:25) och Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd – (SOU 2000:88).

Förslag skall presenteras i delbetänkanden av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast före utgången av år 2003 redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inläst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknytningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring.
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.
37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.

38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terrånghjulning. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdes-skatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvägen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASKatt! – beskattning av avfall som deponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning N.
67. Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. M.
68. Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Fi.
69. Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. Ju.
70. Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. Ju.
71. Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. Fö.
72. Alkolås – nyckel till nollvisionen. N.
73. Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet.
+ Bilagor. S.
74. Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. Jo.
75. Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. Jo.
76. Fiskevårdens finansiering. Jo.
77. Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2. M.
78. Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. U.
79. Vem får jaga och fiska? Historia, folk-rätt och miljö. Jo.
80. Uppdragsarkeologi i tiden. U.
81. Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården.
+ Särtryck: Mål och förslag.
+ Bilaga: Kunskapsöversikt. S.

82. Personer med tungt missbruk.
Stimulans till bättre vård och behandling. S.
83. Kärnavfall – kostnader och finansiering. M.
84. En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare. Ju.
85. Tillsyn på försäkringsområdet. Fi.
86. Ågaransvar vid trafikbrott. N.
87. Svårnavigerat? Premiepensionssparande på rätt kurs. Fi.
88. Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn. S.
89. Bevakning av kollektivavtals efterlevnad. N.
90. Abort i Sverige. S.
91. Agenda för mångkultur.
Programförklaring och kalendarium för Mångkulturåret 2006. U.
92. Styrningen av insatsförsvaret. Fö.
93. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning. N.
94. Kunskap för biologisk mångfald – inventera mera eller återvinn kunskapen? M.
95. Nyttiggörande av högskoleuppfindingar. U.
96. En effektiv förvaltning för insatsförsvaret. Fö.
97. När en räcker. Mastdelning för miljön. N.
98. Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård. Jo.
99. Vissa företagsskattefrågor. Fi.
100. På den assistansberättigades uppdrag. God kvalitet i personlig assistans – ändamålsenlig användning av assistansersättning. S.
101. Utan timplan – för målinriktat lärande. U.
102. Utan timplan – forskning och utvärdering. U.
103. Anhörigåterförening. UD.
104. Sverige och tsunamin – granskning och förslag. Del 1 Huvudrapport. Del 2 Expertrapporter. Fi.
105. Stärkt rätt till heltidsanställning. N.
106. Partiell ledighet. N.
107. Förslag till strategisk handlingsplan för Sveriges bidrag till den globala bekämpningen av smittsamma sjukdomar. UD.
108. Betalningsansvar vid obehörig användning av kontokort m.m. Ju.
109. Yrkesförarkompetens. N.
110. Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och länsting. Fi.
111. Föräldrans ansvar och åtgärder till skydd för barn i internationella situationer – 1996 års Haagkonvention m.m. Ju.
112. Demokrati på svenska? Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande. Ju.
113. Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer. M.
114. Socialförsäkringsbalk. Del 1-3. S.
115. Avidentifiera jobbsökningar – en metod för mångfald. Fi.
116. Jakt och fiske i samverkan. Jo.
117. Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare åtgärder. Ju.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]
- Konsumentskydd vid modemkapning. [20]
- Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]
- Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]
- Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. [40]
- Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]
- Vårdnad – Boende – Umgänge.
Barnets bästa, föräldrars ansvar. Del A + B. [43]
- Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]
- Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. [56]
- Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. [58]
- Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. [69]
- Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. [70]
- En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare. [84]
- Betalningsansvar vid obehörig användning av kontokort m.m. [108]
- Föräldrans ansvar och åtgärder till skydd för barn i internationella situationer – 1996 års Haagkonvention m.m. [111]

- Demokrati på svenska?
Om strukturell diskriminering och politiskt deltagande. [112]
- Ett effektivare brottmålsförfarande
– några ytterligare åtgärder. [117]

Utrikesdepartementet

- KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]
- Effektivare handläggning av anknytningsärenden. [14]
- Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]
- Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]
- Anhörigåterförening. [103]
- Förslag till strategisk handlingsplan för Sveriges bidrag till den globala bekämpningen av smittsamma sjukdomar. [107]

Försvarsdepartementet

- Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]
- Säker information. Förslag till informations-säkerhetspolitik. [42]
- Efter flodvågen – det första halvåret. [60]
- Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. [71]
- Styrningen av insatsförsvaret. [92]
- En effektiv förvaltning för insatsförsvaret. [96]

Socialdepartementet

- Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]
- Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]

Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]
Registerkontroll av personal vid hem
för vård eller boende som tar emot barn
eller unga. [65]
Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet. + Bilagor.
[73]
Källan till en chans. Nationell
handlingsplan för den sociala barn-
och ungdomsvården.
+ Särtryck: Mål och förslag.
+ Bilaga: Kunskapsöversikt. [81]
Personer med tungt missbruk.
Stimulus till bättre vård och behand-
ling. [82]
Vräkning och hemlöshet – drabbar
också barn. [88]
Abort i Sverige. [90]
På den assistansberättigades uppdrag.
God kvalitet i personlig assistans –
ändamålsenlig användning av assistans-
ersättning. [100]
Socialförsäkringsbalk. Del 1-3. [114]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till
riksdagen och effektiv lokalförsörjning.
[7]
Reformerat system för insättnings-
garantin. [16]
Prospektansvar. [18]
Beskattningen vid omstruktureringar enligt
fusionsdirektivet. [19]
Vinstandelar. [21]
Nya upphandlingsregler. [22]
en BRASKatt? – beskattning av avfall som
förbränns. [23]
Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]
Regeringens stabsmyndigheter. [32]
Krav på kassaregister Effektivare utredning
av ekobrott. [35]
Beskattning när tillgångar värderas
till verkligt värde. [53]
Enhetlig eller differentierad mervärdes-
skatt? + Bilagedel. [57]
Personuppgifter för samhällets behov. [61]
en BRASKatt! – beskattning av avfall som
deponeras. [64]

Regionala stimulansåtgärder inom skatte-
området. [68]
Tillsyn på försäkringsområdet. [85]
Svårnavigerat? Premiepensionssparande på
rätt kurs. [87]
Vissa företagsskattefrågor. [99]
Sverige och tsunamin – granskning och
förslag. Del 1 Huvudrapport. Del 2
Expertrapporter. [104]
Jämförelsevis. Styrning och uppföljning
med nyckeltal i kommuner och lands-
ting. [110]
Aidentifiera jobbansökningar
– en metod för mångfald. [115]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. [1]
Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Finansiering och skatter. [2]
Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-
konvention om stulna eller olagligt
utförda kulturföremål. [3]
Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och
tidskrifter. [12]
Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]
Stödet till utbildningsvetenskaplig
forskning. [31]
Tolkutbildning – nya former för nya krav.
[37]
Ett utvecklat resurstilldelningssystem
för högskolans grundutbildning. [48]
Anpassning av radio- och TV-lagen till den
digitala tekniken. [62]
Etikprövningslagstiftningen – vissa
ändringsförslag. [78]
Uppdragsarkeologi i tiden. [80]
Agenda för mångkultur.
Programförklaring och kalendarium för
Mångkulturåret 2006. [91]
Nyttiggörande av högskoleuppfindingar.
[95]
Utan timplan – för målinriktat lärande.
[101]
Utan timplan – forskning och utvärdering.
[102]

Jordbruksdepartementet

- Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]
- Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]
- På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. [36]
- Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. [44]
- Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]
- Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]
- Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. [74]
- Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. [75]
- Fiskevårdens finansiering. [76]
- Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö. [79]
- Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård. [98]
- Jakt och fiske i samverkan. [116]
- Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**
- Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. [10]
- Lagen om byggförsäkring.
En utvärdering. [30]
- Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]
- Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. [47]
- Bättre inomhusmiljö. [55]
- Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. [59]
- Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. [63]
- Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. [67]
- Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2. [77]
- Kärnavfall – kostnader och finansiering. [83]
- Kunskap för biologisk mångfald – inventera mera eller återvinn kunskapen? [94]
- Åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer. [113]

Näringsdepartementet

- Liberalisering, regler och marknader. [4]
- Postmarknad i förändring. [5]
- Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]
- Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [24]
- Skog till nytta för alla? [39]
- Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. [45]
- Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [46]
- Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. [50]
- Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning. [66]
- Alkolås – nyckel till nollvisionen. [72]
- Ågaransvar vid trafikbrott. [86]
- Bevakning av kollektivavtals efterlevnad. [89]
- Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning. [93]
- När en räcker. Mastdelning för miljön. [97]
- Stärkt rätt till heltidsanställning. [105]
- Partiell ledighet. [106]
- Yrkesförarkompetens. [109]