

Skatteverket som behörig brottsbekämpande myndighet vid förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Författningsförslag	5
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	5
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1396) om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen	7
2 Bakgrund och gällande rätt.....	8
2.1 Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet	8
2.2 Informations- och uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen enligt rådets rambeslut 2006/960/RIF	10
2.2.1 Bakgrund till rambeslutet	10
2.2.2 Bestämmelser i rambeslutet.....	11
2.2.3 Bestämmelser i förordningen om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen	13
2.3 Informations- och uppgiftsutbyte inom ramen för Interpol	14
2.4 Informations- och uppgiftsutbyte enligt Europolförordningen	15
2.5 Sekretess	16
2.5.1 Sekretess i beskattningsverksamheten.....	16
2.5.2 Sekretess i den brottsbekämpande verksamheten	17
2.5.3 Sekretessbrytande bestämmelser till stöd för utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten till den brottsbekämpande verksamheten.....	18
2.5.4 Sekretessbrytande bestämmelser till stöd för utlämnande av uppgifter till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation	19
2.6 Dataskydd	21
3 Skatteverket bör utses som behörig brottsbekämpande myndighet enligt rådets rambeslut 2006/960/RIF	23
3.1 Skatteverkets brottsbekämpande roll.....	23
3.1.1 Skatteverket omfattas av definitionen av behörig brottsbekämpande myndighet.....	26
3.1.2 Tillgänglig information	27
4 Utlämnande av uppgifter	30
4.1 Sekretessbrytande bestämmelser bör införas.....	30
4.1.1 Stöd för behandling av personuppgifter	30
4.1.2 Stöd för att bryta sekretessen	31

4.2	De sekretessbrytande bestämmelserna ska även gälla uppgifter om juridiska personer.....	35
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	36
6	Konsekvensanalys.....	37
6.1	Syfte och effekter av utebliven ändring	37
6.2	Offentligfinansiella effekter samt effekter för brottsligheten ..	37
6.3	Effekter för enskilda, företag och offentlig sektor	38
6.4	Effekter för Skatteverket	38
6.5	Förslagets förenlighet med EU-rätten	39
6.6	Effekter i övrigt	39
7	Författningskommentar.....	40
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	40

Sammanfattning

I promemorian föreslås att Skatteverket i den brottsbekämpande verksamhet som bedrivs vid myndigheten anmäls som behörig brottsbekämpande myndighet inom ramen för rådets rambeslut 2006/960/RIF av den 18 december 2006 om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater. I promemorian föreslås även att sekretessbrytande bestämmelser införs för att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska kunna leva upp till sina åtaganden enligt rambeslutet att lämna information och underrättelser som rör vissa typer av brott och brottslig verksamhet till andra behöriga brottsbekämpande myndigheter samt för att effektivisera och tydliggöra när utlämnande av uppgifter kan ske inom ramen för Interpol och Europol.

Syftet med förslagen är att förbättra Skatteverkets möjligheter att bedriva en effektiv brottsbekämpande verksamhet.

Förslagen innebär ändringar i lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och förordningen (2008:1396) om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen.

Förslagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § och 2 kap. 7 § lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Bestämmelserna om personuppgifter i följande paragrafer gäller också vid behandling av uppgifter om juridiska personer:

1. 2 § om personuppgiftsansvar,
2. 2 kap. 1 § om rättsliga grunder för behandling av personuppgifter,
3. 3 kap. 2 § om gemensamt tillgängliga uppgifter, och
4. 4 kap. 1-4, 7 och 8 §§ om längsta tid som personuppgifter får behandlas.

Bestämmelserna om personuppgifter i följande paragrafer i brottsdatalagen (2018:1177) gäller också vid sådan behandling:

1. 2 kap. 2 § om diarieföring och handläggning i vissa fall,
2. 2 kap. 3 § andra stycket om ändamålet med behandlingen,
3. 2 kap. 17 § om längsta tid som personuppgifter får behandlas,
4. 2 kap. 4 och 22 §§ om behandling för nya ändamål, och
5. 3 kap. 6 § om tillgången till personuppgifter.

2 kap.

7 §

Om det är förenligt med svenska intressen, får personuppgifter lämnas ut till

1. *Interpol,*
2. *Europol,*
3. *en polismyndighet eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol, eller*
4. *en tullmyndighet eller skattemyndighet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).*

Personuppgifter får lämnas ut enligt första stycket endast om mottagaren behöver uppgifterna för att utföra en uppgift som avses i 1 §.

Personuppgifter får lämnas ut till utländsk myndighet eller mellanfolklig

Personuppgifter får vidare lämnas ut till en utländsk myndighet eller

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt efter riksdagens godkännande.

mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt efter riksdagens godkännande.

Denna lag träder i kraft den XXX.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1396) om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2008:1396) om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

I denna förordning betyder
1. svensk brottsbekämpande myndighet: Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten i den polisverksamhet som bedrivs vid myndigheten, Tullverket och Kustbevakningen,

2. utländsk brottsbekämpande myndighet: en brottsbekämpande myndighet i en annan medlemsstat i Europeiska unionen som har anmälts vara behörig brottsbekämpande myndighet enligt rambeslutet, eller som har utsetts till nationellt kontor för återvinning av tillgångar enligt rådsbeslutet om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott,

3. brott som avses i artikel 2.2 i rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna: brott som enligt svensk rätt motsvarar de brott som avses i den artikeln.

I denna förordning betyder
1. svensk brottsbekämpande myndighet: Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten i den polisverksamhet som bedrivs vid myndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och *Skatteverket i dess brottsbekämpande verksamhet,*

Denna förordning träder i kraft den XXX.

¹ Senaste lydelse 2014:1178

2 Bakgrund och gällande rätt

Informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter inom EU bygger bl.a. på rådets rambeslut 2006/960/RIF av den 18 december 2006 om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater, här kallat rådets rambeslut 2006/960/RIF. Rådets rambeslut 2006/960/RIF har i svensk rätt genomförts genom förordningen (2008:1396) om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen. Informationsutbyte förekommer även med exempelvis Europol i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF, nedan kallad Europolförordningen, och inom ramen för Interpol.

2.1 Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Av 6 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket framgår att Skatteverket ska förebygga och motverka ekonomisk brottslighet, medverka i brottsutredningar som rör vissa brott samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Enligt 19 § ska det vid Skatteverket finnas en eller flera särskilda enheter för uppgiften att medverka i brottsutredningar. Sedan den 1 januari 2015 bedrivs den brottsbekämpande verksamheten samlad i en och samma skattebrottsenhet, som är organisatoriskt skild från andra verksamheter inom Skatteverket. Den brottsbekämpande verksamheten är en sådan självständig verksamhetsgren inom Skatteverket som avses i 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Medverkan i brottsutredningar sker på begäran av och under ledning av åklagare medan underrättelseverksamheten bedrivs självständigt av Skatteverket. Verksamheten är begränsad till vissa brott som har anknytning till Skatteverkets övriga verksamhet.

Bestämmelser om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet finns i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I 1 § första stycket finns en uppräknig av brott som omfattas av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (den s.k. brottskatalogen). De brott som räknas upp är brott enligt

1. skattebrottslagen (1971:69),
2. 30 kap. 1 § första stycket 4 aktieföretagslagen (2005:551),
3. 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnadsförsäkring m.m.,
4. 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ och 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket,
5. 9 kap. 1-3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt
 - lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete,
 - lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, eller
 - lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik,
6. 11 kap. 5 § brottsbalken,
7. lagen (2014:836) om näringsförbud,
8. folkbokföringslagen (1991:481),

9. lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, och

10. lagen (2020:548) om omställningsstöd.

Av andra stycket framgår att Skatteverket får medverka vid undersökning också i fråga om annat brott än som anges i första stycket, om åklagaren finner att det finns särskilda skäl för detta.

Av 2 § framgår att åklagare som leder förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken vid undersökningens verkställande får anlita biträde av Skatteverket samt att åklagaren får begära biträde av Skatteverket också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts.

Skatteverket får verkställa beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas (3 §).

Om husrannsakan verkställs av en polisman, får åklagaren uppdra åt Skatteverket att medverka vid förrättningen. Skatteverket får då genomöka de utrymmen som är föremål för husrannsakan (4 §).

Skatteverket får, utan att biträde begärs av åklagare, i fall som avses i 23 kap. 22 § rättegångsbalken utreda sådan brottslighet som anges i 1 § första stycket, om den misstänkte kan antas erkänna gärningen. Detta gäller endast om den misstänkte fyllt tjuogoett år (5 §).

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet omfattar, utöver vad som föreskrivs i 2–5 §§, även att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som avses i 1 § första stycket (6 §). Bestämmelsen i 6 § avser bl.a. den del av skattebrottsenhetens verksamhet som benämns underrättelseverksamheten. Sådan verksamhet utförs med anledning av misstankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras, eller allmänna misstankar om framtida brott. I underrättelseverksamheten samlas information in från olika håll. Bland annat erhålls information från öppna källor och andra myndigheter eller genom tips som inkommer till skattebrottsenheten. Informationen kan bearbetas och ligga till grund för analyser när det gäller förväntad eller pågående brottslighet. Syftet med underrättelseverksamheten är i huvudsak att ta fram underlag för vilken inriktning en verksamhet ska ha eller för att initiera konkreta brottsutredningar. Information som genereras inom underrättelseverksamheten kan lämnas vidare till andra brottsbekämpande myndigheter och andra myndigheter samt ska i enlighet med 8 och 9 §§ lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, under vissa förutsättningar, lämnas till särskilt uppräknade verksamheter inom Skatteverket, se propositionen Skattebrottsdatalag (prop. 2016/17:89 s. 39 och 40) och propositionen Extra ändringsbudget för 2020 – Fler kraftfulla åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:166 avsnitt 7).

Skatteverket är en av de myndigheter som ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (se bl.a. 6 § förordningen med instruktion för Skatteverket och lagen [2016:774] om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet) och deltar i styrnings- och ledningsfunktionerna för det myndighetsgemensamma arbetet. Det myndighetsgemensamma arbetet inriktas mot bl.a. strategiska personer och utsatta områden. De uppgifter som Skatteverket kan bidra med kan tillsammans med de andra myndigheternas uppgifter bilda ett underlag för de samverkande myndigheterna som kan vara avgörande för vilka prioriteringar, inriktningar och insatser som görs mot organiserad brottslighet (jfr prop. 2016/17:89 s. 40).

Från och med den 1 juli 2019 utvidgades Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet till att även omfatta bl.a. sådana brott som har en koppling till användandet av falska eller manipulerade handlingar. Bland de brott som lades till i den s.k. brottskatalogen i 1 § första stycket lagen om Skatteverkets

brottsbekämpande verksamhet ingår olovlig identitetsanvändning, urkunds förfälskning och osant intygande. För att omfattas av lagen ska gärningen avse uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket. Därutöver omfattas fr.o.m. den 1 juli 2019 även brott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, se propositionen Utökade möjligheter för Skatteverket att bekämpa brott (prop. 2018/19:12 bet. 2018/19:SkU16, rskr. 2018/19:207). Från och med den 1 juni 2020 omfattas även bedrägeribrott där gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen om stöd vid korttidsarbete av Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (prop. 2019/20:166, bet. 2019/20:FiU59, rskr. 2019/20:276). Vidare omfattas fr.o.m. den 22 juni 2020 även brott enligt lagen om omställningsstöd, se propositionen Extra ändringsbudget för 2020 – Förstärkt stöd till välfärd och företag, insatser mot smittspridning och andra åtgärder med anledning av coronaviruset (prop. 2019/20:181, bet. 2019/20:FiU61, rskr. 2019/20:351). Från och med den 1 januari 2021 omfattas dessutom bedrägeribrott där gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt den nya lagen om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik, se budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 Förslag till statens budget för 2021, finansplan m.m. avsnitt 13.4.17, bet. 2020/21:FiU1, rskr. 2020/21:63).

2.2 Informations- och uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen enligt rådets rambeslut 2006/960/RIF

2.2.1 Bakgrund till rambeslutet

I syfte att förenkla uppgifts- och underrättelseutbytet mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter presenterade den svenske justitieministern i Europeiska rådet i juni 2004 ett förslag till rambeslut om ett förenklat informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter. I förslaget, det s.k. svenska initiativet, utvecklades informationsutbytet enligt artikel 39 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, Schengenkonventionen, i syfte att reglera hur de brottsbekämpande myndigheterna snabbt och enkelt ska kunna utbyta befintlig information och befintliga underrättelser, jfr departementspromemorian Enklare informationsutbyte i brottsbekämpningen inom EU(Ds 2008:72 s. 22).

Det svenska initiativet togs fram i ljuset av de nya krav på informationsutbyte som direktkontakter mellan myndigheter ställer och de praktiska erfarenheterna av brottsbekämpning. Dessa visar att det alltför ofta är svårt, tar för lång tid eller i vissa fall t.o.m. är omöjligt att få tillgång till relevanta och nödvändiga uppgifter och underrättelser från andra medlemsstater. Medlemsstaternas nationella lagstiftning, administrativa strukturer och villkor för insamling och utbyte av uppgifter och underrättelser på internationell nivå skiljer sig åt och försvårar utbytet av information. Behovet av att snabbt, och inte sällan på underrättelsestadiet, kunna kartlägga en person eller ett brottsligt nätverk underströks. Det svenska initiativet utgick från att den befintliga information som lagligen får inhämtas nationellt av en behörig polismyndighet eller annan brottsbekämpande myndighet också ska kunna utbytas mellan medlemsstaternas behöriga brottsbekämpande myndigheter. Det svenska initiativet resulterade i rådets rambeslut 2006/960/RIF som trädde i kraft den 30 december 2006 (jfr a. Ds s. 22 och 23).

Bestämmelserna i rambeslutet ersätter bestämmelserna i artikel 39.1, 39.2 och 39.3 och artikel 46 i Schengenkonventionen, i den mån dessa gäller informations- och underrättelseutbyte för genomförandet av brottsutredningar eller kriminalunderrättelseverksamhet (artikel 12.1 rådets rambeslut 2006/960/RIF).

Rambeslutet tar sikte på information och underrättelser som underlättar arbetet med att upptäcka, förebygga eller utreda brott. Det omfattar sådant informationsutbyte som sker som ett led i allmän brottsspaning och mellan den allmänna brottsspaningen och ett beslut om att inleda förundersökning. Det sistnämnda motsvarar underrättelseverksamhet, 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 (jfr Ds 2008:72 s. 23).

Rambeslutet bedömdes inte kräva några lagbestämmelser och inte heller i övrigt vara av sådan vikt att det behövde underställas riksdagen (10 kap. 2 § regeringsformen). Rambeslutet skulle vara genomfört senast den 19 december 2008 (jfr a. Ds s. 23).

2.2.2 Bestämmelser i rambeslutet

I rambeslutet definieras behörig brottsbekämpande myndighet på följande sätt (artikel 2 a):

En nationell polismyndighet, tullmyndighet eller annan myndighet som enligt nationell lagstiftning har behörighet att upptäcka, förebygga och utreda brott eller brottslig verksamhet och utöva myndighetsutövning samt i samband härmed vidta tvångsåtgärder.

Medlemsstaterna anmäler genom en förklaring vilka nationella myndigheter som är behöriga brottsbekämpande myndigheter vid utövande av det aktuella uppgiftsutbytet. En sådan förklaring får ändras när som helst (artikel 2 a).

Sverige har i sin förklaring angett Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten i den polisverksamhet som bedrivs vid myndigheten, Tullverket och Kustbevakningen som behöriga brottsbekämpande myndigheter. Skatteverket är således inte en av de behöriga brottsbekämpande myndigheterna enligt förklaringen. I 2 § 1 förordningen om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen anges de behöriga myndigheterna.

I Ds 2008:72 anges att rambeslutet framför allt omfattar sådan information som utbyts på underrättelsestadiet, dvs. innan en formell brottsutredning har påbörjats samt att det endast i mycket liten utsträckning omfattar utbyte av information inom ramen för en brottsutredning eller för lagföring. Informationsutbytet för sådana ändamål regleras i stället i olika instrument som rör internationell rättshjälp i brottmål (s. 29).

Rambeslutet ålägger inte medlemsstaterna att samla in eller lagra information i syfte att dessa ska kunna tillhandahållas de behöriga brottsbekämpande myndigheterna i andra medlemsstater (artikel 1.3) utan rambeslutet syftar till ett friare utbyte av befintlig information och befintliga underrättelser för genomförandet av brottsutredningar eller kriminalunderrättelseverksamhet (artikel 1.1, se även Ds 2008:72 s. 36).

Information och underrättelser ska tillhandahållas på begäran av en behörig brottsbekämpande myndighet som handlar inom ramen för de befogenheter som fastställts i den nationella lagstiftningen och som genomför en brottsutredning eller en kriminalunderrättelseverksamhet (artikel 3.2). Med information och/eller underrättelser avses all slags information eller data som innehas av brottsbekämpande myndigheter samt all slags information eller data som innehas

av offentliga myndigheter eller privata organ och som är tillgängliga för de brottsbekämpande myndigheterna utan att de vidtar tvångsåtgärder (artikel 2 d).

Kravet på tillgänglighet innebär emellertid inte att de uppgifter som ska tillhandahållas måste finnas lagrade hos den tillfrågade myndigheten, utan det kan röra sig om befintlig information i ett register som denna myndighet har tillgång till för sin verksamhet, antingen genom direktåtkomst eller på annat sätt (jfr a. Ds s. 37).

I rambeslutet finns tidsfrister för tillhandahållande av information och underrättelser. Av artikel 4 framgår att brott som avses i artikel 2.2 i rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstater, här kallat rambeslut 2002/584/RIF, är prioriterade. Exempel på sådana brott är bedrägeri, penningtvätt och förfalskning.

De behöriga myndigheterna ska vidare, utan att det är nödvändigt med en anmodan, lämna information och underrättelser till behöriga brottsbekämpande myndigheter i andra berörda medlemsstater, i de fall där det finns sakliga skäl att förmoda att informationen och underrättelserna kan bidra till att upptäcka, förebygga eller utreda brott som avses i artikel 2.2 i rambeslut 2002/584/RIF (artikel 7.1 i rådets rambeslut 2006/960/RIF).

Rör den information eller de underrättelser som ska utbytas ett brott eller en brottslig verksamhet som omfattas av Europols mandat ska informationen även utbytas med Europol (artikel 6.2).

En behörig brottsbekämpande myndighet får vägra att lämna information eller underrättelser endast om det finns sakliga skäl att anta att tillhandahållandet av informationen eller underrättelserna skulle kunna skada väsentliga nationella säkerhetsintressen i den anmodade medlemsstaten, äventyra resultatet av en pågående utredning eller en kriminalunderrättelseverksamhet, eller enskilda personers säkerhet eller vara uppenbart oproportionerligt eller irrelevant för de syften för vilka det begärdes (artikel 10.1).

Vidare får den behöriga brottsbekämpande myndigheten vägra att tillhandahålla den begärda informationen och de begärda underrättelserna om begäran gäller ett brott där påföljden enligt den anmodade medlemsstatens lagstiftning är ett års fängelse eller mindre. Den behöriga brottsbekämpande myndigheten ska vägra att lämna information eller underrättelser om den behöriga rättsliga myndigheten inte har gett tillstånd till tillträde till och utbyte av den begärda informationen i enlighet med artikel 3.4 (jfr artikel 10.2 och 10.3).

Att en begärd uppgift omfattas av sekretess utgör enligt rambeslutet inte någon grund för att vägra lämna ut den till en annan medlemsstat. Tvärtom förutsätter rambeslutet att sådana uppgifter ska lämnas, men att den mottagande myndigheten då ska garantera fortsatt sekretess (artikel 9). Eftersom rambeslutet förutsätter att den stat som tar emot sekretessbelagd information säkerställer sekretessen för denna är det viktigt att den svenska myndigheten anger om det gäller sekretess för en viss uppgift och vad sekretessen avser att skydda (brottsbekämpningen eller annat) (jfr Ds 2008:72 s. 56).

Det är framför allt reglerna om sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i den brottsbekämpande verksamheten (35 kap. 1 § OSL) eller till skydd för den brottsbekämpande verksamheten (18 kap. 1 och 2 §§ OSL) som borde bli aktuella (se avsnitt 2.5).

Rambeslutet innehåller vidare bestämmelser som medger att den brottsbekämpande myndighet som tillhandahåller viss information ställer villkor i fråga om hur den mottagande brottsbekämpande myndigheten får använda informationen (artikel 8.4). Villkoret ska överensstämma med statens nationella

lagstiftning. Den mottagande myndigheten är i princip bunden av villkoren. Det enda undantaget är användning för sådan tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna som enligt nationell lagstiftning utövas av bl.a. rättsliga myndigheter och särskilda tillsynsorgan. Sådan användning är alltid tillåten. En annan begränsning följer av artikel 3.5, där det föreskrivs att om den begärda informationen eller underrättelserna har erhållits från en annan medlemsstat eller ett tredje land och omfattas av en specialitetsprincip, fordras det samtycke från myndigheten i den medlemsstaten eller det landet för att kunna vidarebefordra informationen eller underrättelserna till en annan stat. En ytterligare begränsning följer av att en medlemsstat inte har rätt att använda information eller underrättelser som bevis inför en rättslig myndighet utan uttryckligt samtycke från den stat som har lämnat uppgifterna (artikel 1.4). I rambeslutet föreskrivs vidare att en mottagande medlemsstat i särskilda fall kan anmodas att redovisa hur den översända informationen har använts (artikel 8.4).

Rambeslutet reglerar, som redovisats ovan, informationsutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter inom EU. När det gäller Island och Norge utgör rambeslutet en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som faller inom det område som avses i artikel 1 i rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (jfr rambeslutet skäl 13).

Rambeslutet är inte begränsat till en viss typ av brottslighet. Däremot är, som redan framgått, vissa brott prioriterade och för dessa gäller bl.a. kortare tidsfrister för att svara på en begäran om information eller underrättelser. Rambeslutet kompletterar, men ersätter inte, det samarbete som bedrivs med stöd av andra internationella överenskommelser eller inom ramen för internationell hjälp i brottmål (se dock avsnitt 2.2.1). Det förekommer exempelvis även informationsutbyte mellan Europol och medlemsstaterna i enlighet med Europolförordningen (se avsnitt 2.4).

För en mer heltäckande redogörelse för rambeslutets innehåll hänvisas till Ds 2008:72 (s. 30–32).

2.2.3 Bestämmelser i förordningen om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen

Rådets rambeslut 2006/960/RIF har genomförts i svensk rätt genom förordningen (2008:1396) om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen. Förordningen innehåller bestämmelser om tillämpning av rambeslutet.

I 2 § anges vilka aktörer som är behöriga svenska brottsbekämpande myndigheter enligt rambeslutet. Dessa är Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten i den polisverksamhet som bedrivs vid myndigheten, Tullverket och Kustbevakningen.

Av 3 § framgår att en svensk brottsbekämpande myndighet ska, om det inte möter något hinder enligt 5 §, till en utländsk brottsbekämpande myndighet lämna uppgifter för användning i underrättelseverksamhet om brott eller vid utredning av brott, under förutsättning att begäran innehåller minst de uppgifter som anges i formuläret i bilaga B till rambeslutet, och uppgiften är tillgänglig för myndigheten vid tidpunkten för begäran.

I 4 § regleras uppgiftslämnande utan föregående begäran. Här anges att om en svensk brottsbekämpande myndighet har sakliga skäl att anta att uppgifter som är tillgängliga för myndigheten kan bidra till att upptäcka, förebygga eller utreda brott som avses i artikel 2.2 i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, ska uppgifterna, om det inte möter något hinder enligt 5 §, utan särskild begäran lämnas till en berörd utländsk brottsbekämpande myndighet. Utlämnandet ska begränsas till vad som bedöms relevant och nödvändigt för syftet med utlämnandet.

Av 5 § framgår bl.a. att uppgifter inte får lämnas ut enligt 3 eller 4 § om ett utlämnande av uppgifterna står i strid med lag eller förordning eller om ett utlämnande bedöms vara uppenbart oproportionerligt eller irrelevant för det syfte det begärs. Enligt 6 § får uppgifter som tillhandahålls med stöd av 3 eller 4 § i enskilda fall förenas med villkor för användandet, om det krävs med hänsyn till enskilds rätt eller från allmän synpunkt. Ett sådant villkor får inte strida mot Sveriges internationella förpliktelser. Av 11 § framgår att det i 4 kap. 2 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete och 6 kap. 3 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete finns bestämmelser om skyldighet för en myndighet att följa villkor som begränsar möjligheten att utnyttja en uppgift. Enligt 12 § ska en svensk brottsbekämpande myndighet som har mottagit uppgifter från en utländsk brottsbekämpande myndighet på begäran av den myndigheten lämna upplysningar om hur uppgifterna har använts.

2.3 Informations- och uppgiftsutbyte inom ramen för Interpol

Interpol är en mellanstatlig organisation för polissamarbete som vilar på folkrättslig grund. Interpol har för närvarande 190 medlemsländer. Sverige har förbundit sig att inom ramen för Interpol lämna andra stater bistånd med information, men dessa åtaganden är inte lika långtgående som när det gäller åtagandena i förhållande till stater som är medlemmar i Europol (se avsnitt 2.4). Likaså har Sverige förbundit sig att lämna viss information till Interpol i dess egenskap av samarbetsorganisation, jfr propositionen Tullbrottsdatalag (prop. 2016/17:91 s. 165).

Interpols uppgift är att underlätta informationsutbytet mellan medlemsländerna i arbetet mot gränsöverskridande brottslighet, jfr artikel 2 i Constitution of the ICPO-INTERPOL [I/CONS/GA/1956 (2017)], nedan kallad Interpols konstitution. I varje medlemsland finns en nationell Interpolbyrå som är utpekad som kontaktpunkt med Interpols generalsekretariat, medlemsländerna och andra brottsbekämpande myndigheter i landet (jfr artikel 32 i Interpols konstitution). Polismyndigheten är Sveriges utpekade kontaktpunkt enligt förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten (se bilaga, p 1). I Sverige genomförs det dagliga Interpolarbetet av Internationella enheten som är en del av Nationella operativa avdelningen (NOA) vid Polismyndigheten. Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen deltar också i samverkan med Polismyndigheten i Interpolarbetet. Även Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kan delta i Interpolarbetet.

Medlemsländerna samarbetar inom ramen för respektive medlemslands nationella lagstiftning. För svensk del lämnas information till Interpol med stöd av reglerna i de brottsbekämpande myndigheternas registerlagstiftningar, t.ex. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom

brottsdatalogens område och lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

2.4 Informations- och uppgiftsutbyte enligt Europolförordningen

Den 6 april 2009 antogs rådets beslut 2009/371/RIF av den 6 april 2009 om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol), kallat Europolrådsbeslutet (EUT L 121, 15.5.2009, s. 37). Genom rådsbeslutet förändrades den rättsliga grunden för Europolis verksamhet och Europol fick ställning som EU-myndighet. I samband härmed gjordes också en del sakliga förändringar, bl.a. av Europolis mandat och av regleringen om informationsbehandling och dataskydd. En konsekvens av att Europol numera är en EU-myndighet är att Europolis struktur, arbetsätt, verksamhetsområde och uppgifter regleras av Europaparlamentet och rådet genom en förordning, enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet inom EU. Den 11 maj 2016 antogs Europolförordningen. Den ska tillämpas från och med den 1 maj 2017. Sverige har förbundit sig att på begäran lämna vissa uppgifter till andra stater som är anslutna till Europol (jfr prop. 2016/17:91 s 42 och 165).

I Europolförordningen regleras bl.a. hur Europol och medlemsstaterna ska samverka och utbyta information. För att informationsutbyte ska kunna ske med stöd av Europolförordningen måste det vara fråga om allvarlig och gränsöverskridande brottslighet.

Europol är EU:s gemensamma polisbyrå. Europol har till uppgift att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheter och andra brottsbekämpande organs insatser och deras ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa viss brottslighet. Det rör sig om allvarlig brottslighet av visst slag som rör två eller fler medlemsstater, terrorism och sådana former av brottslighet som påverkar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik (jfr bilaga 1 till Europolförordningen). Europol arbetar till stor del med insamling, behandling och analys av underrättelser om sådan allvarlig och gränsöverskridande brottslighet inom unionen och fungerar som en knutpunkt för utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna, jfr Promemorian Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information (Ds 2021:5 s. 169).

Ett centralt begrepp i Europolförordningen är behöriga myndigheter. Enligt förordningens definition är detta de polismyndigheter och andra brottsbekämpande organ i medlemsstaterna som enligt nationell rätt är ansvariga för att förebygga och bekämpa brott (artikel 2). Behöriga myndigheter omfattar även andra myndigheter i medlemsstaterna som enligt nationell rätt är ansvariga för att förebygga och bekämpa brott som omfattas av Europolis behörighet (jfr Ds 2021:5 s. 171).

Ett annat centralt begrepp i förordningen är nationella enheter. Varje medlemsstat ska inrätta eller utse en nationell enhet, som ska fungera som sambandsorgan mellan Europol och de behöriga myndigheterna i medlemsstaten (artikel 7.2). Den nationella enheten ska ha åtkomst till nationella brottsbekämpningsuppgifter och andra relevanta uppgifter som är nödvändiga för samarbetet med Europol (artikel 7.3). Den nationella enheten ska alltså fungera som sambandsorgan mellan Europol och medlemsstaternas behöriga myndigheter. Medlemsstaternas behöriga myndigheter får ha direktkontakt med Europol endast om medlemsstaterna tillåtit det, annars ska kontakterna gå via den nationella enheten. Via sin nationella enhet (eller genom tillåten direktkontakt från behöriga myndigheter) ska medlemsstaterna tillhandahålla Europol den information som är

nödvändig för att Europol ska kunna uppfylla sina mål, inbegripet uppgifter om de former av brottslighet vars förebyggande eller bekämpande prioriteras av unionen (artikel 7.6). Medlemsstaterna ska lämna sådan information på eget initiativ, alltså inte endast på begäran. Det är dock inte fråga om en absolut uppgiftsskyldighet, eftersom det finns undantag. Medlemsstaterna är inte skyldiga att i ett konkret fall tillhandahålla sådan information om det skulle strida mot grundläggande säkerhetsintressen, äventyra en positiv utgång av en pågående utredning eller en enskild persons säkerhet, eller medföra att uppgifter som sätts i samband med organisationer eller särskild underrättelseverksamhet inom området för nationell säkerhet lämnas ut. Så snart informationen upphör att omfattas av något av dessa undantag ska den dock lämnas ut (artikel 7.7). Informationen ska som utgångspunkt lämnas via den nationella enheten, som fungerar som sambandsorgan mellan Europol och medlemsstaternas behöriga myndigheter. Det finns dock en möjlighet för medlemsstaterna att fastställa villkor för att tillåta direktkontakt mellan sina behöriga myndigheter och Europol (jfr Ds 2021:5 s. 171-172).

Uppgiftsinhämtning från Europol sker både inom ramen för pågående brottsutredningar och underrättelseverksamhet för att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Inom ramen för samarbetet finns ett gemensamt informationssystem, SIENA (jfr prop. 2016/17:91 s. 52). Inom ramen för samarbetet finns även en gemensam databas, Europol Information System, EIS.

I varje medlemsstat finns som beskrivits ovan en nationell enhet som är kontaktpunkt och förbindelselänk mellan Europol och medlemsstaternas behöriga brottsbekämpande myndigheter. I Sverige är Polismyndigheten nationell enhet, se förordningen med instruktion för Polismyndigheten, bilaga p. 1 (jfr Ds 2021:5 s. 169). Utöver Polismyndigheten är Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, Kustbevakningen, Tullverket, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten behöriga brottsbekämpande myndigheter enligt Europolförordningen (jfr artikel 2 a Europolförordningen och Polismyndighetens beslut den 11 januari 2019, dnr A033.183/2019). Information som lämnas till och från Europol går via den nationella enheten.

2.5 Sekretess

Av allmänna bestämmelser i OSL följer att sekretess inte bara gäller mot enskilda utan även gentemot andra myndigheter samt mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (se 8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Beskattningsverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket är exempel på sådana självständiga verksamhetsgrenar, varför sekretess gäller dem emellan.

2.5.1 Sekretess i beskattningsverksamheten

Bestämmelser om skatte- och tullsekretess finns i 27 kap. OSL. Av 27 kap. 1 § första stycket OSL följer att sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen gäller vidare enligt andra stycket 1 i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (s.k. databassekretess). Bestämmelsen gäller inte bara inom Skatteverket utan också hos exempelvis Kronofogdemyndigheten och Tullverket som har direktåtkomst till

vissa uppgifter i beskattningsdatabasen. Sekretessen omfattar uppgifter om såväl den som är föremål för bestämmande av skatt etc. som tredje man, vilkens förhållanden är berörda. Sekretessen är absolut, dvs. något skaderekvisit finns inte. Sekretess gäller även för vissa ärendetyper med anknytning till beskattningsverksamheten (27 kap. 2 § första stycket OSL). De flesta typer av beslut som fattas inom beskattningsverksamheten är offentliga enligt 27 kap. 6 § OSL.

I 17 kap. OSL regleras sekretess till skydd främst för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Sekretess gäller enligt 17 kap. 1 § OSL för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Uppgifter som kan skyddas av sekretess enligt bestämmelsen är kontrolluppgifter och liknande uppgifter som samlas in för en revision. Andra uppgifter som kan omfattas av sekretess är t.ex. uppgifter som rör de personer eller myndigheter som ska bli föremål för granskning, tiden för granskningen och granskningsplaner. Bestämmelsen innehåller ett rakt skaderekvisit enligt vilket sekretess endast gäller om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

2.5.2 Sekretess i den brottsbekämpande verksamheten

I 35 kap. OSL regleras sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott m.m. Sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL skyddar uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden och gäller bl.a. i förundersökning i brottmål och i Skatteverkets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit. En uppgift får bara lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Samma sekretess gäller även för uppgift i register som förs av Skatteverket enligt lagen (2018:1694) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, här kallad Skatteverkets brottsdatalag, eller som annars behandlas där med stöd av samma lag.

I 35 kap. 10 § OSL finns särskilda bestämmelser om att uppgifter får lämnas ut enligt vad som föreskrivs i ett antal lagar. Av 35 kap. 10 § 4 OSL framgår att sekretessen för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden enligt 1 § samma kapitel inte hindrar att en uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i Skatteverkets brottsdatalag. I 35 kap. 6 § OSL finns flera undantag från sekretessen för bl.a. beslut av åklagare om huruvida åtal ska väckas, om att förundersökning inte ska inledas och om att förundersökning ska läggas ned.

I 18 kap. OSL finns sekretessregler till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott för det allmänna. Enligt 18 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretessen gäller i verksamhet hos Åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen. Även uppgifter i de register som Skatteverket och Tullverket använder i den brottsbekämpande verksamheten kan omfattas av sekretess enligt andra stycket. Av 18 kap. 2 § andra stycket 3 OSL följer att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till verksamhet för att förebygga,

förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som avses i 2 kap. 1 § 1 Skatteverkets brottsdatalog, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Bestämmelsen tar sikte på uppgifter som hänför sig till skattebrottsenhetens underrättelseverksamhet.

I skattebrottsenhetens verksamhet gäller således ett svagare sekretesskydd till skydd för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden än i beskattningsverksamheten där sekretessen till skydd för den enskilde i princip är absolut, jfr propositionen Effektivare skattekontroll m.m. (prop. 2005/06:169 s. 78). Sekretessen till skydd för de allmänna intressen som avses i 17 kap. 1 § OSL (beskattningsverksamheten) och 18 kap. 1 § OSL (den brottsutredande verksamheten) innehåller båda ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Sekretessen till skydd för det allmännas intresse i 18 kap. 2 § OSL (den brottsförebyggande underrättelseverksamheten) innehåller dock ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess.

2.5.3 Sekretessbrytande bestämmelser till stöd för utlämnande av uppgifter från beskattningsverksamheten till den brottsbekämpande verksamheten

För uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller, som beskrivits i avsnitt 2.5.1, i princip absolut sekretess. Sekretessen begränsar därför skattebrottsenhetens tillgång till sådana uppgifter. Ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter från beskattningsverksamheten till skattebrottsenheten kräver att sekretessen bryts.

Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Bestämmelsen är även tillämplig på självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet. En sådan bestämmelse om uppgiftsskyldighet som aktualiserar 10 kap. 28 § OSL finns i 7 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelsen innebär att uppgifter som förekommer i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska lämnas till den brottsbekämpande verksamheten, om uppgifterna kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet som avses i 1 § första stycket lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, eller sker systematiskt. En uppgift enligt 7 § som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut (9 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). Utgångspunkten är att beskattningsverksamheten ska lämna uppgifterna på eget initiativ, men de kan även lämnas på begäran av skattebrottsenheten.

En annan bestämmelse om uppgiftsskyldighet finns i 5 b § första stycket förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Bestämmelsen innebär att uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1-5, 7, 8, 10 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska lämnas ut från beskattningsdatabasen på begäran av skattebrottsenheten. Skattebrottsenheten har även direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen. Bestämmelsen finns i 2 kap. 7 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Bestämmelser om direktåtkomst bryter inte i sig sekretess. I 5 b § andra stycket förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns en bestämmelse om

uppgiftsskyldighet som anger att skattebrottsenheten har rätt att ta del av sådana uppgifter om enskilda som avses i 2 kap. 3 § 1-5, 7, 10 och 11 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 7 § samma lag.

2.5.4 Sekretessbrytande bestämmelser till stöd för utlämnande av uppgifter till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation

Generella sekretessbrytande regler mellan myndigheter finns i 10 kap. OSL. Dessa gäller endast i förhållande till svenska myndigheter, jfr propositionen om ändring i sekretesslagen (1980:100), m.m. (prop. 1981/82:186 s. 58). Det finns även speciella sekretessbrytande bestämmelser som riktar sig mot vissa myndigheter och vissa specifika situationer. Utgångspunkten är att en uppgift som omfattas av sekretess inte får röjas för en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation. En viss begränsad möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation finns dock enligt 8 kap. 3 § OSL, bl.a. om det anges särskilt i en lag eller förordning (8 kap. 3 § 1 OSL). Möjlighet till utlämnande kan också finnas om uppgiften skulle få lämnas till en svensk myndighet. Här gäller emellertid begränsningen att det måste stå klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska mottagaren (8 kap. 3 § 2 OSL). Vid tillämpningen av denna paragraf likställs en EU-förordning med lag (jfr Ds 2021:5 s. 175).

Generella sekretessbrytande regler

Av 10 kap. 2 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Det är meningen att denna sekretessbrytande regel ska tillämpas restriktivt (jfr proposition med förslag till sekretesslag m.m., prop. 1979/80:2 del A s. 465). Inom vissa myndighetsområden, som t.ex. den brottsbekämpande verksamheten, är det i ganska stor utsträckning nödvändigt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter med stöd av den bestämmelsen. Ett typiskt exempel i det internationella samarbetet är att en svensk myndighet i samband med begäran om rättslig hjälp i en förundersökning lämnar uppgifter som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 eller 2 § och 35 kap. 1 § OSL till en utländsk åklagar- eller polismyndighet i syfte att få ett visst förhör genomfört. Om det är nödvändigt för en myndighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter för att myndigheten ska kunna fullgöra sin egen verksamhet, står det i regel klart att det är förenligt med svenska intressen att lämna uppgifterna på det sätt som avses i 8 kap. 3 § 2 OSL (jfr proposition Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet, prop. 2009/10:85 s. 199).

I 10 kap. 24 § OSL anges att sekretess som följer av andra sekretessbestämmelser än dem som anges i 19–23 §§ och 25 kap. 2 § första stycket inte hindrar att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Skatteverket är i sin brottsbekämpande verksamhet en sådan myndighet som har att ingripa mot vissa brott (jfr SOU 1999:53 s. 139). Det ska noteras att det i lagtexten inte anges vilken grad av misstanke som ska föreligga för att sekretessen ska brytas. Det framgår dock av propositionen om ändring i

sekretesslagen (1980:100), m.m. (s. 31 f.) och propositionen Sekretessfrågor – Ekonomisk brottslighet m.m. (prop. 2001/02:191 s. 46 f.) att myndigheterna vid tillämpning av bestämmelsen själva får avgöra i vilka fall misstankarna är av sådan styrka att uppgift bör lämnas till andra myndigheter, samt att gällande reglering erbjuder myndigheterna relativt stora möjligheter att lämna ut uppgifter om misstänkt brottslighet när så anses befogat. Det betonas vidare i förarbetena att avsikten inte är att myndigheterna ska vara passiva när det uppkommer misstankar om brott utan att det är önskvärt att myndigheterna utnyttjar de möjligheter att lämna ut uppgifter om brott som bestämmelsen innebär, samt att en myndighet, när den har rätt att utlämna en uppgift, också ska lämna ut uppgiften om den begärs av en annan myndighet (prop. 1983/84:142 s. 32). Bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL är dock inte tillämplig i underrättelseverksamhet, som ju rör förhållanden innan någon konkret brottsmisstanke föreligger (se bl.a. SOU 1999:53 s. 132 f.)

Den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Av 10 kap. 27 § tredje stycket OSL framgår att utlämnande med stöd av generalklausulen inte får ske om det skulle strida mot lag eller förordning. Generalklausulen har införts för att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheternas verksamhet. Syftet är att utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Ett mer rutinmässigt uppgiftsutbyte ska dock i regel vara författningsreglerat (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Uppgiftsskyldighet kan avse utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag eller gälla en viss myndighets rätt att få ta del av uppgifter i allmänhet. Det kan också gälla en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.

Om en uppgift i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. OSL kan uppgiften lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation om det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas (8 kap. 3 § 2 OSL).

Sekretessbrytande bestämmelser i Skatteverkets brottsdatalag

I Skatteverkets brottsdatalag finns uttryckliga sekretessbrytande bestämmelser som anger i vilka fall Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet får lämna ut en uppgift som omfattas av sekretess till andra myndigheter. Dessa bestämmelser kan ge sådant stöd i lag som avses i 8 kap. 3 § 1 OSL. Enligt 2 kap. 7 § Skatteverkets brottsdatalag får skattebrottsenheten lämna ut personuppgifter till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt efter riksdagens godkännande. Bestämmelsen är tillämplig när den internationella överenskommelsen ålägger Sverige att lämna ut vissa slag av uppgifter. Däremot gäller den inte för överenskommelser där det enbart sägs att utlämnande får ske. I sådana fall får en prövning göras enligt 8 kap. 3 § 2 OSL.

Den sekretess som gäller enligt 35 kap. 1 § OSL hindrar inte att en uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i Skatteverkets brottsdatalag (35 kap. 10 § 4 OSL).

2.6 Dataskydd

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter kan innebära en behandling av personuppgifter. För att utlämnande av personuppgifter ska vara tillåtet krävs dels att det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse, dels att behandlingen är tillåten utifrån ett dataskyddsperspektiv. För att Skatteverket ska få behandla och utbyta personuppgifter måste Skatteverket ha en rättslig grund för behandlingen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, här kallat dataskyddsdirektivet. Rättslig grund föreligger om behandlingen är laglig enligt artikel 8 i dataskyddsdirektivet.

Dataskyddsdirektivet har i huvudsak genomförts genom en ny ramlag, brottsdatalagen (2018:1177), som innehåller bestämmelser om hantering av personuppgifter inom direktivets tillämpningsområde. Lagen är generellt tillämplig inom det område som direktivet reglerar. Lagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i s.k. registerförfattningar (jfr propositionen Brottsdatalag, prop. 2017/18:232 s. 1). Syftet med brottsdatalagen är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter i samband med behandling av personuppgifter och att säkerställa att de myndigheter som är behöriga myndigheter enligt lagen kan behandla och utbyta personuppgifter med varandra på ett ändamålsenligt sätt (1 kap. 1 §). Lagen gäller både vid nationellt och internationellt informationsutbyte.

I Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet gäller brottsdatalagen. I denna verksamhet gäller även Skatteverkets brottsdatalag som är en sådan registerförfattning som gäller utöver brottsdatalagen och enbart innehåller bestämmelser som innebär preciseringar, undantag eller avvikelser från den lagen. Enligt 1 kap. 1 § Skatteverkets brottsdatalag gäller den lagen utöver brottsdatalagen när Skatteverket i egenskap av behörig myndighet behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott. Av 1 kap. 3 § 2 Skatteverkets brottsdatalag följer att bestämmelserna om rättsliga grunder för behandling av personuppgifter gäller också vid behandling av uppgifter om juridiska personer. I 2 kap. 1 § Skatteverkets brottsdatalag anges de tillåtna rättsliga grunderna för Skatteverkets personuppgiftsbehandling enligt lagen. Av bestämmelsen framgår att Skatteverket får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda brott, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Förutsättningarna för att behandla personuppgifter som behandlas med stöd av 2 kap. 1 § Skatteverkets brottsdatalag för nya ändamål regleras i 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen (2 kap. 2 § Skatteverkets brottsdatalag). Innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål inom brottsdatalagens tillämpningsområde ska det säkerställas att det finns en rättslig grund enligt 2 kap. 1 § brottsdatalagen för den nya behandlingen och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. Sådan rättslig grund för behandling av personuppgifter finns om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med en behörig myndighets uppgift avses en uppgift som framgår av lag,

förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften. I den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning ska någon sådan prövning inte göras (2 kap. 4 § brottsdatalagen).

Om det inte är särskilt föreskrivet får en utlämnande myndighet inte ställa upp villkor i förhållande till en mottagare i en annan medlemsstat eller ett EU-organ, om myndigheten inte i motsvarande fall får ställa upp samma typ av villkor i förhållande till en mottagare inom Sverige (2 kap. 20 § brottsdatalagen). Bestämmelser om när användningsbegränsningar får ställas upp finns till exempel inom förordningen om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen. Av 2 kap. 3 § brottsdataförordningen (2018:1202) framgår att mottagaren ska underrättas om sådana särskilda villkor för behandling som har ställts upp med stöd av en bindande unionsrättsakt, lag eller förordning.

Vid överföring av personuppgifter till tredjeland ska regleringen i 8 kap. brottsdatalagen också tillämpas.

3 Skatteverket bör utses som behörig brottsbekämpande myndighet enligt rådets rambeslut 2006/960/RIF

Förslag: Skatteverket, i dess brottsbekämpande verksamhet, ska utses som behörig brottsbekämpande myndighet enligt rambeslutet.

Skälen för förslaget: Enligt rådets rambeslut 2006/960/RIF kan endast behöriga myndigheter utbyta information och underrättelser med andra brottsbekämpande myndigheter inom Europeiska unionen. Skatteverket är inte en av de behöriga myndigheterna. För att förbättra Skatteverkets möjligheter att bedriva en effektiv brottsbekämpande verksamhet när det gäller främst underrättelseverksamheten bör Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (skattebrottsenheten) ges möjlighet att utbyta information direkt med andra EU-medlemsstaters brottsbekämpande myndigheter. För att skattebrottsenheten ska kunna delta i informations- och underrättelseutbytet med andra myndigheter i enlighet med rambeslutet måste Skatteverket därför utses till behörig myndighet i förordningen om förenklat informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen. Det krävs även att Sveriges tidigare förklaring av vilka myndigheter som är behöriga brottsbekämpande myndigheter enligt rambeslutet ändras.

I departementspromemorian Enklare informationsutbyte i brottsbekämpningen inom EU (Ds 2008:72) gjordes 2008 bedömningen att Skatteverket inte bör pekas ut som behörig myndighet. Skälen till detta var att Skatteverkets brottsbekämpande roll ansågs mycket begränsad. Vidare ansågs det mindre lämpligt att ange skattebrottsenheten som behörig myndighet på grund av det förhållandet att det för vissa brottstyper särskilt åligger medlemsstaterna att lämna tillgänglig information och att de vägransgrunder som anges inte tar sikte på skatteinformation (s. 46).

Sedan bedömningen gjordes i ovan nämnda departementspromemoria av om Skatteverket ska pekas ut som behörig myndighet har Skatteverkets roll inom brottsbekämpningen förändrats. Skatteverket har fått utökade möjligheter att bekämpa brott. Numera ingår exempelvis även penningtvättsbrott i Skatteverkets brottskatalog. Skattebrott är dessutom ofta en del i en bredare brottslighet som kan omfatta t.ex. bedrägeri- och förfalskningsbrott, penningtvätt och terrorfinansiering. Skatteverket anser att det finns anledning att nu göra en annan bedömning i frågan. Skälen för detta utvecklas närmare nedan.

3.1 Skatteverkets brottsbekämpande roll

I en utvärderingsrapport av den 20 april 2012 från Europeiska unionens råd (8639/12) konstaterade expertgruppen att Skatteverkets skattebrottsenhet inte definieras som en behörig brottsbekämpande myndighet i enlighet med rambeslut 2006/960/RIF. Sverige uppmanades att på nationell nivå göra en bedömning och fastställa om en ändring av myndighetens formella ställning i detta avseende skulle förbättra och underlätta samverkan med övriga brottsbekämpande myndigheter (s. 26). I avsnitt 6.1 under rubriken Rekommendationer föreslog expertgruppen att Sverige skulle överväga att definiera skattebrottsenheten vid Skatteverket som brottsbekämpande myndighet. I avsnitt 6.2 under rubriken Rekommendationer till Europeiska unionen, dess medlemsstater, institutioner och

organ uppmanades medlemsstaterna att vid utredning av skattebrott undersöka möjligheterna att dra fördel av den omfattande kunskapen och erfarenheten hos de skatteexperter som finns vid skattebrottsenheten (punkt 2).

Det brottsbekämpande arbetet är i Sverige i huvudsak uppdelat mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och, beträffande vissa brottstyper, dessa myndigheter och Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet omfattas av reglerna i brottsdatalagen. Skatteverket ingår dock inte bland de uppräknade brottsbekämpande myndigheterna i förordningen om förenklat informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen.

Sedan Ds 2008:72 publicerades har utvecklingen i samhället och i världen inneburit att Skatteverkets roll inom brottsbekämpningen har förändrats. Den ökade rörligheten mellan länder avseende varor, tjänster och kapital skapar nya möjligheter till brottslighet där tillvägagångssättet kan innebära att brottslingar använder sig av internationella kontakter eller själva rör sig över gränserna. Skattebrott är ofta en del i en bredare brottslighet som kan omfatta t.ex. bedrägeri- och förfalskningsbrott, penningtvätt och terrorfinansiering. Dessutom är momsbedrägerier i samband med gränsöverskridande handel och punktskattebedrägerier exempel på brott där utbyte av information är prioriterat enligt rambeslutet och sådana brott utgör enligt svensk strafflagstiftning inte bedrägerier utan skattebrott. Vidare har Skatteverket fått utökade möjligheter att bekämpa brott. Från och med den 1 juli 2019 omfattas som nämnts tidigare t.ex. penningtvättsbrott av brottskatalogen i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Även penningtvätt ingår bland de brott där utbyte av information är prioriterat enligt rambeslutet.

Skatteverkets utökade roll inom brottsbekämpningen bekräftas av att regeringen i myndighetens regleringsbrev för 2017–2020 angett att Skatteverket ska redovisa hur myndigheten har arbetat, både på egen hand och i samverkan med Ekobrottsmyndigheten, för att förstärka och intensifiera arbetet med att bekämpa skattebrott, skattefusk och skatteundandraganden samt vilka åtgärder som vidtagits för att utveckla samverkan med Ekobrottsmyndigheten på detta område.

Som beskrivits i avsnitt 2.4 kan Skatteverket delta i det uppgiftsutbyte som sker i enlighet med Europolförordningen. Europolförordningen reglerar dock inte alla typer av brott. Det måste röra sig om allvarlig och gränsöverskridande brottslighet. Den brottslighet som skattebrottsenheten arbetar mot behöver inte vara gränsöverskridande, men informationen kan däremot finnas i ett annat land. Vidare ska förfrågan som huvudregel skickas till den nationella enheten (kontaktpunkten) i den andra medlemsstaten och inte till den berörda myndigheten där uppgiften finns. Information till och från Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska således som huvudregel lämnas via Polismyndigheten som är Sveriges nationella enhet.

Skatteverkets bedömning är att det krävs att skattebrottsenheten kan samverka och utbyta underrättelseinformation direkt med andra medlemsstaters brottsbekämpande myndigheter i enlighet med rådets rambeslut 2006/960/RIF för att verksamheten ska kunna utvecklas i den riktning som regeringen bl.a. anger i regleringsbreven för 2017–2020. Detta är av stor vikt inte minst för att kunna fullfölja uppdraget inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet och utsatta områden.

Den kunskap som genereras inom underrättelseverksamheten lämnas vidare till andra brottsbekämpande myndigheter, andra verksamheter inom Skatteverket och andra myndigheter, om förutsättningarna för det är uppfyllda (se avsnitt 2.1).

Skattebrottsenhetens underrättelseverksamhet skapar på detta sätt bättre förutsättningar för övriga verksamhetsområden inom Skatteverket och andra myndigheter.

Genom att utses som behörig brottsbekämpande myndighet enligt rambeslutet kan skattebrottsenheten få tillgång till värdefull underrättelseinformation som annars inte hade kommit verksamheten tillhanda. Skatteverket får därmed en totalt sett mer effektiv underrättelseverksamhet genom att ett bättre informationsinflöde skapas som ger större och säkrare underlag för verkets analysverksamhet. Informationen kan även förväntas initiera fler underrättelseärenden. Därigenom kan skattebrottsenheten lämna mer och bättre information till andra verksamheter inom Skatteverket och andra myndigheter som enheten samverkar med. En effektivitetsvinst förväntas genom den föreslagna förändringen på så sätt att skattebrottsenheten kan skapa fler sammanställningar och rapporter med ett för mottagarna mer värdefullt och användbart innehåll. Förslaget kan också förväntas leda till att Skatteverket i högre utsträckning kan lämna information till nytta för utländska myndigheter med motsvarande brottsbekämpande inriktning.

Under de senaste åren har inslagen av internationella kopplingar vid olika typer av brottslighet ökat. Tillgängliga hotbilda-bedomningar visar att kriminella grupper ägnar sig åt allt fler typer av brottslighet och blir alltmer gränsöverskridande i sin verksamhet (jfr Europolförordningen skäl 4). Skattebrottsenheten kan i nuläget inte utbyta information direkt med andra brottsbekämpande myndigheter inom EU enligt rambeslutet. De möjligheter som finns i dag begränsas bl.a. av att förfarandet förutsätter att Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten ställer resurser till förfogande både vid sändande och mottagande av information. Vid ett informationsutbyte i konkreta ärenden behövs ofta en löpande dialog, där den information som tas emot kan ge upphov till ytterligare underrättelsebehov. I hälften av de sammanställningar och rapporter som skattebrottsenheten lämnar till andra brottsbekämpande myndigheter, beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten förekommer det kopplingar till utländska bolag, aktörer eller brottsliga nätverk.

Att på ett tidigt stadium få tillgång till korrekta och aktuella informationer och underrättelser är av avgörande betydelse för att brottsbekämpande myndigheter framgångsrikt ska kunna upptäcka, förebygga och utreda brott eller brottslig verksamhet, särskilt inom ett område där kontrollen av de inre gränserna slopat (jfr rambeslutet skäl 4).

Som exempel på uppgifter som kan komma att tas emot och lämnas, om Skatteverket utses som behörig myndighet enligt rambeslutet, kan nämnas olika uppgifter om en person som är bosatt i ett annat land, såsom tidigare adresser, tidigare affärspartners, vilken verksamhet som personen bedrivit i annat land och andra identiteter som kan kopplas till personen. Det kan även vara uppgifter om personer som är bosatta i Sverige men som bedriver verksamhet i annat land.

Beträffande bolag kan exempelvis uppgifter rörande ledning och styrelse komma att tas emot och lämnas. Andra uppgifter som kan komma att utbytas är om bolagets adress är okänd eller okänd, om det finns många bolag på samma boxadress, om bolaget är nystartat, om bolaget har säte på annan ort än där verksamheten bedrivs, om det saknas uppgift om telefonnummer till bolaget eller om numret går till någon som inte är legal företrädare för bolaget. Uppgifter om penningflöden och liknande uppgifter kan också komma att utbytas.

Även uppgifter om skattebeslut, registrering som arbetsgivare eller för mervärdesskatt, punktskatt, m.m. kan komma i fråga för utbyte.

Ytterligare uppgifter som kan komma att utbytas är uppgift om konkurser, domar, näringsförbud, bolagsengagemang, inblandning i tidigare företagskonkurser och misstankar om penningtvätt. Uppgifter om mobilnummer, IP-adresser, telefonabonnemang, bankkonton, närstående, bekanta, fordon, båtar, transporter, resor m.m. kan i sitt sammanhang också vara viktig information.

Det är inte ovanligt att falska identiteter används eller att utländska identiteter utnyttjas som verktyg för att kunna bedriva oredovisad näringsverksamhet i Sverige, vilket kan vara svårt att knyta till den person som rätteligen är ansvarig. För att framgångsrikt kunna kartlägga dessa aktörer och nätverk, är ett direkt och kontinuerligt informationsutbyte med andra brottsbekämpande myndigheter inom EU i enlighet med rådets rambeslut 2006/960/RIF nödvändigt. Att skattebrottsenheten saknar denna möjlighet innebär att enhetens resurser och kompetens att bedriva underrättelseverksamhet mot ekonomisk brottslighet med internationella kopplingar inte tas tillvara. Det innebär bl.a. att enheten begränsas i sina möjligheter att kartlägga internationella transaktioner och aktörer som agerar gränsöverskridande. Att skattebrottsenheten i dag inte på egen hand kan utbyta information med underrättelsetjänster i andra medlemsstater riskerar leda till att den ekonomiska brottsligheten inte motverkas i den utsträckning som annars hade varit möjlig. Det är inte endast fråga om att skattebrottsenhetens behov av information ska tillgodoses utan även att utländska brottsbekämpande myndigheter ska få relevant underrättelseinformation från Sverige (jfr ovan nämnda utvärderingsrapport från Europeiska unionens råd).

Skattebrottsenheten bedriver som beskrivits i avsnitt 2.1 brottsbekämpande verksamhet beträffande vissa brottstyper. Skattebrottsenheten är vidare behörig myndighet enligt reglerna i brottsdatalagen. Det är rimligt att begreppet behörig brottsbekämpande myndighet enligt rambeslutet korresponderar med begreppet behörig myndighet i brottsdatalagen så att en systematik uppnås. I detta sammanhang kan det även nämnas att Skatteverket föreslås pekas ut som en av de behöriga brottsbekämpande myndigheterna i förslag till lag om finansiell information i brottsbekämpning. Den föreslagna lagen avser att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1153 av den 20 juni 2019 om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott och om upphävande av rådets beslut 2000/642/RIF (jfr Ds 2021:5 s. 12, 122-132 och 198).

I Ds 2008:72 noterades även att endast något enstaka land anmält en myndighet som kan sägas motsvara Skatteverket som behörig myndighet enligt rambeslutet (s. 46). Det bör i detta sammanhang nämnas att av de förklaringar som lämnats beträffande genomförandet av rådets rambeslut 2006/960/RIF framgår att det numera är flera länder som har anmält en myndighet som skulle kunna liknas vid Skatteverket. Som exempel kan nämnas Tyskland, Storbritannien, Irland, Estland och Lettland.

3.1.1 Skatteverket omfattas av definitionen av behörig brottsbekämpande myndighet

I rådets rambeslut 2006/960/RIF definieras behörig brottsbekämpande myndighet på följande sätt (artikel 2 a):

En nationell polismyndighet, tullmyndighet eller annan myndighet som enligt nationell lagstiftning har behörighet att upptäcka, förebygga och utreda brott eller brottslig verksamhet och utöva myndighetsutövning samt i samband härmed vidta tvångsåtgärder.

Skatteverket är en myndighet som enligt nationell lagstiftning har behörighet att upptäcka, förebygga och utreda brott eller brottslig verksamhet. Detta följer av lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. I avsnitt 2.1 har redogjorts för vilka brott Skatteverkets verksamhet omfattar samt vilken behörighet Skatteverket har att utöva myndighetsutövning och vidta tvångsåtgärder.

Bestämmelserna i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet bedöms ge stöd för att Skatteverket omfattas av rambeslutets definition av behörig brottsbekämpande myndighet.

3.1.2 Tillgänglig information

I departementspromemorian Enklare informationsutbyte i brottsbekämpningen inom EU (Ds 2008:72) bedömdes att Skatteverket inte borde anges som behörig myndighet. Skälen till detta var, som redogjorts för ovan, att Skatteverkets brottsbekämpande roll ansågs mycket begränsad. Det ansågs vidare mindre lämpligt att ange skattebrottsenheten som behörig myndighet på grund av det förhållandet att det för vissa brottstyper särskilt åligger medlemsstaterna att lämna tillgänglig information och att de grunder för behörig myndighet att vägra lämna ut viss uppgift som anges i rambeslutet inte tar sikte på skatteinformation. Skattebrottsenhetens direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen ansågs innebära att denna information fick betraktas som tillgänglig i rambeslutets mening.

Vad som avses med begreppet tillgänglig information utvecklades närmare i promemorian. Där uttalades att kravet på tillgänglighet ska ses mot bakgrund av att rambeslutet framför allt syftar till att snabbt kunna dra nytta av sådan information som finns i polisens och andra brottsbekämpande myndigheters register och informationssystem. Enligt promemorian innebär kravet på tillgänglighet inte att de uppgifter som ska tillhandahållas måste finnas lagrade hos den tillfrågade myndigheten, utan det kan röra sig om befintlig information i ett register som denna myndighet har tillgång till för sin verksamhet, antingen genom direktåtkomst eller på annat sätt. Skyldigheten att bistå en annan medlemsstat omfattar också sådan information eller sådana underrättelser som den tillfrågade myndigheten kanske inte aktivt har tagit fram eller arbetar med, men som myndigheten trots detta har tillgång till. Den kan exempelvis vara tillgänglig hos någon annan enhet inom myndigheten än den som fått den utländska myndighetens begäran. Vidare omfattar skyldigheten inte bara sådan information som finns i register som myndigheten centralt ansvarar för, utan också uppgifter som finns i register som en annan myndighet svarar för men som den tillfrågade myndigheten har tillgång till (jfr Ds 2008:72 s. 37).

Enligt Skatteverkets mening kan alla uppgifter som en myndighet på något sätt rent tekniskt har åtkomst till inte anses vara tillgängliga för myndigheten i full bemärkelse. Vad som ska anses som tillgängliga uppgifter i enlighet med rambeslutet påverkas av reglerna om dataskydd och sekretess.

Skatteverket måste till att börja med ha en rättslig grund för sin behandling av personuppgifter. Det gäller såväl vid inhämtande av uppgifter och användning av uppgifter i den egna verksamheten som vid utlämnande av uppgifter till annan. Skatteverkets rättsliga grund för att behandla uppgifter i skattebrottsenhetens verksamhet finns bl.a. i 6 § förordningen med instruktion för Skatteverket som anger att i Skatteverkets uppdrag ingår att förebygga och motverka ekonomisk brottslighet samt att medverka i brottsutredningar som rör vissa brott. Den brottsbekämpande verksamheten regleras i lagen om Skatteverkets

brottsbekämpande verksamhet där det bl.a. anges vilka brott som ingår i skattebrottsenhetens brottskatalog och skattebrottsenhetens befogenheter samt ramarna för personuppgiftsbehandling för brottsbekämpande ändamål.

Om skattebrottsenheten utses till behörig brottsbekämpande myndighet i enlighet med rådets rambeslut 2006/960/RIF finns den rättsliga grunden för att behandla uppgifter i form av ett utlämnande till en annan utländsk behörig brottsbekämpande myndighet även i rambeslutet och förordningen (2008:1396) om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen.

I 2 kap. 1 § Skatteverkets brottsdatalag anges att Skatteverket får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda brott, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Enligt bestämmelsen får alltså personuppgifter inhämtas och användas av myndigheten i den egna verksamheten för något av de angivna syftena.

Skattebrottsenheten får, som redogjorts för i avsnitt 2.5.3, medges direktåtkomst till vissa uppräknade uppgifter i beskattningsdatabasen (2 kap. 7 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet). Vid direktåtkomst bryts sekretessen genom 5 b § förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Uppgifter som behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet får även behandlas för att tillhandahålla information som behövs i skattebrottsenhetens verksamhet enligt lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (1 kap. 4 och 5 §§ lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet). Bestämmelsen om direktåtkomst förutsätter således att skattebrottsenheten behöver uppgiften för sin egen verksamhet enligt lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelsen om direktåtkomst är därför inte tillämplig enbart för att uppgiften behövs hos någon annan. För det fall uppgiften behövs hos skattebrottsenheten är uppgiften dock att anse som tillgänglig i rambeslutets mening.

Dataskyddsregleringen bygger på att all behandling har rättslig grund och särskilt angivna syften och ändamål. Om behandlingen inte vilar på någon rättslig grund och faller utanför de angivna ändamålen är den inte tillåten. Skatteverket bedömer därför att dataskyddsbestämmelserna inte tillåter att skattebrottsenheten inhämtar uppgifter från register hos andra myndigheter eller andra självständiga verksamhetsgrenar inom Skatteverket enbart till följd av en begäran från en annan myndighet. Denna tolkning anser Skatteverket också ligger i linje med vad som framfördes i prop. 2005/06:169 när avvägningen gjordes om det var ett för stort integritetsintrång att ge skattebrottsenheten direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen. Fokus i resonemanget låg då på vilka risker som fanns om tillgången till uppgifter som omfattas av absolut sekretess i beskattningsdatabasen överfördes till skattebrottsenheten som i vissa avseenden omgärdas av ett svagare sekretesskydd. Utgångspunkten var att uppgift i beskattningsdatabasen endast får hämtas in av den brottsbekämpande verksamheten om behov av uppgiften föreligger. Bestämmelserna säkerställer alltså att ändamålet med behandlingen sammanfaller med ändamålet med t.ex. den förundersökning eller underrättelseverksamhet som behandlingen sker i (jfr a. prop. s. 84-85).

Skatteverket gör sammantaget bedömningen att vare sig sekretess- eller dataskyddsbestämmelserna ger utrymme för en tolkning som innebär att uppgifter från beskattningsdatabasen ska anses vara tillgängliga ur ett rättsligt perspektiv för skattebrottsenheten för det fall att skattebrottsenheten inte behöver uppgifterna för att använda dem i sin egen verksamhet. Att de rent tekniskt har tillgängliggjorts

för skattebrottsenheten ger ingen generell rätt att söka fram informationen enligt sekretess- och dataskyddsbestämmelserna. När skattebrottsenheten har ett behov av uppgifterna i sin egen verksamhet får uppgifterna dock anses tillgängliga i rambeslutets mening. I en sådan situation ska uppgifter i enlighet med rambeslutet lämnas ut till en annan behörig brottsbekämpande myndighet om övriga förutsättningar är uppfyllda. Uppgifter som skattebrottsenheten behöver i sin verksamhet enligt lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och därför har tillgång till genom sin direktåtkomst till beskattningsdatabasen får i dag lämnas ut till andra nationella brottsbekämpande myndigheter, om övriga förutsättningar för utlämnande är uppfyllda (2 kap. 4 § brottsdatalagen). Skatteverket ser inte skäl att bedöma uppgiftslämnandet på något annat sätt enbart av det skälet att den brottsbekämpande myndigheten är hemmahörande i en annan EU-medlemsstat.

Författningsförslag

Förslaget medför en ändring i 2 § förordningen om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen.

4 Utlämnande av uppgifter

Förslag: Bestämmelser införs som innebär att personuppgifter ska få lämnas till Interpol, Europol, en polismyndighet eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol, eller en tullmyndighet eller skattemyndighet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) om det är förenligt med svenska intressen. Det ska dock bara gälla om det behövs för att myndigheten eller organisationen ska kunna förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller beivra brott.

De sekretessbrytande bestämmelserna ska även gälla uppgifter om juridiska personer.

4.1 Sekretessbrytande bestämmelser bör införas

Skälen för förslaget: Det är framför allt i tre olika situationer som informationsutbyte aktualiseras i internationellt brottsbekämpande samarbete. Den första är där Sverige i en bindande internationell överenskommelse har förbundit sig att tillhandahålla information av visst slag utan särskild anmodan, genom direktåtkomst eller på annat sätt. Den andra är där Sverige i en sådan överenskommelse har åtagit sig att genomföra en viss åtgärd eller att lämna viss information på begäran av en annan stat eller mellanfolklig organisation. Den tredje situationen är s.k. spontant uppgiftsutlämnande, där initiativet till informationsutbytet tas av den utlämnande myndigheten. Sådant informationsutbyte kan bygga på en internationell överenskommelse, men behöver inte göra det (jfr prop. 2016/17:91 s. 164).

I internationellt brottsbekämpande samarbete sker informationsutlämnande vanligtvis med anledning av en begäran från en utländsk myndighet om viss information. Eftersom varje land organiserar den brottsbekämpande verksamheten efter sina traditioner, kan informationsutbyte äga rum mellan polismyndigheter, en polismyndighet och en åklagarmyndighet eller vice versa eller med någon annan utländsk myndighet som har brottsbekämpande uppgifter t.ex. motsvarande Skatteverket. Ett väl fungerande samarbete över gränserna förutsätter att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet inte bara bistår brottsbekämpande myndigheter i andra länder med svar på konkreta förfrågningar eller med rättslig hjälp i enskilda ärenden utan även att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kan lämna uppgifter spontant i de fall där utbytet främst gagnar utländska intressen.

En förutsättning för att personuppgifter ska få lämnas ut är att den behandling av personuppgifter som utlämnandet innebär är tillåten. En annan förutsättning är att det inte finns en sekretessbestämmelse som hindrar utlämnandet.

4.1.1 Stöd för behandling av personuppgifter

Skatteverket bedöms som behörig brottsbekämpande myndighet enligt Europolförordningen och den rättsliga grunden för informationsutbytet utgörs av 2 kap. 1 § 3 och 2 kap. 2 § Skatteverkets brottsdatalag tillsammans med Europolförordningen. Skatteverket kan vidare delta i informationsutbyte inom ramen för Interpol och den rättsliga grunden för informationsutbytet utgörs här av 2 kap. 1 § 3 och 2 kap. 2 § Skatteverkets brottsdatalag tillsammans med lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Om Skatteverket utses till behörig myndighet i förordningen om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen har myndigheten rättslig grund för att behandla

såväl begäran som utlämnandet. Den rättsliga grunden kommer att utgöras av 2 kap. 1 § 3 respektive 2 kap. 2 § Skatteverkets brottsdatalag tillsammans med rambeslutet och förordningen om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen. I dessa sammanhang kan det anses vara både nödvändigt och proportionerligt att personuppgifter behandlas för att tillhandahålla information som behövs i andra behöriga myndigheters brottsbekämpande verksamhet samt inom Europol och Interpol. De särskilda förutsättningar som gäller när personuppgifter behandlas för nya ändamål enligt 2 kap. 4 § brottsdatalagen anses därmed uppfyllda. Skatteverkets bedömning är att den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet ger stöd för den personuppgiftsbehandling som förslagen medför hos Skatteverket. Genom den befintliga regleringen finns också ett sådant lagstöd som krävs enligt 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen för personuppgiftsbehandling som medför betydande intrång i den personliga integriteten genom övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om den personuppgiftsbehandling som förslagen ger upphov till.

Uppgifterna kan därför i dessa sammanhang lämnas ut för det fall det också finns en sekretessbrytande bestämmelse.

4.1.2 Stöd för att bryta sekretessen

De grundläggande förutsättningarna för att en svensk myndighet ska kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet regleras i 8 kap. 3 § OSL. En utgångspunkt i OSL är att en uppgift som omfattas av sekretess inte får röjas för en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation. I 8 kap. 3 § OSL finns dock bestämmelser som innebär att en sekretesskyddad uppgift får röjas för en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation i två situationer. Den ena är när utlämnandet sker i enlighet med en särskild föreskrift i lag eller förordning. En uttrycklig bestämmelse om att uppgifter får lämnas till en utländsk myndighet eller organisation bryter alltså sekretess enligt 8 kap. 3 § 1 OSL. Den andra är när uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndigheten står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas (8 kap. 3 § 2 OSL). I vissa fall kan en utlämnandeprövning enligt nämnda paragraf vara komplicerad (jfr prop. 2016/17:91 s. 205). I brottsbekämpande myndigheters registerlagstiftningar finns en uttrycklig bestämmelse om utlämnande av uppgifter till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation som följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt efter riksdagens godkännande, se t.ex. 2 kap. 7 § tredje stycket lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, här kallad Tullverkets brottsdatalag och 2 kap. 7 § Skatteverkets brottsdatalag. Dessa bestämmelser bryter sekretessen enligt 8 kap. 3 § 1 OSL. I vissa brottsbekämpande myndigheters registerlagstiftningar anges vidare vissa mera preciserade fall där uppgifter får lämnas ut till en utländsk mottagare trots att det gäller sekretess för uppgiften, jfr t.ex. 2 kap. 7 § första stycket Tullverkets brottsdatalag (jfr a. prop. s. 205). Motsvarande bestämmelser finns även i exempelvis lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1695) om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Någon motsvarande precisering har inte Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet i sin registerlagstiftning.

Sverige har förbundit sig att lämna vissa uppgifter i enlighet med Europolförordningen. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kan delta i det uppgiftsutbyte som sker i enlighet med Europolförordningen (jfr artikel 2 a Europolförordningen och Polismyndighetens bedömning i beslut den 11 januari 2019, dnr A033.183/2019). Det följer således redan av regeln om folkrättsligt bindande åtaganden att information kan lämnas, men en tydlig reglering av vilken det framgår att uppgifter alltid får lämnas till stater som tillhör Europol, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, underlättar för tillämparen. Regleringen bör också omfatta uppgiftslämnande till själva organisationen. Tullverket har motsvarande reglering i 2 kap. 7 § Tullverkets brottsdatalag.

Rådets rambeslut 2006/960/RIF bedömdes inte kräva några lagbestämmelser och inte heller i övrigt vara av sådan vikt att det behövde underställas riksdagen (10 kap. 2 § regeringsformen) (Ds 2008:72 s. 22-23). Eftersom riksdagen inte har godkänt rambeslutet kan 2 kap. 7 § Skatteverkets brottsdatalag i dess nuvarande lydelse därmed inte tillämpas till stöd för utlämnande enligt rambeslutet. Någon uttrycklig bestämmelse som bryter sekretessen bedömdes inte behövas i förordningen om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen för att lämna ut uppgifter till utländsk brottsbekämpande myndighet. Motiveringen var att en sådan bestämmelse med nödvändighet skulle behöva utformas så att tillämpningsområdet blir vidsträckt och eftersom informationsutbytet omfattar underrättelseinformation, som ibland kan vara mycket känslig, ansågs en sådan generell regel inte lämplig (jfr Ds 2008:72 s. 56).

Bestämmelsen i 3 § förordningen om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen är utformad som en upplysningsbestämmelse om vilka krav som gäller för uppgiftsutlämnande på begäran. En följd av att det inte finns någon uttrycklig bestämmelse som bryter sekretessen blir att en uppgift på begäran endast får lämnas ut enligt 8 kap. 3 § 2 OSL, dvs. när uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndigheten står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas. En uppgift som omfattas av sekretess får lämnas ut endast efter en prövning i det enskilda fallet (jfr Ds 2008:72 s. 56-57).

En bestämmelse som medger spontant informationsutbyte har tagits in i 4 § förordningen om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen. Enligt 5 § samma förordning får uppgifter inte lämnas ut enligt 4 § om ett utlämnande av uppgifterna står i strid med lag eller förordning. Bestämmelserna om spontant uppgiftsutlämnande i förordningen kan därför inte ses som uttryckliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Detta innebär således att Skatteverket inte spontant kan lämna ut en uppgift som omfattas av sekretess enligt 8 kap. 3 § 1 OSL. Sådan uppgift får således lämnas ut endast efter en prövning i det enskilda fallet enligt 8 kap. 3 § 2 OSL.

I 10 kap. OSL finns, som redogjorts för i avsnitt 2.5.4, de generella sekretessbrytande bestämmelserna som anger när svenska myndigheter får lämna uppgifter till bl.a. andra myndigheter. Om uppgiften i motsvarande fall får lämnas till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndigheten står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas får uppgiften även lämnas till en utländsk myndighet (8 kap. 3 § 2 OSL).

I 10 kap. 2 § OSL föreskrivs att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. 10 kap. 2 § OSL är dock inte tillämplig när uppgift ska lämnas till annan behörig brottsbekämpande myndighet för att enbart bistå i deras brottsbekämpande verksamhet.

För att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL ska vara tillämplig krävs det både att fängelse är föreskrivet för brottet och att brottet kan antas föranleda annan påföljd än böter. Bestämmelsen är alltså inte tillämplig vid mindre allvarlig brottslighet. Vidare ska det brott som misstanken avser vara begånget (prop. 1981/82:186 s. 25 och prop. 1983/84:142 s. 31). I praktiken innebär den nämnda bestämmelsen att det, beträffande brott för vilket fängelse är föreskrivet och påföljden kan förväntas bli en annan än böter, normalt inte föreligger några egentliga problem när en brottsbekämpande myndighet i en förundersökning – eller förenklad brottsutredning – begär ut uppgifter från en annan brottsbekämpande myndighet. För att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 24 § OSL ska vara tillämplig ska, som tidigare nämnts, det brott misstanken avser vara begånget. Detta innebär att nämnda bestämmelse inte är tillämplig ifråga om underrättelseverksamhet, eftersom sådan verksamhet avser arbete med att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, dvs. när man inte direkt kan peka ut eller misstänka ett konkret brott. Följden av detta är att sekretessbelagda uppgifter som en myndighet hanterar i sin brottsbekämpande verksamhet – vare sig det gäller förundersökningar eller underrättelseverksamhet – får lämnas ut till en annan myndighets underrättelseverksamhet endast om det finns sekretessbrytande bestämmelser i särskild lagstiftning eller efter en intresseavvägning enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Det innebär att det av sekretesskäl finns större hinder för de brottsbekämpande myndigheterna att utbyta uppgifter med varandra i underrättelseverksamhet än i verksamhet med brottsutredningar.

Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Att uppgifter får lämnas ut följer av rådets rambeslut 2006/960/RIF som har genomförts genom förordningen om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen. Som ovan konstaterats kan rambeslutet inte likställas med svensk lag. Bestämmelserna i förordningen kan inte heller, som redogjorts för tidigare, ses som sådana bestämmelser om uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL. Utlämnande enligt rambeslutet kan därför inte ske med stöd av 10 kap. 28 § OSL enligt förutsättningarna i 8 kap. 3 § 1 OSL.

De sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2, 24 och 28 §§ ger således inte fullt ut stöd för att sekretessbelagda uppgifter som Skatteverket hanterar i sin brottsbekämpande verksamhet – vare sig det gäller förundersökningar eller underrättelseverksamhet – får lämnas ut till en annan myndighets underrättelseverksamhet på begäran eller spontant.

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL skulle kunna tillämpas när uppgift ska lämnas ut till en annan brottsbekämpande myndighets underrättelseverksamhet. Tanken är emellertid inte att bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL ska användas för mer rutinmässiga uppgiftsbyten (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 327). Eftersom de flesta pågående eller avslutade förundersökningar som inte har lett till åtal och flertalet uppgifter i underrättelseverksamhet kringgärdas av sekretess enligt bestämmelser i 35 kap. OSL till skydd för enskild, krävs det sekretessprövning i varje enskilt fall där en sådan uppgift ska lämnas till en annan brottsbekämpande myndighet. Även om uppgifterna skulle kunna lämnas ut efter en sådan prövning enligt 10 kap. 27 § OSL innebär det att tid och kraft måste läggas på en prövning som normalt alltid ger samma resultat (jfr prop. 2016/17:91 s. 158). Skatteverket bedömer att möjligheten att lämna ut uppgifter med stöd av bestämmelsen i 8 kap. 3 § 2 OSL och 10 kap. 27 § samma lag inte är tillräcklig för

att Skatteverket – om Skatteverket i dess brottsbekämpande verksamhet utses som behörig brottsbekämpande myndighet enligt rådets rambeslut 2006/960/RIF - ska kunna fullgöra sina internationella åtaganden enligt rambeslutet. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har ett motsvarande behov som Kustbevakningen och Tullverket av en sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt att lämna personuppgifter till särskilt uppräknade myndigheter, om det behövs för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller beivra brott. Vid en jämförelse med regleringen i Tullverkets brottsdatalag bedömer Skatteverket att det även finns behov av att kunna lämna personuppgifter till skattemyndighet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) om det behövs för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller beivra brott varför sådan reglering föreslås. Skatteverket bedömer emellertid att det inte finns behov för Skatteverket att lämna personuppgifter till utländska kustbevakningsmyndigheter om vilket Tullverkets brottsdatalag har en reglering. Någon sådan reglering föreslås därför inte. Det kan dock inte uteslutas att fråga uppkommer om utlämnande av uppgifter i enlighet med rådets rambeslut 2006/960/RIF till en behörig brottsbekämpande myndighet som inte räknas upp i den föreslagna regleringen. Skatteverket får då göra en bedömning av om sekretessen kan brytas med stöd av 10 kap. 27 § OSL tillsammans med 8 kap. 3 § 2 OSL.

Sverige har även förbundit sig att inom ramen för Interpol lämna andra stater bistånd med information, men dessa åtaganden är inte lika långtgående som när det gäller åtagandena i förhållande till stater som är medlemmar i Europol. Likaså har Sverige förbundit sig att lämna viss information till Interpol i dess egenskap av samarbetsorganisation. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kan delta i Interpolarbetet och det uppgiftsutbyte som sker med anledning av detta. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL tillsammans med 8 kap. 3 § 2 OSL kan idag tillämpas när det uppkommer fråga om att uppgift ska lämnas ut inom ramen för Interpolsamarbetet. Skatteverket bedömer dock att möjligheten att lämna ut uppgifter med stöd av dessa bestämmelser inte heller i detta sammanhang är tillräcklig. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har därför ett motsvarande behov som Polismyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket av en sekretessbrytande bestämmelse som tydliggör när det är möjligt att lämna personuppgifter inom ramen för Interpol. Den sekretessbrytande bestämmelsen som föreslås har motsvarande utformning som den sekretessbrytande bestämmelsen i tidigare nämnda myndigheters registerlagstiftning.

För att åstadkomma en tydlig reglering av förutsättningarna för uppgiftslämnandet till utländska brottsbekämpande myndigheter och organisationer anser Skatteverket att den sekretessbrytande bestämmelse som krävs för att Skatteverket ska kunna fullgöra sina åtaganden enligt rådets rambeslut 2006/960/RIF och inom ramen för Interpol och Europol bör införas i samma lagrum som reglerar utlämnande till följd av andra internationella överenskommelser. 2 kap. 7 § Skatteverkets brottsdatalag bör därför ändras så att personuppgifter även får lämnas ut till vissa särskilt uppräknade utländska myndigheter och organisationer.

En förutsättning för utlämnande av personuppgifter är att det behövs för att mottagande myndighet eller organisation ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda brott eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. En grundläggande förutsättning för uppgiftslämnande till utlandet som inte följer av en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt efter riksdagens godkännande bör

vidare vara att utlämnandet är förenligt med svenska intressen. Detta föreslås anges i lagen.

Några andra författningsändringar med anledning av att Skatteverket läggs till som behörig brottsbekämpande verksamhet bedöms inte behövas.

Författningsförslag

Förslaget medför en ändring i 2 kap. 7 § Skatteverkets brottsdatalag.

4.2 De sekretessbrytande bestämmelserna ska även gälla uppgifter om juridiska personer

Som beskrivits i avsnitt 3.1 kan uppgifter om juridiska personer komma att tas emot och lämnas. Detta gäller såväl vid utlämnande till utländsk myndighet i enlighet med rådets rambeslut 2006/960/RIF som vid utlämnande till Interpol och Europol.

Som exempel på uppgifter som kan komma att tas emot och lämnas kan nämnas uppgifter rörande bolagets ledning och styrelse, om bolagets adress är okänd eller okänd, om det finns många bolag på samma boxadress, om bolaget är nystartat, om bolaget har säte på annan ort än där verksamheten bedrivs, om det saknas uppgift om telefonnummer till bolaget eller om numret går till någon som inte är legal företrädare för bolaget. Det kan även finnas uppgifter om penningflöden och liknande uppgifter som kan komma att utbytas.

Av 1 kap. 3 § 2 Skatteverkets brottsdatalag följer att bestämmelserna om rättsliga grunder för behandling av personuppgifter gäller också vid behandling av uppgifter om juridiska personer. För att sekretessbelagda uppgifter om juridiska personer ska kunna lämnas ut krävs en ändring i Skatteverkets brottsdatalag. En ändring av 1 kap. 3 § den lagen föreslås därför som innebär att den sekretess som gäller för uppgifter om juridiska personer kan brytas med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 7 § Skatteverkets brottsdatalag.

Författningsförslag

Förslaget medför en ändring i 1 kap. 3 § Skatteverkets brottsdatalag.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft så snart som möjligt.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: De föreslagna bestämmelserna är som anförts i promemorian angelägna. Skatteverket föreslår därför att bestämmelserna ska träda i kraft så snart som möjligt. Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

6 Konsekvensanalys

6.1 Syfte och effekter av utebliven ändring

Förslaget innebär att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (skattebrottsenheten) ska utses som brottsbekämpande myndighet inom ramen för rådets rambeslut 2006/960/RIF. Rambeslutet har genomförts i svensk rätt genom förordningen om förenklat uppgiftsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter i Europeiska unionen. Förslaget innebär även att det införs sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör för skattebrottsenheten att uppfylla sina åtaganden avseende informationsutbyte enligt rådets rambeslut 2006/960/RIF och tydliggör när uppgifter kan lämnas ut inom ramen för Interpol respektive Europol.

Syftet med förslaget är att ge Skatteverket möjlighet att utbyta information direkt med andra brottsbekämpande myndigheter samt tydliggöra när uppgifter kan lämnas ut inom ramen för Interpol respektive Europol. Förslaget skulle ge Skatteverket möjlighet att mer effektivt bedriva främst underrättelseverksamhet i de underrättelseärenden hos skattebrottsenheten där det förekommer kopplingar till utländska bolag, aktörer eller brottsliga nätverk. I hälften av de sammanställningar och rapporter som skattebrottsenheten tar fram och lämnar till andra brottsbekämpande myndigheter, beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten förekommer sådana internationella kopplingar.

Ett alternativ vore att inte genomföra förslaget. Då kommer Skatteverkets brottsbekämpande förmåga inte stärkas på det sätt som redovisas ovan. Eftersom skattebrottslighet och annan brottslighet som rör Skatteverkets verksamhet ofta har internationella kopplingar bedöms det som angeläget att förändringarna kommer till stånd för att effektivt bekämpa sådan brottslighet.

6.2 Offentligfinansiella effekter samt effekter för brottsligheten

Förslaget medför inte några offentligfinansiella effekter.

Skattebrottslighet svarar för en väsentlig del av den ekonomiska brottsligheten och en betydande del av den brottslighet som myndigheterna arbetar med inom myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Den har dessutom kopplingar till bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemen. Det är av strategisk betydelse för samhället att motverka skattebrottslighet och annan brottslighet som har anknytning till Skatteverkets verksamhet.

Att på ett tidigt stadium få tillgång till korrekta och aktuella informationer och underrättelser som rör brott och brottslig verksamhet är av avgörande betydelse för att brottsbekämpande myndigheter framgångsrikt ska kunna upptäcka, förebygga och utreda brott eller brottslig verksamhet, särskilt inom ett område där kontrollen av de inre gränserna slopats. Eftersom brottslingar bedriver sin verksamhet i det fördolda krävs det att information om dem kan utbytas synnerligen snabbt (jfr rådets rambeslut 2006/960/RIF skäl 4).

Att snabbt kunna kartlägga en person eller ett brottsligt nätverk är en viktig framgångsfaktor bl.a. när det gäller att bekämpa organiserad och annan allvarlig brottslighet. Förslaget bedöms stärka Skatteverkets möjligheter att bedriva en effektiv brottsbekämpande verksamhet när det gäller främst underrättelseverksamheten, vilket väntas ha en positiv effekt på det brottsförebyggande arbetet och försvåra för framför allt sådan brottslighet som är

organiserad och där tillvägagångssättet kan innebära att brottslingar använder sig av internationella kontakter eller själva rör sig över gränserna.

6.3 Effekter för enskilda, företag och offentlig sektor

Förslaget ger Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet bättre möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som har anknytning till Skatteverkets verksamhet. Att fler sådana brott förebyggs, förhindras eller upptäcks skulle t.ex. kunna motverka att en persons identitet utnyttjas, vilket är positivt för enskilda och även för tilliten till staten. Det bör dessutom kunna påverka konkurrensen positivt för de företag som håller sig inom lagens ramar.

Förslaget innebär att skattebrottsenheten ska kunna utbyta information med andra behöriga brottsbekämpande myndigheter i enlighet med rådets rambeslut 2006/960/RIF samt tydliggör hur information kan utbytas inom ramen för Interpol och Europol. Förslaget kan innebära en ökad risk för intrång i den personliga integriteten. Det rör sig om uppgiftsutbyte mellan myndigheter och inte uppgiftslämnande till enskild. Detta har betydelse för förslagets påverkan på den personliga integriteten. Det är ett angeläget samhällsintresse att bekämpa skattebrottslighet och annan brottslighet med anknytning till Skatteverkets verksamhet. Dessa ändamål motiverar att vissa begränsningar görs av en enskilds skydd mot intrång i den personliga integriteten.

Förslaget förväntas inte påverka andra myndigheter eller de allmänna förvaltningsdomstolarna i nämnvärd omfattning. I den mån förslaget leder till fler åtal påverkas de allmänna domstolarna, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kriminalvården.

6.4 Effekter för Skatteverket

Förslaget förväntas leda till att skattebrottsenheten får tillgång till värdefull underrättelseinformation som annars inte hade kommit verksamheten tillhanda. Skatteverket bedöms därmed få en totalt sett mer effektiv underrättelseverksamhet genom att ett bättre informationsinflöde skapas som ger ett mer omfattande och tillförlitligt underlag att använda i myndighetens analysverksamhet. Informationen kan även förväntas initiera fler underrättelseärenden. Därigenom kan skattebrottsenheten lämna mer och bättre information till andra verksamheter inom Skatteverket och andra myndigheter som enheten samverkar med. Förslaget väntas leda till en effektivitetsvinst genom att skattebrottsenheten kan skapa fler sammanställningar och rapporter med ett för mottagarna mer värdefullt och användbart innehåll. Förslaget bedöms således stärka Skatteverkets brottsbekämpande förmåga, men förväntas också leda till att Skatteverket i högre utsträckning kan lämna information som är till nytta för utländska myndigheter med motsvarande brottsbekämpande inriktning.

Förslaget väntas innebära ökade kostnader för Skatteverket. För uppgiften att ta emot och lämna information till utländska myndigheter samt till Interpol och Europol bedöms behovet till 2–3 årsarbetskrafter, främst som sambandspersoner. Behovet av resurstillskott för att bedöma och analysera den ytterligare information som förväntas inkomma till skattebrottsenhetens underrättelseverksamhet från utländska myndigheter, Interpol och Europol beräknas till minst 1–2 årsarbetskrafter. Således bedöms behovet uppgå till totalt 3–5 årsarbetskrafter. Detta är en försiktig beräkning som kan behöva omprövas när informationsflödet fungerar fullt ut. Förslaget bedöms även medföra behov av förändrat eller utbyggt

datastöd. De kostnader som förslaget medför bedöms kunna rymmas inom Skatteverkets befintliga ramar.

6.5 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Förslaget bedöms inte stå i strid med EU-rätten.

6.6 Effekter i övrigt

Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på det kommunala självstyret, sysselsättningen, den ekonomiska jämställdheten, den ekonomiska jämlikheten, integrationen eller miljön.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

1 kap.

3 §

I paragrafen anges vilka bestämmelser i lagen och i brottsdatalagen (2018:1177) som gäller för behandling av uppgifter om juridiska personer.

Första stycket ändras på så sätt att en ny punkt läggs till. Ändringen innebär att bestämmelserna om personuppgifter i 2 kap. 7 § också gäller vid behandling av uppgifter om juridiska personer. Den sekretess som gäller för uppgifter om juridiska personer kan därmed brytas med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 7 §.

2 kap.

7 §

Paragrafen innehåller sekretessbrytande bestämmelser om utlämnande till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer. Bestämmelsen är en sådan särskild föreskrift som avses i 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En förutsättning för att personuppgifter ska få lämnas ut med stöd av paragrafen är att den behandling av uppgifter som utlämnandet innebär är tillåten. Inom ramen för de allmänna ändamålen för behandling av personuppgifter i 2 kap. 1 § 1 och 2 kan det i vissa fall finnas anledning att föra över uppgifter till en utländsk myndighet. Ett exempel är när en svensk myndighet i en svensk brottsutredning begär rättsligt bistånd från en utländsk myndighet eller när en svensk myndighet aktualiserar en fråga om överförande av lagföring till utlandet. Av 2 kap. 1 § 3 framgår att personuppgifter får behandlas för att fullgöra de förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Även i sådana fall blir det ofta aktuellt att lämna information till en utländsk myndighet. Förutsättningarna för att behandla personuppgifter som behandlas med stöd av 2 kap. 1 § denna lag för nya ändamål regleras i 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen. De nu angivna bestämmelserna sätter gränser för när behandling som har till ändamål att överföra information till en utländsk myndighet eller organisation över huvud taget får förekomma.

För att utlämnande ska få ske krävs därutöver att det inte på grund av sekretess finns hinder mot att lämna över uppgifterna till den utländska mottagaren, vilket nu aktuell paragraf tar sikte på. För många av de personuppgifter som förekommer i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet gäller sekretess, såväl till skydd för intresset av att förebygga och beivra brott som till skydd för den enskilde. Enligt 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får en sekretessbelagd uppgift inte röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation annat än om utlämnandet sker i enlighet med en särskild föreskrift om detta i lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndigheten står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen. I vissa fall kan en utlämnandeprövning enligt 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen vara komplicerad. I paragrafen anges därför vissa mera preciserade fall där uppgifter får

lämnas ut till en utländsk mottagare, trots att det gäller sekretess för uppgiften (jfr prop. 2016/17:91 s. 205).

Enligt *första stycket*, som är nytt, får uppgifter, om det är förenligt med svenska intressen, lämnas till Interpol eller Europol, eller till en polismyndighet eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol eller till en tullmyndighet eller skattemyndighet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Av *andra stycket*, som också är nytt, framgår att sekretessen bryts och personuppgifter får lämnas ut till någon av de mottagare som anges i första stycket bara om om mottagaren behöver dem för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda brott eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. Bestämmelsen ger utrymme för att lämna ut uppgifter såväl på begäran som utan föregående framställning (jfr prop. 2016/17:91 s. 206).

I *tredje stycket* har endast en redaktionell ändring gjorts. Tredje stycket motsvarar tidigare första stycket och innehåller en sekretessbrytande bestämmelse om utlämnande av personuppgifter till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer när den internationella överenskommelsen ålägger Sverige att lämna ut vissa slag av uppgifter.

Förslaget behandlas i avsnitt 4.

