



PROMEMORIA

Datum
2017-10-23

Bilaga till
Dnr 202 418713-17/113

Några frågor om arbete mot skattebrott

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Författningsförslag	4
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet	4
2 Bakgrund	6
3 Gällande rätt	8
3.1 Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet	8
3.1.1 Allmänt	8
3.1.2 Lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet	8
3.2 Sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom Skatteverket	10
3.2.1 Allmänt	10
3.2.2 Sekretessregler inom olika verksamhetsgrenar	10
3.2.3 Sekretessbrytande regler	12
3.2.4 Situationer då sekretessbrytande regler inte får tillämpas	17
3.3 Registerbestämmelser	17
4 Överväganden och förslag	19
4.1 Skattebrottsenhetens verksamhetsområde	19
4.2 Uppgiftslämnande mellan verksamhetsgrenar	25
4.2.1 Sekretess mellan verksamhetsgrenar	25
4.2.2 Lämna uppgifter från skattebrottsenheten till annan verksamhetsgren inom Skatteverket	25
4.2.3 Lämna uppgifter till skattebrottsenheten från annan verksamhetsgren inom Skatteverket	31
4.3 Ikraftträdandebestämmelser	36
5 Konsekvensanalys	37
5.1 Offentligfinansiella effekter	37
5.2 Konsekvenser för enskilda och företag	39
5.3 Konsekvenser för Skatteverket	40
5.4 Övriga konsekvenser	40
6 Författningskommentarer	42
6.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet	42
Bilaga – Utdrag ur Skatteverkets promemoria 2013-09-23 Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar	45

Sammanfattning

Skatteverket fick genom ett beslut av regeringen den 15 november 2012 i uppdrag att se över vissa frågor avseende sådana registerförfattningar som ska tillämpas inom Skatteverkets ansvarsområde. Skatteverket har i en promemoria 2013-09-23, *Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar*, Skatteverkets dnr 131-798320-12/113, redovisat den del av uppdraget som avsåg området brottsbekämpning.

Flera av de lämnade förslagen har behandlats i regeringens proposition 2016/17:89, Skattebrottsdatalag, och har lett till beslut om ny lagstiftning, bl.a. i form av en ny skattebrottsdatalag (2017: 452), som trädde i kraft den 1 juli 2017.

I propositionen anges att regeringen har för avsikt att återkomma till vissa frågor i promemorian där förslag inte lämnats i propositionen eller där förslaget i propositionen är mer begränsat än i promemorian. I denna promemoria lämnas förslag till bestämmelser om inom vilket område Skatteverket på eget initiativ kan bedriva brottsbekämpande verksamhet (den s.k. brottskatalogen) samt om utlämnande av uppgifter mellan Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Förslagen i denna promemoria ersätter i dessa delar vad som föreslagits i den tidigare promemorian.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet¹

dels att 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 och 8 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Skatteverkets verksamhet enligt denna lag omfattar brott enligt

1. skattebrottslagen (1971:69),
2. 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),
3. 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
4. 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet *enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete,*
5. 11 kap. 5 § brottsbalken, *samt*
6. lagen (2014:836) om näringsförbud.

4. 4 kap. 6 b §, 9 kap. 1–3 och 11 §§, 14 kap. 1–4 och 10 §§ samt 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet,
5. 11 kap. 5 § brottsbalken,
6. lagen (2014:836) om näringsförbud, *samt*
7. lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

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.

7 §

Uppgifter som förekommer i Skatteverkets verksamhet enligt denna lag och som kan antas behövas för ett ärende i annan verksamhet vid Skatteverket ska överlämnas till den verksamheten. I ett ärende där förundersökning inletts får förundersökningsledaren avgöra vid vilken tidpunkt det är lämpligt att överlämna uppgifter i ärendet.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2017:453.

² Senaste lydelse 2017:453.

En uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

8 §

Uppgifter som förekommer i annan verksamhet hos Skatteverket än den brottsbekämpande verksamheten ska lämnas ut till den brottsbekämpande verksamheten om uppgifterna kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet som avses i 1 § första stycket och som innefattar

- 1. brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver, eller*
- 2. brottslig verksamhet som sker systematiskt.*

En uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

2 Bakgrund

Skatteverket fick genom ett beslut av regeringen den 15 november 2012 i uppdrag att se över vissa frågor avseende sådana registerförfattningar som ska tillämpas inom Skatteverkets ansvarsområde. Skatteverket har i en promemoria 2013-09-23, *Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar*, Skatteverkets dnr 131-798320-12/113, redovisat den del av uppdraget som avsåg området brottsbekämpning.

Flera av de lämnade förslagen har behandlats i regeringens proposition 2016/17:89, Skattebrottsdatalag, och har lett till ny lagstiftning, bl.a. i form av en ny skattebrottsdatalag (2017:452). Skattebrottsdatalagen ersätter lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

I propositionen anges att regeringen har för avsikt att återkomma till vissa frågor i promemorian där förslag inte lämnats i propositionen eller där förslaget i propositionen är mer begränsat än i promemorian. Dessa frågor behandlades i Skatteverkets promemoria som förslag till ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar (den 1 juli 2017 namnändrad till lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet) samt till ändring i skattebrottslagen (1971:69).

I den här promemorian lämnas förslag till bestämmelser om inom vilket område Skatteverket på eget initiativ kan bedriva brottsbekämpande verksamhet (den s.k. brottskatalogen) samt om utlämnande av uppgifter mellan Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Förslagen i denna promemoria ersätter i dessa delar vad som föreslagits i den tidigare promemorian.

En central uppgift för Skatteverket är att fastställa och uppbära rätt skatt inom olika skatteområden. Ekonomisk brottslighet riktad mot skatter utgör ett hinder för Skatteverket att fullgöra denna del av sitt uppdrag. Även inom andra verksamhetsområden som Skatteverket har ansvar för, såsom folkbokföring och identitetskort för folkbokförda i Sverige (id-kort), kan uppdraget störas av brottslig verksamhet. Det är således av stor vikt för genomförandet av Skatteverkets uppdrag att sådan brottslighet motverkas.

Sedan år 1998 har Skatteverket även i uppdrag att bedriva underrättelseverksamhet och utföra utredningar avseende viss brottslighet. Detta är en egen självständig verksamhetsgren som är skild från andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket.

En uppgift som en verksamhetsgren förfogar över kan för den andra verksamhetsgrenen vara av stor betydelse. Samtidigt finns berättigade krav på att personuppgifter behandlas med beaktande av den personliga integriteten och personliga fri- och rättigheter. Det gäller att hitta en rimlig avvägning mellan de olika intressena effektivitet och integritet. Sekretess för behandling av uppgifter i en verksamhetsgren gäller även i förhållande till andra verksamhetsgrenar inom samma myndighet. En sekretessbrytande bestämmelse måste därför vara tillämplig för att sekretessbelagda uppgifter ska få lämnas ut.

Ett förbättrat informationsutbyte mellan verksamhetsgrenarna gör det möjligt att utnyttja de samlade resurserna effektivare och öka förutsättningarna för att brott i större utsträckning och snabbare kan klaras upp, att felaktiga brottsmisstankar kan avföras från utredning samt att fatta korrekta beslut om beskattning eller annat beslut beträffande en fysisk eller juridisk person.

Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen (förkortad RF). Begränsningar i skyddet får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (1 kap. 2 §, 2 kap. 6 och 21-22 §§ RF). Även i Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, FN-konventionen om de mänskliga rättigheterna, FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C83/02), Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter³, Rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete⁴, sekretessreglerna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och personuppgiftslagen (1998:204)⁵ finns bestämmelser till skydd för personlig integritet.

³ Ersätts fr.om. den 25 maj 2018 av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)

⁴ Ersätts fr.o.m. maj 2018 av Europaparlamentens 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.

⁵ I SOU 2017:39 finns förslag om att personuppgiftslagen (1998:204) och personuppgiftsförordningen (1998:1191) ska upphävas och att de kompletterande bestämmelser som är av generell karaktär samlas i en ny övergripande lag och förordning om dataskydd.

3 Gällande rätt

3.1 Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

3.1.1 Allmänt

Sedan år 1998 ingår i Skatteverkets arbetsuppgifter att medverka i vissa brottsutredningar samt att självständigt utföra underrättelseverksamhet avseende viss brottslighet. Den brottsbekämpande verksamheten bedrivs inom den s.k. skattebrottsenheten, som är organisatoriskt skild från andra verksamheter inom Skatteverket. Den brottsbekämpande verksamheten utgör en sådan självständig verksamhetsgren inom Skatteverket som avses i 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Andra verksamheter inom Skatteverket är t.ex. beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten och id-kortsverksamheten. Medverkan i brottsutredningar sker på begäran av och under ledning av åklagare medan underrättelseverksamheten bedrivs självständigt av Skatteverket. Verksamheten är begränsad till vissa angivna typer av brott som har koppling till Skatteverkets övriga verksamhet.

Bakgrunden till att Skatteverket gavs uppdraget att bedriva brottsbekämpande verksamhet inom skattebrottsområdet var bl.a. att fördelar i effektiviteten av hanteringen av skattebrottsutredningarna förväntades kunna uppnås genom den ökade möjligheten att anpassa resurserna i skatteutredningen och i skattebrottsutredningen till varandra. Inrättandet av skattebrottsutredande funktioner vid skattemyndigheterna förväntades också leda till positiva effekter när det gällde den skatterättsliga kompetensen. Samtidigt framhölls bl.a. att vissa rättssäkerhetsfrågor aktualiseras när en förvaltningsmyndighet ges brottsutredande uppgifter. En enskild har i en brottsutredning vissa rättigheter som han eller hon inte har i en skatteutredning. Brottsutredning och skatteutredning har olika syften och regleras av olika regelverk. En myndighet måste iaktta de olika lagliga förutsättningarna för att vidta olika typer av utredningsåtgärder samt motivera en sådan åtgärd utifrån syftet med den utredning som åtgärden vidtas inom (jfr prop. 1997/98:10 s. 39-45).

I samband med att Skatteverket fick uppdraget att utföra vissa arbetsuppgifter avseende brottsutredning framhöll regeringen vikten av att organisatoriskt hålla den nya verksamheten avskild från Skatteverkets övriga verksamheter. Det bedömdes att det, för att den enskildes rättssäkerhet skulle kunna garanteras, var nödvändigt att de gränser som fanns mellan skatteutredning och skattebrottsutredning var tydliga. Regeringen ansåg att de skattebrottsutredande funktionerna inom Skatteverket skulle bedrivas inom särskilda skattebrottsenheter som hålls organisatoriskt avskilda från skatteutredningar (jfr prop. 1997/98:10 s. 43 f.).

I 19 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket anges att det vid verket ska 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.

3.1.2 Lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

I lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet regleras de brott som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet omfattar. Enligt 1 § första stycket lagen omfattar verksamheten brott enligt:

- skattebrottslagen (1971:69),
- 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551), s.k. förbjudna lån m.m.,
- 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnadsavgift m.m. dvs. lån från stiftelse,
- 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete (ROT och RUT),
- 11 kap. 5 § brottsbalken dvs. bokföringsbrott, samt
- lagen (2014:836) om näringsförbud.

Skatteverket får dessutom medverka vid undersökning av annat brott om åklagaren finner att det finns särskilda skäl för detta (1 § andra stycket).

Skatteverkets medverkan omfattar biträde till åklagare efter en förundersökning har inletts. Åklagaren får begära biträde av Skatteverket också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts, vid en s.k. förutredning. Med förutredning brukar avses sådana punktvisa åtgärder som en förundersökningsledare ibland behöver vidta för att få tillräckligt underlag för beslut om huruvida förundersökning ska inledas eller inte t.ex. genom att inhämta kompletterande upplysningar från en anmälare eller för att få klarhet i om ett visst förfarande är straffbart eller inte. Verket får på åklagarens uppdrag medverka vid husrannsakan som polisen genomför. Skatteverket får slutligen verkställa beslut om beslag i de fall våld mot person inte behöver användas samt självständigt, i fall som avses i 23 kap. rättegångsbalken, utreda brottslighet som anges i 1 § om den misstänkte kan antas erkänna gärningen (2–5 §§). Skatteverket har inte några befogenheter att genomföra åtgärder med användning av våld mot person.

Enligt 6 § omfattar Skatteverkets verksamhet enligt denna lag, utöver vad som föreskrivs i 2–5 §§, även att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som avses i 1 § första stycket. Detta utgör den brottsbekämpande verksamhet som skattebrottsenheten utför utöver att delta i förundersökningar och förutredningar. Verksamheten omfattar det som fram till den 1 juli 2017 reglerades i 6 § första stycket 2 och andra stycket, dvs. arbete som består i att samla, bearbeta och analysera information för att kartlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken samt att förebygga brottslighet. Det nya sättet att beskriva skattebrottsenhetens verksamhet innebär inte någon förändring av Skatteverkets arbetsuppgifter. Fram till den 1 juli 2017 angavs i 6 § första stycket 1 att Skatteverket får bedriva spaning. Spaning kan ingå som en arbetsmetod både inom ramen för en förundersökning och i arbete för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Någon särskild bestämmelse om att Skatteverket får bedriva spaning ansågs inte nödvändig för att spaning ska få förekomma och togs därför bort (jfr prop. 2016/17:89 s. 40–41).

Skatteverkets underrättelseverksamhet 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. Kunskap som genereras inom underrättelseverksamheten lämnas vidare till andra brottsbekämpande myndigheter, andra verksamheter inom Skatteverket och andra myndigheter.

Skatteverket är en av de myndigheter som ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (se bl.a. lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet) och deltar i styrnings- och ledningsfunktionerna för det myndighetsgemensamma arbetet. 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.

Skatteverkets medverkan i brottsutredningar lagreglerades i samband med att skattebrottsenheterna bildades 1998 inom Skatteverket. Den katalog av brott som anges i 1 § har sedan dess ändrats på så sätt att tillägg har gjorts med brottet överträdelse av näringsförbud (den 1 juli 2006) samt vissa brott avseende skattereduktion för hushållsarbete (den 1 juli 2017).

3.2 Sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom Skatteverket

3.2.1 Allmänt

Inom Skatteverket finns bl.a. beskattningsverksamheten (inklusive fastighets-taxeringen), folkbokföringsverksamheten, den brottsbekämpande verksamheten och id-kortsverksamheten. Verksamhetsgrenarna är självständiga i förhållande till varandra vilket innebär att sekretess i förekommande fall även gäller mellan dem enligt 8 kap. 2 § OSL. Inom de olika verksamhetsområdena gäller olika former av sekretessregler med varierande styrka.

Offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om sekretess, uppgiftslämnande och överföring av sekretess ska tillämpas på samma sätt mellan verksamhetsgrenarna inom Skatteverket som de tillämpas mellan Skatteverket och andra myndigheter. För att kunna lämna ut en sekretessbelagd uppgift från en verksamhetsgren till en annan verksamhetsgren inom Skatteverket krävs det att någon sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Exempel på sekretessbrytande bestämmelser som kan vara tillämpliga är regeln i 10 kap. 2 § OSL, 10 kap. 24 § OSL, den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL eller 10 kap. 28 § OSL.

3.2.2 Sekretessregler inom olika verksamhetsgrenar

Brottsbekämpande verksamhet

Inom den brottsbekämpande verksamheten finns regler om sekretess för sådana uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som behandlas i verksamheten. Sekretess gäller bl.a. i förundersökning i brottmål och i skattebrottsenhetens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (35 kap. 1 § första stycket 1 och 4 OSL). Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att utgångspunkten är sekretess. 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. Sekretess med omvänt skaderekvisit

gäller även för uppgift i register som förs av Skatteverket enligt skattebrottsdatalogen (2017:452) eller som annars behandlas där med stöd av samma lag (35 kap. 1 § första stycket 8 OSL). Sekretessen till skydd för enskilda som är föremål för brottsutredningar gäller inte för bl.a. följande åklagarbeslut: beslut om att åtal ska väckas, beslut om att förundersökning inte ska inledas och beslut om att förundersökning ska läggas ned. Detta framgår av 35 kap. 6 § 1 OSL. Det är bara själva beslutet som blir offentligt.

Det finns också sekretessregler som gäller till skydd för Skatteverkets övriga verksamhet. Enligt 18 kap. 1 §, OSL, gäller sekretess bl.a. för uppgifter i Polismyndighetens, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott.

Vidare framgår av 18 kap. 2 § samma lag att sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till bl.a. underrättelseverksamhet.

Beskattningsverksamhet

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 (27 kap. 1 § OSL). Sekretessen är med några få undantag absolut. Det innebär att en uppgift är sekretessbelagd även om ett utlämnande inte skulle medföra någon risk för skada. Om en uppgift är hänförlig till det sekretesskyddade området och ingen sekretessbrytande regel är tillämplig får uppgiften inte lämnas ut. Sekretess gäller även för vissa ärendetyper med anknytning till beskattningsverksamheten (27 kap. 2 § OSL).

Sekretess gäller 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 (17 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller även för uppgift som hänför sig till pågående granskning för kontroll av skatt eller avgift till staten om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs för den som kontrollen avser (17 kap. 2 § OSL).

Som regel gäller inte sekretess för beslut om skatt (27 kap. 6 § OSL).

Folkbokföringsverksamhet

Uppgifter om hela Sveriges befolkning (personer bosatta i Sverige) registreras i folkbokföringsdatabasen som förs av Skatteverket. De flesta uppgifter i denna databas är normalt sett offentliga, men en del uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan under vissa förhållanden vara sekretessbelagda (22 kap. 1 § första stycket OSL). Om sekretess gäller för en viss uppgift eller inte beror på vilken typ av uppgift det handlar om, vem som vill ha ut uppgiften och i vilket syfte uppgiften begärs ut. Sekretess kan gälla för uppgifter av mer eller mindre ömtålig art men också för uppgifter som normalt sett betraktas som harmlösa, men som på grund av speciella omständigheter i det enskilda fallet är skyddsvärda. Sekretess gäller i dessa fall med ett kvalificerat rakt skaderequisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgiften är offentlig. Som en förutsättning för att en uppgift ska vara sekretessbelagd gäller att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Om en person t.ex. begär ut uppgifter om utlänningar av viss nationalitet och omständigheterna tyder på att utlämnandet av en sådan förteckning kan leda till

aktioner mot dessa personer som kan uppfattas som hotande eller påtagligt obehagliga, bör utlämnandet vägras (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 211). Det finns dessutom en särskild regel i 21 kap. 5 § OSL om sekretess för uppgift om utlännning i vissa fall som gäller hos alla myndigheter.

De uppgifter i folkbokföringsregistret som vanligen är sekretessbelagda är de som i normalfallet anses som känsliga. Det är t.ex. uppgifter om ändrad könstillhörighet, börd (t.ex. adoptioner inom Sverige) och omyndighet (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 211).

Uppgift i folkbokföringsverksamhet i form av fotografisk bild har ett förstärkt sekretesskydd (22 kap. 1 § andra stycket OSL). Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgiften är sekretessbelagd.

Id-kortsverksamhet

Med stöd av 22 kap. 1 § OSL har Skatteverkets databas för identitetskort (id-kort) tagits med i förteckningen i 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF, över de verksamheter som avser registrering av en betydande del av befolkningen. Uppgifterna i Skatteverkets databas för id-kort är ofta offentliga. Ibland kan dock uppgifter om enskilda personliga förhållanden vara sekretessbelagda (6 § 1 OSF). Sekretessen gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är offentlighet. Som en förutsättning för att en uppgift ska vara sekretessbelagd gäller att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Uppgift i id-kortsverksamheten i form av fotografisk bild av den enskilde har ett förstärkt sekretesskydd (6 § 2 OSF). Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgiften är sekretessbelagd.

3.2.3 Sekretessbrytande regler

Av 10 kap. 2 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet (eller verksamhetsgren) om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Sekretessen får efterges bara i sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett visst åliggande. Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess är alltså inte tillräckligt för att sekretessen ska åsidosättas (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494 och prop. 2008/09:150 s. 322 och 366).

Sekretess som följer av andra sekretessbestämmelser än dem som anges i 19–23 §§ och 25 kap. 2 § första stycket hindrar inte att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polisen, 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 (10 kap. 24 § OSL). Skatteverket är i sin brottsbekämpande verksamhet (skattebrottsenheten) en sådan myndighet som har att ingripa mot brott (jfr SOU 1999:53 s. 139). Uppgifter som behövs när en förundersökning har inletts inhämtas på förundersökningsledarens uppdrag men sker inte via denne. Skattebrottsenheten har även t.ex. direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen.

Den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en annan myndighet (eller verksamhetsgren), om det är

uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Vid tillämpningen av 10 kap. 27 § OSL är det bl.a. viktigt att;

- vara restriktiv med att lämna sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter och verksamhetsgrenar som har olika verksamhetsområden. Hänsyn ska dock tas till att sådant informationsutbyte bl.a. kan möjliggöra angelägna kontroller.

- beakta vilket sekretesskydd som uppgiften får hos den mottagande myndigheten. Om uppgiften blir offentlig eller får ett svagare sekretesskydd bör man vara restriktiv med ett utlämnande. Detta gäller särskilt för uppgifter som är hemliga av hänsyn till enskildas intressen och har lämnats i en förtroendesituation (jfr prop. 1979/80:146 s. 26 f.).

Av förarbetena till generalklausulen framgår följande (jfr prop. 1979/80:2, Del A, s. 326).

Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 4.4) bör sekretesslagen inte hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut. Avsikten är att regleringen av utbytet av hemlig information mellan myndigheterna ska utformas med utgångspunkt i vad som hittills har gällt i praktiken. Generalklausulen har därför formulerats så att uppgift får lämnas ut, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen är tillämplig på uppgiftslämnande mellan såväl olika myndigheter som olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Det är givet att den särskilt ger utrymme för informationsutbyte när det är fråga om myndigheter med samma sakliga behörighet men med skilda lokala kompetensområden eller myndigheter som har närbesläktade funktioner.

Vidare framgår av förarbetena följande (jfr prop. 1979/80:2, Del A, s. 327).

Departementsförslaget hindrar inte att utbyte av uppgifter mellan myndigheter eller mellan en myndighets olika verksamhetsgrenar sker rutinmässigt även utan särskild författningsreglering. Förslaget bygger emellertid på att rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel ska vara författningsreglerat. Också på denna punkt ligger departementsförslaget nära vad som anses vara gällande rätt (jfr JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 228). I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning, som ska göras enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Bedömningen kan därvid göras på ett sätt som liknar den som ska ske i fråga om massuttag (jfr avsnitt 4.3.4). Man ska vid prövningen av en utlämnandefråga väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser. Det är inte något villkor att det finns en uttrycklig begäran från annan myndighet. Också på eget initiativ kan en myndighet lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, t.ex. genom en anmälan om brott.

Vid den intresseavvägning som ska göras i varje enskilt fall ska, enligt Skatteverkets uppfattning, hänsyn tas till ett flertal omständigheter när uppgifter lämnas från beskattningsverksamheten till skattebrottsenheten. Sådana omständigheter är graden av den brottslighet som utreds, omfattningen av den brottslighet som utreds, hur långt brottsutredningen har kommit och samhällsintresset (t.ex. kostnader, säkerhet). Generalklausulens förarbeten ger inget entydigt stöd för att det ska vara möjligt att i någon större utsträckning lämna sekretessbelagda uppgifter från beskattningsverksamheten till skattebrottsenheten innan en brottsanmälan görs eller före det att en förundersökning har inletts.

I 10 kap. 28 § OSL anges 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.

Det finns regler om uppgiftsskyldighet för Skatteverket. Skatteverket (beskattningsverksamheten) har t.ex. enligt 17 § skattebrottslagen (1971:69) en skyldighet att anmäla vissa brott till åklagare. Beskattningsverksamheten har även skyldighet att göra en anmälan till åklagare avseende vissa andra brott så snart det

finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till dessa [18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261)]. I skyldigheten att anmäla ett brott ingår en skyldighet att lämna de uppgifter som behövs för att styrka misstanken om brottet (tredje stycket nämnda förordning). Brottsanmälan enligt skattebrottslagen utgör en central del i informationsutbytet mellan beskattningsverksamheten och de myndigheter som har att utreda brottet. Anmälan kan göras till skattebrottsenheten om det inte finns skäl att anta att brottet föranleder annan påföljd än böter och den misstänkte kan antas erkänna gärningen. Detta gäller endast om den misstänkte fyllt tjuogoett år (17 § skattebrottslagen). I praktiken tillämpas dock inte möjligheten att anmäla direkt till skattebrottsenheten. För att skattebrottsenheten ska få kännedom om innehållet i en anmälan som inte gjorts till enheten krävs att åklagaren väljer att uppdra åt skattebrottsenheten att delta i eller driva den förundersökning som anmälningen kan leda till [jfr 2 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet].

Även i lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet finns en sekretessbrytande regel om uppgiftsskyldighet. Uppgiftsskyldigheten enligt denna lag gäller dock endast vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer (1 §). Inom ramen för samverkan enligt lagen ska sekretessbelagda uppgifter lämnas om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan (2 § första stycket). En uppgift 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 (2 § andra stycket). I 3 § anges att endast myndigheter som regeringen bestämmer ska vara skyldiga att lämna eller ska få ta emot uppgifter enligt den angivna lagen. Av 2 § förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet framgår att Skatteverket är en myndighet som är skyldig att lämna uppgifter enligt den angivna lagen. Av 3 § samma förordning framgår att Skatteverket även får ta emot uppgifter enligt samma lag.

Av förarbetena till ovan nämnda lag framgår följande. För att den nya lagen ska vara tillämplig och uppgiftsskyldigheten gälla bör krävas att det är fråga om myndighetsöverskridande samverkan för att motverka viss organiserad brottslighet. Uppgiftsskyldigheten kommer därmed inte att bli tillämplig på samverkan mellan enbart myndigheter som inte är brottsbekämpande. Detta är en självklar följd av att ingen av dessa har ett direkt brottsbekämpande uppdrag. Däremot blir uppgiftsskyldigheten aktuell inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan där både brottsbekämpande och icke brottsbekämpande myndigheter deltar. Flera av de myndigheter som deltar i den nationella satsningen mot organiserad brottslighet kommer sannolikt också att delta i samverkan enligt den föreslagna lagen. Vissa av dessa bedriver både brottsbekämpande och icke brottsbekämpande verksamhet. Uppgiftsskyldigheten kommer att bli tillämplig även när sekretess råder mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet. När en myndighet deltar i samverkan enligt den nya lagen genom olika verksamhetsgrenar, kommer därmed uppgiftsskyldigheten att bli tillämplig även mellan de olika verksamhetsgrenarna (jfr prop. 2015/16:167 s. 34).

Av ovan nämnda följer att lagen kan utgöra grund för att bryta sekretess mellan verksamhetsgrenar inom Skatteverket förutsatt att alla krav enligt lagen är uppfyllda.

Vidare framgår av förarbetena följande. Lagen gäller endast när två eller flera myndigheter arbetar tillsammans för ett visst gemensamt mål eller syfte. Det krävs

också att samverkan är närmare avgränsad genom särskilt beslut. Var och en av myndigheterna ska ha fattat ett särskilt beslut om deltagande i en myndighetsöverskridande samverkan. Även regeringen kan dock fatta ett beslut om att vissa myndigheter ska delta i en sådan samverkan. Ett exempel på en särskilt beslutad myndighetsöverskridande samverkan är den nationella satsningen mot organiserad brottslighet [regeringsbeslut Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten (Ju2008/5776/PO)]. Även annan samverkan mellan myndigheter som genom beslut avgränsats till att omfatta t.ex. en viss specifik företeelse, en viss typ av brottslig verksamhet, vissa grupperingar eller ett visst geografiskt område kan komma ifråga. Lagen är inte tillämplig när myndigheter mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga (jfr prop. 2015/16:167 s. 48).

Av förarbetena framgår även följande. Som framhållits tidigare är intresset av att kunna förebygga, förhindra och upptäcka organiserad brottslighet starkt. Samtidigt kan uppgifter som omfattas av sekretess vara känsliga. Uppgiftsskyldigheten bör därför utformas så att det finns en möjlighet att i ett enskilt fall beakta starka integritetsintressen rörande enskilda och känsliga uppgifter om en myndighets verksamhet. En uppgift bör inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Ett syfte med den nya regleringen är att det ska bli lättare för enskilda handläggare att göra den intresseavvägning som ska föregå ett utlämnande. Genom den föreslagna lagen införs en presumtion för att uppgifter ska lämnas ut. Intresset av att förebygga, förhindra eller upptäcka viss organiserad brottslighet väger alltså oftast tyngre än andra intressen. Det finns emellertid skäl att framhålla att intresseavvägningen ger möjlighet att skydda särskilt känsliga uppgifter. Det kan t.ex. handla om uppgifter om hälsa och sexualliv men även andra uppgifter som omfattas av sekretess. Vissa kategorier av uppgifter är särskilt känsliga till sin natur och bestämmelsen gör det möjligt för den utlämnande myndigheten att underlåta att lämna ut viss information. Exempel på sådana särskilt känsliga uppgifter kan vara de som anges i 13 § personuppgiftslagen (1998:204) samt sådana som är undantagna från tillämpningsområdet för 10 kap. 27 § OSL. Uppgifter om vissa metoder, arbetssätt och uppgifter från tredje part i den brottsbekämpande verksamheten samt särskilda uppgifter som kan skada en förestående eller pågående kontroll- eller tillsynsverksamhet är exempel på uppgifter som ofta skyddas av sekretess och som det kan finnas starka skäl att inte lämna ut. Även om det är av stor betydelse att myndigheter kan samverka, får samverkan inte inskränka en myndighets möjlighet att utföra sitt primära uppdrag eller i övrigt försvåra myndighetens arbete och verksamhet. Vid intresseavvägningen ska som utgångspunkt sekretesskyddet hos den mottagande myndigheten vägas in i bedömningen. Det faktum att styrkan i sekretessen ibland skiljer sig åt hos den utlämnande och den mottagande myndigheten är dock inte av avgörande betydelse. Vanliga regler om partsinsyn gäller hos de myndigheter som deltar i samverkan, vilket innebär bl.a. att sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende hos en myndighet kan få ge vika för en parts rätt till insyn i målet eller ärendet. Vid intresseavvägningen kan detta behöva beaktas, i synnerhet när det är fråga om uppgifter vars röjande kan skada eller motverka en myndighets verksamhet. Kravet på övervägande skäl ger uttryck för att behovet av samverkan mot viss organiserad brottslighet normalt sett har företräde framför andra intressen; det kan sägas råda en presumtion för uppgiftsutlämnande (jfr prop. 2015/16:167 s. 36 och 51).

Det finns även sekretessbrytande regler om uppgiftsskyldighet vid begäran av en annan verksamhetsgren. I 42 a kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) finns t.ex. en sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Av den bestämmelsen följer, med vissa undantag, att uppgifter som en myndighet (eller annan verksamhetsgren) förfogar över och som behövs för Skatteverkets kontroll eller beslut enligt skatteförfarandelagen, på begäran ska lämnas till beskattningsverksamheten. Det finns också regler som tillåter beskattningsverksamheten att lämna vissa sekretessbelagda uppgifter på begäran av skattebrottsenheten. En sådan sekretessbrytande bestämmelse finns i 5 b § första stycket förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Den lyder:

På begäran av en enhet inom Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska lämnas ut uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–5, 7, 8, 10 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Denna bestämmelse reglerar inte på vilket sätt uppgifter ska lämnas ut utan föreskriver enbart att de ska lämnas ut. Utlämnandet sker med stöd av 5 b § första stycket nämnda förordning jämfört med 10 kap. 28 § OSL eftersom sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Den nämnda sekretessbrytande bestämmelsen innebär att följande uppgifter kan lämnas ut från beskattningsdatabasen utan hinder av sekretess;

- en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden,
- en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare,
- registrering för skatter och avgifter,
- underlag för fastställande av skatter och avgifter,
- bestämmande av skatter och avgifter,
- revision och annan kontroll av skatter och avgifter,
- uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
- yrkanden och grunder i ett ärende,
- beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende.

Följande uppgifter omfattas däremot inte av den sekretessbrytande bestämmelsen;

- underlag för fastighetstaxering,
- avgiftsskyldighet till ett registrerat trossamfund och medlemskap i fackförening,
- uppgifter som behövs vid hantering av underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,
- uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, och
- uppgifter om sjuklönekostnad.

Skattebrottsenheten har direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen. Bestämmelsen finns i 2 kap. 7 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. För uppgifter som behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller – som nämnts ovan – i princip absolut sekretess. Detta gäller även i förhållande till andra självständiga verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Bestämmelser om direktåtkomst bryter inte i sig sekretess. Därför måste det även finnas en sekretessbrytande bestämmelse för att

skattebrottsenheten ska kunna använda direktåtkomsten. I 5 b § andra stycket förordningen (2001:588) 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.

Uppgifter som är föremål för sekretess och som inte omfattas av en sekretessbrytande bestämmelse är alltså inte tillgängliga genom skattebrottsenhetens direktåtkomst till beskattningsdatabasen. En sekretessbrytande regel kan tillämpas både i förundersökning och i underrättelseverksamhet samt oavsett om uppgifterna i praktiken är tillgängliga för skattebrottsenheten genom direktåtkomst (dvs. den tekniska lösningen finns) eller om uppgifter måste begäras och lämnas ut från beskattningsverksamheten.

3.2.4 Situationer då sekretessbrytande regler inte får tillämpas

Enligt 15 kap. 1 a § OSL gäller sekretess för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal som avses i första stycket. Om sekretess gäller enligt 15 kap. 1 a § OSL, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas.

De sekretessbrytande reglerna får inte heller tillämpas i fråga om uppgifter som beskattningsverksamheten med stöd av ett skatteavtal har tagit emot från en annan stat om det strider mot bestämmelser i det aktuella avtalet om hur uppgifter som lämnats med stöd av avtalet får användas (27 kap. 5 § tredje stycket OSL).

3.3 Registerbestämmelser

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter finns bl.a. i särskilda registerförfattningar.

Registerbestämmelser avseende Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet finns i skattebrottsdatalagen (2017:452). I 2 kap. 5 § finns bestämmelser om i vilka situationer personuppgifter får behandlas i den brottsbekämpande verksamheten. Av 2 kap. 6 § framgår att uppgifter som får behandlas enligt 5 § även får behandlas bl.a. när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i annan verksamhet som Skatteverket ansvarar för, om det kan antas att informationen behövs i ett ärende där.

Av 1 kap. 4 § andra stycket lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet följer att uppgifter som får behandlas i beskattningsverksamheten enligt första stycket även får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i Skatteverkets verksamhet enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelser om behandling av uppgifter för ett utlämnande i enlighet med en i lag eller förordning reglerad skyldighet finns bl.a. i 1 kap. 5 § andra stycket lagen om

behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och 1 kap. 4 § andra stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I 12 § andra stycket lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige och 6 § andra stycket lagen (2015:898) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets äktenskapsregister- och bouppteckningsverksamheter finns bestämmelser om behandling av uppgifter för utlämnande om det behövs för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

De särskilda registerförfattningarna ersätter och kompletterar de generella reglerna om behandling i personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen genomför och kompletterar bl.a. bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG. Från den 25 maj 2018 ska istället för detta direktiv tillämpas en ny dataskyddsförordning från EU (EU 2016/679). Personuppgiftslagen behöver då upphävas. Kompletterande nationell reglering till EU:s dataskyddsförordning kommer dock att behövas. På brottsbekämpningsområdet ska den 6 maj 2018 ett nytt direktiv [(EU) 2016/680] vara genomfört. Detta direktiv ersätter ett tidigare direktiv (rambeslut 2008/977/RIF). Ett anpassningsarbete av nationell rätt pågår med anledning av detta.

4 Överväganden och förslag

4.1 Skattebrottsenhetens verksamhetsområde

Förslag: I uppräknningen över de brott som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet omfattar ska göras ett tillägg för följande brott: olovlig identitetsanvändning, urkunds förfalskning, förvanskning av urkund, grov urkunds förfalskning, hindrande av urkunds bevisfunktion, brukande av det förfalskade, osann försäkran, osant intygande, brukande av osann urkund, missbruk av urkund och förnekande av underskrift, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet och för brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. Hänvisningen till lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete vad gäller brott enligt 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken bör ersättas med en generell hänvisning till om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet.

Förslag i den tidigare promemorian

I Skatteverkets promemoria *Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar* (2013-09-23, dnr 131 798320-12/113) föreslogs bl.a. att i uppräknningen över de brott som Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet omfattar (den s.k. brottskatalogen) ska göras ett tillägg för bestämmelser om annan verksamhet som ligger inom Skatteverkets ansvarsområde. Texten till författningsförslaget finns i bilaga 1 och är ett förslag till ändring i 1 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar (numera namnändrad till lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). Av skälen för förslaget framgår bl.a. följande (s. 46–47).

Syftet med bestämmelsen i 1 § är att Skatteverket ska användas för brottsutredningar i de fall där verket har särskilda kunskaper på området eller där verket annars är mest lämpat. Katalogen har inte förändrats sedan lagen tillkom. Under tiden har verkets ansvarsområde inom skatter och avgifter förändrats. Det finns skäl att överväga om lagen, utöver vissa av de uppräknade punkterna, även skulle innehålla en generell hänvisning till brott avseende lagstiftning som faller under Skatteverkets ansvarsområde eller ligger nära ansvarsområdet. Då elimineras också behovet av återkommande justeringar för det fall Skatteverkets verksamhetsområde förändras.

Remissvar avseende det tidigare förslaget

Den tidigare promemorian *Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar* har remissbehandlats. Av remissvar framgår bl.a. följande.

Åklagarmyndigheten: I promemorian föreslås att Skatteverkets verksamhet enligt lag (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar, utöver den klart definierade brottskatalog som redan anges, utökas med ”bestämmelser om annan verksamhet som ligger inom Skatteverkets ansvarsområde”. Den aktuella lagen innebär inte någon begränsning vad gäller polisens brottsutredande verksamhet. Den förhållandevis vaga avgränsning av Skatteverkets verksamhetsområde som förslaget innebär kan därför medföra risk för dubbelarbete hos polis och Skatteverket avseende de förenklade utredningar som Skatteverket får utreda utan att biträde begärs av åklagare.

Regeringens inställning till det tidigare förslaget

Regeringen ansåg att det var motiverat att genomföra en utvidgning av brottskatalogen så vitt avser vissa brott mot ROT- och RUT-systemet. Regeringen föreslog en sådan ändring i prop. 2016/17:89. Riksdagen har beslutat i enlighet med förslaget och den 1 juli 2017 utökades brottskatalogen därmed till att även omfatta bedrägeribrott med koppling till bestämmelserna om skattereduktion för hushållsarbete, de s.k. ROT- och RUT-avdragen.

Regeringen ansåg att förslaget om en utvidgning av brottskatalogen utöver vad avser brott mot ROT- och RUT-systemet behövde utredas ytterligare. Regeringen avsåg att återkomma till frågan om brottskatalogen för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska avse fler typer av brott.

Av förarbetena framgår följande (prop. 2016/17:89 s. 43).

I promemorian föreslås en generell reglering, som ska täcka in alla typer av brott enligt bestämmelser om verksamhet som ligger inom Skatteverkets ansvarsområde. Bestämmelsen är snäv till sin språkliga utformning och tar enligt ordalydelsen sikte på brott som regleras i lagstiftning som rör Skatteverkets verksamhetsområde. Bedrägeribrott mot ROT- och RUT-systemet är den enda typ av brott som nämns i promemorian som ett sådant brott som skulle omfattas av bestämmelsen. Den föreslagna bestämmelsen kan dock medföra tolkningssvårigheter och oklara gränser för omfattningen av skattebrottsenhetens verksamhet. Regeringen anser att det föreligger oklarheter kring vilken ytterligare typ av brottslighet som är avsedd att träffas av promemorians förslag. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att det i detta sammanhang inte finns skäl att frångå den lagstiftningsmodell med en uppräknning av brott som i dag används i lagen.

Skälen för förslaget i denna promemoria

Allmänt

Olika brott och brottslig verksamhet kan hänga ihop. Falska eller manipulerade handlingar kan ofta vara starten för en lång kedja av brottslighet, t.ex. förfalskningsbrott, bedrägerier, penningtvätt, skattebrott och bokföringsbrott. Idag har den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket (skattebrottsenheten) befogenhet att självständigt arbeta enbart mot två av dessa brott, skattebrott och bokföringsbrott. Detta innebär att arbetet inte kan bedrivas på ett effektivt sätt. Förslaget om utvidgad brottskatalog i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet innebär att Skatteverkets särskilda kompetens inom sina sakområden kommer att kunna tillvaratas i större utsträckning i det brottsbekämpande arbetet. För att skattebrottsenheten ska kunna användas på ett för samhället effektivt sätt är det viktigt att enheten ska kunna bedriva förebyggande, underrättelse- och utredningsverksamhet på områden där Skatteverket har särskilda kunskaper eller insyn. Det är tanken bakom att skattebrottsenheten tillskapats.

Mot bakgrund av den kritik som riktats mot det tidigare framförda allmänt hållna förslaget har Skatteverket utarbetat ett nytt förslag som tydligare anger vad som skulle komma att omfattas av skattebrottsenhetens utökade ansvarsområde. Vid utformningen av förslaget har särskilt beaktats vilka brott som har samband med Skatteverkets verksamhet.

För brott där gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet, bedömer Skatteverket att olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b § brottsbalken, förkortad BrB), urkundsförfalskning (14 kap. 1 § BrB), förvanskning av urkund (14 kap. 2 § BrB), grov urkundsförfalskning (14 kap. 3 § BrB), hindrande av urkunds bevisfunktion (14 kap. 4 § BrB), brukande av falsk urkund (14 kap. 10 § BrB), osann eller vårdslös försäkran (15 kap. 10 § BrB), osant intygande och brukande av osann urkund (15 kap. 11 § BrB), missbruk av urkund (15 kap. 12 § BrB) samt förnekande av underskrift (15 kap. 13 § BrB) behöver ingå i skattebrottsenhetens brottskatalog. Begränsningen att lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska omfatta vissa bedrägeribrott enligt 9 kap. brottsbalken, enbart när gärningen avser s.k. ROT- och RUT-arbeten, bör tas bort. Alla bedrägeribrott som behandlas i de aktuella paragraferna och som har samband med Skatteverkets verksamhet bör omfattas. Det finns dock inte nu några tydliga exempel på sådana brott, förutom mot ROT och RUT. Skulle ett sådant fall ändå finnas, är det lämpligt att Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kan behandla frågan. Begränsningen till att brottet ska ha ”samband med Skatteverkets verksamhet” är tillräcklig och en ytterligare begränsning till ROT- och RUT-arbeten tillför inte något. Att ta bort kravet på samband med ROT- och RUT-arbeten ger dessutom en enklare och tydligare utformning av lagtexten.

Det är vidare Skatteverkets bedömning att det finns behov av att utöka brottskatalogen även med brott mot lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott. Dessa brott är vanligt förekommande i samband med skattebrott och annan ekonomisk brottslighet. Syftet är både att dölja vinning av ekonomisk brottslighet men även att försvåra upptäckt och utredning av sådan brottslighet.

Det kan i detta sammanhang framhållas att det i det enskilda fallet alltid är åklagare som avgör vilka förundersökningar som skattebrottsenheten ska utföra. Förslaget innefattar dock även skattebrottsenhetens möjligheter att arbeta med förebyggande arbete och underrättelseverksamhet. Detta är också viktiga delar av skattebrottsenhetens arbete och är väl så viktiga för att motarbeta förekomsten av brottslighet.

Mot bakgrund av de förslag som lämnas i SOU 2017:37, Kvalificerad välfärdsbrottslighet - förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, kan det komma att beslutas att ytterligare arbetsuppgifter ska tillföras Skatteverket och att ytterligare straffbestämmelser införs. Om detta blir fallet bör det övervägas om skattebrottsenhetens brottskatalog även bör omfatta brott enligt bidragsbrottslagen avseende lönegaranti som beslutats med stöd av lönegarantilagen samt folkbokföringsbrott. I denna promemoria lämnas dock inte något sådant förslag.

Hur brotten kan ha samband med Skatteverkets verksamhet

Nedan redovisas hur de ytterligare brott som Skatteverket föreslår ska ingå i skattebrottsenhetens brottskatalog kan ha samband med Skatteverkets verksamhet. Jämför även bilden nedan.

Brottsbalken 4 kap. 6 b §, 9 kap. 1 och 11 §§, 14 kap. 1 och 10 §§ samt 15 kap. 10-13 §§ - Olovlig identitetsanvändning, bedrägeri, urkundsförfalskning, brukande av falsk urkund, osann eller vårdslös försäkran, osant intygande, brukande av osann urkund och missbruk av urkund eller handling samt förnekande av underskrift

Det förekommer att fysiska personer utger sig för att vara en annan person genom att olovligen använda en annan persons identitetsuppgifter. Det finns exempel på

att en identitet har övertagits från en person som utvandrat från Sverige, eller som endast tillfälligt har arbetat i Sverige. Detta kan även gälla personer som befinner sig i Sverige permanent eller i perioder men som har svag och utsatt situation och därför inte kan motsätta sig att deras identitet utnyttjas eller inte ens får kännedom om att de utnyttjas. Identiteten har tagits över genom att falska eller ändrade handlingar har använts. Syftet med att ta över en annan persons identitet kan vara för att tillgodogöra sig den personens skatteåterbäring eller för att bedriva näringsverksamhet i den personens namn. Det kan vara en verklig eller en påhittad näringsverksamhet. Exempel på brott som kan begås med hjälp av en övertagen identitet är skattebrott, bokföringsbrott och bedrägeri.

Fysiska personer kan använda falska eller förvanskade urkunder i kontakten med Skatteverket. Syftet kan vara att få en eller flera falska identiteter registrerade. Dessa personer kan sedan med hjälp av falska identiteter bl.a. uppbära oberättigade bidrag eller bedriva näringsverksamhet under en falsk identitet. Detta kan utgöra bl.a. förfalskningsbrott, bidragsbrott, bedrägeri, skattebrott, eller bokföringsbrott.

Falska eller förvanskade hyresavtal kan också uppvisas hos Skatteverket i syfte att få en felaktig uppgift om folkbokföringsadress registrerad. Detta kan t.ex. utgöra ett led i ett bidragsbrott.

Det förekommer att fysiska personer använder falska eller förvanskade urkunder vid kontakt med Skatteverket för att få ett samordningsnummer med felaktiga uppgifter. Näringsverksamhet kan sedan bedrivas under åberopande av det felaktiga samordningsnumret. Därvid kan det begås bl.a. skattebrott, bokföringsbrott, bedrägeri och miljöbrott som kan vara svåra att knyta till den person som rätteligen är ansvarig, eftersom samordningsnumret inte är kopplat till den personen. Även osanna kontrolluppgifter kan lämnas till Skatteverket, som efter att uppgifterna har registrerats hos Skatteverket, läggs till grund för sjuk- och pensionsgrundande inkomst och för att komma i åtnjutande av olika sociala förmåner. Användning av osanna kontrolluppgifter kan även leda till att överskjutande skatt felaktigt utbetalas. Osanna kontrolluppgifter kan utgöra ett led i bl.a. skattebrott och bidragsbrott.

Även företrädare för en juridisk person kan använda sig av falska eller ändrade urkunder i kontakter med Skatteverket. Syftet kan vara att låta den juridiska personen företrädas av personer med falska identiteter. Den juridiska personen används sedan som brottsverktyg. Brotten kan t.ex. vara skattebrott, bokföringsbrott, bedrägeri mot leverantörer eller miljöbrott. Det kan vara svårt att utreda vilken eller vilka fysiska personer som gömmer sig bakom den falska identiteten och att kunna ställa dem till svars. Även här kan personer i en utsatt situation utnyttjas.

Juridiska personer eller näringsidkare kan använda falsk eller osann faktura eller annan handling i sin bokföring i syfte att vilseleda Skatteverket. Osanna fakturor är centrala verktyg kopplade till användandet av företag i brottslig verksamhet. Fakturorna är ett sätt att motivera uttag av pengar från ett företags konto. När ett företag tar in osanna fakturor redovisas dessa i bokföringen och påstås sedan ha betalats kontant. De kan även användas i momsbedrägerier. De intygar även arbete som kan ge ersättning utifrån RUT- eller ROT-avdrag.

Handlingar om nybildade föreningar kan upprättas för skens skull och användas för att förmå Skatteverket att felaktigt registrera föreningarna som arbetsgivare. Sådana förfaranden kan utgöra skattebrott, bidragsbrott eller bedrägeri. Företrädare för en juridisk person kan också använda falska eller osanna anställningsavtal och lönespecifikationer i syfte att få utbetalningar från det

allmänna, t.ex. lönegaranti eller anställningsstöd. Detta kan utgöra bedrägeri, bidragsbrott, bokföringsbrott eller skattebrott.

Det kan även röra sig om en person som i skriftlig handling, under heder och samvete, eller i annan försäkran lämnar osanna uppgifter eller tiger om sanningen, t.ex. en person som i försäkran i samband med hindersprövning intygar att han eller hon aldrig varit gift fast han eller hon varit gift. En person kan också förneka sin underskrift på en urkund eller sin utställarangivelse avseende en viss urkund.

Den beskrivna brottsligheten är i regel grov med hänsyn till att den ofta bedrivs i bolag eller som näringsverksamhet. Den omfattar vidare stora belopp, utövas som ett led i annan brottslighet och bedrivs i nätverk, systematiskt eller i organiserad form.

Brottsbalken 9 kap. 2 och 3 §§ samt 14 kap. 2–4 §§ - Bedrägligt beteende, grovt bedrägeri, förvanskning av urkund, grov urkundsförfalskning samt hindrande av urkunds bevisfunktion

Dessa lagrum är aktuella i de fall de brottsliga gärningarna som beskrivs ovan är att bedöma som ringa alternativt grova samt i de fall en urkund förstörs eller döljs t.ex. inför en skatterevision eller annan fördjupad kontroll, för att undanröja bevisning.

Penningtvätt

Penningtvätt syftar till att dölja brottsvinster och är en nödvändighet för de kriminella aktörerna. Pengaförflyttningar görs många gånger mellan olika konton samt med hjälp av virtuella valutor. De samverkande myndigheterna upptäcker allt oftare användning av kryptovalutor och förbetalda kort. Det finns dock fortfarande traditionella tillvägagångssätt kvar. Exempelvis kan postväxlar användas för att betala svarta löner och vid köp av bilar, båtar och fastigheter som sker kontant.

Det finns även exempel på hur svarta inkomster finansierar renoveringar och byggen av hus. Arbetet sker med svart arbetskraft och när huset sedan säljs har det blivit en god förtjänst som är vita pengar. Det investeras även i fastigheter och andra investeringar utomlands.

Lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott 3 och 4 §§ - Penningtvättsbrott och främjande av penningtvättsbrott

Dessa brott förekommer i samband med att fysiska personer vidtar eller främjar åtgärder för att dölja överskott från brottslig verksamhet, som innefattar skattebrott och bokföringsbrott, genom t.ex. elektronisk överföring av pengar eller insättning på bankkonto tillhörande bolag eller bulvan (skattebrott, bokföringsbrott). De förekommer också i samband med att bolag eller annan näringsverksamhet används för att dölja överskott av brottslig verksamhet, t.ex. genom upprättande av förfalskade kostnadsfakturor, underlåtenhet att fakturera försäljning eller utförda arbeten eller annan vilseledande bokföring (skattebrott, bokföringsbrott).

Tillvägagångssättet kan också vara att ett svenskt bolag köper varor till underpris från ett utländskt systerbolag, som har medel från brottslig verksamhet som behöver döljas eller vice versa (bokföringsbrott, skattebrott).

Lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott 5 och 6 §§ - Grovt penningtvättsbrott och penningtvättsförseelse

Dessa brott förekommer i de fall den brottsliga gärningen i punkten ovan är att bedöma som ringa alternativt grova.

Lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott 7 § - Näringspenningtvätt

I dessa fall kan tillvägagångssättet vara att en person tillhandahåller bolag, bankkonton, varor, fordon eller lokaler etc. i näringsverksamhet för att kunna användas för penningtvättsåtgärder. Det kan även vara t.ex. att utställa fakturor eller lämna kvitton (skattebrott, bokföringsbrott).

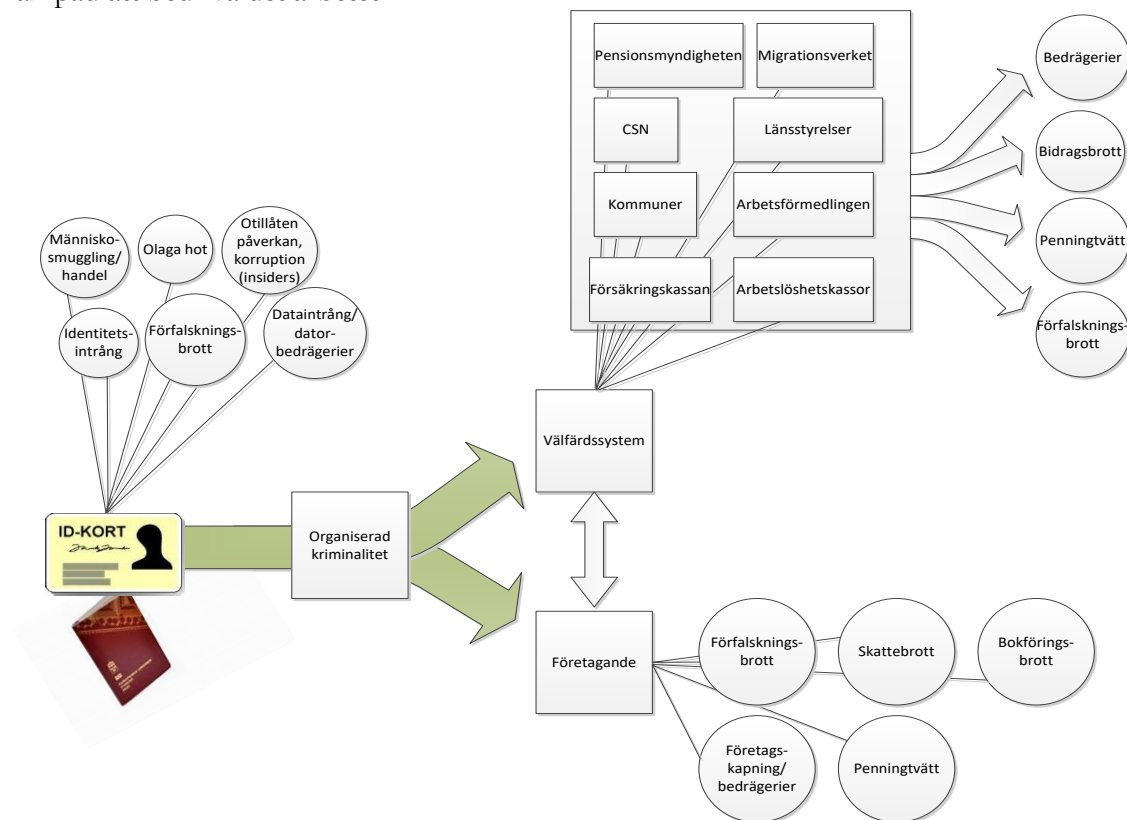
Hur brottsligheten kan hänga ihop

De kriminella aktörerna inom organiserad brottslighet använder sig bl.a. av olika typer av intyg i brottsupplägg. Riktiga intyg kan användas i kombination med falska intyg. Intygen behöver inte vara fysiska handlingar utan kan också vara elektroniska handlingar och urkunder.

Figuren nedan är ett försök att illustrera hur olika brott och brottslig verksamhet kan hänga ihop och där falska eller manipulerade handlingar ofta är starten för en lång kedja av brottslighet. Förslaget till utökning av brottskatalogen bör ses i ljuset av att skattebrottsenheten idag har rätt att arbeta enbart mot två av dessa brott, skattebrott och bokföringsbrott. Detta innebär att effektiviteten i arbetet begränsas.

Vid arbete mot denna typ av sammanhängande brottslighet är det svårt att initialt avgöra vilken brottslighet som är den aktuella och oundvikligt att information om flera typer av brottslighet måste hanteras samtidigt inom underrättelseverksamheten.

För att klarlägga brottsligheten krävs kontakt med och information från de myndigheter eller verksamhetsgrenar som utnyttjas och drabbas, t.ex. folkbokföringen, id-kortsverksamheten eller beskattningsverksamheten. I de fall dessa verksamhetsgrenar finns inom Skatteverket är skattebrottsenheten bäst lämpad att bedriva det arbetet.



källa: Skatteverket, skattebrottsenheten

Lagförslag

I enlighet med vad som sagts ovan föreslås en ändring i 1 § första stycket lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

4.2 Uppgiftslämnande mellan verksamhetsgrenar

4.2.1 Sekretess mellan verksamhetsgrenar

Skatteverkets olika verksamhetsgrenar är självständiga i förhållande till varandra vilket innebär att sekretess gäller mellan dem enligt 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Inom de olika verksamhetsområdena gäller olika former av sekretessregler med varierande styrka. Offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om sekretess, uppgiftslämnande och överföring av sekretess ska tillämpas på samma sätt mellan verksamhetsgrenarna inom Skatteverket som de tillämpas mellan Skatteverket och andra myndigheter.

Även om uppgifter får behandlas i en verksamhet inom Skatteverket för att tillhandahålla information som behövs i en annan verksamhet inom verket gäller - som ovan nämnts - sekretess mellan de olika verksamhetsgrenarna, eftersom verksamheterna är självständiga i förhållande till varandra (jfr 8 kap. 2 § OSL). Det behövs alltså en sekretessbrytande bestämmelse för att en annars sekretessbelagd uppgift ska få lämnas ut från en verksamhetsgren till en annan.

Den sekretessbrytande regel som huvudsakligen används i dag när en verksamhetsgren på eget initiativ lämnar en uppgift till en annan verksamhetsgren för att den senare verksamhetsgrenen behöver uppgiften för att kunna bedriva sin verksamhet är den s.k. generalklausulen, 10 kap. 27 § OSL.

Reglerna om sekretess bör inte hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut. Generalklausulen är tillämplig på uppgiftslämnande mellan såväl olika myndigheter som olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Reglerna hindrar inte att utbyte av uppgifter mellan myndigheter eller mellan en myndighets olika verksamhetsgrenar sker rutinmässigt även utan särskild författningsreglering men rutinmässigt uppgiftsutbyte ska i regel vara författningsreglerat. Det är inte något villkor att det finns en uttrycklig begäran från annan myndighet. Också på eget initiativ kan en myndighet lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, t.ex. genom anmälan om brott (jfr prop. 1979/80:2 Del A, s. 326-327 samt avsnitt 3.2.3).

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet kan således bryta sekretessen.

4.2.2 Lämna uppgifter från skattebrottsenheten till annan verksamhetsgren inom Skatteverket

Förslag: Förekommer i skattebrottsenhetens verksamhet uppgifter som kan antas behövas för ett ärende i annan verksamhet vid Skatteverket, ska dessa uppgifter överlämnas till den verksamheten. I de fall uppgifterna förekommer i ärende där förundersökning inletts får förundersökningsledaren avgöra vid vilken tidpunkt det är lämpligt att överlämna uppgifterna. En uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Förslag i den tidigare promemorian

I Skatteverkets promemoria *Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar* föreslogs ökade möjligheter att lämna uppgifter från skattebrottsenheten till andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Texten till författningsförslaget finns i bilaga 1 och är ett förslag till en ny 7 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar (numera namnändrad till lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). Som skäl för förslaget angavs följande (s. 87–88).

En situation när någon är misstänkt för skatte- eller bokföringsbrott men inte blivit beskattad på grund av formella hinder att informera skattesidan, trots att utredningen innehåller uppgifter som skulle kunna läggas till grund för beskattning, är inte försvarbar. I sådana situationer borde det åligga den utredande sidan, skattebrottsenheten i detta fall, att på eget initiativ informera den andra delen av Skatteverket. Särskilt framstår en sådan skyldighet som rimlig i de fall en förundersökning läggs ner och det finns risk att inte ens beskattning äger rum. Motsvarande informationskyldighet ska även finnas för andra frågor än skattefrågor, t.ex. folkbokföringen. I dessa situationer saknas en klargörande regel som ger möjlighet att på ett tydligt och rakt sätt bedöma om beskattnings- och folkbokföringsdelen inom Skatteverket ska underrättas och att nödvändig information överlämnas. När utredningsarbetet inom skattebrottsenheten innebär att man påträffar fall av obeskattade aktiviteter och vinster av sådana aktiviteter m.m. vore det lämpligt att på den brottsutredande verksamheten lägga en anmälningsplikt som innebär en skyldighet att efter en inte alltför djupgående bedömning lämna information till den fiskala sidan. I dessa situationer borde det inte vara oklart och beroende av en sekretessprövning i varje enskilt fall om en personuppgift ska vara möjlig att lämna till den verksamhetsansvariga delen av Skatteverket. Det borde i stället finnas en skyldighet att agera och lämna information utan att först behöva vänta på en oviss begäran från den fiskala sidan. De uppgifter som avses är enbart sådan information som behövs för att mottagaren ska kunna fullfölja sitt uppdrag som beskattningsmyndighet. Motsvarande bör gälla andra sakområden, t.ex. folkbokföringsområdet.

Remissvar avseende det tidigare förslaget

Den tidigare promemorian *Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar* har remissbehandlats. Av remissvar framgår bl.a. följande som har betydelse för de förslag som Skatteverket lägger fram i denna promemoria.

Ekobrottsmyndigheten: I promemorian föreslås att det införs en bestämmelse i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet som innebär att om det framkommer uppgifter i skattebrottsenheternas verksamhet som är av vikt när det gäller en fråga om beskattning, ska uppgiften lämnas till Skatteverkets fiskala del. Ekobrottsmyndigheten vill i detta sammanhang understryka vikten av att tidpunkten för överlämnandet av uppgifter i ett ärende där förundersökning inletts alltid ska avgöras av den åklagare som är förundersökningsledare.

Tullverket: De föreslagna bestämmelserna om utökade möjligheter att utbyta personuppgifter internt inom Skatteverket medför även förbättrade möjligheter till samverkan, framför allt inom underrättelseverksamheten mellan Tullverket och Skatteverket.

Advokatsamfundet: Artikel 6.2 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna fastlägger den så kallade oskyldighetspresumtionen. Advokatsamfundet ställer sig kritiskt till huruvida oskyldighetspresumtionen får genomslag i författningsförslaget. Detta särskilt mot bakgrund av att förslagen synes syfta till att låta information från Skatteverkets

brottsbekämpande verksamhet lämnas över till den ordinarie verksamheten, utan föregående kommunikation med den uppgifterna angår. Genom att tillgång till personuppgifter kan medges för bland annat verksamhet som Skatteverket ansvarar för, torde exempelvis personuppgifter som ingår i verkets brottsbekämpande verksamhet kunna komma att användas i beskattningsverksamheten utan att någon föregående kommunikation skett med den som personuppgifterna angår. Advokatsamfundet ifrågasätter starkt om inte detta innebär ett brott mot oskyldighetspresumtionen. Personuppgifter ska inte kunna spridas till myndigheter för annat ändamål än brottsbekämpande verksamhet, innan den enskilde fått möjlighet att yttra sig.

Datainspektionen: Det kan ifrågasättas om bestämmelserna om ändamål i promemorians förslag uppfyller kraven på att personuppgifter endast får samlas in för specifika ändamål och att personuppgifterna därefter inte får användas på ett sätt som är oförenligt med insamlingsändamålet. Detta gör sig särskilt starkt gällande mot bakgrund av att uppgifter kan komma att flöda mellan Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och den fiskala verksamheten. I promemorian föreslås att de brottsbekämpande enheterna och den fiskala verksamheten hos Skatteverket ska få utökade möjligheter att dela information. På det underlag som presenteras i promemorian går det inte att bedöma om verksamhetens behov av det föreslagna uppgiftsutbytet står i proportion till behovet av skydd för den personliga integriteten. Datainspektionen anser att förslaget måste utredas vidare.

Regeringens inställning till det tidigare förslaget

Regeringen har i prop. 2016/17:89 inte lämnat något förslag avseende en sekretessbrytande bestämmelse för utlämnande av uppgifter från skattebrottsenheten till andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Frågan har inte alls behandlats i propositionen. I nämnda proposition uttalar regeringen dock en avsikt att i ett annat sammanhang återkomma till de övriga frågor som behandlats i Skatteverkets promemoria men som inte behandlats i propositionen (s. 22).

Av förarbetena till skattebrottsdatalagen när det gäller tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter framgår även följande uttalande (prop. 2016/17:89 s. 76).

Regeringen anser att Skatteverket i sin brottsbekämpande verksamhet bör ha samma möjligheter som Polismyndigheten och Kustbevakningen att behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till myndigheter som inte har brottsbekämpande verksamhet, när syftet är att samverka mot brott. I detta sammanhang kan vidtagandet av administrativa åtgärder mot kriminella inom t.ex. beskattningsverksamheten vara ett led i att försvåra den brottsliga verksamheten. Det är därför rimligt att detta uppgiftsutbyte även inkluderar en intern uppgiftsöverföring inom Skatteverket.

Av förarbetena framgår vidare (prop. 2016/17:89 s. 77).

Regeringen anser inte att det kan anses vara oförenligt med de primära ändamålen för den brottsbekämpande verksamheten att tillhandahålla information till övrig verksamhet inom Skatteverket i situationer där det kan antas att informationen behövs för att korrekta beslut ska kunna fattas.

Skälen för förslaget i denna promemoria

Det förslag som lämnas nu överensstämmer delvis med det förslag som lämnades i den tidigare promemorian. För att få en rimlig avvägning mellan de olika intressena effektivitet i verksamheterna och skyddet för den personliga integriteten innehåller det nu lämnade förslaget dock en begränsning som innebär att uppgifter

inte ska lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda väger tyngre än intresset av att lämna ut uppgiften. På så sätt tillgodoses kravet på skydd av den personliga integriteten.

Den brottsbekämpande verksamheten bedrivs som tidigare nämnts inom den s.k. skattebrottsenheten, som är organisatoriskt skild från andra verksamheter inom Skatteverket. Den brottsbekämpande verksamheten utgör en sådan självständig verksamhetsgren inom Skatteverket som avses i 8 kap. 2 § OSL. Andra verksamheter inom Skatteverket är t.ex. beskattningsverksamheten, folkbokförings- och id-kortsverksamheten. Uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten omfattas i stor omfattning av sekretess. En sekretessbrytande bestämmelse måste därför vara tillämplig för att sekretessbelagda uppgifter ska få lämnas ut. I 42 a kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) finns t.ex. en sekretessbrytande regel som innebär att uppgifter som behövs för kontroll eller beslut enligt skatteförfarandelagen ska lämnas ut efter begäran av beskattningsverksamheten. Utlämnandet sker då med stöd av 42 a kap. 1 § skatteförfarandelagen jämfört med 10 kap. 28 § OSL som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det finns även en möjlighet för skattebrottsenheten att lämna sekretessbelagda uppgifter till andra verksamhetsgrenar med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Uppgifter lämnas på eget initiativ i viss omfattning ut redan i dag med stöd av generalklausulen (10 kap. 27 § OSL). Uppgiftslämnandet har dock en sådan rutinmässig karaktär att utlämnandet enligt Skatteverket bör ha stöd i en särskild sekretessbrytande bestämmelse. En särskild bestämmelse kan dessutom förväntas underlätta bedömningen av om en uppgift kan lämnas ut eller inte.

I den brottsbekämpande verksamheten kan förekomma uppgifter som är av vikt när det gäller en fråga om beskattning av en fysisk eller juridisk person. Oavsett om det är en uppgift som talar till nackdel eller fördel för något så är det väsentligt att den lämnas till den beslutande delen av Skatteverket, det kan exempelvis gälla beskattningsfrågor, folkbokföringsfrågor eller id-kortsfrågor. Allt i syfte att åstadkomma ett eller flera korrekta beslut. Bestämmelserna om sekretess ska inte kunna förhindra överförande av sådan information.

I Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kan till exempel uppmärksammas situationer där beskattning borde ha gjorts eller ha gjorts annorlunda. Om en del av en utredd verksamhet läggs till grund för åtal, kan det finnas skäl att bedöma om övriga delar bör bli föremål för beskattningsåtgärder. Om inte beskattningssidan görs uppmärksam på förhållandet kan detta leda till att verksamhet som borde beskattas, förblir obeskattade. Motsvarande kan inträffa i förhållande till andra verksamhetsgrenar inom Skatteverkets ansvarsområde, en åtgärd i folkbokföringshänseende skulle inte bli vidtagen om inte uppgifter lämnas från den brottsbekämpande verksamheten. Skattebrottsenheten kan till exempel ha information om att en person är folkbokförd på en adress men endast bor där några veckor per år, att en person som är folkbokförd på en adress i Sverige har utvandrat, att personer är folkbokförda på en adress trots att fastigheten är utdömd som bostad eller att makar med barn skiljt sig ”för skens skull” men ändå fortsätter att dela bostad med varandra.

En situation när någon är misstänkt för skatte- eller bokföringsbrott men inte blivit beskattad på grund av formella hinder att informera skattesidan, trots att utredningen innehåller uppgifter som skulle kunna läggas till grund för beskattning, är inte försvarbar. Det kan även förekomma uppgifter i underrättelseverksamheten, innan en misstanke om brott föreligger, som också skulle kunna läggas till grund för beskattning. I sådana situationer borde det åligga den utredande sidan,

skattebrottsenheten i detta fall, att på eget initiativ informera den andra delen av Skatteverket. Särskilt framstår en sådan skyldighet som rimlig i de fall en förundersökning läggs ner och det finns risk att inte ens beskattning äger rum. Motsvarande uppgiftsskyldighet borde även finnas för andra frågor än skattefrågor, t.ex. folkbokföringen och id-kortsverksamheten.

I dessa situationer saknas en klagörande regel som ger möjlighet att på ett tydligt och rakt sätt bedöma om en annan verksamhetsgren inom Skatteverket ska underrättas och att nödvändig information överlämnas.

När utredningsarbetet inom skattebrottsenheten innebär att man påträffar fall av obeskattade aktiviteter och vinster av sådana aktiviteter m.m. vore det lämpligt att på den brottsutredande verksamheten lägga en uppgiftsskyldighet som innebär en skyldighet att efter en inte alltför djupgående bedömning lämna information till andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Det gäller för de fall då en brottsutredning genererar upplysningar om att personer eller företag drivit skattepliktig verksamhet eller aktivitet som riskerar att bli obeskattad eller uppenbart för lågt beskattad eller situationer då ett beslut om en förändring av folkbokföringen borde fattas. I dessa situationer borde det inte vara oklart och beroende av en sekretessprövning i varje enskilt fall om en uppgift ska vara möjlig att lämna till den verksamhetsansvariga delen av Skatteverket. Det borde i stället finnas en skyldighet att agera och lämna uppgifter utan att först behöva vänta på en eventuell begäran från de andra verksamhetsgrenarna inom Skatteverket. Det finns övervägande skäl för att ha en särskild sekretessbrytande bestämmelse för att göra förutsättningarna för utlämnande av uppgifter i sådana fall tydligare och enklare att tillämpa på ett enhetligt sätt. Dessa överväganden överensstämmer i sak med de överväganden som gjordes i den tidigare promemorian.

I ett ärende där förundersökning inlett är det även av stor vikt att tidpunkten för överlämnandet av uppgifter avgörs av den åklagare som är förundersökningsledare (jämför Ekobrottsmyndighetens synpunkter ovan). Ur ett utredningsperspektiv är det viktigt att överlämnandet sker vid rätt tidpunkt. Denna uppgift bör därför handhas med omdöme och försiktighet. Har utredningen avancerat så långt att det finns en förundersökningsledare är det naturligt att bedömningen av lämplig tidpunkt för överlämnande av informationen ligger på den befattningshavaren. Även detta är i enlighet med vad som tidigare föreslagits. Tidpunkten för överlämnande av informationen kan senareläggas under en förundersökning om förundersökningsledaren bedömer att det är lämpligt. I grunden finns dock en skyldighet att lämna ut uppgifterna.

Den nu föreslagna regeln innebär således att skattebrottsenheten får en i lag stadgad uppgiftsskyldighet när det kan antas att uppgifter som behandlas i den brottsbekämpande verksamheten behövs för ett ärende i annan verksamhet vid Skatteverket. Utlämnandet sker då med stöd av den föreslagna regeln jämfört med 10 kap. 28 § OSL, som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Som ovan nämnts har regeringen i prop. 2016/17:89 när det gäller tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter uttalat att det inte kan anses vara oförenligt med de primära ändamålen för den brottsbekämpande verksamheten att tillhandahålla information till övrig verksamhet inom Skatteverket i situationer där det kan antas att informationen behövs för att korrekta beslut ska kunna fattas. Intresset av att kunna fatta korrekta beslut avseende beskattning samt att register avseende folkbokföring och id-kort är korrekta är starkt. Samtidigt kan uppgifter som omfattas av sekretess vara känsliga. Uppgiftsskyldigheten bör därför utformas så att det finns en möjlighet att i ett enskilt fall beakta starka integritetsintressen

rörande enskilda och känsliga uppgifter om en myndighets verksamhet. Till skillnad från det tidigare förslaget innehåller därför det nu lämnade förslaget även en begränsningsregel som förhindrar att ett utlämnande måste göras i alla lägen som uppgiften kan antas behövas i den andra verksamhetsgrenen. En regel utan en sådan begränsning skulle bli alltför kategorisk i fråga om skyldighet att lämna ut uppgifter från skattebrottsenheten. Därför föreslås nu att en uppgift inte ska lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Detta innebär att skattebrottsenheten ska göra en intresseavvägning innan en uppgift lämnas ut. Det krävs inte att det alltid görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter (jfr prop. 1979/80:2 s. 80 f. och 326 f.). Genom detta blir bestämmelsen flexiblar och ger ett bättre skydd mot ett utlämnande i ett fall där det finns övervägande skäl mot ett utlämnande.

Situationer där man kan tänka sig att intresset för skydd av den personliga integriteten väger tyngre än intresset av att t.ex. kunna fatta ett korrekt beskattningsbeslut kan vara om det rör sig om låga belopp eller att konsekvenserna om uppgifterna inte lämnas av någon annan anledning får bedömas som ringa.

Information om vissa metoder eller arbetssätt och uppgifter från tredje part samt särskilda uppgifter som kan skada pågående verksamhet eller förestående operativ insats, såväl inom förundersökning som inom underrättelseverksamhet är exempel på uppgifter som ofta skyddas av sekretess och som det kan finnas starka skäl att inte lämna ut.

Den föreslagna regeln syftar till att det ska bli lättare för enskilda handläggare att göra den intresseavvägning som ska föregå ett utlämnande. Kravet på övervägande skäl ger uttryck för att behovet av korrekta beslut vad gäller t.ex. beskattning och folkbokföring normalt sett har företräde framför andra intressen. Det kan sägas råda en presumtion för uppgiftsutlämnande. Samtidigt ges en möjlighet att skydda särskilt känsliga uppgifter (jfr prop. 2015/16:167 s. 36).

Advokatsamfundet har i remissvar avseende den tidigare promemorian *Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar* ifrågasatt om en sekretessbrytande bestämmelse innebär ett brott mot oskyldighetspresumtionen då personuppgifter därigenom kan spridas för annat ändamål än brottsbekämpande verksamhet, innan den enskilde fått möjlighet att yttra sig. Skatteverket anser inte att ett utlämnande av uppgifterna innebär ett avsteg från den principen. Den verksamhet som tar emot uppgifterna måste självklart uppfylla de krav som gäller på att kommunicera uppgifter med den enskilde inför ett beslut.

Skatteverket anser att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för skattebrottsenheten bör placeras i den som lag som reglerar Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (skattebrottsenhetens verksamhet).

Den föreslagna bestämmelsen medför inte något behov av ändring av bestämmelser om behandling av personuppgifter i registerförfattningar, se avsnitt 3.3.

Lagförslag

I enlighet med vad som sagts ovan föreslås en ny paragraf, 7 §, i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

4.2.3 Lämna uppgifter till skattebrottsenheten från annan verksamhetsgren inom Skatteverket

Förslag: Förekommer i annan verksamhet hos Skatteverket än den brottsbekämpande verksamheten uppgifter som kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet som avses i 1 § första stycket och som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver eller brottslig verksamhet som sker systematiskt ska dessa uppgifter överlämnas till den brottsbekämpande verksamheten inom verket. En uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Förslag i den tidigare promemorian

I Skatteverkets promemoria *Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar* föreslogs ökade möjligheter att lämna uppgifter från andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket till skattebrottsenheten. Texten till författningsförslaget finns i bilaga 1 och är ett förslag till ett nytt andra stycke 17 § skattebrottslagen (1971:69). Som skäl för förslaget angavs följande.

Skattebrottsenheten har tillgång till vissa uppgifter från andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Skattebrottsenheten kan även få information från andra delar inom Skatteverket i samband med brottsanmälan. För tiden före en brottsanmälan kan det emellertid finnas nog så goda skäl att informera skattebrottsenheten om iakttagelser som tyder på brottslig aktivitet. Det kan vara tillvägagångssätt som tidigare inte observerats, nya aktörer i misstänkt brottslig verksamhet där graden av misstanke ännu inte nått upp till en sådan nivå att anmälningsskyldighet uppkommit eller andra aktiviteter av personer som ägnar sig åt verksamhet som misstänks vara brottslig. Tillvägagångssätt kan ju alltid rapporteras så länge det inte omfattar personuppgift eller annan sekretesskyddad uppgift till skillnad mot att sätta sådan i samband med personer. Men också uppgifter som preliminärt tyder på brottslig aktivitet men där man inte ännu nått upp till en nivå där man ska göra en brottsanmälan finns det goda skäl att informera om gjorda iakttagelser till skattebrottsenheten. Förslaget innebär att skattebrottsenheten tidigt får tillgång till information om misstänkta förfaranden. Så tidigt att det inte finns någon enskild misstänkt utan endast ett iakttaget mönster eller förfaringsätt som är värdefullt för den brottsbekämpande verksamheten. Det finns ju ett stort värde i att tidigt vara vaksam på brottsliga aktörer. Dessa uppgifter blir dessutom, om de uppfyller kraven på att göras gemensamt tillgängliga, även tillgängliga för de andra brottsbekämpande myndigheterna. Tillsammans med de andra brottsbekämpande myndigheternas information kan det skapas en klarare och bättre bild av vad som pågår. Dessutom får dessa myndigheter möjligheter att bättre bekämpa brottslig verksamhet på ett tidigt stadium.

Av promemorian framgår vidare följande (s. 86-87).

I de fall en tidig information lämnas till skattebrottsenheten från andra delar av Skatteverket finns det vidare anledning att vara uppmärksam på en eventuell problematik med dubbla förfaranden för att bestämma påföljd samt rätten för den som anklagas för ett brott att förhålla sig passiv och inte behöva ange sig själv genom att göra medgivanden eller tillbandahålla belastande uppgifter (s.k. self incrimination). Detta förslag innebär att annan verksamhetsgren på ett tidigt stadium kan informera skattebrottsenheten om misstänkt brottslig aktivitet men innebär ingen förändring av den skyldighet som finns att lämna uppgifter till skattebrottsenheten enligt 5 b § SdbF. I detta sammanhang föreslås dessutom att det i 5 b § SdbF utöver den allmänna sekretessbrytande bestämmelsen i första stycket även införs ett nytt stycke med en särskild sekretessbrytande bestämmelse avseende direktåtkomst.

Remissvar avseende det tidigare förslaget

Av remissvar avseende Skatteverkets promemoria *Behandling av personuppgifter i Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar* framgår bl.a. följande.

Förvaltningsrätten i Göteborg ser positivt på förslaget om att få till stånd ett mer effektivt samarbete och ett utökad informationsutbyte med andra myndigheter i syfte att motverka brott. Förvaltningsrätten anser dock samtidigt att det i det fortsatta utredningsarbetet finns anledning att ställa sig frågan om den föreslagna nya lagstiftningen och de föreslagna ändringarna i tidigare författningar i tillräckligt hög grad tillgodoser kravet på skyddet av den personliga integriteten, speciellt med beaktande av att det även föreslås nya regler om utökade och förenklade möjligheter att överföra uppgifter från Skatteverkets andra verksamhetsgrenar till Skatteverkets skattebrottsenheter.

Ekobrottsmyndigheten: En utökad uppgiftsskyldighet för andra delar av Skatteverket till skattebrottsenheterna föreslås. Uppgiftsskyldigheten tar sikte på situationer som tidsmässigt ligger i tiden före en brottsanmälan. Enligt förslaget ska uppgiftsskyldigheten omfatta misstänkt brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år eller sker systematiskt. Ekobrottsmyndigheten välkomnar att skattebrottsenheterna får större möjlighet att ta del av information från Skatteverkets övriga enheter om företeelse, handlingsmönster, personer m.m. som tyder på att det förekommer brottslig aktivitet. Dessa uppgifter blir, om de uppfyller kraven på att göras gemensamt tillgängliga, även tillgängliga för andra brottsbekämpande myndigheter. Sådana uppgifter kan vara av stort värde i ärenden som pågår vid Ekobrottsmyndigheten eller vid andra brottsbekämpande myndigheter.

Rikspolisstyrelsen: Genom att förslaget medför bättre informationsutbyte mellan Skatteverkets olika verksamhetsgrenar ökar möjligheten till myndighetsgemensamma insatser mot bl.a. grov organiserad brottslighet.

Brottsförebyggande rådet (Brå): Skattebrottslighet svarar för en väsentlig del av den ekonomiska brottsligheten och är inte heller obetydlig inom organiserad brottslighet. Dessutom finns kopplingar till bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemen. Denna bredd på brottsproblematiken visar att det är av strategisk betydelse för samhället att motverka skattebrottslighet. Ett hinder i en effektiv bekämpning av denna brottslighet är brister och oklarheter i behandlingen av personuppgifter. Intervjuer i Brås forskningsprojekt om ekonomisk och organiserad brottslighet visar att det är av stor vikt att regelverket förtydligas för Skatteverkets personuppgiftsbehandling. Det handlar dels om personuppgifter som lämnas till andra brottsbekämpande myndigheter, inte minst inom de Regionala underrättelsecentren (RUC) i frågor om organiserad brottslighet, dels till Ekobrottsmyndigheten i frågor om allvarigare ekonomisk brottslighet. Dessutom finns, som promemorian indirekt berör, oklarheter i vilka uppgifter som får lämnas mellan skattebrottsenheter, Skatteverkets fiskala del med ekorevisioner och folkbokföringen, med avseende på brottslighet. Intervjuuppgifter i framför allt forskningsprojektet Storskaliga skattebrott (Brå 2011:7) talar för att störst framgång nås i utredningar om organiserat svartarbete och andra skattebrott i större skala när fiskala delen av Skatteverket och skattebrottsenheterna arbetar parallellt. Revision och de metoder som står till förfogande under en förundersökning ger olika typer av information. Tillsammans förbättrar de kvaliteten på utredningen.

Brå uppger vidare följande. Skälet till att informationsöverföringen mellan Skatteverkets fiskala respektive brottsbekämpande sida är begränsad har att göra

med att beskattning och brottsutredningar sker under olika regelverk. Något förenklat är tanken att de skattskyldiga frivilligt ska lämna uppgifter till beskattning och folkbokföring inom ramen för det förvaltningsrättsliga systemet medan en misstänkt i en brottsutredning inte behöver medverka till utredningen. En klar gräns mellan förvaltning och brottsutredning är därför nödvändig. Enligt Brås uppfattning vore det värdefullt att ytterligare pröva bärigheten av denna tydliga distinktion mellan fiskala sidan, brottsutredning och folkbokföring. Sedan Högsta domstolens dom betraktas skattetillägg närmast som en straffrättslig sanktion. Skattetillägg hanterar lejonparten av alla överträdelser (oriktiga uppgifter) på skatteområdet, sett till antalet beslut och domar, medan enbart en bråkdel handläggs inom ramen för straffprocessen. Det är också skattetillägget som uppgår till stora belopp. Slutsatsen är därför att det redan inom ramen för det förvaltningsrättsliga systemet förekommer straffrättsliknande sanktioner. Till detta kommer att revisionsverksamheten utvecklats på ett sätt som knappast står de brottsbekämpande myndigheterna efter. Det gäller framför allt ekorevisioner där omfattande kartläggningar görs för att välja ut ”rätt” revisionsobjekt. Samtidigt närmar sig de brottsbekämpande myndigheterna Skatteverkets sätt att arbeta med ekonomiska kartläggningar som ett led i den tillgångsinriktade brottsbekämpningen. Dessutom har en kraftig utveckling skett under de senaste femton åren med myndighetssamverkan, inte minst inom RUC. Sammanfattningsvis börjar gränsen mellan förvaltning och brottsbekämpning att tunnna ut och det vore därför värdefullt att närmare undersöka vilka konsekvenser det kan få för personuppgiftsbehandlingen.

Regeringens inställning till det tidigare förslaget

Regeringen har i prop. 2016/17:89 inte lämnat något förslag avseende en sekretessbrytande bestämmelse för utlämnande av uppgifter mellan olika verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Frågan har inte alls behandlats i propositionen. I nämnda proposition uttalar regeringen dock en avsikt att i ett annat sammanhang återkomma till de övriga frågor som behandlats i Skatteverkets promemoria men som inte behandlats i propositionen (s. 22).

Skälen för förslaget i denna promemoria

Det förslag som lämnas nu överensstämmer delvis med det förslag som lämnades i den tidigare promemorian. För att få en rimlig avvägning mellan de olika intressena effektivitet i verksamheterna och skyddet för den personliga integriteten innehåller det nu lämnade förslaget dock en begränsning som innebär att uppgifter inte ska lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda väger tyngre än intresset av att lämna ut uppgiften. På så sätt tillgodoses kravet på skydd av den personliga integriteten.

Inom Skatteverket bedrivs bl.a. beskattningsverksamhet, folkbokföringsverksamhet, id-kortsverksamhet och brottsbekämpande verksamhet. Den brottsbekämpande verksamheten bedrivs som tidigare nämnts inom den s.k. skattebrottsenheten, som är organisatoriskt skild från andra verksamheter inom Skatteverket. Den brottsbekämpande verksamheten utgör en sådan självständig verksamhetsgren inom Skatteverket som avses i 8 kap. 2 § OSL. En sekretessbrytande bestämmelse måste därför vara tillämplig för att sekretessbelagda uppgifter ska få lämnas ut från en verksamhetsgren till en annan.

Inom beskattningsverksamheten behandlas uppgifter huvudsakligen i beskattningsdatabasen och i tillfälliga databaser. För uppgifter som behandlas i

Skatteverkets beskattningsverksamhet gäller i princip absolut sekretess. Detta gäller även i förhållande till andra självständiga verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Av 5 b § första stycket förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår att vissa uppgifter ska lämnas ut på begäran av skattebrottsenheten. Utlämnandet sker då med stöd av 5 b § första stycket nämnda förordning jämfört med 10 kap. 28 § OSL, som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Det finns även möjlighet för beskattningsverksamheten och andra verksamhetsgrenar att lämna sekretessbelagda uppgifter till skattebrottsenheten med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Skattebrottsenheten har direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen [2 kap. 7 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet]. Bestämmelser om direktåtkomst bryter inte i sig sekretess utan det måste finnas sekretessbrytande bestämmelser för att skattebrottsenheten ska kunna använda direktåtkomsten.

Skatteverket upptäcker i den sedvanliga kontrollverksamheten inte sällan företeelser, handlingsmönster, personer m.m. som tyder på att det förekommer brottsliga aktiviteter utan att det ännu kommit till en nivå där en brottsanmälan ska göras till en åklagare. Sådan information kan vara av stor vikt för den brottsbekämpande verksamhet som bedrivs inom Skatteverket, genom skattebrottsenheten. Information om sådana och liknande aktiviteter kan dessutom mycket väl vara av vikt för de andra brottsbekämpande myndigheterna. Genom att tidigt få kännedom om dessa aktiviteter ökas dessutom möjligheterna att snabbare kunna åtgärda dem.

Det finns en uppgiftsskyldighet enligt lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Denna uppgiftsskyldighet blir dock endast tillämplig vid särskilt beslutad samverkan mellan Skatteverket och minst en annan myndighet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig karaktär och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer.

Skatteverket föreslår därför att en uppgiftsskyldighet bör införas. Uppgiftsskyldigheten för de tjänstemän som arbetar inom de verksamhetsgrenar som berörs bör lämpligen avse befarad brottslighet av relevant karaktär och omfattning. Uppgiftsskyldigheten bör gälla för brott som avses i 1 § första stycket lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och för brottslig verksamhet som avses i nämnda lagrum och som sker systematiskt. En rimlig nedre gräns för denna skyldighet kan vara den nivå som krävs för att personuppgifter, enligt skattebrotsdatalagen, kan göras gemensamt tillgängliga. Det innebär brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver eller systematisk brottslig verksamhet. Skatteverket gör bedömningen att i normalfallet väger intresset av att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet av viss omfattning och karaktär tyngre än det intresse som sekretessen avser att skydda.

Förekommer i annan verksamhet hos Skatteverket än den brottsbekämpande verksamheten uppgifter som kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver eller brottslig verksamhet som sker systematiskt ska således dessa uppgifter överlämnas till skattebrottsenheten. Under motsvarande förutsättningar ska sådana uppgifter lämnas även när skattebrottsenheten begär upplysningar i ett visst ärende. Så långt överensstämmer förslaget i huvudsak med vad som föreslagits i den tidigare promemorian.

Intresset av att kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet av viss omfattning och karaktär är starkt. Samtidigt kan uppgifter som omfattas av sekretess vara känsliga. Uppgiftsskyldigheten bör därför utformas så att det finns en möjlighet att i ett enskilt fall beakta starka integritetsintressen rörande enskilda och känsliga uppgifter om en myndighets verksamhet. Till skillnad från det tidigare förslaget innehåller därför det nu lämnade förslaget även en begränsningsregel som förhindrar att ett utlämnande måste göras i alla lägen som uppgiften skulle behövas hos skattebrottsenheten. En regel utan en sådan begränsning skulle bli alltför kategorisk i fråga om skyldighet att lämna ut uppgifter till skattebrottsenheten. Därför föreslås nu att en uppgift inte ska lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Detta innebär att den utlämnande verksamhetsgrenen (beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten etc.) ska göra en intresseavvägning innan en uppgift lämnas ut. Det krävs inte att det alltid görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter (jfr prop. 1979/80:2 s. 80 f. och 326 f.). Genom denna begränsning blir bestämmelsen flexiblar och ger ett bättre skydd mot ett utlämnande i ett fall där det finns övervägande skäl mot ett utlämnande.

Exempel på när skyddet för den personliga integriteten kan väga tyngre än intresset av att kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet av viss omfattning och karaktär kan vara när den potentiella skadan till följd av utlämnande av uppgifter är större än den förväntade nyttan av att lämna ut uppgifterna. I sådana fall kan det därför vara aktuellt att tillämpa undantag från uppgiftsskyldigheten att lämna uppgifter till skattebrottsenheten även om uppgifterna har samband med brottslig verksamhet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

En situation inom beskattningsverksamheten där det kan finnas skäl att inte lämna ut uppgifter är i samband med användning av tvångsåtgärder i vissa fall. Åtgärderna bevissäkring och betalningssäkring genomförs utan föregående kommunikation och har till syfte att säkra underlag och betalning för skatter och avgifter. När dessa åtgärder är nära förestående kan det finnas skäl att inte lämna ut information om den som åtgärderna avser till andra än dem som är direkt berörda av ärendet. Det finns annars risk att åtgärderna inte kan genomföras med avsedd verkan. I sådana fall kan det därför vara aktuellt att tillämpa undantag från uppgiftsskyldigheten att lämna uppgifter till skattebrottsenheten även om uppgifterna har samband med brottslig verksamhet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten. I normalfallet bör uppgifterna i sådana fall i stället lämnas först efter det att tvångsåtgärderna är genomförda. Skälen att inte lämna ut uppgifterna förstärks genom att de uppgifter som lämnas till skattebrottsenheten även kan komma att delas med andra myndigheter. Lagstiftningen som rör behandling av personuppgifter och sekretess för de brottsbekämpande myndigheterna tillåter i relativt stor utsträckning att information delas mellan dessa myndigheter. Detta innebär att uppgifter som överlämnas till skattebrottsenheten mot bakgrund av att de avser misstänkt brottslighet också kan komma att lämnas ut till t.ex. Polismyndigheten och Tullverket. Även andra myndigheter som deltar i samverkan mot organiserad brottslighet kan komma att få del av uppgifterna.

Kravet på övervägande skäl ger uttryck för att intresset av att kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet (av viss omfattning och karaktär) normalt sett har företräde framför andra intressen. Det kan sägas råda en presumtion för uppgiftsutlämnande.

Utifrån vad Brå anfört i sitt yttrande avseende det tidigare lämnade förslaget särskilt i avseende om skillnader i förutsättningar för arbetet i beskattning å ena sidan och brottsbekämpning å den andra, fördelarna med ett samarbete mellan verksamheterna och en rörelse mot en förtunning av gränsen mellan förvaltning och brottsbekämpning bör följande framhållas.

Avsikten med det nu framförda förslaget är inte att ge beskattningsverksamheten möjlighet att samla in uppgifter för annat ändamål än beskattning, eller att beskattningsverksamhet på annat sätt ska bedrivas utifrån andra ändamål än beskattningsändamål. Uppgifter som har samlats in för beskattningsändamål ska dock kunna användas även för andra ändamål (se avsnitt 3.3). Förslaget är avsett att hålla sig inom de övergripande ramar som gäller för att hålla isär beskattningsverksamhet och brottsbekämpning. Motsvarande gäller även för andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket. Ett förslag som går längre än så skulle förutsätta en långt längre gående analys än den som är möjlig att göra inom detta projekt och innehåller en politisk dimension som gör att en sådan fråga i så fall bör hanteras i ett större sammanhang än detta.

Som nämnts under 4.2.2 anser Skatteverket att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet för skattebrottsenheten bör placeras i den lag som reglerar skattebrottsenhetens verksamhet. Vad gäller placeringen av bestämmelsen om uppgiftsskyldighet till skattebrottsenheten från annan verksamhet vid Skatteverket än den brottsbekämpande verksamheten (skattebrottsenheten) anser Skatteverket att denna bör placeras i samma lag. Skälet till detta är att det framstår som mest praktiskt att ha reglerna om uppgiftsskyldighet mellan de olika verksamhetsgrenarna inom Skatteverket samlade i en och samma lag.

I 17 § skattebrottslagen (1971:69) och i 18 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) finns bestämmelser om anmälningsskyldighet för beskattningsverksamheten avseende vissa brott (se avsnitt 3.2.3). Den föreslagna bestämmelsen medför ingen ändring av den nämnda anmälningsskyldigheten.

Den föreslagna bestämmelsen medför inte något behov av ändringar av bestämmelser om behandling av personuppgifter i registerförfattningar, se avsnitt 3.3.

Lagförslag

I enlighet med vad som sagts ovan föreslås en ny paragraf, 8 §, i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

4.3 Ikraftträdandebestämmelser

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

Skälen för förslaget: De föreslagna bestämmelserna är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Några särskilda övergångsbestämmelser är inte nödvändiga.

5 Konsekvensanalys

5.1 Offentligfinansiella effekter

Skatteverkets uppdrag är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn, bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt att inom sitt ansvarsområde motverka brottslighet. Ekonomisk brottslighet riktad mot skatter utgör ett hinder för Skatteverket att fullgöra sitt uppdrag att fastställa och uppbära rätt skatt. Även inom andra verksamhetsområden som Skatteverket ansvarar för, såsom folkbokföring och identitetskort för folkbokförda i Sverige (id-kort), kan uppdraget störas av brottslig verksamhet. Det är således av stor vikt för genomförandet av Skatteverkets uppdrag att sådan brottslighet motverkas. Skattebrottslighet svarar för en väsentlig del av den ekonomiska brottsligheten och är inte heller obetydlig inom organiserad brottslighet. Dessutom finns kopplingar till bidragsbrott och bedrägerier mot välfärdssystemen. Det är av strategisk betydelse för samhället att motverka skattebrottslighet och annan brottslighet som har samband med Skatteverkets verksamhet.

För att i denna analys beskriva hur brottslighet som har samband med Skatteverkets verksamhet påverkar samhället tas den brottslighet som har anknytning till falska identiteter som exempel. Med falsk identitet avses att en fysisk person uppträder under någon annans identitet eller under en uppbyggd identitet. Det finns ingen omfattningsbedömning som gjorts avseende brottslighet med sådan anknytning. Däremot har omfattningsbedömningar gjorts av den samlade kvalificerade välfärdsbrottsligheten. Genom en omfattningsbedömning görs en uppskattning av hur stort ett visst problem är.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar gjorde i betänkandet *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2008:74) bedömningen att av de totalt 510 miljarder kronor som utbetalades årligen från välfärdssystemen utgjordes cirka 2 procent av avsiktliga fel, dvs. 9–10 miljarder kronor (s. 13). Hur stor del av dessa utbetalningar som gjorts med hjälp av falska identiteter redovisas dock inte.

Ekonomistyrningsverket gjorde år 2010 (*Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*) bedömningen att de felaktiga utbetalningarna år 2010 uppgick till 3,3 procent (16,5 miljarder kronor) av samtliga utbetalningar, varav cirka en tredjedel (cirka 5,5 miljarder kronor) avsåg avsiktliga fel (s. 86). Hur stor del av dessa utbetalningar som gjorts med hjälp av falska identiteter redovisas dock inte heller i denna skrivelse.

Både omfattningsbedömningen från Delegationen mot felaktiga utbetalningar och Ekonomistyrningsverket har gjorts med stöd av metoden expert elicitation. Metoden bygger på en sammanvägning av uppskattningar av experter inom det aktuella området i frågor där det saknas säkra data. Metoden har blivit starkt ifrågasatt, främst för att den ger ett mycket brett svarsintervall men också för att det är svårt att undvika att olika experter gör olika bedömningar.

Riksrevisionen har i sin rapport *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet* (RiR 2016:11, s. 16) mot bakgrund av de omfattningsbedömningar som gjorts av Delegationen mot felaktiga utbetalningar och av Ekonomistyrningsverket samt en uppskattning av Försäkringskassan konstaterat att omfattningen av de felaktiga utbetalningarna uppskattas till mellan 16–20 miljarder kronor och att osäkerhetsintervallet är relativt stort. Hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som avsåg avsiktliga fel som skett med hjälp av falska identiteter framgår inte.

Det råder alltså stor osäkerhet kring de uppskattningar som gjorts. Uppskattningarna har dessutom avsett felaktiga utbetalningar generellt och Skatteverket kan inte av dessa bedömningar dra någon slutsats om hur stor del av de beräknade felaktiga utbetalningar som avser brottslighet med anknytning till falska identiteter. Skatteverket har inte inom ramen för denna utredning haft möjlighet att göra en egen omfattningsbedömning avseende brottslighet med anknytning till falska identiteter.

Brottslighet med anknytning till falska identiteter kan dock avse stora belopp. Som exempel kan nämnas ett mål vid Södertörns tingsrätt (dom den 20 januari 2016 i mål B 2418-14). Målet omfattade en stor mängd bedrägerigärningar. Gärningarna hade begåtts under cirka 1,5 år och omfattade 144 kapade identiteter, cirka 370 beslagtagna bank- och kreditkort och 120 beslagtagna falska identitetshandlingar. Vid de 200 fullbordade bedrägerigärningarna hade man kommit åt cirka 12 miljoner kronor och om de 119 försöksbrotten hade fullbordats hade man kommit åt ytterligare cirka 18 miljoner kronor.

Ett enda falskt identitetskort kan ge upphov till hundratals bankkonton, vilka i sin tur kan användas för bl.a. välfärdsbrott, penningtvätt och finansiering av terrorbrott.

Som beskrivits i avsnitt 4.1 kan olika brott och brottslig verksamhet hänga ihop. Falska eller manipulerade handlingar kan ofta vara starten för en lång kedja av brottslighet, t.ex. förfalskningsbrott, bedrägerier, penningtvätt, skattebrott och bokföringsbrott. Idag har den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket (skattebrottsenheten) befogenhet att självständigt arbeta enbart mot två av dessa brott, skattebrott och bokföringsbrott. Detta innebär att arbetet inte kan bedrivas på ett effektivt sätt. Förslaget om utvidgad brottskatalog i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet innebär att Skatteverkets särskilda kompetens inom sina sakområden kommer att kunna tillvaratas i större utsträckning i det brottsbekämpande arbetet. Om brott enligt 4 kap. 6 b §, 9 kap. 1–3 och 11 §§, 14 kap. 1–4 och 10 §§, 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken där gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet samt brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott förs in i lagen kommer skattebrottsenheten att självständigt kunna utreda sådana brott samt att bedriva spaning och underrättelseverksamhet avseende dessa brott. Förslaget ger skattebrottsenheten bättre möjlighet att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Om skattebrottsenheten kan arbeta mot fler brott som har samband med Skatteverkets verksamhet kan enheten bedriva ett bredare underrättelsearbete, vilket får förväntas leda till att antalet lagförda personer ökar. När skattebrottsenheten bedriver underrättelseverksamhet kan arbetet leda till att en brottsanmälan görs. Arbetet kan även leda till att skattebrottsenheten vidtar andra åtgärder till följd av sin underrättelseverksamhet. Skattebrottsenheten kan t.ex. informera en annan myndighet som till följd av informationen kan stoppa en utbetalning. Med ett bredare underlag i underrättelseverksamheten kan förväntas att skattebrottsenheten i större omfattning kommer att lämna information till andra myndigheter och andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket som dessa behöver i sina respektive verksamheter. Detta medför en samhällsnytta.

Ett förbättrat informationsutbyte mellan Skatteverkets verksamhetsgrenar gör det möjligt att utnyttja de samlade resurserna effektivare. Förutsättningarna för att i större utsträckning och snabbare klara upp brott förväntas då öka. Även felaktiga brottsmisstankar kan i större utsträckning och snabbare avföras från utredning.

Ett förbättrat informationsutbyte kan även förväntas öka förutsättningarna för Skatteverket att fatta korrekta beslut om beskattning eller annat beslut beträffande

en fysisk eller juridisk person. Att fler korrekta beslut kan fattas och att Skatteverkets register är korrekta stärker legitimiteten i systemet.

Förslagen om presumtion för uppgiftsskyldighet mellan skattebrottsenheten och Skatteverkets övriga verksamhet innebär bättre möjligheter att fatta korrekta beslut samt bättre möjlighet att upptäcka och bekämpa ekonomisk brottslighet.

Att de register som Skatteverket ansvarar för är korrekta och återspeglar verkligheten har betydelse för hela samhället inklusive välfärdssystemet. En felaktigt registrerad identitet kan bl.a. leda till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Om skattebrottsenheten ges möjlighet att underrättelsemässigt arbeta med t.ex. identitetsrelaterad brottslighet som har samband med Skatteverkets verksamhet och om uppgiftsskyldighet införs för skattebrottsenheten avseende sådan underrättelseinformation som kan antas behövas för ett ärende i folkbokföringsverksamheten får det förväntas innebära att kvalitén på folkbokföringsregistret förbättras. Uppgifter i folkbokföringsregistret har betydelse för många andra myndigheters verksamhet samt för andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket och en kvalitetshöjning i ett enda ärende kan få konsekvenser som försvårar för brottsligheten.

Genom att uppgiftsskyldighet införs för t.ex. beskattningsverksamhet och folkbokföringsverksamhet får skattebrottsenheten dessutom ett bredare underlag för sin underrättelseverksamhet.

De föreslagna åtgärderna syftar till att förbättra möjligheterna att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet som har samband med Skatteverkets verksamhet. Vidare syftar förslagen till att skattebesluten blir mer korrekta, att de register som Skatteverket ansvarar för bättre återspeglar verkligheten samt att idkort utfärdas på ett korrekt sätt. Det är därför ur ett samhällsekonomiskt perspektiv angeläget att vidta de föreslagna åtgärderna.

Även om det inte går att beräkna den exakta offentligfinansiella effekten av ett genomförande av de föreslagna bestämmelserna får ett genomförande antas medföra betydande besparingar för samhället bl.a. genom minskade felaktiga utbetalningar och genom att brott kan förhindras eller lagföras.

5.2 Konsekvenser för enskilda och företag

Förslaget att utvidga brottskatalogen ger skattebrottsenheten bättre möjlighet att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Att fler brott förebyggs, förhindras eller upptäcks skulle t.ex. kunna motverka att en persons identitet utnyttjas och även kunna påverka konkurrensen positivt för de företag som håller sig inom lagens ramar.

Att en presumtion för uppgiftsskyldighet införs innebär inte en förändring vad gäller förhållandet mellan de olika verksamhetsgrenarna. Det nu lämnade förslaget innehåller en begränsning som innebär att uppgifter inte ska lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda tyngre än intresset av att lämna ut uppgiften. På så sätt tillgodoses kravet på skydd av den personliga integriteten.

Den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket (skattebrottsenhetens verksamhet) ska fortsatt bedrivas avskilt från bl.a. skatteutredningar och folkbokföring och vice versa. Det är inte tillåtet att med stöd av regelverket för skatteutredningar ta fram uppgifter som inte behövs i skatteutredningen men som skattebrottsenheten behöver i den brottsbekämpande verksamheten, eller tvärtom (jfr prop. 1997/98:10 s. 43 f.). Den enskildes rättssäkerhet bör inte påverkas av

förslaget. Personuppgifter i en verksamhet får inte behandlas enbart för att de behövs i en annan verksamhet. Det är först när personuppgifter behandlas till följd av den egna verksamhetens behov som det i ett senare skede kan bli aktuellt att fundera på om behov finns att lämna dessa uppgifter vidare till en annan verksamhetsgren till följd av den föreslagna uppgiftsskyldigheten.

Om uppgiftsskyldigheten leder till att fler korrekta beslut fattas t.ex. som innebär att rätt skatt tas in från en näringsidkare skulle detta även kunna påverka konkurrensen positivt för de företag som redan idag betalar rätt skatt.

5.3 Konsekvenser för Skatteverket

Utökad brottskatalog

Antalet anmälda brottsmisstankar kommer troligtvis inte att öka till följd av den utvidgade brottskatalogen. Däremot kan antalet brottsanmälningar komma att öka om det finns bättre utsikter att åklagare inleder och genomför utredning till följd av att skattebrottsenheten får bättre möjlighet att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Antalet ärenden till skattebrottsenhetens förundersökningsverksamhet kommer troligtvis att öka till följd av förslaget. För underrättelseverksamheten är det svårt att förutse om och i så fall i vilken omfattning information som redan idag lämnas från andra myndigheter kommer att öka med anledning av förslaget om utökad brottskatalog.

Uppgiftsskyldighet

Uppgifter lämnas i viss omfattning redan idag med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL och uppgiftslämnandet har till viss del en rutinmässig karaktär. En särskild sekretessbrytande bestämmelse skulle underlätta bedömningen av om en uppgift kan lämnas ut eller inte. Med de föreslagna reglerna införs en presumtion för uppgiftslämnande. Presumtionen ger uttryck för att behovet av korrekta beslut vad gäller t.ex. beskattning och folkbokföring samt intresset av att kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet av viss omfattning och karaktär normalt sett har företräde framför andra intressen. Den tid som de olika verksamhetsgrenarna idag lägger ned för att avgöra om en uppgift bör lämnas med stöd av generalklausulen kommer därmed att minska. Med den föreslagna uppgiftsskyldigheten minskar också den tid verksamhetsgrenarna idag lägger ned på att begära ut uppgifter.

Förslaget om presumtion för uppgiftsskyldighet mellan skattebrottsenheten och andra verksamhetsgrenar inom Skatteverket borde kunna medföra en ökad ingång av kvalitativ information från t.ex. beskattningsverksamheten till skattebrottsenheten och vice versa.

Kostnaderna bedöms kunna tas inom ram.

5.4 Övriga konsekvenser

Skatteverket har även övervägt vilka konsekvenser förslaget kan ha i följande avseenden:

- jämställdhet mellan kvinnor och män,
- möjlighet att nå de integrationspolitiska målen,
- EU-aspekter,
- det kommunala självstyret, samt
- för sysselsättning och offentlig verksamhet i olika delar av landet.

Några konsekvenser i dessa avseenden har inte framkommit.

Förslaget förväntas inte heller få några konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

6 Författningskommentarer

6.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

1 §

I paragrafen regleras vilka typer av brott som omfattas av Skatteverkets verksamhet enligt lagen.

I *första stycket fjärde punkten* har gjorts ett tillägg för följande brott: olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b § brottsbalken 1962:700, BrB), urkundsförfalskning, förvanskning av urkund, grov urkundsförfalskning, hindrande av urkunds bevisfunktion, brukande av det förfalskade, (14 kap. 1–4 §§ och 10 §§ BrB) samt osann försäkran, osant intygande, brukande av osann urkund, missbruk av urkund och förnekande av underskrift (15 kap. 10–13 §§ BrB), om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet. I samma punkt har även hänvisningen till samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete ersatts med en generell hänvisning till om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet. Ett exempel på när det finns ett samband med Skatteverkets verksamhet är när brottet misstänks ha utövats t.ex. i samband med folkbokföring eller skatteregistrering.

I *första stycket sjätte punkten* har endast redaktionella ändringar gjorts.

I *första stycket sjunde punkten*, som är ny, har gjorts ett tillägg för brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

7 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen är utformad som en uppgiftsskyldighet och utgångspunkten är därmed att uppgifter ska lämnas ut om förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda.

I *första stycket* anges under vilka förutsättningar uppgifter som förekommer i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ska överlämnas till annan verksamhet vid Skatteverket. Uppgifter ska överlämnas även när förundersökning har inletts. I andra meningen första stycket anges dock att det är förundersökningsledaren som ska avgöra vid vilken tidpunkt det är lämpligt att överlämna uppgifterna.

Enligt *andra stycket* behöver en uppgift inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Detta innebär att den utlämnande verksamhetsgrenen (den brottsbekämpande verksamheten) ska göra en intresseavvägning innan en uppgift lämnas ut. Det krävs inte att det alltid görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter (jfr prop. 1979/80:2 s. 80 f. och 326 f.).

Situationer där man kan tänka sig att intresset för skydd av den personliga integriteten väger tyngre än intresset av att t.ex. kunna fatta ett korrekt beskattningsbeslut kan vara om det rör sig om låga belopp eller att konsekvenserna om uppgifterna inte lämnas av någon annan anledning får bedömas som ringa.

Information om vissa metoder eller arbetsätt och uppgifter från tredje part samt särskilda uppgifter som kan skada pågående verksamhet eller förestående operativ insats, såväl inom förundersökning som inom underrättelseverksamhet är exempel på uppgifter som ofta skyddas av sekretess och som det kan finnas starka skäl att inte lämna ut. Det kan då tänkas att övervägande skäl talar för att

uppgifterna inte ska lämnas ut eftersom det intresse som sekretess ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Vid intresseavvägningen ska som utgångspunkt sekretesskyddet hos den mottagande verksamhetsgrenen vägas in i bedömningen. Det faktum att styrkan i sekretessen ibland skiljer sig åt hos den utlämnande och den mottagande verksamhetsgrenen är dock inte av avgörande betydelse (jfr prop. 2015/16:167 s.51).

Kravet på övervägande skäl ger uttryck för att intresset av att kunna fatta korrekta beslut normalt sett har företrädare framför andra intressen; det kan sägas råda en presumtion för uppgiftsutlämnande.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

8 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen är utformad som en uppgiftsskyldighet och utgångspunkten är därmed att uppgifter ska lämnas ut om förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda. Under motsvarande förutsättningar ska sådana uppgifter även lämnas när skattebrottsenheten begär upplysningar i visst ärende. Det är den verksamhetsgren som innehar en uppgift som prövar om förutsättningarna är uppfyllda.

I *första stycket* anges under vilka förutsättningar uppgifter som förekommer i annan verksamhet vid Skatteverket än den brottsbekämpande verksamheten ska överlämnas uppgifter till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Den nedre gränsen för denna skyldighet är den nivå som krävs för att personuppgifter, enligt skattebrottsdatalagen (2017:452), kan göras gemensamt tillgängliga. Det innebär brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver dvs. brott för vilka ett års fängelse ingår i straffskalan (jfr. prop. 2016/17:89 s. 90) eller brottslig verksamhet som sker systematiskt. Skyldigheten gäller vidare enbart brott och brottslig verksamhet som avses i 1 § första stycket.

Enligt *andra stycket* behöver en uppgift inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Detta innebär att den utlämnande verksamhetsgrenen (beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten etc.) ska göra en intresseavvägning innan en uppgift lämnas ut. Det krävs inte att det alltid görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter (jfr prop. 1979/80:2 s. 80 f. och 326 f.).

Exempel på när skyddet för den personliga integriteten kan väga tyngre än intresset av att kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet av viss omfattning och karaktär kan vara när den potentiella skadan till följd av utlämnande av uppgifter är större än den förväntade nyttan av att lämna ut uppgifterna. I sådana fall kan det därför vara aktuellt att tillämpa undantag från uppgiftsskyldigheten att lämna uppgifter till skattebrottsenheten även om uppgifterna har samband med brottslig verksamhet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

En situation inom beskattningsverksamheten där det kan finnas skäl att inte lämna ut uppgifter är i samband med användning av tvångsåtgärder i vissa fall. Åtgärderna bevissäkring och betalningssäkring genomförs utan föregående kommunikation och har till syfte att säkra underlag och betalning för skatter och avgifter. När dessa åtgärder är nära förestående kan det finnas skäl att inte lämna ut information om den som åtgärderna avser till andra än dem som är direkt berörda av ärendet. Det finns annars risk att åtgärderna inte kan genomföras med

avsedd verkan. I sådana fall kan det därför vara aktuellt att tillämpa undantag från uppgiftsskyldigheten att lämna uppgifter till skattebrottsenheten även om uppgifterna har samband med brottslig verksamhet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten. I normalfallet bör uppgifterna i sådana fall i stället lämnas först efter det att tvångsåtgärderna är genomförda. Skälen att inte lämna ut uppgifterna förstärks genom att de uppgifter som lämnas till skattebrottsenheten även kan komma att delas med andra myndigheter. Lagstiftningen som rör behandling av personuppgifter och sekretess för de brottsbekämpande myndigheterna tillåter i relativt stor utsträckning att information delas mellan dessa myndigheter. Detta innebär att uppgifter som överlämnas till skattebrottsenheten mot bakgrund av att de avser misstänkt brottslighet också kan komma att lämnas ut till t.ex. Polismyndigheten och Tullverket. Även andra myndigheter som deltar i samverkan mot organiserad brottslighet kan komma att få del av uppgifterna.

Uppgifter om vissa metoder, arbetssätt och uppgifter från tredje part samt särskilda uppgifter som kan skada en förestående eller pågående kontroll- eller tillsynsverksamhet är exempel på uppgifter som ofta skyddas av sekretess och som det kan finnas starka skäl att inte lämna ut. Vid intresseavvägningen ska som utgångspunkt sekretesskyddet hos den mottagande verksamhetsgrenen vägas in i bedömningen. Det faktum att styrkan i sekretessen ibland skiljer sig åt hos den utlämnande och den mottagande verksamhetsgrenen är dock inte av avgörande betydelse (jfr prop. 2015/16:167 s.51).

Kravet på övervägande skäl ger uttryck för att intresset av att kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet av viss omfattning och karaktär normalt sett har företräde framför andra intressen; det kan sägas råda en presumtion för uppgiftsutlämnande.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

**Bilaga – Utdrag ur Skatteverkets promemoria 2013-09-23
Behandling av personuppgifter i Skatteverkets
verksamhet med brottsutredningar**

1 Författningsförslag

1.2 Förslag till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69)

Härigenom föreskrivs att 17 § skattebrottslagen (1971:69) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter *skall* göra anmälan till åklagaren så snart det finns anledning att anta att brott enligt denna lag har begåtts. Detta gäller dock inte om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd enligt denna lag eller om anmälan av andra skäl inte behövs. Skatteverket får fullgöra anmälningsskyldigheten till enhet inom verket *som skall medverka vid brottsutredning*, om det inte finns skäl att anta att brottet föranleder annan påföljd än böter och om den misstänkte kan antas erkänna gärningen. Detta gäller dock endast om den misstänkte fyllt tjuogoett år.

Föreslagen lydelse

17 §

Förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter *ska* göra anmälan till åklagaren så snart det finns anledning att anta att brott enligt denna lag har begåtts. Detta gäller dock inte om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd enligt denna lag eller om anmälan av andra skäl inte behövs. Skatteverket får fullgöra anmälningsskyldigheten till *en brottsutredande enhet inom verket*, om det inte finns skäl att anta att brottet föranleder annan påföljd än böter och om den misstänkte kan antas erkänna gärningen. Detta gäller dock endast om den misstänkte fyllt tjuogoett år.

Framkommer i Skatteverkets verksamhet uppgifter som kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver eller brottslig verksamhet som sker systematiskt ska verket överlämna dessa uppgifter till en brottsutredande enhet inom verket även om anmälningsskyldighet enligt första stycket inte har uppkommit. Under motsvarande förutsättningar ska sådana uppgifter även lämnas när

Har i lag eller förordning meddelats bestämmelser som avviker från föreskrifterna i första stycket gäller den bestämmelsen.

en brottsutredande enhet begär upplysningar i visst ärende.

Har i lag eller förordning meddelats bestämmelser som avviker från föreskrifterna i första och andra styckena gäller den bestämmelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar

dels att författningsrubriken och 1 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

1 §

Skatteverkets verksamhet enligt denna lag omfattar brott enligt

1. skattebrottslagen (1971:69),
2. 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551),
3. 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.,
4. folkbokföringslagen (1991:481),
5. 11 kap. 5 § brottsbalken, *eller*
6. lagen (1986: 436) om näringsförbud, *eller*

5. 11 kap. 5 § brottsbalken,
6. lagen (1986:436) om näringsförbud, *eller*
7. bestämmelser om annan verksamhet som ligger inom Skatteverkets ansvarsområde.

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.

6 §

Skatteverket får i fråga om brott som avses i 1 § första stycket bedriva
1. spaning och
2. verksamhet som består i att samlar bearbeta och analysera

Skatteverkets verksamhet enligt denna lag omfattar, utöver vad som sägs i 2–5 §§, även att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslighet som avses i 1 § första stycket.

information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken.

Skatteverket skall verka för att förebygga brottslighet som avses i 1 § första stycket.

7 §

Förekommer, i Skatteverkets verksamhet enligt denna lag, uppgifter som kan antas behövas vid Skatteverkets beslut om beskattning eller annat beslut beträffande en fysisk eller juridisk person, ska dessa uppgifter överlämnas till behörig enhet inom Skatteverket för handläggning av ärendet. I det fall uppgifterna förekommer där förundersökning inletts får förundersökningsledaren avgöra när det är lämpligt att överlämna uppgifterna.

Har i lag eller förordning meddelats bestämmelser som avviker från föreskrifterna i första stycket gäller den bestämmelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.