

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2019-11-20

**Närvarande:** F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Per Classon och Stefan Johansson

### **Ett effektivare informationsutbyte inom Skatteverket**

Enligt en lagrådsremiss den 7 november 2019 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Jessica Sjöberg och departementssekreteraren Alf Engström.

Förslaget föranleder följande yttrande.

## Allmänt om förslaget

I remissen föreslås att det i lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet införs regler som innebär skyldighet att från vissa verksamhetsgrenar lämna uppgifter vidare inom Skatteverket. Förslaget består av två delar.

Den första delen (7 §) syftar till att förbättra Skatteverkets möjligheter att förebygga, förhindra och upptäcka brottslighet som har anknytning till myndighetens verksamheter beskattning, folkbokföring och id-kort. För dessa verksamheter föreslås en skyldighet att lämna uppgifter till den brottsbekämpande verksamheten som bedrivs inom myndigheten. Uppgifter ska lämnas om de kan antas ha samband med viss misstänkt brottslig verksamhet och innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer eller sker systematiskt.

Den andra delen av förslaget (8 §) innebär att information ska kunna lämnas i den andra riktningen, dvs. från den brottsbekämpande verksamheten. Syftet är att förbättra förutsättningarna för att skattebesluten blir mer korrekta, att uppgifterna i folkbokföringen bättre återspeglar verkligheten och att id-kort kan utfärdas på ett korrekt sätt. Det föreslås en skyldighet att lämna uppgifter från den brottsbekämpande verksamheten till verksamheterna beskattning, folkbokföring och id-kort om det kan antas att uppgifterna har särskild betydelse för ett ärende i den mottagande verksamheten.

För båda typerna av informationsskyldighet gäller att en uppgift som omfattas av sekretess inte ska lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut (9 §).

Lagförslaget grundar sig på och överensstämmer i allt väsentligt med förslagen i en promemoria från Skatteverket som överlämnats till Finansdepartementet.

Vid den fortsatta beredningen av ärendet har Skatteverkets promemoria remissbehandlats. Vissa remissinstanser har därvid framfört kritik avseende bristande analys rörande dels avvägningarna mellan Skatteverkets behov och skyddet för den personliga integriteten, dels förslagets förenlighet med oskuldspresumtionen och rätten att inte belasta sig själv enligt den europeiska konventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). I förhållande till promemorian har i lagrådsremissen gjorts mindre justeringar av lagförslagen och vissa kompletteringar i övervägandena.

#### Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet

I samband med att Skatteverket år 1998 fick i uppdrag att medverka i brottsutredningar framhölls vikten av att den verksamheten organisatoriskt skulle hållas avskild från Skatteverkets övriga verksamheter. För att den enskildes rättssäkerhet skulle kunna garanteras borde den nya organisationen inte medföra att gränserna mellan skatteutredning och skattebrottsutredning blev otydliga. Den brottsutredande verksamheten skulle därför bedrivas vid särskilda enheter inom skatteförvaltningen. (Prop. 1997/98:10 s. 43–45.)

Vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, jämföras den brottsbekämpande verksamheten i förhållande till övriga verksamheter med en annan myndighet (8 kap. 2 §). Det rättsliga stöd som för närvarande finns för att lämna sekretessbelagda uppgifter av det slag som omfattas av lagrådsremissen utgörs framför allt av den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Enligt den bestämmelsen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

#### 7 och 8 §§

Enligt remissen innebär förslaget att bedömningarna av om det är möjligt att lämna ut uppgifter ska förenklas och göras mer förutsägbara. Det uttalas också att även om förslaget innebär att möjligheten att lämna uppgifter är något vidare än tidigare, så är någon ändring i grunden av vilka uppgifter som ska lämnas ut inte avsedd (s. 41). I remissen finns genomgående skrivningar som ger intryck av att det endast är fråga om en marginell utvidgning av möjligheten till uppgiftslämnande inom Skatteverket.

Enligt Lagrådets bedömning innebär emellertid förslaget i flera avseenden utvidgningar som inte är obetydliga när det gäller uppgiftslämnande inom Skatteverket. Utlämnande enligt 10 kap. 27 § OSL förutsätter att uppenbarhetsrekvisitet är uppfyllt. Remissens förslag innebär – även om förslagen innehåller vissa begränsningar för uppgiftslämnandet – ett lägre krav för att uppgifter ska få lämnas. Förutom att bedömningen blir enklare så blir resultatet att fler uppgifter av olika slag kommer att kunna lämnas.

Det finns även anledning att i sammanhanget peka på bestämmelsen i 3 kap. 2 § lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Innebörden av den bestämmelsen är att sådana uppgifter inom Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet som förslagets 7 § tar sikte på blir tillgängliga även för andra brottsbekämpande myndigheter (2 kap. 8 § den lagen). Detta medför i någon mening att de andra

verksamheterna inom Skatteverket, bl.a. beskattningsverksamheten, som föreslås få en uppgiftsskyldighet gentemot den brottsbekämpande verksamheten, indirekt inlemmas bland de myndigheter som har möjlighet att göra personuppgifter gemensamt tillgängliga.

Förslaget kan också komma att innebära en slags växelverkan i uppgiftslämnandet mellan verksamheterna, där uppgifter som lämnas från en verksamhet kan leda till att den mottagande verksamheten anser sig få grund för att sända ytterligare uppgifter i retur.

Den föreslagna regleringen innebär enligt Lagrådets mening sammantaget en tämligen stor utvidgning i fråga om möjligheterna att lämna uppgifter till och från den brottsbekämpande verksamheten inom Skatteverket. Gränserna mellan de olika verksamhetsgrenarna riskerar därigenom att bli otydligare.

Beträffande förslagets förenlighet med rätten att inte belasta sig själv hänvisas i remissen – utan några egentliga överväganden om hur den praktiska tillämpningen av de nu aktuella förslagen inverkar – till en bedömning som gjordes i lagstiftningsärendet om genomförande av oskuldspresumtionsdirektivet (prop. 2017/18:58 s. 17). Där hänvisas i sin tur bl.a. till överväganden som gjordes i propositionen om en ny lag om självdeklarationer och kontrolluppgifter från 2001 (prop. 2001/02:25) och i propositionen om administrativa avgifter på skatte- och tullområdet från 2003 (prop. 2002/03:106).

Med hänsyn till frågans vikt anser Lagrådet att den hade förtjänat en mer utförlig analys som även innefattat en redovisning av relevant praxis från Europadomstolen.

## 9 §

I 9 § föreslås en reglering som uppges ha till syfte att balansera de ökade möjligheterna till uppgiftslämnande som 7 och 8 §§ ger genom att det alltid ska göras en intresseavvägning innan uppgifter lämnas vidare. Presumtionen är att uppgifterna ska lämnas ut.

Bestämmelsen har sin förebild i 2 § andra stycket lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Uppgiftslämnande enligt den lagen har emellertid ett specifikt och särskilt kvalificerat tillämpningsområde. Lagen ska tillämpas bara vid särskilt beslutad samverkan mellan vissa myndigheter och avser brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär och som bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer.

Den föreslagna regleringen i 7 och 8 §§ är av generell karaktär och möjliggör uppgiftslämnande till och från de verksamheter som ska omfattas – vilka utgör huvuddelen av Skatteverkets totala verksamhet – även i andra och betydligt fler fall än de som avses i den tidigare nämnda särskilda lagen. Intresseavvägningen som ska göras enligt den lagen är därmed inte direkt jämförbar när det kommer till att bedöma lämpligheten av utformningen av den intresseavvägning som ska ske vid utlämnande enligt 7 och 8 §§.

Lagtexten i 9 § ger – utöver presumtionen för ett utlämnande – inte någon närmare ledning för hur rekvisitet ”övervägande skäl” ska förstås.

Som exempel nämns att det kan vara fråga om låga belopp. Det anges inte vad det innebär; om det ska ses i relation till något eller avse ett nominellt lågt belopp. I övrigt nämns att det kan vara fråga

om uppgifter av ringa betydelse för den mottagande verksamheten och att det kan finnas fall där det förekommer för den enskilde särskilt känsliga uppgifter. Det ges inte någon närmare ledning beträffande vilka slags uppgifter som det kan handla om eller i vilka situationer som detta kan aktualiseras. Det är således många frågor av betydelse för tillämpningen av paragrafens intresseavvägning som inte berörs i remissen. Det anförs att det förutsätts att Skatteverket vid behov ska upprätta rutiner och stöd för utlämnandet och de bedömningar som behöver göras. Enligt Lagrådets mening bör dock ytterligare och nödvändiga klargöranden om tillämpningen av bestämmelsen lämnas i själva lagstiftningsärendet.

Enligt förslaget ska en prövning enligt 9 § göras innan en uppgift enligt 7 eller 8 § lämnas. Regeringen understryker (s. 40) att det ska finnas en möjlighet att i ett enskilt fall beakta starka integritetsintressen rörande enskilda. I författningskommentaren uttalas dock att det inte alltid krävs att det görs en prövning i varje enskilt fall, utan att en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter. Lagrådet ställer sig frågande till detta uttalande mot bakgrund av den föreslagna regleringens generella natur och omfattning. Det i remissen angivna syftet med bestämmelsen torde förutsätta en bedömning i det enskilda fallet för att intresseavvägningen inte ska bli illusorisk.

#### Sammanfattande bedömning

Det kan konstateras att remissens förslag rör frågor av vikt för den personliga integriteten. Bedömningen av behovet av och nyttan med förändringarna blir därmed av stor betydelse för intresseavvägningen.

Som Lagrådet tidigare har konstaterat innebär förslaget utökade möjligheter att lämna sekretessbelagda uppgifter vidare inom Skatteverket. Lagrådet har förståelse för att det kan finnas ett behov av detta. Såväl Skatteverkets bakomliggande promemoria som remissen uppvisar emellertid brister när det gäller att på ett mer utförligt och konkret sätt beskriva i vilka situationer och i vilken omfattning som nuvarande regelverk medför problem samt vilka slags uppgifter som med nuvarande ordning inte kan lämnas vidare trots att det anses finnas ett behov.

Även beskrivningen av nyttan med de föreslagna förändringarna har brister, vilket har stor betydelse för hur intresseavvägningen mellan det allmännas behov och skyddet för den personliga integriteten ska göras. Det finns även i övrigt oklarheter om hur den centrala bestämmelsen om intresseavvägning ska tillämpas.

Lagrrådet anser vidare att det funnits anledning att redovisa en mer utvecklad analys beträffande effekterna av de nu aktuella förslagen i förhållande till rätten att inte belasta sig själv i beskattningsförfarandet.

Sammanfattningsvis anser Lagrådet att remissen och den bakomliggande promemorian från Skatteverket inte utgör ett fullgott underlag till stöd för bedömningen att det ska införas en skyldighet att lämna sekretessbelagda uppgifter inom Skatteverket på det sätt som föreslås. Mot denna bakgrund avstyrker Lagrådet att förslaget läggs till grund för lagstiftning.