

Regeringens proposition

1980/81:78

om informationsutbytet mellan myndigheter som bekämpar organiserad och ekonomisk kriminalitet;

beslutad den 4 december 1980.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

CARL AXEL PETRI

Propositionens huvudsakliga innehåll

Den 1 januari 1981 träder en ny sekretesslag i kraft. I propositionen redovisas en bedömning av vilken verkan lagen får på möjligheterna till informationsutbyte mellan de myndigheter som skall samverka för att bekämpa den organiserade och den ekonomiska kriminaliteten. Enligt denna bedömning kommer några väsentliga förändringar i myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter i brottsbekämpande syfte inte att inträda när sekretesslagen träder i kraft. I vissa hänseenden anses möjligheterna till informationsutbyte snarare bli bättre. En ändring i lagen för Sveriges riksbank har emellertid ansetts nödvändig. I propositionen föreslås en sådan ändring.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1934:437) för Sveriges riksbank

Härigenom föreskrivs att i lagen (1934:437) för Sveriges riksbank skall införas en ny paragraf, 35 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 §¹

Om det i riksbankens bankrörelse framkommer uppgifter som ger anledning att anta att ett brott har begåtts, skall riksbanken, när omständigheterna föranleder det, underätta polismyndighet eller åklagarmyndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 1981.

¹ Förutvarande 35 § upphävd genom 1980:161.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-12-04

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Danell, Petri, Eliasson

Föredragande: statsrådet Petri

Proposition om informationsutbytet mellan myndigheter som bekämpar organiserad och ekonomisk kriminalitet

1 Inledning

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) fick i december 1977 regeringens uppdrag att se över lagstiftningen mot den organiserade och den ekonomiska kriminaliteten. BRÅ har för översynsarbetet bildat en styrgrupp och olika arbetsgrupper. Genom ett beslut den 28 juni 1979 uppdrog regeringen åt BRÅ att inom ramen för denna översyn granska bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheterna samt föreslå behövliga lagstiftningsåtgärder. Vidare skulle BRÅ arbeta ut förslag till bestämmelser som skulle komplettera reglerna om sekretess mellan myndigheter i det förslag till en ny sekretesslag som regeringen samtidigt lade fram. Uppdraget skulle utföras skyndsamt så att den lagstiftning som rådet utarbetade kunde träda i kraft samtidigt med den nya sekretesslagen, dvs. den 1 januari 1981. Riksdagen antog i mars 1980 förslaget till sekretesslag (prop. 1979/80:2, KU 1979/80:37, rskr 1979/80:179, SFS 1980:100).

BRÅ har tillkallat en särskild arbetsgrupp för att utföra det nämnda uppdraget. Arbetsgruppen har utarbetat promemorian (BRÅ PM 1980:4) "Informationsutbyte mellan myndigheter. En lägesrapport". Promemorian innehåller en redovisning av hur arbetsgruppen bedömer att den nya sekretesslagen påverkar möjligheterna till informationsutbyte mellan de myndigheter som får anses centrala i kampen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Vidare innehåller promemorian ett förslag till ändring i lagen (1934:437) för Sveriges riksbank (ändrad senast 1980:161). BRÅ har den 25 november 1980 överlämnat promemorian till regeringen på

rekommendation av styrgruppen, som har anslutit sig till lagförslaget men i övrigt inte i sak tagit ställning till vad som anförs i promemorian. Promemorian har ännu inte remissbehandlats.

Det är angeläget att riksdagen snarast möjligt får ta del av bedömningen av den nya sekretesslagens inverkan på myndigheternas möjligheter att lämna varandra sådana uppgifter som behövs för kampen mot den organiserade och den ekonomiska kriminaliteten. I samband härmed bör tas upp frågan om ändringen i lagen för Sveriges riksbank.

2 Bakgrunden till BRÅ-gruppens promemoria

Frågan om den organiserade och den ekonomiska brottsligheten har under senare år tilldragit sig allt större uppmärksamhet i den kriminalpolitiska debatten. Kraftiga insatser har också gjorts för att bekämpa detta allvarliga samhällsproblem. En effektiv kamp mot denna typ av brottslighet förutsätter bl. a. ett smidigt och väl fungerande samarbete mellan olika myndigheter. I 1978 års budgetproposition behandlades samordningen mellan polisen, åklagarna och skattemyndigheterna (prop. 1977/78:100 bilaga 5 s. 76 f). Därvid framhölls att det borde ankomma på riksskatteverket (RSV), riksåklagaren (RÅ) och rikspolisstyrelsen (RPS) att gemensamt finna de samarbetsformer som var mest lämpliga i olika situationer.

Med anledning av det sist återgivna uttalandet tillsatte RÅ, RPS och RSV en arbetsgrupp som fick i uppdrag att utarbeta förslag till hur denna samordning skulle ske. Också tullverket och riksbanken var representerade i gruppen. Gruppen lade på våren 1979 fram en promemoria (SAMEB-rapporten) angående samordningen av verksamheten mot den ekonomiska brottsligheten och den del av den organiserade brottsligheten som står den ekonomiska brottsligheten nära eller är en del av denna. Enligt gruppens mening krävdes bl. a. ett relativt omfattande och oavbrutet informationsutbyte – även av sekretesskyddade uppgifter – mellan de myndigheter som skulle samverka, främst polis-, åklagar-, skatte- och kronofogdemyndigheterna samt, vid utlandstransaktioner, tullverket och riksbanken. Gruppen ansåg att hittillsvarande och föreslagna regler om informationsutbyte och sekretess begränsade resp. skulle komma att begränsa möjligheterna till en sådan samverkan. Gruppen föreslog att BRÅ skulle få i uppdrag att se över de lagstiftningsfrågor det gällde.

I en gemensam framställning till dåvarande chefen för justitiedepartementet förklarade sig RÅ, RPS, RSV, generaltullstyrelsen och företrädare för riksbanken i allt väsentligt dela gruppens uppfattning. Med anledning av denna framställning gav regeringen BRÅ det aktuella uppdraget.

Reglerna om sekretess finns intill utgången av år 1980 såvitt gäller allmänna handlingar i 1937 års sekretesslag och såvitt gäller uppgifter i övrigt i ett stort antal bestämmelser om tystnadsplikt. Till skillnad mot tystnads-

pliktsföreskrifterna reglerar 1937 års sekretesslag inte sekretessen mellan myndigheter. Lagens bestämmelser beaktas ändå i viss mån när uppgifter lämnas myndigheter emellan. Tystnadspliktsföreskrifterna förbjuder regelmässigt "obehörigt" röjande eller utnyttjande av uppgifter vilket torde innebära att ett visst uppgiftsutbyte mellan myndigheter är tillåtet. Det måste emellertid anses oklart i vilken omfattning ett sådant informationsutbyte är möjligt.

Riksdagen antog på våren 1980 en ny sekretesslag, som träder i kraft den 1 januari 1981. I lagen finns en enhetlig reglering av sekretessen hos myndigheterna. Lagen anger med andra ord både vilka allmänna handlingar som är hemliga och vilken tystnadsplikt som skall gälla i det allmänna verksamhet. Sekretess gäller enligt lagen i princip såväl i förhållandet mellan myndigheter och enskilda som i förhållandet myndigheter emellan. Sekretesslagen innehåller emellertid flera bestämmelser som innebär att myndigheterna har större möjligheter att lämna uppgifter till andra myndigheter än till enskilda.

Enligt en av lagens inledande bestämmelser utgör sekretess sålunda inte hinder mot att uppgifter lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet (1 kap. 5 §). Sekretess hindrar inte heller att uppgifter lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av en lag eller förordning (14 kap. 1 §). Vidare får sekretessbelagda uppgifter lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda (14 kap. 3 §). Den sistnämnda bestämmelsen är enligt förarbetena avsedd att ansluta mycket nära till vad som f. n. gäller om uppgiftsutbytet mellan myndigheter (prop. 1979/80:2 del A s. 91 och 326). Från tillämpningsområdet för denna s. k. generalklausul finns vissa undantag. Här bör nämnas att bestämmelsen om utlämnande efter en intresseavvägning inte är tillämplig på uppgifter som är sekretessbelagda i riksbankens bankrörelse.

Frågan om den nya sekretesslagens effekter på myndigheternas samarbete mot ekonomisk kriminalitet uppmärksammades i samband med tillkomsten av lagen. Bl. a. tog konstitutionsutskottet upp frågan med anledning av en motion (KU 1979/80:37 s. 22). Utskottet förklarade sig dela den i motionen framförda uppfattningen om betydelsen av informationsutbyte och samarbete myndigheter emellan för att förstärka möjligheterna att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Utskottet, som hänvisade till BRÅ-gruppens uppdrag, ansåg emellertid att motionens yrkande blivit tillgodosett genom detta uppdrag och hemställde att riksdagen skulle förklara motionen besvarad med vad utskottet anfört. Riksdagen följde utskottet.

3 BRÅ-gruppens arbete

BRÅ-gruppen har ansett att det inte har varit möjligt att genomföra utredningsuppdraget i dess helhet innan den nya sekretesslagen träder i kraft den 1 januari 1981. Gruppen har därför delat upp sitt arbete i två etapper. Avsikten har varit att i den första etappen se till att myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter vid bekämpandet av organiserad och ekonomisk brottslighet skall vara i vart fall lika stora som i dag, när den nya sekretesslagstiftningen har trätt i kraft. Det är denna första etapp som redovisas i den nu framlagda promemorian, som sägs ha närmast karaktären av en lägesrapport. I nästa etapp avser gruppen att behandla övriga frågor som omfattas av regeringens uppdrag, bl. a. reglerna om myndigheternas skyldighet att anmäla brott.

Som underlag för promemorian har använts bl. a. den promemoria som utarbetades av den i avsnitt 2 nämnda gruppen med företrädare för RÅ, RPS, RSV, tullverket och riksbanken samt remissyttrandena över den promemorian. Vidare har BRÅ-gruppen gjort en enkät hos ett stort antal myndigheter som är engagerade i bekämpandet av organiserad och ekonomisk brottslighet. En utförlig redovisning av enkätresultatet finns i en bilaga till BRÅ-gruppens promemoria.

BRÅ-gruppen har i sin promemoria begränsat sig till att behandla informationsutbytet mellan i första hand polis-, åklagar-, skatte- och kronofogdemyndigheter samt tullmyndigheter och riksbanken.

Den bedömning som BRÅ-gruppen gör sammanfattningsvis är att några väsentliga förändringar vad gäller myndigheternas möjligheter att utbyta uppgifter i brottsbekämpande syfte knappast kommer att inträda den 1 januari 1981. I vissa hänseenden kommer enligt gruppens mening möjligheterna att utbyta uppgifter snarast att förbättras. På en punkt, som gäller riksbankens bankrörelse, har gruppen dock funnit att sekretesslagens regler hindrar ett önskvärt uppgiftsutbyte. Gruppen har därför lagt fram ett förslag till en ändring i lagen för Sveriges riksbank.

4 Synpunkter med anledning av BRÅ-gruppens promemoria

För egen del vill jag inledningsvis framhålla att det är av stor vikt för bekämpandet av den organiserade och den ekonomiska brottsligheten att de myndigheter som är engagerade i denna verksamhet kan samarbeta på ett så effektivt sätt som möjligt. Främst är det den samverkan som finns och som alltmer utvecklas mellan polisen, åklagarna, skatteväsendet, exekutionsväsendet, tullverket och riksbanken som här står i blickpunkten. Ett samarbete mellan dessa myndigheter måste uppenbarligen bygga på att de har goda möjligheter att lämna varandra de uppgifter som behövs. Det är därför betydelsefullt att bestämmelserna om sekretess och informationsutbyte mellan myndigheter har en sådan utformning att de underlättar samarbetet.

Å andra sidan medför olika motstående intressen att ett alldeles fritt uppgiftsutbyte inte kan komma i fråga. Att göra lämpliga avvägningar på alla de verksamhetsområden och för alla de uppgifter som kan bli aktuella är inte någon lätt uppgift. Det är därför inte ägnat att förvåna att det inte har varit möjligt för BRÅ-gruppen att slutföra sitt uppdrag redan nu.

I propositionen med förslag till ny sekretesslag yttrade föredragande statsrådet att den nya lagen inte fick hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut (prop. 1979/80:2 del A s. 91). Regleringen i lagförslaget kom enligt föredraganden i praktiken att ansluta mycket nära till vad som redan gällde. Avsikten med den nya sekretesslagen har alltså inte varit att hindra eller försvåra det önskvärda informationsutbytet myndigheter emellan vare sig rent allmänt eller just i kampen mot den organiserade och den ekonomiska brottsligheten (jfr a. prop. s. 327).

Det är mot denna bakgrund värdefullt att BRÅ-gruppen har analyserat uppgiftslämnandet på detta område och gjort en bedömning av hur möjligheterna till informationsutbyte påverkas av sekretesslagen. BRÅ-gruppen har därvid kommit fram till att dessa möjligheter i vart fall inte minskar när lagen träder i kraft den 1 januari 1981. Jag bortser då från en enstaka punkt där gruppen emellertid lägger fram ett förslag som har till syfte att bevara det läge som vi har i dag.

Även om BRÅ-gruppens promemoria ännu inte har remissbehandlats, vill jag som min uppfattning uttala att jag anser att gruppens slutsatser verkar väl underbyggda. Naturligtvis kan det inte uteslutas att synpunkter från remissinstanserna ger anledning att på någon punkt modifiera de resultat gruppen har kommit fram till. Jag är emellertid redan nu beredd att i allt väsentligt instämma i gruppens bedömning, särskilt som denna närmast bekräftar att den nya sekretesslagen i det här aktuella hänseendet får den effekt som har varit avsedd vid dess tillkomst.

Som jag ser det ligger värdet i BRÅ-gruppens promemoria framför allt i att den får anses ha undanröjt den oklarhet som tydligen har rått om den nya sekretesslagens innebörd i det här aktuella avseendet. Som gruppen har framhållit finns det en risk för att myndigheterna på grund av bristande förtrogenhet med de nya bestämmelserna inte utnyttjar de möjligheter till informationsutbyte som finns. Promemorian bör enligt min mening vara en god hjälp för de myndigheter som skall tillämpa dessa bestämmelser. Jag vill i sammanhanget också påpeka att det f. n. pågår en omfattande utbildningsverksamhet i fråga om den nya sekretesslagstiftningen.

Jag anser mig sålunda redan nu kunna konstatera att den nya sekretesslagstiftningen inför ikratträddandet inte kräver några särskilda initiativ från regeringens sida när det gäller informationsutbytet mellan myndigheter i kampen mot organiserad och ekonomisk kriminalitet. Med ett sådant

konstaterande kan man emellertid inte slå sig till ro. Strävandena måste inriktas på att för framtiden skapa möjligheter för ett ökat informationsutbyte. Det kan ske genom att man, såsom har förutsatts i sekretesslagens förarbeten, mera utförligt reglerar när information får och skall vidarebefordras mellan olika myndigheter. En sådan reglering är av stort värde för myndigheternas samarbete, oavsett om informationen i och för sig är sekretessbelagd eller ej, men bidrar naturligtvis i första hand till att skapa ökad klarhet om i vilken utsträckning som sekretesslagstiftningen lägger band på informationsutbytet. BRÅ-gruppens fortsatta arbete inriktas nu på dessa frågor. Jag förutsätter att detta viktiga arbete bedrivs med största möjliga skyndsamhet. De synpunkter som anförs vid remissbehandlingen av promemorian bör ge ett gott underlag för arbetet.

Det kan i sammanhanget nämnas att det nyligen har lagts fram också andra förslag som rör informationsutbytet myndigheter emellan. I prop. 1980/81:28 behandlas sålunda frågan om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen i fråga om hälso- och sjukvården samt den allmänna försäkringen. Motsvarande fråga på skatteområdet tas upp i prop. 1980/81:70.

Sammanfattningsvis anser jag att utöver de förslag som jag nu har redogjort för och en ändring i lagen för Sveriges riksbank, till vilken jag återkommer i följande avsnitt, f. n. inte behövs någon lagstiftning för att myndigheternas möjligheter till informationsutbyte i kampen mot den organiserade och den ekonomiska kriminalitet skall bibehållas vid den nya sekretesslagens ikraftträdande. Med hänsyn till frågans betydelse anser jag att riksdagen snarast möjligt bör beredas tillfälle att ta del av denna bedömning.

I denna fråga har jag samrått med chefen för justitiedepartementet.

5 Författningsförslag

Som nämnts har BRÅ-gruppen på en punkt lagt fram ett författningsförslag, nämligen ett förslag till en ändring i lagen för Sveriges riksbank. Bakgrunden till förslaget är denna.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 2 för den nya sekretesslagens bestämmelser är den s. k. generalklausulen inte tillämplig på uppgifter som är sekretessbelagda i riksbankens bankrörelse. Det betyder att uppgifter om bl. a. sådana växlingstransaktioner som ger upphov till misstankar att ett brott har förövats inte kan lämnas till polisen eller en åklagare efter en intresseavvägning enligt generalklausulen. Ett uppgiftslämnande kan knappast heller stödjas på 1 kap. 5 § eller 14 kap. 1 § sekretesslagen i sådana fall. Hittills har riksbanken emellertid lämnat ut uppgifter av det här avsedda slaget. Detta gäller vid t. ex. inväxling av skadade sedlar som kan ha varit föremål för ett tillgreppsbrott. Andra växlingar eller låne- eller premieobligationstransaktioner kan tyda på förmögenhetsbrott, skattebrott m. m.

Både nu och i framtiden kan andra banker lämna ut sådana uppgifter utan hinder av den s. k. banksekretessen.

BRÅ-gruppen anser det olyckligt om riksbanken inte skall kunna lämna uppgifter till polisen eller en åklagare när riksbanken i sin bankrörelse får veta omständigheter som ger anledning till misstankar om brott. Gruppen föreslår därför att det i lagen för Sveriges riksbank tas in en bestämmelse av följande lydelse: "Om det i riksbankens bankrörelse framkommer uppgifter som ger anledning att anta att ett brott har förövats, skall riksbanken, när omständigheterna påkallar det, underrätta polismyndighet eller åklagarmyndighet."

För egen del vill jag instämma i BRÅ-gruppens uppfattning att det skulle vara olyckligt om riksbanken inte längre kunde lämna uppgifter till polisen eller åklagare om brottsmisstankar som uppkommer i bankrörelsen. Det finns därför behov av en bestämmelse som i allt väsentligt vidmakthåller det läge som råder i dag. I likhet med gruppen anser jag att det lämpligaste sättet att åstadkomma detta är att det i lagen för Sveriges riksbank förs in en ny bestämmelse som innebär att riksbanken får en skyldighet att lämna uppgifter i de här avsedda situationerna. Sekretessen utgör då enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen inte något hinder mot ett uppgiftslämnande.

Gruppens lagförslag synes vara lämpligt avfattat. En mindre justering bör dock göras. Jag förordar att bestämmelsen tas in som en ny 35 § i lagen för Sveriges riksbank. Den bör möjliggöra för riksbanken att lämna uppgifter till polisen och åklagarna i samma utsträckning som f. n. Samtidigt är uppgiftsskyldigheten inte absolut utan betingad av om förhållandena ger anledning till att saken anmäls. I första hand är det naturligtvis riksbanken som bedömer om så är fallet. Lagändringen bör träda i kraft snarast möjligt.

Jag vill framhålla att bestämmelsen får betraktas som provisorisk i avvaktan på BRÅ-gruppens fortsatta arbete. Som gruppen själv påpekar kan det, när dess uppdrag är slutfört, finnas anledning att återkomma till bestämmelsen och till motsvarande frågor i andra fall där generalklausulen inte är tillämplig.

I enlighet med vad jag nu har anfört har det inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1934:437) för Sveriges riksbank.

Förslaget har upprättats i samråd med chefen för ekonomidepartementet, som under hand har inhämtat synpunkter från riksbanken.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen
dels bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag har anfört i det föregående om informationsutbytet

mellan myndigheter som bekämpar organiserad och ekonomisk kriminalitet.

dels föreslår riksdagen

att anta förslaget till lag om ändring i lagen (1934:437) för Sveriges riksbank.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd och det ändamål som föredraganden har hemställt om.