

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
103 33 Stockholm

Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden (Ds 2014:33)

(Ju 2014/5749/L6)

Kronofogdemyndigheten begränsar sitt yttrande till att i huvudsak avse interimistiska beslut om betalningssäkring och bevissäkring inklusive intrångsundersökningar. Därutöver lämnar Kronofogdemyndigheten, som är en av de myndigheter som omfattas av satsningen mot grov organiserad brottslighet och som har en särskild överenskommelse med Åklagarmyndigheten om samverkan för att återta utbyten av brottslig verksamhet, dnr 830 4068-13/113, vissa synpunkter också när det gäller kvarstad.

Yttrandet gäller endast beslut, som har meddelats utan att den som åtgärden riktar sig mot har hörts, och som också ska verkställas utan att svaranden först underrättas.

Sammanfattning

Kronofogdemyndigheten vill särskilt betona att det finns ett klart insynsintresse när det gäller beslut om betalningssäkring och kvarstad samt bevissäkring. Detta intresse bör emellertid kunna tillgodoses även om "offentlighetsdopet" sker först några dagar efter det att beslutet har meddelats. Då teknikutvecklingen medfört att offentliga domstolsbeslut kan spridas mycket snabbt och därmed en avsevärt ökad risk för att beslutet kommer till svarandens kännedom innan verkställighet skett bör domstolen vid bl.a. betalningssäkring ges möjlighet att besluta om fortsatt sekretess. Om betalningssäkring eller kvarstad ska verkställas i anslutning till att polis och åklagare genomför husrannsakingar och domstolens beslut om interimistiska åtgärder blir känt före "tillslaget" kan såväl verkställigheten hos Kronofogdemyndigheten som en pågående brottsutredning skadas.

Kronofogdemyndigheten, som anser att möjligheten att skydda uppgiften om identiteten på en part idag är alltför restriktiv, tillstyrker att bestämmelserna i 43 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om upphörande av sekretess när en hemlig uppgift tas in i en dom eller ett annat beslut ändras. Det är emellertid angeläget att det tydliggörs att fortsatt sekretess ska gälla för interimistiska beslut om betalningssäkring och bevissäkring enligt skatteförfarandelagen i syfte att skydda det allmännas intresse. Med hänsyn till

måltypernas särskilda karaktär bör det föreskrivas att domstolen alltid ska fatta beslut om fortsatt sekretess. Att beslut, som har fattats utan att det har hållits någon förhandling och innan svaranden getts tillfälle att på annat sätt redovisa sin inställning till sökandens yrkande, blir offentliga redan när beslutet expedieras till sökanden innebär att det finns risk att egendom görs oåtkomlig för verkställighet och/eller att bevisning undanhålls, förstörs eller förvanskas om den eller de som berörs av beslutet före verkställigheten får kännedom om domstolens beslut. För att förebygga försök att sabotera verkställigheten är det inte tillräckligt att sekretess gäller enbart för identiteten på den fysiska eller juridiska person som åtgärden riktar sig mot. I regel är det enkelt att ta reda på hos vem eller vilka verkställighet ska ske om sekretess inte föreskrivs för domstolens beslut i dess helhet.

1 Sekretess för uppgifter i domar och beslut (avsnitt 2.3.3)

Kronofogdemyndigheten anser att det är ytterst angeläget att den enskilde skyddas mot hemlig rättsskipning. Å andra sidan är det när det gäller betalningssäkring och bevissäkring¹ samt kvarstad rimligt, sett från den enskildes synpunkt, att beslutet inte blir offentligt förrän personen i fråga har underrättats om domstolens beslut. Behovet av sekretess för att skydda den enskilde när betalningssäkring har beslutats kom upp redan i samband med 1987 års översyn av betalningssäkringslagen. Detta ledde emellertid inte till att sekretessreglerna ändrades, se SOU 1987:75 s. 107-109 och prop. 1989/90:3 s. 31-32.

Därutöver vill Kronofogdemyndigheten lyfta fram följande uttalande i specialmotiveringen till 4 kap. 2 § sekretesslagen när 1981 års sekretesslag infördes (prop. 1979/80:2 s. 138): "Beträffande sekretessen i fråga om säkringsåtgärd bör anmärkas att skaderekvisitet leder till att sekretessen upphör, när säkringsåtgärden har verkställts eller när sådan åtgärd inte längre är aktuell." I bestämmelsen, som numera finns i 17 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, föreskrivs att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till pågående granskning för kontroll av skatt med mera, om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs för den som kontrollen avser. Beslut om betalningssäkring och bevissäkring anses emellertid vara offentliga hos domstolen så snart de har meddelats, se Kammarrätten i Stockholms beslut den 16 februari 2012, mål nr 5001-11 (betalningssäkring), RÅ 1995 ref 51 (bevissäkring) och Ulrika Geijer, Peder Liljeqvist och Göran Lundahl, Sekretess m.m. hos allmän förvaltningsdomstol - En handbok, andra upplagan s. 55. I handboken anges också att diarieföringen av beslut om betalningssäkring eller andra skatterättsliga

¹ Se i fråga om bevissäkring också punkt 7 i Kronofogdemyndighetens yttrande.

tvångsåtgärder bör ske utan något onödigt dröjsmål, men att rimlig tid bör ges för att aktuella åtgärder först ska verkställas. Detta för att inte undergräva syftet med sekretessbestämmelsen i 17 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

Kronofogdemyndigheten anser att det av hänsyn till i första hand kontrollintresset hos Skatteverket, och om förundersökning pågår brottsutredningen, är angeläget att beslut om betalningssäkring eller kvarstad inte blir offentliga redan när de expedieras till Skatteverket, i förekommande fall Tullverket, eller åklagaren. Den tekniska utvecklingen innebär att bankmedel m.m. kan flyttas mycket snabbt. Till detta kommer att teknikutvecklingen har medfört att offentliga domstolsbeslut sprids mycket snabbt. Då risken för att den eller de som berörs av åtgärden får kännedom om domstolens beslut innan det har verkställts ökat avsevärt anser Kronofogdemyndigheten att regler om sekretess i syfte att förebygga att tillgångar eller bevisning försvinner innan verkställighet skett ska införas.

2 Vilka beslut ska omfattas av den nya regleringen? (avsnitt 3.3)

Kronofogdemyndigheten delar inte uppfattningen på s. 42 i promemorian, där det anges att samma sekretessregler bör gälla för beslut om kvarstad och beslag. När ett interimistiskt beslut om kvarstad meddelas har tillgångarna, till skillnad från vad som är fallet när domstolen ska pröva förutsättningarna för fortsatt beslag, inte säkrats. Egendom och/eller bevisning som har tagits i beslag har så gott som alltid omhändertagits vid en husrannsakan när domstolsprövningen sker.

I detta sammanhang bör det påpekas att det förekommer att interimistiska beslut om kvarstad, som kan avse t.ex. förverkande eller Försäkringskassans målsägandeanspråk om förundersökningen gäller bidragsbrott, utverkas i anslutning till att husrannsakingar som avser grov organiserad brottslighet ska genomföras på flera platser samtidigt. Vid något tillfälle har det förekommit att de misstänkta namn har redovisats i en hemlig bilaga till kvarstadsbeslutet i syfte att skydda de misstänkta identitet fram till dess att beslutet har verkställts. Om den eller de som åtgärden riktar sig mot innan förrättningarna har hunnit genomföras får reda på att kvarstad har beslutats, eller betalningssäkring när det finns misstankar om skattebrott, och verkställighet ska ske i anslutning till ett ”tillslag” kan det leda till att såväl verkställigheten hos Kronofogdemyndigheten som brottsutredningen försvåras. Egendom och bevisning kan gömmas undan och försök göras att försvåra verkställigheten på andra sätt. I värsta fall kan själva syftet med säkerhetsåtgärderna omintetgöras.

3 När ska beslut om fortsatt sekretess fattas? (avsnitt 3.4)

Kronofogdemyndigheten anser att beslut om fortsatt sekretess under en kortare tid alltid ska fattas när det gäller betalningssäkring. Det är inte rimligt att domstolen ska göra en bedömning från fall till fall av vad som ska gälla i fråga om sekretess när beslutet expedieras till Skatteverket eller i förekommande fall Tullverket. En förutsättning för betalningssäkring är att det finns en påtaglig risk för att gäldenären drar sig undan skyldigheten att betala statens fordran. Till detta kommer att det för att ett interimistiskt beslut ska kunna meddelas krävs att det föreligger en akut risk för att gäldenären undanskaffar egendom, se 46 kap. 6 och 13 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244). Kronofogdemyndigheten anser när det gäller interimistiska beslut om betalningssäkring och också bevissäkring (se punkt 7 i Kronofogdemyndighetens yttrande) att det med hänsyn till syftet med skattekontrollen är av synnerlig vikt att den som åtgärden avser inte får reda på att ett sådant beslut har meddelats innan verkställighet skett.

I rättegångsbalken uppställs liknande krav för att ett interimistiskt beslut om kvarstad ska beviljas. En förutsättning är såvitt gäller brottmål att det skäligen kan befaras att någon som skäligen är misstänkt för brott genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller på något annat sätt kommer att undandra sig att betala kvarstadsfordringen. Dessutom kan ett interimistiskt beslut meddelas bara om det föreligger fara i dröjsmål, se 26 kap. 1 § och 2 § fjärde stycket rättegångsbalken. Kvalificeringen av sabotagerisken avser, liksom när det gäller betalningssäkring, främst tidsaspekten på sabotagehandlingar. Det syftar på sådana fall, då en fördröjning av beslutet om kvarstad kan få konsekvenser för sökandens anspråk. Ett typfall avseende när det finns behov av ett interimistiskt beslut är att kvarstadsgäldenären har värdefull egendom som snabbt och enkelt kan säljas, t.ex. aktier eller obligationer, i förening med vad som är känt om ekonomisk brottslighet eller andra liknande åtgärder från gäldenärens sida, se Torkel Gregow, Kvarstad och andra säkerhetsåtgärder - Enligt 15 kap. rättegångsbalken s. 192.

Kronofogdemyndigheten anser att behovet av sekretess vid kvarstad är mindre än vid betalningssäkring, då åklagaren har befogenhet att använda tvångsmedel av olika slag. Åklagaren får till skillnad från en granskningsledare hos Skatteverket eller Tullverket ta alla typer av egendom, såväl fast som lös egendom, i förvar. Vidare använder sig åklagarna i ökad utsträckning av möjligheterna att ta egendom i förvar som utvidgades den 1 juli 2008. När ett förvarstagande har gjorts blir det inte fråga om ett interimistiskt beslut, då den misstänkte och hans eller hennes försvarare ska kallas till en förhandling i tingsrätten, se 26 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken. Till detta kommer att det krävs ytterligare överväganden om bestämmelserna i fråga om kvarstad ska ändras. Anledningen är

att de regler som gäller i fråga om sekretess i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol skiljer sig åt, se 35 kap. 1 § andra stycket och 43 kap. 2-3 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Offentlig försvarare har i vissa fall förordnats och det förekommer dessutom att personen har häktats vid den tidpunkt då frågan om kvarstad ska prövas. Förundersökningssekretess för uppgift om namnet på den misstänkte förekommer i regel inte i en häktningsframställning. Skaderekvisitet i 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen är sällan uppfyllt i detta skede.

4 Behov av sekretess för fler uppgifter än identiteten (s. 28-31)

Kronofogdemyndigheten anser att det inte är tillräckligt att sekretess ska kunna föreskrivas för uppgifter om identiteten på den fysiska eller juridiska person som ett interimistiskt beslut riktar sig mot fram till dess att svaranden har underrättats om beslutet. I regel är det enkelt att med stöd av de uppgifter som redovisas i domstolens beslut få fram hos vem verkställighet ska ske. Det kan t.ex. vara fråga om en mycket speciell verksamhet eller en känd person. I fråga om betalningssäkring tillkommer dessutom det faktum att vid företrädaransvar, så kallat sidoansvar, måste namnet på det företag för vars skatteskulder personligt betalningsansvar ska säkerställas anges i beslutet om betalningssäkring mot företrädarna.

5 När bör den tillfälliga sekretessen upphöra? (s. 27)

För att domstolen ska kunna bedöma om ett beslut om betalningssäkring har blivit offentligt behöver domstolen få information när det särskilda skaderekvisit, som föreskrivs i 17 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen för att sekretess ska gälla, inte längre är uppfyllt. Då förvaltningsrätten så gott som alltid anlitar Kronofogdemyndigheten för delgivning enligt 17 kap. 8 § skatteförfarandeförordningen (2011:1244) framstår det som en lämplig ordning att sekretessen hos domstolen upphör när gäldenären har delgivits beslutet om betalningssäkring eller personen på något annat sätt uppenbarligen har fått kännedom om beslutet.

Det bör tilläggas att verkställighet av säkerhetsåtgärder ska ske skyndsamt, se 15 kap. 1 § när det gäller kvarstad och 18 kap. 2 § utsökningsförordningen (1981:981) i fråga om betalningssäkring. Verkställigheten påbörjas därför i omedelbar anslutning till att en begäran om verkställighet kommer in till Kronofogdemyndigheten. Så kallad skrivbords- eller kontorsutmätning görs

omgående när det gäller bankmedel, värdepapper registrerade hos Euroclear Sweden AB, fastigheter som tillhör gäldenären och gäldenärens fordringar. Dessutom genomför Kronofogdemyndigheten senast påföljande arbetsdag en förrättning hos gäldenärens i dennes bostad eller lokal. Vidare ska gäldenären delges ett bevis om att egendom har betalningssäkrats eller belagts med kvarstad. När det gäller kvarstad har Kronofogdemyndigheten däremot inte, såsom vid betalningssäkring, till uppgift att delge domstolens beslut.

I praktiken upphör sekretessen hos Kronofogdemyndigheten för själva målet när en betalningssäkring eller en kvarstad har verkställts, se 34 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen och Kammarrätten i Stockholms dom den 28 januari 2013, mål nr 7204-12. Begreppet förpliktelse omfattar däremot i offentlighets- och sekretesslagens mening inte verkställighet av beslut om kvarstad eller annan säkerhetsåtgärd. Dessa mål omfattas således av presumtionen för sekretess, se SOU 2014:60 s. 30. Kronofogdemyndigheten anser emellertid att det också i detta lagstiftningsärende bör tydliggöras att detta är fallet för att undanröja varje tvivel om innebörden av begreppet förpliktelse.

6 Författningskommentaren (avsnitt 6)

Kronofogdemyndigheten anser att det måste tydliggöras att begreppet tvångs- eller säkerhetsåtgärd, som används i det tillägg som i departementspromemorian föreslås i 43 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen, omfattar betalningssäkring och bevissäkring. Detta i synnerhet som denna typ av åtgärder inte omnämns i promemorian.

Vidare bör i 5 kap. 5 § rättegångsbalken en hänvisning göras också till 43 kap. 8 b § offentlighets- och sekretesslagen. Detta då de nu gällande reglerna om att sekretess alltid ska gälla, om det skulle strida mot internationella avtal att uppgifter röjs, föreslås bli placerade i denna bestämmelse.

7 Bevissäkring – ett första led i en kedja av olika åtgärder

Kronofogdemyndigheten anser att domstolen ska ha möjlighet att besluta om fortsatt sekretess också när interimistiska beslut om bevissäkring meddelas. Bevissäkring enligt skatteförfarandelagen eller de immaterialrättsliga lagarna utgör en tvångsåtgärd i ett mycket tidigt skede i rättskedjan. Syftet är att klarlägga rätt beskattningsunderlag och när det gäller intrångsundersökningar att undersökningen

ska kunna fungera som en förberedande åtgärd när det är aktuellt att väcka talan om intrång i en immateriell rättighet.

7.1 Bevisssäkring efter ansökan från Skatteverket

När det gäller bevisssäkring enligt skatteförfarandelagen beslutar förvaltningsrätten med stöd av 45 kap. 16 § andra stycket skatteförfarandelagen så gott som alltid att underrättelse om beslutet om bevisssäkring ska ske först i samband med att åtgärden verkställs. En förutsättning för att ett sådant beslut ska kunna fattas är att det finns en påtaglig risk för sabotage om den som beslutet gäller underrättas i förväg. I regel har förvaltningsrätten också beslutat att delgivning ska användas. Kronofogdemyndigheten har då till uppgift att delge domstolens beslut om bevisssäkring, se 17 kap. 7 § skatteförfarandeförordningen.

7.2 Verkställighet av intrångsundersökningar efter ansökan från en rättighetshavare

Syftet med en intrångsundersökning är att säkerställa bevisning om intrång i en immateriell ensamrätt och vilken omfattning intrånget har. Beslut om en sådan undersökning, utan att motparten har hörts, får meddelas om ett dröjsmål skulle medföra risk för att föremål eller handlingar som har betydelse för utredning om intrånget skaffas undan, förstörs eller förvankas, se 9 kap. 6 § andra stycket varumärkeslagen (2010:1877), 7 kap. 56 b § tredje stycket lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, 9 kap. 59 b § patentlagen (1967:837) och motsvarande bestämmelser i övriga immaterialrättsliga lagar. I prop. 1998/99:11 s. 70 f. anges att bedömningen av om förutsättningarna för ett interimistiskt beslut är uppfyllda ska göras mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare anges när det gäller intrång i rätten till datorprogram eller information som finns i datorer att det i regel finns anledning att inte underrätta motparten i förväg. Sådan information som finns i datorers hårddiskar eller på andra lagringsutrymmen kan raderas inom loppet av några minuter.

Kronofogdemyndigheten har inte till uppgift att delge domstolens beslut. En kopia av beslutet om intrångsundersökning överlämnas emellertid alltid till den som undersökningen gäller när förrättningen påbörjas. I detta sammanhang bör det nämnas att det i 26 § andra stycket förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol finns en bestämmelse, som gäller generellt för expedieringen av alla typer av interimistiska beslut. Beslut som har fattats utan att en part först har hörts behöver inte sändas till denne förrän det kan ske utan att verkställigheten riskeras. I praktiken förekommer det ibland att domstolen i beslut om intrångsundersökningar och säkerhetsåtgärder enligt 15 kap. 3 § rättegångsbalken avseende intrångsföremål

Yttrande

Datum

2014-12-11

Dnr

830 33399-14/112

föreskriver att underrättelse till svaranden ska ske först sedan beslutet har verkställts och att sökanden ska underrätta tingsrätten om att beslutet har verkställts senast vid en viss tidpunkt.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad rikskronofogde. I den slutliga handläggningen har även deltagit kanslichefen Karin Berglöf Hedar och verksjuristen Ann-Marie Ahlqvist, föredragande.

Eva Liedström Adler

Ann-Marie Ahlqvist