

## **Hanteringen vid Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket av uppgifter som en utländsk myndighet lämnat med användningsbegränsande villkor i ett ärende om internationell rättslig hjälp i brottmål**

---

### **Anmälan**

I en anmälan ifrågasatte advokaten AA om Ekobrottsmyndigheten handlat korrekt när vissa handlingar överlämnades till Skatteverket att användas i en pågående skatteprocess. Handlingarna hade Ekobrottsmyndigheten fått från Åklagarmyndigheten i Luxemburg efter en begäran om rättshjälp. Åklagarmyndigheten i Luxemburg hade uttryckligen angett att handlingarna endast fick användas i det ärende för vilket internationell rättshjälp hade beviljats. AA ifrågasatte vidare om Skatteverket förfarit korrekt när man gett in handlingarna i den pågående skatteprocessen.

### **Utredning**

Handlingar från Ekobrottsmyndigheten och Länsrätten i Skåne län inforrades.

Ärendet remitterades till Ekobrottsmyndigheten och till Skatteverket. Ekobrottsmyndigheten (generaldirektören BB) kom in med remissvar till vilka fogats yttranden av vice överåklagaren CC och kammaråklagaren DD. Skatteverket (genom rättsliga experten EE) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats yttranden av skattedirektören FF, skatterevisorn GG, skattehandläggaren HH och skatteintendenten JJ.

I ett beslut den 16 mars 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att kammaråklagaren KK i april 2001 i en förundersökning rörande misstanke om grovt bokföringsbrott och grovt försvårande av skattekontroll sände en ansökan om internationell rättshjälp till Luxemburg. Begäran avsåg hjälp med att erhålla uppgift om de misstänkta eventuella kontoinnehav i en bank i Luxemburg och i förekommande fall kontoutdrag. I en komplettering till ansökan upplyste KK att förundersökningen inte avsåg misstanke om skattebrott. I juni 2001 beslutade företrädare för Åklagarmyndigheten i Luxemburg (Parquet Général du Grand-Duché du Luxembourg) att det inte fanns

något hinder för verkställighet av ansökan. DD övertog, enligt uppgift på diariebladet i ärendet, förundersökningsledarskapet i augusti samma år. När Ekobrottsmyndigheten i februari 2002 erhöll de efterfrågade uppgifterna var följande villkor för materialets användande angivna i ett missivbrev (i översättning från franska språket).

Den information som bifogas, de bilagor och handlingar som erhållits inom ramen för dessa uppdrag får ej användas, varken i utredningssyfte eller som bevisning i ett brottmålsförfarande, annat än det ärende för vilket internationell rättshjälp beviljats.

Förutom att uppgifterna från Luxemburg användes i förundersökningen kom de även att åberopas som bevisning av Skatteverket i mål rörande bl.a. eftertaxering och skattetillegg i länsrätten. Skatteverket hade erhållit uppgifterna av GG, som också biträdde Ekobrottsmyndigheten som sakkunnig i förundersökningen. Sedan motparten yrkat att bevisningen skulle avvisas återkallade Skatteverket bevisningen. Länsrätten meddelade den 22 oktober 2004 dom i målen.

Hur kom det sig att uppgifterna från Luxemburg kom till användning i skatteärenden?

Under utredningen hos JO har försök gjorts att klarlägga vilka kontakter som förekom och/eller vilka överenskommelser som träffades mellan DD och GG avseende uppgifterna från Luxemburg. Deras redogörelser skiljer sig emellertid åt. Enligt GG lämnade DD ut uppgifterna till Skatteverket utan förbehåll och de var då överens om att dessa kunde tas in i Skatteverkets omprövningsbeslut. DD däremot har uppgett att uppgifterna lämnades till GG i hennes egenskap av sakkunnig i brottutredningen och att Skatteverket självständigt bedömt att materialet kunde användas i skatteprocessen.

Jag konstaterar således att uppgift står mot uppgift. Vissa uppgifter som GG lämnat och innehållet i en av henne upprättad tjänsteanteckning ger stöd för påståendet att DD lämnat uppgifterna från Luxemburg för användning i skatteärendena eftersom han ansett att Skatteverkets utredning kunde vara till hjälp för den förundersökning han bedrev. Det har emellertid inte varit möjligt att bringa klarhet i vad som förevarit och jag har inte funnit det meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder i denna del. Jag saknar således underlag för att påstå att DD lämnade uppgifterna från Luxemburg till Skatteverket för att användas som bevisning i skatteärenden. Jag vill dock påpeka att det givetvis är en allvarlig brist i sig att det inte i efterhand varit möjligt att utreda hur uppgifterna har hanterats.

Handläggningen föranleder följande ytterligare uttalanden från min sida.

Var svenska myndigheter förpliktade att respektera det av Åklagarmyndigheten i Luxemburg uppställda användningsbegränsande villkoret?

Sverige deltar i internationellt samarbete mellan stater i frågor som gäller utredning och lagföring av brott. Detta samarbete syftar till att staterna skall kunna inleda eller fullfölja rättsliga processer med internationell anknytning. Samarbetet ger för Sveriges del bl.a. möjlighet till verkställighet utomlands av straffprocessuella säkerhetsåtgärder. Det rättsliga regelsystem som det internationella samarbetet bygger på är för svenskt vidkommande dels lagstiftning, dels olika konventioner och bilaterala avtal som ingåtts med andra stater.

I lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (LIRB) finns bestämmelser om förfarandet vid rättslig hjälp i brottmål. Med tillämpning av dessa kan olika utredningsåtgärder vidtas här i landet på begäran av annan stat eller utomlands på begäran av Sverige. Den rättsliga hjälpen kan, som i det aktuella ärendet, omfatta husrannsakan och beslag (1 kap. 2 § första stycket 5 LIRB).

När uppgifter lämnas inom ramen för internationell rättslig hjälp, förekommer det att bevismaterial tillhandahålls på villkor att det inte får användas annat än för visst ändamål, oftast det som angetts i framställningen med begäran om hjälp. I 5 kap. 1 § LIRB föreskrevs, vid den tidpunkt då den rättsliga hjälpen i detta ärende erhöles, att om en svensk myndighet i ett ärende om rättslig hjälp har fått uppgifter eller bevisning från en annan stat enligt en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige och som innehåller villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna eller bevisningen vid utredning av brott eller i ett rättsligt förfarande med anledning av brott, skall svenska myndigheter följa villkoren oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning.

Bestämmelsen överfördes, i den del den berörde åklagare och domstolar, i sak oförändrad från 1 § lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet. I förarbetena till den lagen angavs att det fanns ett behov av rättslig reglering på området bl.a. eftersom det i några av de konventioner och avtal som Sverige hade ingått eller hade för avsikt att ingå fanns bestämmelser som begränsade möjligheten att fritt använda erhållen information. För svenskt vidkommande kunde en sådan förpliktelse innebära en konflikt mellan bestämmelsen i avtalet eller konventionen och bl.a. olika regler i svensk rätt om myndigheters skyldighet att fullgöra sina myndighetsuppgifter, t.ex. regeln om en åklagares absoluta åtalsplikt enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken (prop. 1990/91:131 s. 10).

Vidare angavs att de nya reglerna inte borde begränsa sig till att omfatta villkor som följde av internationella överenskommelser som regeringen har ingått. Om myndigheter i en främmande stat var villiga att bistå svenska myndigheter med information i ett visst ärende under förutsättning att informationen inte utnyttjades för andra ändamål borde svenska myndigheter ha möjlighet att träffa överenskommelse om detta. En sådan överenskommelse förutsatte dock att

regeringen enligt bestämmelserna i 10 kap. 3 § regeringsformen (RF) uppdrog åt myndigheten att träffa överenskommelsen. Det uttalades vidare att förbudet mot att utnyttja upplysningar eller bevismaterial på ett sätt som stred mot en överenskommelse som har träffats med en främmande stat inte bara skulle gälla för den myndighet som har inhämtat materialet utan även andra myndigheter skulle omfattas av bestämmelsen (se a. prop. s. 18 och 23).

Vilka internationella överenskommelser som avses i 5 kap. 1 § LIRB framgår av tillkännagivande (2005:1207) av överenskommelser som avses i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Vid den aktuella tidpunkten framgick detta av tillkännagivande (2001:782).

Som CC angett är konventionen den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen) den internationella överenskommelse som skulle kunna vara av intresse i det aktuella fallet. Konventionens artikel 50.3 innehåller en föreskrift om begränsningar i rätten att utnyttja uppgift eller bevismaterial som erhållits genom inbördes rättshjälp i brottmål. De avtalsslutande parterna är enligt artikel 50.1 skyldiga att lämna varandra sådan hjälp beträffande brott mot lagbestämmelser och förordningar om punktskatter, mervärdesskatter och tullavgifter. I förevarande ärende hade den rättsliga hjälpen dock inte, som CC påpekat, beviljats för utredning av sådant brott. Schengenkonventionen var därför inte tillämplig.

Fråga uppkommer då om Sverige och Luxemburg i det aktuella fallet kan anses ha träffat en sådan överenskommelse som gör att bestämmelsen i 5 kap. 1 § LIRB ändå blir tillämplig.

Av 10 kap. 1 § RF följer att det är regeringen som ingår överenskommelser med andra stater. Regeringen får dock enligt 10 kap. 3 § RF bemyndiga en förvaltningsmyndighet att ingå vissa internationella överenskommelser. Genom 19 § förordningen (2000:704) om internationell rättslig hjälp i brottmål (FIRB) har riksåklagaren bemyndigats att ingå avtal med en utländsk myndighet som innebär begränsningar i möjligheten att använda uppgifter eller bevisning som den utländska myndigheten lämnar till svensk åklagare.

Detta bemyndigande tillkom sedan det uppmärksammats att vissa praktiska problem uppstått med den dittillsvarande ordningen. Det kunde vara förenat med svårigheter att snabbt utverka ett bemyndigande av regeringen att med annan stat ingå en överenskommelse som innehöll användningsbegränsande villkor, t.ex. när de svenska utredarna redan fanns på plats i den främmande staten och inte kunde få tillgång till materialet innan det uppställda villkoret accepterats. Det ansågs därför angeläget att tillskapa en ordning som gjorde det möjligt för en svensk åklagare att snabbt och enkelt kunna utverka tillstånd att godta ett villkor som den andra staten ställde för att den skulle vara beredd att hjälpa till i en svensk förundersökning (jfr prop. 1999/2000:61 s. 146).

Av 4 § i Riksåklagarens, vid den aktuella tidpunkten gällande, föreskrifter (RÅFS 2000:5) om handläggning av ärenden om internationell rättslig hjälp framgick att Riksåklagaren skulle kontaktas om en utländsk myndighet ställde upp begränsningar i möjligheterna att använda uppgifter eller bevisning som villkor för att lämna internationell rättslig hjälp. Sedan december 2005 gäller, i motsvarande situation, att samråd skall ske med rättsavdelningen vid riksåklagarens kansli innan villkoret godtas (6 § Åklagarmyndighetens föreskrifter [ÅFS 2006:4] om ändring av Åklagarmyndighetens föreskrifter [ÅFS 2005:14] om handläggningen av ärenden om internationell rättslig hjälp).

Den vanligaste situationen får antas vara den, att ett användningsbegränsande villkor ställs upp innan åklagaren får del av de begärda uppgifterna. I det aktuella ärendet har emellertid åklagaren fått del av villkoret samtidigt som informationen lämnades. Det måste även i en sådan situation rimligen stå klart att den främmande staten ansett sig kunna lämna den begärda informationen därför att den förutsätter att villkoret kommer att respekteras här i landet. Att ett sådant villkor efterlevs säkerställs i första hand, som framgått, genom att en överenskommelse av det slag som avses i 5 kap. 1 § LIRB ingås, vilket i sin tur fordrar, när någon konvention av generell räckvidd inte är tillämplig, att riksåklagaren med stöd av bemyndigandet i 19 § FIRB ingår avtal. I den angivna situationen måste det således, enligt min uppfattning, åligga åklagaren att kontakta numera riksåklagarens kansli innan åklagaren använder sig av informationen. När DD mottog handlingarna med villkoret ankom det därför på honom att underställa saken dåvarande Riksåklagaren. Så skedde dock inte.

Denna brist i handläggningen vid Ekobrottsmyndigheten skulle, som CC diskuterat, kunna leda till slutsatsen att Ekobrottsmyndigheten inte var bunden av det villkor som Åklagarmyndigheten i Luxemburg ställt upp. Jag anser emellertid för min del att en för Sverige bindande överenskommelse likväl måste anses ha kommit till stånd. Jag grundar den uppfattningen på följande resonemang.

De principer som inom den internationella sedvanerätten utbildats på traktaträttens område återspeglas i stor utsträckning i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten (Wienkonventionen).

Enligt artikel 7 i Wienkonventionen anses en person företräda en stat för antagande eller bestyrkande av en traktattext eller för att uttrycka statens samtycke till att vara bunden av en traktat bl.a. om det framgår av de berörda staternas praxis eller av andra omständigheter att de hade för avsikt att anse denna person företräda staten för dessa ändamål och att avstå från fullmakt. Om en företrädare för en stat, som enligt nationell rätt saknar behörighet därtill, ingår en traktat kan denna anses ogiltig. Den omständigheten att företrädaren inte var behörig kan dock, enligt artikel 46 i Wienkonventionen, inte åberopas som grund för ogiltighet såvida inte överträdelsen av den nationella rätten var uppenbar och berörde en regel av grundläggande betydelse. En överträdelse är uppenbar om den skulle vara objektivt

tydlig för varje stat som uppträder i saken i överensstämmelse med normal praxis och i ärligt uppsåt.

Regeringen har genom förordning bemyndigat riksåklagaren att ingå avtal med utländsk myndighet som innebär begränsningar i möjligheten att använda uppgifter som lämnas till svensk åklagare. Det innebär att riksåklagaren även utan fullmakt är – och av utländska myndigheter måste kunna uppfattas vara – behörig att företräda Sverige inom ramen för det givna bemyndigandet.

I förevarande fall har Sverige företrätts av en svensk åklagare vid Ekobrottsmyndigheten. Denne har, utan att invända mot det av Åklagarmyndigheten i Luxemburg uppställda användningsbegränsande villkoret, tagit emot och använt sig av den lämnade informationen. Detta måste av den utländska myndigheten ha uppfattats som ett godtagande av villkoret från svensk sida. Det kan givetvis inte krävas av en företrädare för en åklagarmyndighet i en annan stat att denne skall behöva säkerställa att han förhandlar med en svensk åklagare som handlar på riksåklagarens uppdrag eller att han skall behöva ifrågasätta om åklagaren handlägger saken på ett sätt som står i överensstämmelse med den nationella lagstiftningen.

Om en svensk åklagare träffar en överenskommelse utan att vara behörig därtill kan ett sådant behörighetsöverskridande i vart fall inte, sedan regeringen väl gett företrädare för Åklagarmyndigheten behörighet att träffa avtal, anses uppenbart på det sätt som kommer till uttryck i Wienkonventionen. Det skulle därför stå i strid med de principer som gäller för umgänget stater emellan på området att hävda att en sådan överenskommelse är ogiltig. Enligt min uppfattning får det av Åklagarmyndigheten i Luxemburg uppställda villkoret således anses ha stöd i en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige på sätt som fordras för tillämpning av 5 kap. 1 § LIRB.

**Har Skatteverket brutit mot förpliktelsen att iakttä det användningsbegränsande villkoret?**

Som nämnts har det inte kunnat utredas under vilka förutsättningar materialet lämnades till GG. Förbudet mot att utnyttja ett användningsbegränsande villkor gäller emellertid, som sagts ovan, inte bara för den myndighet som har inhämtat materialet utan även för andra myndigheter. Oavsett vilken information GG fått, eller uppfattat sig ha fått, från DD har det givetvis ankommit på Skatteverket att göra en självständig bedömning i frågan om uppgifterna kunnat användas i skatteärenden och åberopas i mål inför allmän förvaltningsdomstol.

I det aktuella fallet har villkoret utformats så att materialet inte fick ”användas, varken i utredningssyfte eller som bevisning i ett brottmålsförfarande, annat än det ärende för vilket internationell rättshjälp beviljats”.

Skatteverket har, som jag uppfattat det, ansett att villkoret endast begränsade möjligheten att i ”något annat brottmålsmanhang” använda materialet och att, eftersom ärendena där inte avsåg ett sådant förfarande, verket var oförhindrat att

använda uppgifterna i fråga. Dessutom tycks Skatteverket anse att uppgifterna kunde få utnyttjas eftersom bedömningarna i skatteärendena kunde utgöra en del av underlaget för Ekobrottsmyndighetens fortsatta ställningstagande inom ramen för förundersökningen.

Redan det uppställda villkorets ordalydelse leder emellertid till slutsatsen att materialet inte fick användas i något annat ärende än det för vilket den rättsliga hjälpen beviljats. Det sammanhang i vilket villkoret ställts upp föranleder ingen annan tolkning av dess innebörd. Uppgifterna inhämtades med stöd av bestämmelserna i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål och lämnades av den utländska myndigheten för utredning av vissa särskilt angivna brott. Det uppställda villkoret måste även mot denna bakgrund tolkas så, att uppgifterna inte fick utnyttjas annat än för utredning av brottslighet av det slag som angetts vid beviljandet av den rättsliga hjälpen.

Jag kan således inte finna annat än att Skatteverkets bedömning – att villkoret endast innebar att det förelåg hinder mot att använda uppgifterna i annat brottmålsförfarande – var felaktig. Det gäller även om Skatteverket ansett att bedömningar i skattemålen kunde ha betydelse för Ekobrottsmyndighetens fortsatta ställningstagande i förundersökningen.

Det kan avslutningsvis nämnas att bestämmelsen i 5 kap. 1 § LIRB fick ändrad lydelse den 1 juli 2005. Numera föreskrivs att om en svensk myndighet i ett ärende om rättslig hjälp har fått uppgifter eller bevisning från en annan stat för att användas vid utredning av brott eller i ett rättsligt förfarande med anledning av brott och gäller på grund av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna eller bevisningen, skall svenska myndigheter följa villkoren oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning.

Ett av skälen till ändringen förefaller ha varit att klargöra att just sådana extensiva tolkningar av användningsbegränsande villkor som Skatteverket gjort sig till tolk för i detta ärende inte får förekomma (jfr prop. 2004/05:144 s. 154).

#### Sammanfattande synpunkter

Jag konstaterar, när det gäller Ekobrottsmyndighetens handläggning, att DD, när han erhöll den begärda informationen tillsammans med det användningsbegränsande villkoret, skulle ha låtit riksåklagaren pröva om en överenskommelse av avsett innehåll borde träffas. För sin underlåtenhet i detta avseende förtjänar han kritik. Jag har emellertid funnit att en bindande överenskommelse måste anses ha kommit till stånd, trots att DD inte var behörig att för svensk del godta det uppställda villkoret, och att Ekobrottsmyndigheten därför varit skyldig att iaktta de användningsbegränsningar som Åklagarmyndigheten i Luxemburg hade angett. Uppgifterna borde således inte ha kommit Skatteverket till del, även om GG givetvis kunde ges tillgång till dem i sin egenskap av sakkunnig i brottsutredningen. Eftersom det inte gått att utreda under

vilka förutsättningar GG fick del av uppgifterna kan jag emellertid inte påstå att DD brutit mot förpliktelsen att följa villkoret genom att lämna över uppgifterna till GG för att användas i skatteärenden.

När det sedan gäller Skatteverkets handläggning kan jag inte kritisera GG för att hon tagit befattning med uppgifterna i fråga. Jag konstaterar emellertid att det, oavsett vilka besked GG erhöll eller uppfattade att hon fick av DD, givetvis ankommit på Skatteverket att göra en självständig bedömning i frågan om uppgifterna kunde användas i skatteärenden. Vid den prövningen borde verket ha insett att uppgifterna, som var inhämtade med stöd av reglerna om internationell rättslig hjälp i brottmål, inte kunde användas i ärenden och mål rörande eftertaxering m.m., i vart fall inte utan ett medgivande från Åklagarmyndigheten i Luxemburg. Skatteverket förtjänar kritik för att så ändå kom att ske.

Jag noterar slutligen att det av bl.a. FF:s redogörelse synes framgå att det vid såväl Skatteverket som Ekobrottsmyndigheten förekommit en uppfattning om att uppgifterna från Luxemburg skulle ha kunnat utnyttjas i skatteärenden för det fall att uppgifterna kommit att offentliggöras i samband med åtal och rättegång i brottmål. Jag vill därför understryka att för frågan om sådana uppgifter kan användas för annat ändamål än det för vilka de lämnats saknar det all betydelse om de omfattas av sekretess eller inte. Under de förutsättningar som anges i 5 kap. 1 § LIRB skall svenska myndigheter under alla förhållanden följa de villkor som annan stat ställt upp för användningen av de uppgifter som lämnats.

Det finns skäl att avslutningsvis påpeka att det, för att det internationella samarbetet skall fungera väl, givetvis är av största vikt att såväl åklagare som Skatteverket har kännedom om och noga efterlever det regelverk som gäller för handläggningen av ärenden av nu berört slag.