

Offentligt eller hemligt



Skatteverket

Innehåll

INNEHÅLL	3
FÖRORD	9
FÖRKORTNINGAR	11
1 OFFENTLIGHETSPRINCIPEN	13
1.1 Allmänt	13
1.2 Handlingsoffentlighet	13
1.3 Yttrandefrihet.....	14
1.4 Tystnadsplikt och meddelarfrihet	15
1.4.1 Allmänt	15
1.4.2 Skatteverket och exekutionsväsendet	17
1.4.3 Tystnadsplikt inom myndigheten.....	18
1.5 Förhandlingsoffentlighet.....	19
2 ALLMÄNNA HANDLINGAR	21
2.1 Allmänt	21
2.2 Myndighet.....	22
2.2.1 Allmänt	22
2.2.2 Självständiga verksamhetsgrenar.....	24
2.3 Förvaring.....	26
2.4 Inkomna handlingar	28
2.5 Upprättade handlingar.....	30
2.6 Biblioteksregeln	36
2.7 Handlingars utlämnande	37
2.7.1 Utlämnande.....	37
2.7.2 Prövning av begäran om utlämnande.....	43
2.7.3 Förbehåll.....	46

2.7.4	Myndighets upplysningsplikt.....	48
2.7.5	Regler om överklagande.....	48
3	REGISTRERING OCH ARKIVERING.....	53
3.1	Diarietföring.....	53
3.1.1	Allmänt.....	53
3.1.2	Skatteverket och exekutionsväsendet.....	57
3.2	Hemligstämpling.....	59
3.3	Arkivering.....	60
4	SEKRETESSLAGEN.....	63
4.1	Inledning.....	63
4.2	Översikt över lagens innehåll.....	64
4.3	Vad innebär sekretess?.....	65
4.4	Sekretessens räckvidd.....	66
4.5	Vem ska iaktta sekretess?.....	67
4.6	Sekretessens styrka (skaderekvisit).....	69
4.7	Tidsbegränsning av sekretessen.....	72
5	SEKRETESSEN PÅ SKATTEOMRÅDET.....	73
5.1	Inledning.....	73
5.2	9 kap. 1 § sekretesslagen.....	73
5.2.1	Allmänt.....	73
5.2.2	Skattebegreppet.....	74
5.2.3	Verksamhet som avser bestämmande av skatt m.m.....	74
5.2.4	Sekretessens styrka.....	78
5.2.5	Beslut på skatteområdet.....	79
5.2.6	Vad ingår i ett beslut?.....	82
5.2.7	När måste ett beslut lämnas ut?.....	83
5.2.8	Undantag från skatteseekretessen enligt skattedatabaslagen.....	84
5.3	9 kap. 2 § sekretesslagen.....	85
5.4	Skattebetalning.....	87
5.5	Utrikessekretess.....	91

5.5.1	Avtal med främmande stat m.m.....	91
5.5.2	Europeiska unionen	92
5.6	Inspektion, kontroll och annan tillsyn.....	94
5.6.1	Allmänt	94
5.6.2	Planerade kontrollåtgärder	95
5.6.3	Pågående kontrollåtgärder	95
5.7	Brottsbekämpande verksamhet	97
5.8	Utredning och tillståndsgivning.....	97
6	SEKRETESSEN PÅ ANDRA OMRÅDEN ÄN SKATTEOMRÅDET	99
6.1	Folkbokföring	99
6.2	Skattebrott.....	105
6.3	Exekution.....	112
6.4	Personaladministration.....	116
6.5	Tull.....	118
7	SEKRETESSEN OCH PARTERNA	119
8	DOMSTOLSSEKRETESSEN	129
8.1	Allmänt	129
8.2	Skatteprocessen.....	130
8.3	Skattebrottsprocessen.....	134
8.4	Muntlig förhandling.....	135
8.5	Domar och beslut.....	136
9	SEKRETESSEN MELLAN MYNDIGHETER	139
9.1	Inledning.....	139
9.2	Uppgiftsskyldighet.....	141
9.2.1	Allmänt	141
9.2.2	Taxeringslagen.....	141
9.2.3	Andra författningar än taxeringslagen	142
9.3	Uppgiftslämnande i vissa fall	147
9.4	Generalklausulen	150
9.4.1	Allmänt	150

9.4.2	Avsikten med generalklausulen	150
9.4.3	Allmänt om intresseavvägningen.....	150
9.4.4	Generalklausulens tillämpning i speciella fall	153
9.4.5	Generalklausulens förhållande till annan reglering	159
9.4.6	Rutinmässigt uppgiftsutbyte	159
9.4.7	Utlämnande på begäran eller på eget initiativ.....	159
9.5	Nödvändigt uppgiftslämnande.....	160
9.6	Utländska myndigheter	160
10	UPPTAGNINGAR FÖR AUTOMATISERAD BEHANDLING	163
10.1	Inledning.....	163
10.2	Tryckfrihetsförordningen.....	163
10.2.1	Allmänt	163
10.2.2	Rutinbetonade åtgärder.....	166
10.2.3	Biblioteksregeln och Internet.....	169
10.3	Sekretesslagen.....	170
10.3.1	Allmänt	170
10.3.2	7 kap. 16 § sekretesslagen.....	173
10.3.3	Teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning	176
10.4	Personuppgiftslagen.....	176
10.5	Registerförfattningar	184
10.5.1	Allmänt	184
10.5.2	Skattedatabaslagen.....	186
10.5.3	Folkbokföringsdatabaslagen	194
10.5.4	Kronofogdemyndigheternas databaslag.....	199
10.5.5	Registerlagen för skattebrottsenheterna	207
11	PÅFÖLJDER OCH SKADESTÅND	211
12	FÖRFATTNINGSTEXTER	FEL! BOKMÄRKET ÄR INTE DEFINIERAT.
12.1	Tryckfrihetsförordningen, 1–3, 7 och 14 kap.	Fel! Bokmärket är inte definierat.
12.2	Sekretesslagen (1980:100).....	Fel! Bokmärket är inte definierat.
12.3	Sekretessförordningen (1980:657).....	Fel! Bokmärket är inte definierat.

12.4	Personuppgiftslagen (1998:204)	Fel! Bokmärket är inte definierat.
12.5	Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	Fel! Bokmärket är inte definierat.
12.6	Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	Fel! Bokmärket är inte definierat.
12.7	Lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet	Fel! Bokmärket är inte definierat.
12.8	Lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar	Fel! Bokmärket är inte definierat.
12.9	Brottsbalken, 20 kap. 3 §	Fel! Bokmärket är inte definierat.
PROPOSITIONER		FEL! BOKMÄRKET ÄR INTE DEFINIERAT.
SAKREGISTER		FEL! BOKMÄRKET ÄR INTE DEFINIERAT.

Förord

I boken Offentligt eller hemligt behandlas offentlighetsprincipen, allmänna handlingar och registrering och utlämnande av sådana samt sekretesslagen och dess grundläggande begrepp. I boken redogörs också för sekretessen i bl.a. beskattningsverksamheten, exekutionsväsendets verksamhet, folkbokföringsverksamheten och den skattebrottsutredande verksamheten samt för sekretessen och parterna, domstolssekretessen och sekretessen mellan myndigheter.

Ett särskilt avsnitt ägnas åt upptagningar för automatiserad behandling. Avsnittet är relativt omfattande och innehållet skulle möjligen i vissa delar kunna sägas gå något utanför ämnet för denna bok. Anledningen till att avsnittet fått det innehåll det fått är dels att det absoluta flertalet frågor som behandlas i avsnittet i någon mening har samband med andra frågor som tas upp i boken, dels att de i avsnittet behandlade frågorna inte behandlas samlat i någon annan av Skatteverkets produkter.

I boken redovisas också ett antal avgöranden av domstol samt beslut av regeringen och JO.

Boken är i första hand avsedd att användas inom Skatteverket och exekutionsväsendet men den kan vara av intresse även för andra som i sitt arbete behöver information om de frågor som boken behandlar. Boken är tänkt att också kunna användas i utbildningssammanhang.

Solna i december 2003

Vilhelm Andersson

Förkortningar

AvgF	Avgiftsförordningen (1992:191)
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
DALK	Datalagstiftningskommittén
DL	Datalagen (1973:289)
EU	Europeiska unionen
f.	Fortsättning på nästa sida
FB	Föräldrabalken
FdbL	Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet
ff.	Fortsättning på nästa sida och minst en sida till
FL	
FPL	Förvaltningslagen (1986:223)
IT	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
JK	Informationsteknik
JO	Justitiekanslern
KFM	Justitieombudsmännen/Justitieombudsmännens ämbetsberättelse
KFMdbL	Kronofogdemyndighet
LPB	Lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet
prop.	Lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar
PuF	
PuL	Proposition
RB	Personuppgiftsförordningen (1998:1191)
RF	Personuppgiftslagen (1998:204)
RSV	Rättegångsbalken
RÅ	Regeringsformen
SBE	Riksskatteverket
SBL	Regeringsrättens årsbok
SdbL	Skattebrottsenhet
	Skattebetalningslagen (1997:483)

SekrF	Lagen (2001:181) om behandling av
SekrL	uppgifter i Skatteverkets
SFS	beskattningsverksamhet
SKM	Sekretessförordningen (1980:657)
SKV	Sekretesslagen (1980:100)
TF	Svensk författningssamling
TL	Skattemyndighet
UB	Skatteverket
YGL	Tryckfrihetsförordningen
ÄB	Taxeringslagen (1990:324)
ÄktB	Utsökningsbalken
	Yttrandefrihetsgrundlagen
	Ärvdabalken
	Äktenskapsbalken

Offentlighetsprincipen

Allmänt

Offentlighetsprincipen

I Sverige har det sedan lång tid tillbaka varit naturligt att myndigheternas verksamhet ska kunna kontrolleras och debatteras av folket. Detta har ansetts vara så viktigt och så grundläggande för samhällsskicket att allmänhetens och massmediernas rätt till insyn i myndigheternas verksamhet reglerats i grundlag (regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen). Denna grundläggande rättighet benämns offentlighetsprincipen.

I prop. 2001/02:70 s. 9 anförs att handlingsoffentligheten dels brukar sägas ha till syfte att garantera rättssäkerheten samt effektiviteten i förvaltningen och i folkstyret, dels att fylla ett syfte som informationsförsörjare i vid mening.

Innebörd

Offentlighetsprincipen innebär att allmänna handlingar är offentliga, att offentliga befattningshavare åtnjuter meddelarfrihet och att det råder förhandlingsoffentlighet, dvs. att allmänheten har rätt att närvara vid domstolsförhandlingar och beslutande församlingars sammanträden. Offentlighetsprincipen innebär också att befattningshavare i offentlig tjänst i princip har samma yttrandefrihet som andra medborgare i landet.

Inskränkningar

Även om offentlighetsprincipen således utgör en av grundpelarna i den svenska rättsordningen kan den inte upprätthållas utan inskränkningar. Olika intressen, allmänna eller enskilda, äger ibland sådan tyngd att det har ansetts att viss information inte bör vara allmänt åtkomlig.

Handlingsoffentlighet

Innebörd

De grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. Syftet med dessa bestämmelser är att främja en allsidig upplysning och ett fritt meningsutbyte. I princip får alla, svenska medborgare och utlänningar (14 kap. 5 § andra stycket TF), ta del av de allmänna handlingar som finns hos myndigheterna. Av rättspraxis får anses framgå att även juridiska personer tillerkänns denna rättighet. I rättsfallet RÅ 1988 not. 692 avslogs visserligen ett bolags begäran att utfå en allmän handling. Att talan avslogs berodde emellertid inte på att

sökanden var ett bolag utan på att någon sådan handling som talan avsåg inte fanns hos myndigheten. Sannolikt kan utgången förklaras av att det inte gjorts någon strikt åtskillnad mellan den juridiska personen och den fysiska person som denna företräts av.

Myndigheter emellan

När det gäller frågan om offentlighetsprincipens tillämpning myndigheter emellan har JK uttalat bl.a. följande (JK 1985 A.22 s. 104): ”Rätten att ta del av allmänna handlingar anses ... i lika mån tillkomma enskild person som kommunal- eller statsanställd vilken i och för sin tjänst önskar tillgång till allmän handling. Principen att befattningshavare hos en offentlig myndighet har samma tillgång till allmän handling som förvaras hos annan myndighet som vilken som helst enskild anses fastslagen i 1 kap. 3 § första stycket sekretesslagen (1980:100) (se Petré/Ragnemalm, Sveriges grundlag, s. 389). I annan litteratur har utsagts att TF inte säger något direkt om myndigheters rätt att ta del av allmänna handlingar som finns hos annan myndighet. Det kan dock förutsättas som självklart att myndigheterna har åtminstone samma rättigheter i detta hänseende som svenska medborgare i allmänhet (Strömberg, Tryckfrihetsrätt, 6:e uppl. s. 65).” Se även avsnitt 9.1.

I detta sammanhang kan bestämmelsen i 15 kap. 5 § SekrL förtjäna att nämnas. Enligt den bestämmelsen ska en myndighet, på begäran av en annan myndighet, lämna uppgifter som den förfogar över om inte någon sekretessbestämmelse eller arbetets behöriga gång hindrar detta. Denna informationskyldighet omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över, dvs. inte bara uppgifter ur allmänna handlingar.

Begränsningar

Handlingsoffentligheten begränsas i två avseenden. För det första gäller offentligheten endast sådana handlingar som utgör allmänna handlingar (se avsnitt 2). För det andra gäller sekretess för en del allmänna handlingar. Sekretessen innebär att rättigheten att ta del av dessa handlingar kan vara beskuren i större eller mindre omfattning.

Yttrandefrihet

Definition

Yttrandefrihet definieras i 2 kap. 1 § RF som en ”frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor”.

Begränsningar

Rättigheten får, enligt 2 kap. 13 § RF, begränsas med hänsyn till ”rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott”. Vidare får begränsningar i yttrandefriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Exempel på

en sådan begränsning är den ensamrätt som upphovsrätten ger någon att förfoga över ett verk.

Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske ska enligt den nämnda bestämmelsen särskilt beaktas vikten av "vidaste möjliga yttrandefrihet" i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

Som framgår av avsnitt 1.4 finns ytterligare begränsningar i yttrandefriheten genom bestämmelserna om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.

Tystnadsplikt och meddelarfrihet

Allmänt

Tystnadsplikt

I sekretesslagen finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar (1 kap. 1 § första stycket). Begreppet sekretess definieras som förbud att röja uppgift "vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt".

Praktikanter o.d.

Elever och andra praktikanter som besöker en myndighet i studieförhållande har normalt inte sådan anknytning till myndigheten att de blir bundna av sekretessregleringen. Personer som i och för sin utbildning utför arbete som i allmänhet skulle kunna skötas av den ordinarie personalen hos myndigheten kommer däremot att omfattas av sekretessreglerna.

Personal i telefonväxel

Sekretess gäller i betydande utsträckning för den som i sin tjänstgöring i en myndighets telefonväxel kommer i beröring med uppgifter i myndighetens verksamhet (se prop. 1979/80:2 Del A s. 314). Eftersom telefonisten i regel saknar tillräckligt underlag för att avgöra om en sekretessregel är tillämplig i det enskilda fallet föreskrivs i 12 kap. 7 § SekrL att sekretess gäller för personal i myndighets telefonväxel för uppgift som har inhämtats vid tjänstgöringen och som avser telefonsamtal till eller från annan person hos myndigheten. Sekretessen är absolut (se avsnitt 4.6).

Erinran om tystnadsplikt

Sekretessförbindelser eller sekretessbevis som används för att erinra om anställdas tystnadsplikt bör fullständigt återge de sekretessbestämmelser som gäller inom verksamheten. En beskrivning av hur sekretessbestämmelserna förhåller sig till reglerna om meddelarfrihet bör också, tillsammans med tillämpliga grundlags- och andra lagbestämmelser om detta, finnas.

Förbindelsen eller beviset kan aldrig få någon annan betydelse än att utgöra en bekräftelse på att en anställd har tagit emot en erinran om tystnadsplikt och att utgöra en försäkran om att han ska rätta sig efter bestämmelserna. Handlingarnas huvudsakliga

rättsliga funktion är att i en rättegång eller i ett disciplinärt förfarande tjäna som bevis om att den anställde har förstått eller bort förstå att han bröt mot sin tystnadsplikt.

Taxeringsrevision och skatterevision

I detta sammanhang kan bestämmelserna i 4 § taxeringsförordningen (1990:1236) och 41 § skattebetalningsförordningen (1997:750) nämnas. Av bestämmelserna framgår att den som ska utföra, biträda vid eller leda en taxerings- respektive skatterevision ska, innan han första gången utför ett sådant arbete, upplysas om gällande bestämmelser om sekretess. Den som tagit emot en sådan upplysning ska skriftligen bekräfta detta.

Meddelarfrihet

Förekomsten av en sekretessbestämmelse innebär emellertid inte alltid ett hinder mot att vidarebefordra information till massmedierna. S.k. meddelarfrihet kan nämligen gälla.

Med meddelarfrihet avses det komplex av regler i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna vanligtvis sekretessbelagda uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift, radio eller TV.

Meddelarfriheten slås fast, när det gäller ”tryckt skrift”, i 1 kap. 1 § tredje stycket TF. I 1 kap. 2 § YFL finns en motsvarande bestämmelse när det gäller offentliggörande i ”radioprogram och sådana upptagningar”.

Offentlighetsprincipen

Meddelarfriheten, som inte gäller för flertalet uppgifter inom skatteområdet (se avsnitt 1.4.2), har sin grund i att sekretessbestämmelserna ger uttryck för ganska allmänna avvägningar mellan insyns- och sekretessintressena på de berörda områdena. Detta innebär att önskemålet om insyn i ett särskilt fall kan vara starkare än det sekretessintresse som har föranlett den aktuella sekretessregeln. Det kan också vara så att en regel om skydd t.ex. för ett enskilt intresse ibland på ett olämpligt sätt hindrar insyn i en myndighets sätt att fullgöra sina uppgifter. Offentlighetsprincipen skulle enligt departementschefen (prop. 1979/80:2 Del A s. 105) ”inte förverkligas till fullo om de offentliga funktionärerna i situationer av nu nämnt slag vore förhindrade att bidra med uppgifter till den allmänna debatten. Reglerna om meddelarfrihet är avsedda att motverka sådana icke önskade resultat av sekretessregleringen”.

Inte skyldighet

Meddelarfrihet innebär inte att de offentliga funktionärerna har en skyldighet att lämna uppgifter till massmedierna utan endast att de har möjlighet att göra det.

Anonymitet

Meddelarfriheten förstärks genom anonymitetsregler i 3 kap. TF och 2 kap. YGL.

Bestämmelserna i 3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL innebär att

personal på t.ex. bokförlag, tidningsredaktioner, radio- och TV-kanaler samt nyhetsbyråer inte får röja vem som är meddelare om denne vill vara anonym. Undantag från detta förbud föreligger dock i vissa i stadgandet uppräknade situationer.

Anonymitetsskyddet för meddelare kompletteras av ett förbud i 3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska vem som är meddelare om inte meddelaren genom att lämna uppgiften har gjort sig skyldig till gärning som enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen får föranleda åtal eller annat ingripande mot honom.

Undantag

I 7 kap. 3 § första stycket TF och 5 kap. 3 § första stycket YGL finns regler om undantag från principen om meddelarfrihet. Enligt bestämmelsen gäller inte meddelarfrihet om den som lämnar meddelandet därigenom gör sig skyldig till vissa brott mot rikets säkerhet (punkterna 1 i bestämmelserna). Meddelarfrihet gäller inte heller om man uppsåtligen lämnar ut sekretessbelagd allmän handling eller tillhandahåller allmän handling i strid med myndighets förbehåll (se avsnitt 2.7.3) vid handlingens utlämnande (punkterna 2 i bestämmelserna). Slutligen gäller inte meddelarfrihet vid uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i 16 kap. SekrL (punkterna 3 i bestämmelserna).

Handling eller uppgift

De ovan nämnda punkterna 2 innebär således att det föreligger en skillnad mellan olika former av röjande av sekretessbelagda uppgifter. Meddelarfrihet föreligger aldrig om en sekretessbelagd handling lämnas ut för publicering i t.ex. en tidning eller ett radioprogram. Om uppgifterna däremot lämnas ut på annat sätt, t.ex. muntligen, är meddelarfriheten inskränkt endast i de fall som framgår av 16 kap. SekrL.

Skatteverket och exekutionsväsendet

Skatteområdet

Meddelarfrihet gäller inte där tystnadsplikten följer av 9 kap. 1–3 §§ SekrL, dvs. för flertalet uppgifter inom skatteområdet (16 kap. 1 § SekrL). På denna punkt anförde departementschefen (prop. 1979/80:2 Del A s. 380) att ett starkt behov av sekretesskydd står mot insynsintresset. Departementschefen fortsatte: ”Frågan är om insynsintresset kan tillgodoses på annat sätt än genom att meddelarfrihet införs. Till en del tillgodoses behovet av insyn genom att beslut om taxering och skatt föreslås undantagna från det sekretessbelagda området. Vidare möjliggörs insyn genom att det i princip råder offentlighet i skattedomstol. Även i några andra hänseenden föreligger en viss insynsmöjlighet på det här aktuella området. ... Mot bakgrund av det anförda har jag kommit till uppfattningen att det inte föreligger tillräckligt starka skäl att ... införa meddelarfrihet inom i stort sett hela

skatte- och tullområdet”.

Kontrollaktioner	För uppgifter som är hemliga enligt bestämmelserna i 4 kap. SekrL gäller dock meddelarfrihet.
Folkbokföring o.d.	Även för uppgifter i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen, för vilka uppgifter ett rakt skaderekvisit gäller enligt 7 kap. 15 § SekrL vilket i och för sig innebär presumtion för offentlighet (se avsnitten 4.6 och 6.1), råder meddelarfrihet.
Brottsutredande verksamhet	Under vissa förutsättningar råder sekretess enligt 5 kap. 1 § SekrL i SKV:s brottsutredande verksamhet. Även för dessa uppgifter råder meddelarfrihet, utom i de undantagsfall som anges i 16 kap. SekrL.
Exekutiv verksamhet	Vidare råder meddelarfrihet för uppgifter inom exekutionsväsendet i mål eller ärenden rörande utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (1986:436) om näringsförbud vilka som huvudregel (ett omvänt skaderekvisit gäller, se avsnitten 4.6 och 6.3) är sekretesskyddade enligt 9 kap. 19 § SekrL.
Tillsynsmyndighet i konkurs	Meddelarfrihet råder också för uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden vilka i vissa fall är sekretesskyddade enligt 8 kap. 19 § SekrL.

Tystnadsplikt inom myndigheten

Arbetskamrater	En särskild fråga, som inte berörts i sekretesslagens förarbeten, är hur en befattningshavare hos en myndighet ska tillämpa sekretessreglerna i förhållande till sina arbetskamrater. Frågan har behandlats av JO (1983/84 s. 258) i ett ärende som gällde handläggningen av ett personalärende. Handlingarna i ärendet hade vid ett ”stormöte” delats ut till de anställda vid en myndighet. JO konstaterade att de berörda handlingarna endast hade delats ut till de anställda vid myndigheten och just därför att de var anställda där. JO anförde vidare att det torde vara klart att en befattningshavare inte har någon obegränsad frihet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till sina arbetskamrater. Emellertid är det, ansåg JO, tydligt att sekretesslagen inte kan utgöra ett hinder mot att en handläggare rådfrågar andra befattningshavare om ett ärende om det objektivt sett framstår som försvarbart att göra så. Vidare menade JO att det är uppenbart att uppgifter måste fritt kunna lämnas till dem som på ett eller annat sätt deltar i beredandet och avgörandet av ett ärende.
-----------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

JO anförde också att, eftersom handläggaren uppenbarligen ansåg att personalärendets behandling på mötet ingick i handläggningen av ärendet, det inte kunde göras gällande att uppgifterna i handlingarna röjts för enskilda genom utdelandet. Det var därför, en-

ligt JO, inte styrkt att handläggaren gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt genom utdelandet av handlingarna. JO menade emellertid att handläggaren ”valde en i hög grad olämplig form för handläggning av personalärendet”.

Försiktighet

Det ska i detta sammanhang särskilt betonas att det måste anses ligga i sakens natur att känsliga uppgifter behandlas med försiktighet och att spridning inom en myndighet begränsas till vad som är erforderligt för arbetet.

Förhandlingsoffentlighet

Stängda dörrar

Förhandling vid domstol ska vara offentlig (2 kap. 11 § andra stycket RF). Denna förhandlingsoffentlighet får dock enligt 2 kap. 12 § samma lag begränsas genom lag i vissa fall. Detta sker genom att förhandlingen hålls inom stängda dörrar. Bestämmelserna i bl.a. 5 kap. 1 § RB och 16 § FPL anger när denna möjlighet föreligger. Beträffande sekretessen hos domstolar, se vidare avsnitt 8.

Principen om förhandlingars offentlighet gäller också vissa beslutande församlingars sammanträden. I 2 kap. 4 § riksdagsordningen (1974:153) och i 5 kap. 38 § kommunallagen (1991:900) föreskrivs sålunda att sammanträden med riksdagens kammare respektive med kommuns eller landstingskommuns fullmäktige ska vara offentliga men att i särskilda fall sammanträde får hållas inom stängda dörrar.

Skattenämnd

Av det ovanstående följer att förvaltningsmyndigheterna, och därmed också skattenämnderna, inte berörs av reglerna om förhandlingsoffentlighet.

Allmänna handlingar

Allmänt

Handling	Med handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av något tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket TF). En handling kan sägas vara ett fysiskt medium som är bärare av information av något slag. Så är t.ex. ett telefonmeddelande i och för sig ingen handling men om det skrivs ner på ett papper eller tas upp på ett elektroniskt medium uppkommer en handling.
Framställning	En framställning i skrift eller bild är en handling vars innehåll kan uppfattas utan hjälp av tekniska hjälpmedel. Handlingar kan ha tillkommit på många olika sätt och några särskilda krav på dess kvalitet uppställs inte. Handlingar kan således vara t.ex. handskrivna, maskinskrivna, fotokopierade eller tryckta. Underlaget är vanligen papper men kan också vara trä, väv, metall e.d. Exempel på handlingar är protokoll, promemorior, tabeller, tablåer och blanketter men även kartor, ritningar, fotografier o.d. utgör handlingar.
Upptagning	Upptagningar är handlingar som innehåller information som inte kan uppfattas eller förstås utan tekniskt hjälpmedel. Informationen kan lagras på olika slags medier avsedda för automatiserad behandling eller på annat sätt. Beträffande upptagningar för automatiserad behandling, se avsnitt 10.
Allmän handling	En handling är enligt 2 kap. 3 § första stycket TF allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten, se vidare avsnittet 2.2–2.5.
Inte allmänna handlingar	I 2 kap. 11 § TF anges vilka handlingar som, trots att de förvaras hos en myndighet och är inkomna dit eller upprättade där, inte är att anse som allmänna. Bland dessa handlingar kan nämnas brev, telegram och liknande som lämnats in till eller upprättats hos myndighet endast för befordran. Som exempel på sådana handlingar kan nämnas försändelser som genom SKV:s försorg vidarebefordras till eller från personer med sekretesskyddad adress. Som allmän handling anses inte heller meddelande eller annan handling som lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utges genom

myndigheten. Vidare nämns i bestämmelsen bl.a. handlingar som ingår i bibliotek (se avsnitt 2.6) eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål.

Myndighet

Allmänt

Definition

I tryckfrihetsförordningen definieras inte begreppet myndighet. Tanken är dock att begreppet ska överensstämma med motsvarande begrepp i regeringsformen (se prop. 1979/80:2 Del A s. 125). Till myndigheter i regeringsformens mening räknas regeringen, domstolarna, de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna samt de affärsdrivande verken. Riksdagen och beslutande kommunala församlingar utgör däremot inte myndigheter. Enligt 2 kap. 5 § TF likställs emellertid dessa organ med myndigheter.

Allmän försäkringskassa

De allmänna försäkringskassorna anses utgöra statliga myndigheter (se prop. 1975/76:160 s. 135 samt RÅ 1968 ref. 42 och RÅ 1981 2:23).

Enskilda organ

Verksamhet som är organiserad i privaträttslig form, dvs. bolag, föreningar, samfälligheter eller stiftelser, faller utanför myndighetsbegreppet även om de handhar offentliga förvaltningsuppgifter. När sådana enskilda organ har fått uppdrag av staten att ombesörja förvaltningsuppgifter kan det synas vara ett naturligt krav att allmänhetens insyn i verksamheten ska vara densamma som om uppgiften handlagts av en myndighet. Ett av skälen till att en uppgift lagts på ett enskilt organ kan emellertid vara just att man velat undvika den offentlighet som gäller så snart det är fråga om en myndighets verksamhet (prop. 1986/87:151 s.148 f.). Enligt föredragandens uppfattning ”går det inte att genom en generell formel tillräckligt klart skilja ut vilka angelägenheter hos enskilda organ som är 'allmänna' och vilka som inte är det ... Någon generell regel som med utgångspunkt i offentlighetsprincipens syfte anger hos vilka enskilda organ denna princip är tillämplig är alltså inte möjlig” (s. 149). Man har i stället valt en lösning som innebär att ”en utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpning utanför myndighetsområdet ... inriktas på de organ som det framstår som mest angeläget att reglera från offentlighetssynpunkt, nämligen sådana som handhar myndighetsutövning mot enskilda” (s. 150).

Jämställda med myndighet

Enligt bestämmelsen i 1 kap. 8 § andra stycket första meningen SekrL ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla

också handlingar hos de organ som anges i bilagan till sekretesslagen, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som anges i bilagan.

I andra meningen i den nämnda bestämmelsen sägs att de i bilagan angivna organen ska jämföras med myndighet vid tillämpningen av sekretesslagen. Bestämmelsens innebörd, som inte närmare har kommenterats i dess förarbeten, måste rimligen vara att de i bilagan angivna organen ska jämföras med myndighet endast såvitt avser sådan verksamhet som anges i bilagan. Denna tolkning stöds – även om lagregleringen i och för sig var annorlunda strukturerad, om än i sak i princip densamma, vid sekretesslagens tillkomst än den är nu – i viss mån av följande uttalande i prop. 1979/80:2 Del A s. 126: ”Mot bakgrund av vad jag nu har anfört har 8 § utformats så att full överensstämmelse uppnås mellan tillämpningen på olika organ av reglerna om rätt att ta del av allmänna handlingar och av bestämmelserna om sekretess. ... Promemorians bestämmelse om att notarius publicus och AB Svensk Bilprovning vid tillämpning av reglerna i 2 kap. TF skall vara jämförda med myndighet har med en redaktionell jämkning tagits upp i andra stycket. I detta stycke har också i fråga om samma organ getts en motsvarande regel med avseende på tillämpningen av sekretesslagen.”

Arbetslöshetskassa

Den prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning som arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor utför omfattas enligt den ovan nämnda bilagan till sekretesslagen av bestämmelserna i 1 kap. 8 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Detta innebär att kassorna ska jämföras med myndighet vid tillämpningen av sekretesslagen såvitt avser sådan prövning.

Kommunala och landstingskommunala aktiebolag m.fl.

I 1 kap. 9 § första stycket första meningen SekrL föreskrivs att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där en kommun eller ett landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

Av det nämnda styckets andra mening framgår att bolagen, föreningarna och stiftelserna ska jämföras med myndighet vid tillämpningen av sekretesslagen.

I den nämnda bestämmelsens andra stycke anges närmare när en kommun eller ett landsting ska anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande.

Självständiga verksamhetsgrenar

Samma regler

Ofta finns det inom ramen för en myndighet flera olika verksamhetsgrenar som är självständiga i förhållande till varandra. Då gäller i princip samma regler – såväl i tryckfrihetsförordningen, beträffande när en handling ska anses som inkommen till eller upprättad hos en myndighet, som i sekretesslagen – som om fråga är om organisatoriskt sett skilda myndigheter (2 kap. 8 § TF och 1 kap. 3 § andra stycket SekrL).

Tillämpningen av dessa regler är inte alltid alldeles enkel. Departementschefen menade emellertid (prop. 1979/80:2 Del A s. 121) att det är ”till fyllest att använda begreppen verksamhet resp. verksamhetsgren för att ange det område utanför vilket en sekretessbelagd uppgift inte får lämnas utan prövning enligt sekretesslagen. Vad som skall förstås med dessa begrepp får avgöras från fall till fall”.

Myndighetsinterna överväganden

I prop. 1975/76:160 s. 151 anförde föredraganden att huvudregeln angående handlingar som sänds mellan olika enheter inom en myndighet under dennas interna överväganden i en fråga ”självfallet” bör vara sådan att handlingarna ska kunna skyddas mot insyn till dess att myndigheten har tagit ställning. Föredraganden fortsatte: ”Ju mer självständig någon av de berörda enheterna kan sägas vara i förhållande till myndigheten i övrigt, desto starkare kräver emellertid offentlighetsintresset att handlingar som passerar till och från denna enhet betraktas på samma sätt som handlingar som sänds mellan åtskilda myndigheter” (s. 151 f.).

Uppdelning på enheter, allmänt

Enbart den omständigheten att uppdelning skett på organisatoriska enheter inom en myndighet är inte ett tillräckligt kriterium för att sekretess ska kunna upprätthållas mellan myndighetens olika verksamhetsgrenar. Ett organ som har egen beslutanderätt i vissa typer av ärenden bör dock kunna betraktas som självständigt i förhållande till andra organ i dessa ärenden. Föredraganden uttryckte saken på följande sätt (prop. 1975/76:160 s. 152): ”Om ett organ i eget namn har fattat ett överklagbart beslut av konstitutiv betydelse skall den handling som innefattar beslutet självfallet anses upprättad respektive inkommen även om handlingen bara sänds till ett annat organ i samma myndighetsorganisation ... Även i vissa andra fall bör ett organ som ingår i en större enhet anses som så självständigt i förhållande till andra organ inom samma enhet att handlingar som utväxlas dem emellan därigenom anses upprättade resp. inkomna. Omständigheter av betydelse i detta sammanhang kan vara att ett organ självständigt förvaltar viss egendom, har viss handlingsfrihet inom en angiven ekonomisk ram eller i övrigt kan vidta vissa faktiska åtgärder självständigt och på eget ansvar.”

Uppdelning på enheter, SKV

JO fann i ett beslut (JO 1989/90 s. 385) att en taxeringsenhetens olika sektioner inte kunde anses inta en sådan självständig ställning i förhållande till varandra att fråga var om självständiga verksamhetsgrenar.

I ett annat beslut (1996/97:JO1 s. 241) anförde JO att det generellt torde kunna slås fast att det inte inom ett och samma lokala skattekontor finns olika självständiga verksamhetsgrenar.

I beslutet 1999/2000:JO1 s. 393 kom JO till den slutsatsen att verksamheten med arbetsledning inom dåvarande SKM inte i sekretesslagens mening ska betraktas som självständig i förhållande till verksamheten med beskattning.

**Gåvoskatte-
ärenden m.m.**

SKV:s gåvoskatteverksamhet, som är integrerad i annan beskattningsverksamhet på en enhet, kan inte anses utgöra en självständig verksamhetsgren. Så länge rättsläget inte är klarlagt bör det därför kunna hävdas att en uppgift som härrör från SKV:s verksamhet, där sekretess gäller, behåller sitt sekretesskydd när den förs över till samma myndighets gåvoskatteverksamhet – i vilken sekretess i och för sig inte gäller – i de fall handläggningen av gåvoskatteärendena är integrerad i sådan verksamhet där sekretess gäller.

Om handlingarna begärs in från en annan myndighet blir de offentliga genom översändandet (se avsnitt 2.4).

Försiktighet

Det ska i detta sammanhang understrykas att man vid användandet av – i övrigt – sekretesskyddat material bör beakta att materialet genom översändandet i princip inte ändrar karaktär utan fortfarande är skyddsvärt. Det inhämtade sekretessbelagda materialet bör därför återsändas så fort som möjligt. Sådana uppgifter ur detta material som används i ett ärende måste emellertid dokumenteras och finnas i akten.

**Folkbokförings-
verksamhet**

I prop. 1990/91:53 s. 30 anförde föredraganden att ”beskattning och folkbokföring är skilda slags verksamheter vilka styrs av helt separata regelsystem” och att ”beskattningen och folkbokföringen får anses som självständiga verksamhetsgrenar i sekretesslagens mening” (se även avsnitt 9.4.4). Detta hindrar emellertid – enligt JO:s uppfattning (JO 1996/97:JO1 s. 241) – inte att en tjänsteman som handlagt ett ärende om fastighetstaxering kan lämna uppgifter om någons folkbokföringsförhållanden till en tjänsteman som handlägger sådana frågor.

Beträffande sekretess i folkbokföringsverksamheten, se avsnitt 6.1.

**Brottsutredande
verksamhet hos
SBE**

I förarbetena till lagstiftningen om SKV:s medverkan i brottsutredningar genom inrättandet av SBE anförde regeringen bl.a. följande (prop. 1997/98:10 s. 44): ”Det är enligt vår mening en självklar utgångspunkt för hur en skattebrottsutredande funktion

inom skatteförvaltningen skall avgränsas och organiseras att den enskildes rättssäkerhet kan garanteras. En sådan organisation bör således inte medföra att de gränser som finns mellan skatteutredning och skattebrottsutredning blir otydliga”. Regeringen föreslog därför (s. 45) att den brottsutredande verksamheten skulle drivas vid särskilda enheter inom dåvarande skatteförvaltningen och att skattebrottsutredningarna skulle hållas organisatoriskt åtskilda från skatteutredningarna.

Det anförda måste anses innebära att SKV:s brottsutredande verksamhet är skild från myndighetens övriga verksamhet på ett sådant sätt att verksamheterna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (se prop. 1998/99:34 s. 54 och 61).

Registrering av bouppteckningar

Enligt regeringens uppfattning (prop. 2002/03:99 s. 233) är SKV:s verksamhet att registrera bouppteckningar att betrakta som självständig i förhållande till myndighetens beskattningsverksamhet, folkbokföringsverksamhet och brottsutredande verksamhet. Observera att det sagda endast gäller verksamheten att registrera bouppteckningarna och således inte själva arvsskatteverksamheten. För sistnämnda verksamhet gäller det som sagts ovan beträffande gåvoskatteverksamheten.

KFM och tillsynsmyndighet i konkurs

KFM och tillsynsmyndigheten i konkurs måste anses utgöra självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra i sekretesslagens mening.

Förvaring

Vad innebär förvaring

En handling som fysiskt finns hos en myndighet anses förvarad hos den myndigheten. Enligt föredraganden (prop. 1975/76:160 s. 122) måste handlingen emellertid inte alltid befinna sig i myndighetens egna lokaler för att anses förvarad hos denna. En handling är exempelvis att betrakta som förvarad hos myndigheten även i det fallet att en tjänsteman tar den till sin bostad för att arbeta med den där. En privat handling blir däremot naturligtvis inte allmän genom att tjänstemannen förvarar den i sitt tjänsterum.

Ett annat exempel på att en handling kan anses förvarad hos en myndighet trots att den inte finns där fysiskt utgör rättsfallet RÅ 1984 2:49. En kommun hade träffat ett avtal med ett företag om att detta för kommunens räkning skulle utöva kontroll vid uppförande av grupphusbebyggelse inom kommunen. Kontrollarbetet skulle dokumenteras i bl.a. en kontrollantdagbok. Vid den tidpunkt då dagboken begärdes utlämnad fanns den hos företaget. Den lämnades inte ut med hänsyn till att den ”ej fanns tillgänglig” hos kommunen. Regeringsrätten konstaterade att avtalet reglerar den insyn som tillkommer kommunen i dess egenskap av uppdragsgivare för kontrollarbetet. Regeringsrätten menade att

det därför måste anses ligga i sakens natur att samtliga de handlingar som enligt avtalet skulle upprättas vid kontrollarbetet tillhör kommunen. Den omständigheten att dagboken, då den begärdes utlämnad, fanns hos företaget kan inte förta den dess karaktär av allmän handling. Det ålåg därför kommunen att infordra dagboken från företaget för prövning om och i vad mån den enligt gällande bestämmelser kunde lämnas ut. Se även RÅ 1989 ref. 28 där ansökningar till en kommunal befattning ansågs som allmänna handlingar när de förvarades hos ett enskilt företag som haft i uppdrag att medverka vid rekryteringen.

Även rättsfallet RÅ 1996 ref. 25 utgör ett exempel på att en handling kan anses förvarad hos en myndighet utan att den fysiskt finns hos myndigheten. I nämnda rättsfall fann Regeringsrätten att intresseanmälningar i ett kommunalt tjänstetillsättningsärende fick anses vara inkomna till kommunen och förvarade där även när de faktiskt fanns hos ett enskilt företag som haft i uppdrag att medverka vid rekryteringen.

Förvaring vid samlokalisering av myndigheter

Även om flera myndigheter har kontor i samma lokaler anses en handling som förvarad, och därmed allmän, hos den myndighet som handlingen tillhör. Har handlingen tillställts någon annan av de samlokaliserade myndigheterna blir den naturligtvis allmän även hos den myndigheten.

Original eller kopia

En handling ska anses förvarad hos en myndighet oavsett om det är originalhandlingen eller en kopia som finns hos myndigheten. Detta innebär att handlingar med identiskt innehåll kan förvaras hos flera myndigheter.

Upptagning

En upptagning anses enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF förvarad hos en myndighet om denna kan, med tekniskt hjälpmedel som den själv utnyttjar, överföra upptagningen till sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En upptagning på t.ex. ett datamedium är således förvarad både hos den myndighet där upptagningen finns och hos den myndighet som genom terminalanslutning har tillgång till upptagningen.

Med avvikelse från det sagda anses en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling förvarad hos myndigheten endast om denna kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. Beträffande vad som avses med rutinbetonade åtgärder, se avsnitt 10.2.2.

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk

person. Beträffande personuppgift se vidare avsnitt 10.4.

Beträffande förvaring av upptagningar, se avsnitt 10.2.1.

Potentiella handlingar

I avsnitt 10.2.2 behandlas frågan om när en potentiell handling är förvarad hos en myndighet och därmed utgör en allmän handling hos den myndigheten.

Teknisk bearbetning och teknisk lagring

Av 2 kap. 10 § TF framgår att en handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annan räkning inte anses som allmän handling hos den myndigheten. Beträffande sekretess, se avsnitt 10.3.3.

Inkomna handlingar

Inkommen

En handling anses enligt 2 kap. 6 § TF inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Anbud eller annan handling som ska avlämnas i förseglat omslag anses emellertid inte inkommen före den tidpunkt som har bestämts – och tillkännagetts – för öppnandet.

Behörig befattningshavare

Något ovillkorligt krav på att handlingen ska ha avlämnats i myndighetens lokaler uppställs således inte i lagen. Det räcker med att behörig tjänsteman tagit emot den vid t.ex. en förrättning eller revision eller vid ett taxeringsbesök hos någon. I rättspraxis har även godtagits att handlingen lämnats till behörig tjänsteman i dennes bostad. En överklagandehandling, som skulle ha getts in till länsstyrelsen men lämnades på överklagandetidens sista dag – efter det att länsstyrelsens lokaler stängts för allmänheten – till dåvarande landskamreraren i dennes bostad, ansågs nämligen enligt RÅ 1957 ref. 46 ha kommit in i rätt tid.

Med behörig tjänsteman avses exempelvis den som enligt myndighetens arbetsordning har till uppgift att ta emot handlingar, t.ex. registrator, eller den som handlägger det ärende till vilket en handling hör.

Handlingar som kommit direkt till t.ex. en riksdags- eller skattnämndsledamot, dvs. till en förtroendevald, kan inte anses ha kommit in till myndigheten eller till en behörig tjänsteman. Handlingen är således inte inkommen och därför inte allmän.

Diarieföring

Om en handling har hunnit att bli diarieförd (se avsnitt 3.1) eller inte saknar betydelse vid bedömningen av om den ska anses inkommen (se JO 1975 s. 319).

Upptagning

En upptagning anses inkommen när den gjorts tillgänglig för myndigheten för överföring till uppfattbar form. Beträffande frågan om när eller om upptagningar för automatiserad behandling

är inkomna, se avsnitt 10.2.1.

Personliga brev

Brev eller annat meddelande som är adresserat till någon befattningshavare vid myndigheten och inte till myndigheten direkt är enligt 2 kap. 4 § TF allmän handling, dvs. inkommet till myndigheten, om det gäller frågor som faller inom myndighetens verksamhetsområde. Om meddelandet är avsett "för mottagaren endast som innehavare av annan ställning" är det däremot inte att anse som allmän handling. Detta innebär att meddelande till t.ex. statsråd, kommunalråd eller facklig företrädare i myndighetsorgan blir allmän handling om det rör myndighetens verksamhet men inte om det avser exempelvis partipolitiska eller fackliga frågor.

Teknisk bearbetning eller teknisk lagring

Om en myndighet överlämnat en handling till någon för teknisk bearbetning, t.ex. tryckning eller kopiering, eller teknisk lagring anses enligt 2 kap. 6 § tredje stycket TF den bearbetade produkten inte som inkommen när den återställs till den uppdragsgivande myndigheten. Beträffande sekretess, se avsnitt 10.3.3.

Handling som kommit in till domstol för prövning av utlämnande

En handling som skickas till en domstol för prövning, i ett sekretessmål, av om handlingen är allmän anses – när begäran om utlämnande av handlingen görs hos den domstol som ska pröva frågan – inte som inkommen till domstolen i den mening som avses i 2 kap. 6 § TF (se RÅ 1996 ref. 19).

Se avsnitt 2.5 beträffande frågan om handling som sänts till domstol för prövning av utlämnande är allmän.

Förstöring

Ett brev som har getts in till en myndighet och som därefter återkallas får inte förstöras oavsett om detta sker i samförstånd med ingivaren eller inte (se JO 1994/95:JO1 s. 593).

Av JO:s beslut den 11 oktober 2002 (dnr 2582-2001) framgår att ett faxmeddelande inte får förstöras även om det dokument som meddelandet avser utgör en kopia av bevaras i original.

Återsändande

Av ovan nämnda JO-ärende framgår vidare att ett till en myndighet insänt brev inte får skickas tillbaka till avsändaren även om detta sker i samråd med denne.

Mellan enheter

Av 2 kap. 8 § TF framgår att om en enhet, som ingår i eller är knuten till ett verk eller liknande myndighetsorganisation, har överlämnat en handling till en annan enhet inom samma myndighetsorganisation, handlingen inte ska anses som därigenom inkommen i annat fall än då enheterna uppträder som självständiga organ (se avsnitt 2.2.2) i förhållande till varandra. I bestämmelsen föreskrivs också att om en enhet framställt en handling för att överlämna den till annan enhet handlingen inte därigenom ska anses upprättad om inte enheterna är självständiga i förhållande till varandra.

Upprättade handlingar

I 2 kap. 7 § första stycket TF regleras när en handling ska anses upprättad hos en myndighet.

Expediering

En handling anses upprättad när den har expedierats. Bestämmelsen gäller både handlingar som är av den arten att de ska expedieras och handlingar som, trots att det normalt inte sker, faktiskt har expedierats.

En handling anses vara expedierad så snart den har avsänts från myndigheten.

Kallelse till skattemyndssammanträde

Kammarrätten i Sundsvall har i en dom den 28 februari 2000 (mål nr 3729–1999) gjort den bedömningen att en sammanträdeskallelse till ledamöterna i en skattemynd inte kunde anses ha fått karaktären av allmän enbart på den grunden att den hade skickats ut till ledamöterna. Kammarrättens dom överklagades. Regeringsrätten meddelade inte prövningstillstånd.

Handling som sänts till domstol för prövning av utlämnande

Den omständigheten att en handling har sänts till domstol för prövning i sekretessmål av om handlingen är allmän innebär inte att den är att anse som expedierad av den myndighet som har sänt in handlingen (se RÅ 1992 ref. 63).

Se avsnitt 2.4 beträffande frågan om handling som kommit in till domstol för prövning av utlämnande är allmän.

Ärendet slutbehandlat

Enligt bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket gäller vidare att en handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. De handlingar som avses är sådana som normalt inte ska expedieras, exempelvis beslut i myndighetsinterna ärenden. Om en sådan handling inte faktiskt har expedierats vid en tidigare tidpunkt blir den allmän när ärendet avgörs. En handling som ska expedieras men där detta ännu inte skett, får anses upprättad först vid expedieringen även om det ärende till vilket den hör har slutbehandlats tidigare hos myndigheten.

Justering o.d.

En handling som inte hänför sig till visst ärende anses upprättad när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Av prop. 1975/76:160 s. 143 framgår att det inte krävs något formellt förfarande från en myndighets sida för att en handling utan ärendeanknytning ska anses vara färdigställd och därmed också upprättad.

Det anförda belyses i en dom den 16 juni 2000 av Kammarrätten i Stockholm (mål nr 9296–1999) vilken avser utlämnande av handlingar i ett kontrollprojekt hos dåvarande SKM. Kammarrätten fann att kontrollprojektet i sig inte kunde bedömas som ett

ärendet hos SKM och att de aktuella handlingarna var av sådan generell karaktär att de inte heller kunde knytas till något enskilt skatteärende. Frågan var därför om handlingarna justerats av SKM eller på annat sätt färdigställda och på den grunden var att anse som allmänna. Kammarrätten konstaterade att handlingarna i fråga hade skrivits ut av SKM och att de borde "rimligen ha distribuerats bland dem som arbetar med de enskilda revisionerna". Domstolen ansåg att detta enligt gällande praxis – bl.a. RÅ 1998 ref. 52 – fick anses vara tillräckligt för att handlingarna skulle vara att bedöma som färdigställda och därmed upprättade vilket i sin tur innebar att handlingarna var att betrakta som allmänna. Det nämnda rättsfallet redovisas nedan under kant-rubriken "Myndighetsinterna arbetsgrupper o.d."

Myndighetsinterna arbetsgrupper o.d.

Frågan om vad som gäller sådana protokollsliknande anteckningar som ibland upprättas vid möten med myndighetsinterna arbetsgrupper o.d. har, såvitt avser anteckningar som förts vid sammanträde i en kommunledningsgrupp, behandlats i rättsfallet RÅ 1998 ref. 52. De aktuella anteckningarna hade tillställts kommunledningsgruppen, vilken enligt Regeringsrättens uppfattning var att betrakta som en intern arbetsgrupp inom kommunstyrelsen. Regeringsrätten anförde bl.a. följande: "I den mån mot-tagarna behållit anteckningarna får de anses förvarade hos myndighet, i detta fall kommunstyrelsen. För att de skall anses som allmänna handlingar krävs därutöver att de är att anse som inkomna till eller upprättade hos myndigheten. Med hänsyn till att kommunledningsgruppens verksamhet är att betrakta som en del av kommunstyrelsens verksamhet kan den omständigheten att gruppens medlemmar fått del av anteckningarna från gruppens sammanträden inte innebära att anteckningarna inkommit till övriga förvaltningar inom kommunen. Anteckningarna kan av samma skäl inte heller anses upprättade på den grunden att de expedierats."

Eftersom anteckningarna skrivits ut och i vissa fall undertecknats av den som gjort dem och därefter sänts ut till ledamöterna i gruppen ansåg Regeringsrätten att handlingarna var att betrakta som färdigställda och således upprättade hos myndigheten enligt 2 kap. 7 § TF "i den mån de inte kan hänföras till ett visst ärende som inte slutbehandlats hos myndigheten, något som Regeringsrätten inte säkert kan uttala sig om".

Regeringsrätten konstaterade vidare att handlingarna inte var att anse som sådana minnesanteckningar som avses i 2 kap. 9 § första stycket TF eller sådana utkast eller koncept eller därmed jämställda handlingar som avses i andra stycket i samma paragraf.

Regeringsrätten anförde härefter: "Regeringsrätten finner med

stöd av det sagda att anteckningarna vid kommunledningsgruppens sammanträden är allmänna handlingar i den mån de inte hänför sig till ett ännu inte slutbehandlat ärende. Det ankommer därför på kommunen att pröva om anteckningarna vid gruppens sammanträden under åren ..., till den del de enligt vad nu sagts är allmänna handlingar, med hänsyn till bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) skall lämnas ut till...". Regeringsrätten upphävde kammarrättens dom och kommunens beslut och visade målet åter till kommunen för ny behandling.

Undantag	Från vad som nu sagts om när en handling ska anses upprättad hos en myndighet föreskrivs i 2 kap. 7 § andra stycket TF undantag som rör diarium o.d., domar och andra beslut samt protokoll o.d.
Diarier o.d.	Diarier (se avsnitt 3.1), journaler och andra förteckningar som förs fortlöpande anses upprättade när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing. Ett diarium, exempelvis, blir således att anse såsom upprättat så snart det har lagts upp.
Förteckning över e-post (e-postlogg)	I rättsfallet RÅ 1998 ref. 44 fann Regeringsrätten att en förteckning över e-post (e-postlogg) i en kommuns interna system var att betrakta "som ett sådant diarium, register eller annan förteckning som förs fortlöpande och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket 1". Regeringsrätten fortsatte: "Detta innebär att förteckningen är att anse som upprättad i och med att den tekniskt föreligger färdig för noteringar om utväxlade elektroniska meddelanden och således en allmän handling. Att de i förteckningen omnämnda meddelandena kanske inte alltid är att betrakta som allmänna handlingar förändrar inte förteckningens karaktär."
Domar och andra beslut	Domar och andra beslut som ska avkunnas eller expedieras samt beslutsprotokoll och andra beslutshandlingar anses upprättade när besluten har avkunnats eller expedierats.
Protokoll o.d.	Andra protokoll och liknande anteckningar anses upprättade när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. Se ovan beträffande sådana protokollsliknande anteckningar som upprättas vid möten med myndighetsinterna arbetsgrupper o.d.
Mellan enheter	Om en enhet som ingår i eller är knutet till ett verk eller liknande myndighetsorganisation har framställt en handling för överlämnande till en annan enhet inom samma myndighetsorganisation ska enligt 2 kap. 8 § TF handlingen inte anses som därigenom upprättad i annat fall än då enheterna uppträder som självständiga (se avsnitt 2.2.2) i förhållande till varandra.

Minnesanteckning

Minnesanteckning som har tillkommit hos myndigheten, dvs. som har utarbetats av myndighetens egna befattningshavare, och som inte har expedierats anses enligt 2 kap. 9 § första stycket TF inte utgöra allmän handling hos myndigheten om den inte arkiveras. Detta gäller även efter den tidpunkt då den (enligt 2 kap. 7 §) är att anse som upprättad.

Med minnesanteckning avses enligt nämnda bestämmelse pro-memoria och annan förteckning eller upptagning som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning och enbart till den del den inte tillför ärendet någon information av saklig betydelse. Detta innebär att exempelvis en tjänsteanteckning enligt 15 § FL vid telefonsamtal, personligt besök e.d. inte utgör minnesanteckning enligt tryckfrihetsförordningen. Det ska observeras att minnesanteckning i nämnda förordning har en betydligt mer begränsad innebörd än i dagligt tal.

Se även redovisningen ovan vid kantrubriken ”Myndighetsinterna arbetsgrupper o.d.” av rättsfallet RÅ 1998 ref. 52.

Tillställs annan myndighet

Om minnesanteckningar tillställs en annan myndighet blir de allmänna handlingar såväl hos den myndighet som upprättat och expedierat dem som hos den myndighet till vilken de kommit in (se avsnitt 2.4).

Utkast och andra mellanprodukter

En myndighet kan som ett led i sin interna beredning av ett ärende behöva sända utkast eller koncept till myndighetens beslut eller skrivelser och andra liknande handlingar – s.k. mellanprodukter – med begäran om synpunkter till någon utomstående, exempelvis en annan myndighet eller en expert, utan att handlingarna blir allmänna. I 2 kap. 9 § andra stycket TF föreskrivs därför att sådana handlingar, som utgör förstadiet till de slutligt utformade handlingarna, inte är att anse som allmänna handlingar om de inte expedieras eller arkiveras. Begreppet ”expediering”, som normalt innebär att en handling faktiskt översänds, har i den nämnda bestämmelsen en speciell innebörd vilken bygger på i rättspraxis utbildade principer. Bestämmelsen är nämligen tillämplig på nämnda handlingar ”oavsett var dessa befinner sig” (se prop. 1975/76:160 s. 170). Enligt föredraganden är det så att om ”en handling till följd av bestämmelserna i andra stycket inte ska anses vara allmän hos den myndighet som har framställt den är den således inte heller allmän hos en myndighet som har tagit emot den för preliminär granskning.” Föredraganden fortsatte: ”En förutsättning för att detta synsätt ska kunna upprätthållas är uppenbarligen att en handling kan sändas över från en myndighet till någon utomstående utan att anses vara expedierad. Att det förhåller sig på detta sätt har slagits fast i rättspraxis, och mitt förslag bygger på en oförändrad rättstillämp-

ning härvidlag.”

Föredragandens resonemang utgår ifrån att handlingen är av preliminär beskaffenhet och att den överlämnas till utomstående utslutande i samrådssyfte. Föredraganden anförde: ”Utgångspunkten bör vara att endast överläggningar, konsultationer och liknande förfaranden skall omfattas av regleringen” (s. 170).

Se även redovisningen ovan vid kantrubriken ”Myndighetsinterna arbetsgrupper o.d.” av rättsfallet RÅ 1998 ref. 52.

I RÅ 1999 ref. 36 begärdes utlämnande från dåvarande SKM av följande handlingar, som skickats via e-post:

Från SKM till dåvarande RSV – skrivelse innehållande rättslig argumentation i en i ett ärende aktualiserad skattefråga jämte utkast till en del av en revisionspromemoria där SKM redovisat sina preliminära ståndpunkter i ärendet.

Från RSV till SKM – svar och synpunkter på promemorieutkastet.

Från SKM till RSV – rättslig argumentation i allmänhet i den aktuella frågan.

Från SKM till RSV – förfrågan om SKM skulle driva ärendet vidare.

Regeringsrätten ansåg att det under punkten 1 angivna utkastet till revisionspromemoria utgjorde en sådan handling som enligt 2 kap. 9 § andra stycket TF inte var allmän om den inte arkiverades.

Regeringsrätten ansåg vidare att den under punkten 1 angivna skrivelsen och de under punkterna 3 och 4 angivna meddelandena inte kunde anses utgöra sådana utkast eller koncept som avses i 2 kap. 9 § andra stycket TF och att handlingarna, eftersom de inte omfattades av nämnda undantagsbestämmelse, var att betrakta som slutligt utformade handlingar. Regeringsrätten ansåg dessutom att handlingarna var upprättade hos SKM eftersom de hade expedierats från den myndigheten. Med hänsyn till det sagda och till att handlingarna enligt 2 kap. 3 § andra stycket TF var att anse som förvarade hos SKM utgjorde de enligt Regeringsrättens uppfattning allmänna handlingar.

Enligt Regeringsrättens uppfattning var slutligen det under punkten 2 angivna meddelandet att anse som förvarat hos SKM och inkommet dit i enlighet med föreskrifterna i 2 kap. 3 § andra stycket TF och 2 kap. 6 § TF. Det utgjorde därför allmän handling.

I ett mål (mål nr 3134–1998) som Regeringsrätten avgjorde

samma dag (den 14 juli 1999) som det ovan redovisade målet och som avser utlämnande från dåvarande RSV av motsvarande handlingar som de ovan nämnda anförde domstolen bl.a. följande: "Regeringsrätten finner i detta mål inte anledning att bedöma frågan om e-postförsändelserna utgör allmänna handlingar och frågan om utlämnande kan ske på annat sätt än som skett i domen i mål" RÅ 1999 ref. 36. Detta innebär bl.a. att RSV:s svar och synpunkter på promemorieutkastet (se punkten 2 ovan) bedömdes utgöra allmän handling.

Synpunktspromemoria, utkast och koncept

Skillnaden i behandlingen av en synpunktspromemoria enligt 2 kap. 9 § första stycket TF och utkast eller koncept enligt 2 kap. 9 § andra stycket TF har av föredraganden (prop. 1975/76:160 s. 169 f.) beskrivits på följande sätt: "En ren synpunktspromemoria som framställs inom ramen för ett ärende blir, om den inte expedieras, allmän först när ärendet har slutbehandlats och detta endast om promemorian tas om hand för arkivering. Olika utkast och koncept på vägen fram till promemorian blir – likaså under förutsättning att de inte expedieras – allmänna handlingar bara om de tas om hand på motsvarande sätt. I likhet med själva promemorian kan de bli allmänna först när ärendet har slutbehandlats. Om en synpunktspromemoria däremot framställs utan anknytning till något ärende, blir den allmän handling så snart den har färdigställts. I detta fall är alltså inte 9 § första stycket tillämplig utan endast regeln i 7 § första stycket sista ledet. Även här gäller emellertid enligt förevarande paragrafs andra stycke att utkast eller koncept till promemorian som inte expedieras blir allmänna endast om de tas om hand för arkivering."

Information eller remiss

Det ska för tydlighets skull noteras att handlingar som en myndighet lämnar ifrån sig enbart i informationssyfte blir allmänna (prop. 1975/76:160 s. 170). Detta gäller även handlingar som är föremål för ett remissförfarande enligt 13 § FL.

Arbetshandlingar

Genom definitionen i 2 kap. 3 § första stycket TF av allmän handling – dvs. en handling som förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten – särskiljs allmänna handlingar från annat material hos en myndighet, t.ex. arbetshandlingar (se JO 1992/93:JO1 s. 461).

Interna telefonlistor

JO har i ett beslut (2000/01:JO1 s. 529) prövat frågan om en myndighets skyldighet att lämna ut tjänstemäns direktnummer. JO konstaterade att direktnummer, som endast finns upptagna i interna telefonlistor som inte tas om hand för arkivering, måste betraktas som arbetsmaterial och att någon skyldighet enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen att lämna ut listorna eller uppgifter därur därför inte föreligger.

Det ska anmärkas att de telefonlistor som finns i exempelvis

exekutionsväsendets och SKV:s interna informationssystem måste anses vara omhändertagna för arkivering och därför utgör allmänna handlingar.

Biblioteksregeln

Enligt den s.k. biblioteksregeln i 2 kap. 11 § första stycket 3 TF ska bl.a. sådan tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek inte anses som allmän handling.

Bibliotek

För att en handling ska omfattas av bestämmelsen ska den ingå som en beståndsdel i en samling handlingar som är organiserad på ett sådant sätt att samlingen enligt vanligt språkbruk är att betrakta som ett "bibliotek" (prop. 1975/76:160 s. 179 f.). I begreppet bibliotek bör, förutom "ordinära" bibliotek, rimligtvis inbegripas även s.k. närbibliotek och sådana litteratursamlingar som förvaras i tjänstemäns arbetsrum.

Ett exempel på handlingar som normalt ingår i myndighetens bibliotek är SFS. Eftersom författningssamlingen enligt den nämnda bestämmelsen inte är allmän handling föreligger inte någon på tryckfrihetsförordningen grundad rätt att få ut en fotokopia av en författning i samlingen. Om författningstexten däremot finns i original eller kopia i myndighetens arkiv är läget ett annat. Då måste myndigheten, om inte någon sekretessbestämmelse lägger hinder i vägen, på begäran och mot föreskriven avgift lämna kopia av handlingen (se JO 1980-81 s. 372).

Det sagda innebär att t.ex. SKV:s handledningar och utbildningsmaterial samt föreskrifterna i SKV:s författningssamling (SKVFS) är allmänna handlingar hos SKV som producerat materialet men inte hos andra myndigheter där materialet finns.

Upptagning

Enligt 2 kap. 11 § första stycket 4 TF gäller det anförda också en upptagning av innehållet i sådana handlingar som nämnts ovan om upptagningen förvaras hos den myndighet där den ursprungliga handlingen på grund av biblioteksregeln inte är att anse som allmän.

Externa databaser

I 2 kap. 11 § andra stycket TF föreskrivs att biblioteksregeln inte ska tillämpas på en upptagning i en databas som en myndighet har tillgång till enligt avtal med en annan myndighet om upptagningen är allmän handling hos den myndigheten. Om den anslutna myndigheten t.ex. via en länk får tillgång till en referensdatabas, som upprättats av en enskild och som omfattas av biblioteksregeln hos den upplåtande myndigheten, blir upptagningar i den databasen inte allmänna handlingar hos den anslutna myndigheten (se prop. 2001/02:70. 38 f.).

Databaser som en myndighet har tillgång till enligt avtal med

andra än myndigheter omfattas av biblioteksregeln. Detta gäller enligt prop. 1990/91:60 s. 31 även databaser som hör till utländska myndigheter.

Enligt departementschefens uttalande i den nämnda propositionen (s. 75) är regeln ”inriktad på att begränsa tredje mans åtkomst av rent kommersiella databastjänster via myndigheterna med åberopande av offentlighetsprincipen”. Departementschefen fortsatte: ”Det är i dagens läge närmast två typer av fall som är av intresse, nämligen dels då en myndighet använder sig av databastjänster som erbjuds via t.ex. telenätet, dels då en myndighet skaffar sig tillgång till referensmaterial på t.ex. inköpt CD-ROM-medium, dvs. det optiska medium som får allt större betydelse för lagring av uppslagsverk och andra massdata.”

Genom bestämmelsen i 2 kap. 11 § andra stycket SekrL undantas från handlingsoffentligheten exempelvis sådan databaserad information som en myndighet har tillgång till genom abonnemang, t.ex. informationen i Rättsbanken hos Sema InfoData AB.

Internet

Biblioteksregelns tillämpning med avseende på Internet behandlas i avsnitt 10.2.3.

Handlingars utlämnande

Utlämnande

Utan avgift

Allmän handling som är offentlig ska, enligt 2 kap. 12 § första stycket TF, på begäran utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den.

Precisering av handling och efterforskning

Den som begär en handling måste precisera vilken handling han avser. Han behöver inte i detalj identifiera handlingen men han måste lämna sådana uppgifter om den att myndigheten kan ta reda på vilken handling som begäran avser. I prop. 1979/80:2 Del A s. 354 anförde departementschefen att reglernas ”praktiska tillämpning förutsätter att den som begär att få ta del av en handling kan lämna sådana uppgifter om handlingen att myndigheten kan identifiera den”.

Det anförda innebär inte att skyldigheten att lämna ut en offentlig allmän handling förutsätter att sökanden kan lämna uppgift om till vilket ärende handlingen hör. En begäran anses sålunda tillräckligt preciserad om den avser exempelvis en grupp av handlingar, såsom samtliga beslut som under en bestämd tidsperiod meddelats i en viss typ av ärenden. Inget hindrar heller att begäran avser en viss typ av handlingar, t.ex. sådana som förvaras i en akt, i en pärm eller på annat sätt (se JO 1979/80 s. 355).

Av rättsfallet RÅ 1979 Ab 6 framgår att en myndighet inte är

skyldig att bedriva mer omfattande efterforskning för att utröna om en viss handling eller vissa handlingar i arkiverat material motsvarar en av sökanden lämnad allmänt hållen beskrivning.

Det förhållandet att det krävs en betydande arbetsinsats och tar lång tid i anspråk för att sortera fram begärda allmänna handlingar kan påverka tidpunkten och sättet för tillhandahållande av handlingarna men utgör inte skäl att vägra lämna ut sådana allmänna handlingar som är offentliga förutsatt att det inte är i praktiken omöjligt att identifiera dem (se RÅ 1979 Ab 6 och RÅ 1989 not. 100).

I dom meddelad den 23 november 1994 (mål nr 6787–1994) uttalade Kammarrätten i Göteborg – med anledning av KFM:s vägran att lämna ut samtliga avslagsbeslut av en särskild typ (i lönegarantiärenden) som meddelats under åren 1984–1993 på grund av att ansökan var alltför allmänt hållen och skulle leda till ett omfattande efterforskningsarbete för att kunna efterkommas – att de begärda handlingarna skulle lämnas ut eftersom myndigheten inte gjort gällande att det skulle vara omöjligt att få fram dem.

Regeringen prövade i ett beslut (Ju2000/441) den 13 april 2000 frågan om en myndighets efterforskningskyldighet. Bakgrunden i ärendet var att en dåvarande SKM hos en tingsrätt begärt att få ut två bouppteckningar upprättade av en viss namngiven person under vart och ett av fyra angivna år. Tingsrätten lämnade begäran utan bifall med motiveringen att domstolen med ”hänsyn till arbetets behöriga gång” inte kunde tillmötesgå det av SKM begärda efterforskningsarbetet. SKM överklagade beslutet till regeringen som avtog överklagandet med motiveringen att tingsrätten inte kunde ”anses vara skyldig att efterforska de begärda handlingarna”.

I en dom den 18 juni 2003 (mål nr 2373–2003) prövade Kammarrätten i Stockholm en begäran om att få ta del av kopior av en av Skolverkets tjänstemäns inkommande och utgående e-post under perioden september 1999 till mars 2002. I det överklagade beslutet anförde Skolverket bl.a. att ”e-post som enligt tryckfrihetsförordningen utgör allmän handling hos Skolverket, och som inte är av uppenbart ringa eller tillfällig betydelse för verkets verksamhet (i vilket fall den kan gallras), skrivs ut på papper, registreras i Skolverkets diarium och läggs till respektive ärendes akt och bevaras där”. Skolverket anförde i beslutet vidare bl.a. det för den aktuella perioden rörde sig om totalt ca 11 000 ärenden att söka igenom. Kammarrätten konstaterade att ”eventuell förekomst av handlingar som svarar mot de begärda inte kan fastställas annat än vid en manuell genomgång av varje enskild akt”. Kammarrätten fann med hänsyn till det anförda och till att de

begärda handlingarna ”inom ramen för av Skolverket redovisade rutiner numera enbart återfinns i ett mycket stort antal enskilda ärendeakter” att sökandens begäran inte uppfyllde nödvändiga krav på specifikation av de efterfrågade handlingarna och avslog överklagandet.

”Dagens post”

Myndigheten är även skyldig att på begäran utlämna ”dagens post” till den del den är offentlig. Någon rätt för enskild att vara närvarande vid postöppningen hos en myndighet föreligger emellertid inte. Den som vill ta del av dagens post måste därför göra framställning om detta och sedan avvakta till dess att myndigheten hunnit iordningställa handlingarna för utlämnande (se JO 1975 s. 313).

Av rättsfallet RÅ 1991 ref. 50 framgår att en begäran om att få ta del av "dagens post" inte har ansetts uppfylla nödvändiga krav på specifikation av de efterfrågade handlingarna i det fall den förvarande myndigheten inte har rutiner för att samla alla handlingar som kommit in eller expedierats en viss dag för läsning i ett sammanhang.

Handling som ännu inte kommit in

Av rättsfallet framgår vidare att en begäran om utlämnande av en handling som ännu inte har kommit in till myndigheten inte kan prövas (se även avsnitt 2.7.2).

Handling som ännu inte upprättats

I analogi med vad som sägs i föregående stycke kan prövning inte heller ske av en begäran om utlämnande av en handling som ännu inte är att betrakta som upprättad enligt 2 kap. 7 § TF.

”Genast eller så snart det är möjligt”

Handlingen ska tillhandahållas ”genast eller så snart det är möjligt” (2 kap. 12 § första stycket TF). Detta innebär att onödiga dröjsmål inte får förekomma.

En viss tidsutdräkt måste accepteras för att myndigheten ska kunna göra en prövning av sekretessfrågan. Det krävs inte heller att en tjänsteman som vid tiden för ansökan om utlämnande använder handlingen måste avstå den omedelbart.

När det gäller frågan om kravet på skyndsamt har JO (1984/85 s. 273) anfört följande: ”Prövning om handling får lämnas ut skall alltså ske skyndsamt. När fråga är om handling som inte är sekretessbelagd kan ställningstagandet som regel ske omedelbart. I vissa fall kan dock tveksamhet uppstå. Skäligt rådrum måste då finnas för genomläsning av handlingen och prövning av sekretessfrågan. Tillfälligt hinder kan också föreligga om handlingen behövs för myndighetens handläggning av ärendet.”

En särskild fråga är om utlämnande av handling endast behöver ske under expeditionstid. Enligt JO anses en myndighet, om inte betydande hinder möter, skyldig att behandla begäran att få ta del av allmän handling även om framställningen inte görs under

expeditionstid. Någon skyldighet föreligger däremot inte för befattningshavare att utanför arbetstiden (t.ex. under en lunchrast) stå till förfogande med utlämnande av handlingen (se JO 1983/84 s. 250).

- A- eller B-post** I beslutet 1996/97:JO1 s. 495 anförde JO att bedömningen av frågan om i ett enskilt fall en myndighet ska sända kopior av allmänna handlingar med A-post eller B-post, vilken senare befordran innebär att försändelsen når adressaten vid en senare tidpunkt än om befordran sker med A-post, måste avgöras utifrån allmänna lämplighetssynpunkter, varvid även tryckfrihetsförordningens krav på skyndsam handläggning kan behöva beaktas. JO fortsatte: ”En mängd olika omständigheter torde kunna komma att tillmätas betydelse, såsom exempelvis om handläggningen av själva framställningen dragit ut på tiden, om sökanden av särskilda skäl kan ha behov av att snabbt få den efterfrågade kopian eller om den måste sändas med A-post för att kunna vara sökanden tillhanda vid en utlovad tidpunkt.”
- ”På stället”** Handlingen ska enligt stadgandet tillhandahållas ”på stället”. Härmed avses myndighetens lokaler. Myndigheten anses ha frihet att välja lämpligt utrymme för tillhandahållandet. Sökanden har inte befogenhet att ta med sig handlingen från platsen (se prop. 1975/76:160 s. 189).
- Närvaro av tjänsteman vid utlämnande** Ett villkor som innebär att en handling kan tillhandahållas endast om det sker i närvaro av en tjänsteman från myndigheten är i princip oförenligt med tryckfrihetsförordningen. Det kan emellertid i undantagsfall tänkas att det kan vara påkallat med närvaro av en tjänsteman av rena ordnings- eller säkerhetsskäl. En förutsättning för detta är att myndigheten i det enskilda fallet gör den bedömningen att det till följd av särskilda omständigheter, t.ex. myndighetens kännedom om sökandens person, föreligger en verklig eller påtaglig risk för att handlingen bortförs eller förstörs om sökanden lämnas utan uppsikt (se Alf Bohlin, Allmänna handlingar, 1988 s. 242 f.).
- Lokaler på flera ställen** Innebörden av ”på stället” kan inte sägas vara uppenbar för det fall att myndigheten har lokaler på flera ställen. Uttrycket innebär att skyldighet att lämna ut handlingen på annat ställe än den där den finns inte föreligger. Av serviceskäl bör dock handlingen, eller en kopia av den, i vissa fall kunna skickas till den lokal där sökanden önskar ta del av den.
- Tillhandahållande** Med tillhandahållande avses dels att sökanden ska kunna läsa, avlyssna eller på annat sätt uppfatta handlingen, dels att handlingen får skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Beträffande tillhandahållande av upptagning för automatiserad behandling, se avsnitt 10.2.1.

Handlingens offentliga delar

Kan en handling inte tillhandahållas utan att sekretessbelagda delar av den röjs ska handlingens offentliga delar göras tillgängliga för sökanden i avskrift eller kopia (2 kap. 12 § första stycket TF). ”Självklart skall tillhandahållande av avskrift eller kopia i detta fall ske kostnadsfritt” enligt föredragandens uppfattning (prop. 1975/76:160 s. 189).

Sistnämnda bestämmelse är ovillkorlig. Den omständigheten att arbetet med avskiljande av handlingens hemliga delar eventuellt kräver en betydande arbetsinsats och tar lång tid i anspråk kan därför inte åberopas till stöd för en vägran att lämna ut dem. Däremot kan tidpunkten och sättet för tillhandahållande av övriga, offentliga, delar komma att påverkas härav (se RÅ 1979 Ab 6, där fråga var om utlämnande av handlingar rörande samtliga polisingripanden som skett under viss angiven tid).

I RÅ 1989 ref. 111 prövade Regeringsrätten en begäran att från JK få ut samtliga handlingar, uppskattningsvis tiotusentals sidor, som ingått i dennes utredning av affärsverket FFV:s vapenaffärer. Begäran avsåg samtliga uppgifter som inte var hemliga och innebar, enligt sökanden, ”att han i extremfallet får ta del av endast ett tomt papper, eventuellt med sidnummer, datum eller dylikt”. Regeringsrätten anförde bl.a. följande: ”Det föreligger inte någon skyldighet att lämna ut tomma papper. Inte heller finns i regel någon skyldighet att lämna ut papper försedda endast med sidnummer, datum eller dylikt.” Regeringsrätten anförde vidare: ”Ett mycket stort antal av handlingarna avser meddelanden och fakturor från FFV som skrivits på brevpapper eller formulär med FFV:s namn, adress m.m. förtryckta. Någon sekretess gäller självfallet inte för dessa tryckta delar av handlingarna. I regel gäller inte heller någon sekretess för sådana uppgifter på här aktuella handlingar som anger bara exempelvis ort och tid för meddelandet. Att emellertid – bara för att uppgifter av här nämnt slag förekommer på tusentals i övrigt hemliga handlingar – lämna ut sådana uppgifter på lika många eljest blanka papper saknar all rimlig mening och kan inte anses omfattas av skyldigheten enligt 2 kap 12 § första stycket tredje meningen tryckfrihetsförordningen.”

Betydande hinder

Om betydande hinder möter är en myndighet enligt 2 kap. 12 § andra stycket TF inte skyldig att tillhandahålla handling på stället.

Betydande hinder mot utlämnande av handling kan enligt departementschefen (prop. 1975/76:160 s. 181) exempelvis vara att handlingen just då den begärs utlämnad används i myndighetens arbete eller att den är utlånad till en annan myndighet.

Som exempel på andra betydande hinder mot utlämnande kan

nämnas att handlingen är av så ömtålig beskaffenhet att den kan skadas eller förstöras genom utlämnandet (se prop. 1973:33 s. 80), att den berörda personalen är upptagen av andra tjänsteåligganden som bedöms vara viktigare (se JO 1966 s. 373) och att sökanden begärt handlingar i sådan omfattning att myndigheten genom utlämnandet hindras att fullgöra andra arbetsuppgifter (se JO 1972 s. 306).

Upptagning	I fråga om upptagning för automatiserad behandling föreligger inte skyldighet att tillhandahålla handling på stället om sökanden utan ”beaktansvärd olägenhet kan taga del av upptagningen hos närbelägen myndighet” (se avsnitt 10.2.1).
Avskrift eller kopia	Den som önskar ta del av en allmän handling har enligt 2 kap. 13 § första stycket TF rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.
Utlämnande i elektronisk form	<p>En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. Enskilda kan således inte på grundval av tryckfrihetsförordningen med framgång hävda en rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form (se prop. 2001/02:70 s. 39). Bestämmelsen innebär däremot att en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form – och därmed en motsvarande rätt för enskilda att få del av allmänna handlingar i sådan form – kan införas i vanlig lag.</p> <p>Bestämmelsen innebär inte något förbud för en myndighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form utan myndigheten kan, om den bedömer det lämpligt, utan hinder av bestämmelsen, lämna ut handlingar på elektronisk väg (se prop. 2001/02:70 s. 39). Det ska dock märkas att andra bestämmelser, t.ex. i registerförordningar, kan hindra ett sådant utlämnande, se vidare avsnitt 10.5.</p>
Avgifter	De avgifter som berör SKV:s och exekutionsväsendets verksamhet återfinns i huvudsak i avgiftsförordningen (1992:191).
Karta, ritning, bild m.m.	En myndighet är inte skyldig att framställa kopia av karta, ritning, bild eller annan upptagning än upptagning för automatiserad behandling om svårighet möter och handlingen kan tillhandahållas på stället.
”Skyndsamt”	I 2 kap. 13 § andra stycket TF sägs att en begäran att få avskrift eller kopia av allmän handling ”skall behandlas skyndsamt”. Lagtextens formulering markerar att man i detta fall inte ställer lika höga krav på snabbhet i handläggningen som när det gäller tillhandahållande enligt 2 kap. 12 § TF (se ovan). I kravet på skyndsamt handläggning ligger emellertid att saken ska behandlas

med viss förtur (prop. 1981/82:37 s. 46). Föredraganden anförde att det ”normala bör vara att en begäran om en avskrift eller kopia handläggs inom samma tid som om det gällt att handlingen skulle tillhandahållas på stället.” Föredraganden fortsatte: ”Myndigheten bör alltså i regel pröva frågan om utlämnande och i förekommande fall lämna ut avskriften eller kopian genast eller så snart det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Givetvis kan också de övriga faktorer som får beaktas enligt 2 kap. 12 § TF få betydelse. Det får således godtas att myndigheten ges skälig tid att bedöma om handlingen är allmän och om det föreligger något hinder mot att en avskrift eller en kopia lämnas ut.”

Enligt föredragandens uppfattning (s. 46 f.) bör det inte föreligga några större svårigheter för myndigheterna att uppfylla de krav som ställs. Det kan emellertid vara nödvändigt för myndigheten, särskilt i fråga om avskrifter eller kopior av ett större material, att ta längre tid på sig än om materialet skulle tillhandahållas på stället.

Utlämnande enligt sekretesslagen

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om utlämnande av handling kompletteras av sekretesslagens bestämmelser om utlämnande av uppgifter (se avsnitt 2.7.4). Myndighet ska enligt 15 kap. 4 § SekrL på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten om inte en sekretessbestämmelse eller hänsynen till arbetets behöriga gång hindrar detta.

Utlämnande till domstol

I avsnitt 9.2.3 kommenteras något frågan om utlämnande av allmänna handlingar till domstol i vissa fall.

Prövning av begäran om utlämnande

Begäran om utlämnande

Begäran att få ta del av allmän handling görs hos och prövas av den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § första stycket TF samt 15 kap. 6 § första stycket SekrL). Myndigheten kan inte ställa krav på att begäran ska vara skriftlig eller undertecknad av sökanden (se JO 1978/79 s. 212).

Vilken myndighet gör prövningen

En och samma handling kan förekomma i flera exemplar och således förvaras hos flera myndigheter (se avsnitt 2.3). Originalen kan förvaras hos en myndighet och en eller flera kopior hos andra myndigheter. Var och en av dessa myndigheter är då förvarande myndighet och en framställning om att få ut en handling ska självständigt prövas av den myndighet som framställningen getts in till.

Förvarad vid ansökningstidpunkten

Kravet på att handlingen ska vara förvarad hos myndigheten anses innebära att den ska vara förvarad där vid tidpunkten för ansökan om att få ut den (se RÅ 1984 2:49). Detta får till följd att man inte kan pröva en framställning som avser handlingar som väntas komma in till myndigheten (se RÅ 1981 Ab 283, där en framställning om att kontinuerligt få tillgång till vissa brottsan-

mälningar efter hand som de kommer in till polisen inte bifölls). Inte heller ansågs en kommunal nämnd skyldig att inför varje kommande sammanträde till en tidning översända till nämnden inkomna handlingar som då förvaras hos nämnden och som hör till ärenden vilka ska behandlas vid sammanträdet (RÅ 1982 Ab 118). Se även avsnitt 2.7.1.

Framställa ny handling

En annan konsekvens av att handlingen ska vara förvarad hos myndigheten vid tidpunkten för ansökan är att det inte finns någon skyldighet att framställa en ny handling på grundval av de uppgifter som kan inhämtas ur de handlingar som finns hos myndigheten. I RÅ 1978 2:19 var fråga om att få ut en förteckning med vissa uppgifter. Någon förteckning med de begärda uppgifterna fanns inte tillgänglig. Regeringsrätten fann att det inte förelåg någon skyldighet att upprätta förteckningen oavsett om sammanställandet av uppgifterna ur andra register krävde en större eller mindre arbetsinsats. Beträffande upptagningar för automatiserad behandling, se avsnitt 10.2.2.

Prövning av annan myndighet

Om särskilda skäl föranleder det kan i sekretesslagen, eller i annan lag som sekretesslagen hänvisar till, föreskrivas att prövningen ska ankomma på annan myndighet än den som förvarar handlingen. Som exempel på sådan föreskrift kan nämnas stadgandet i 2 kap. 2 § tredje stycket SekrL om att fråga om utlämnande av vissa handlingar som har upprättats av Lantmäteriverket eller Sjöfartsverket ska prövas av det verk som har upprättat handlingen.

Kvalificerat hemlig handling

I fråga om handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (s.k. kvalificerat hemlig handling) kan genom en förordning föreskrivas att endast en viss myndighet får pröva fråga om utlämnande (2 kap. 14 § andra stycket TF). Sådana föreskrifter finns i 7 § SekrF där det anges att fråga om utlämnande i en del fall endast får prövas av chefen för Justitiedepartementet, chefen för Utrikesdepartementet eller chefen för Försvarsdepartementet. Under vissa förutsättningar ska frågan om utlämnande i dessa fall i stället prövas av statsministern. Av bestämmelsen framgår också att inget hindrar att den berörde departementschefen hänskjuter frågan om utlämnande till regeringens prövning.

Genast hänskjutas till behörig myndighet

Enligt 2 kap. 14 § andra stycket TF ska en begäran att få ta del av en allmän handling som görs hos en förvarande myndighet som inte är behörig att pröva utlämnandefrågan genast hänskjutas till den behöriga myndigheten.

Sökandens identitet och syfte

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om hinder föreligger mot att

handlingen lämnas ut (2 kap. 14 § tredje stycket TF).

Vad gäller detta undantag från anonymitetsskyddet anförde föredraganden (prop. 1981/82:37 s. 47 f.) att det ibland kan "vara nödvändigt för den myndighet som skall pröva om en allmän handling får lämnas ut att veta vem sökanden är och hans syfte med begäran." Föredraganden fortsatte: "Myndigheten kan nämligen behöva uppgifterna för att kunna ta ställning till om sekretess gäller för uppgifter i handlingen ... En myndighet kan vidare behöva fråga efter identiteten och syftet hos en enskild som begär att på egen hand få ta del av en särskilt ömtålig gammal originalhandling ... Sökanden kan i de angivna fallen välja mellan att antingen lämna de begärda upplysningarna eller avstå från att ta del av handlingen ..." (jfr även prop. 1979/80:2 Del A s. 81).

I sammanhanget kan också nämnas Kammarrättens i Jönköping dom meddelad den 7 februari 1992 (mål nr 4063–1991) där det bl.a. sägs följande: "För att kunna pröva i vad mån enskild eller honom närstående kan komma att lida men, om begärda uppgifter röjs, finns i förevarande fall särskild anledning att känna till syftet med begäran. L... har inte uppgivit vad de begärda uppgifterna skall användas till. Vid sådant förhållande finner kammarrätten att skattemyndigheten haft fog för sin vägran att lämna ut uppgifterna."

Som exempel på bestämmelser där det kan vara nödvändigt att fråga efter den sökandes identitet eller syfte med sin begäran för att det ska vara möjligt att göra en skadebedömning, dvs. en bedömning av om ett utlämnande kan medföra men för berörda enskilda, kan nämnas 7 kap. 11 § fjärde stycket SekrL rörande sekretess i den personaladministrativa verksamheten och 7 kap. 15 § samma lag rörande folkbokföringssekretess (se avsnitt 4.6 vid kantrubriken "Anonymitetsskyddet).

Sekretessen i 9 kap. 1 § SekrL, som avser beskattningsverksamheten, utgör exempel på det motsatta förhållandet. Eftersom sekretessen är absolut (se avsnitt 4.6), dvs. någon skadebedömning ska inte göras, finns det inget utrymme för att fråga efter sökandens identitet eller syfte med sin begäran.

Vem gör prövningen

Om det finns en viss befattningshavare som enligt myndighetens arbetsordning eller enligt särskilt beslut svarar för vården av en handling ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket SekrL i första hand på denne att pröva frågan om utlämnande av handlingen till enskild. Se avsnitt 2.7.5 beträffande verkan av att ett beslut att vägra att lämna ut en handling fattats på lägre nivå än vad myndighetens arbetsordning föreskriver.

Vad som menas med att ha vård om en handling bör inte tolkas alltför snävt. En föredragande eller annan handläggare av ett

ärende bör följaktligen anses svara för värden av de handlingar som lämnats till honom. Samma sak bör anses gälla exempelvis en registrator eller arkivarie beträffande de handlingar som dessa har hand om.

Tveksamma fall

I tveksamma fall ska, enligt den nämnda bestämmelsen, frågan om utlämnande hänskjutas till myndigheten om det kan ske "utan omgång", dvs. utan dröjsmål eller annan olägenhet för sökanden. Detta innebär att tjänstemannen själv i ett tveksamt fall måste svara för prövningen om inte myndigheten kan avgöra ärendet utan dröjsmål. I JO-ärendet 1967 s. 302 ansågs exempelvis en tidsutdräkt på nio dagar innebära ett dröjsmål i handläggningen av utlämnandefrågan som var oförenligt med tryckfrihetslagstiftningen.

Hänskjuta till myndigheten

Om den som har en handling i sin vård vägrar att lämna ut den eller om han lämnar ut den med förbehåll (se avsnitt 2.7.3) som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller på annat sätt förfoga över den, ska han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten (jfr JO 1990/91:1 s.391). Sökanden ska underrättas om att han kan begära sådan prövning. Han ska också meddelas att det krävs beslut av myndigheten för att ett avgörande ska kunna överklagas (se avsnitt 2.7.5).

Det kan noteras att något formkrav inte finns för en sökandes begäran om att myndigheten fattar ett formellt beslut.

Behörighet att fatta beslut

För att undvika osäkerhet är det av stor vikt att det av myndighetens arbetsordning eller handlägningsordning eller av ett särskilt beslut klart framgår vilken eller vilka befattningshavare som är behöriga att fatta myndighetens beslut i fråga om utlämnande av allmän handling.

Förbehåll

Förbehåll i allmänhet

I vissa fall kan en myndighet, när en uppgift lämnas ut till enskild, uppställa förbehåll som inskränker dennes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Detta ska ske om myndigheten finner att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet (se avsnitt 4.6) som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder mot att lämna ut uppgift kan undanröjas genom förbehållet (14 kap. 9 § första stycket SekrL). Eftersom absolut sekretess normalt gäller inom skatteområdet och då utlämnande med förbehåll endast kan ske om sekretessbestämmelsen innehåller någon form av skaderekvisit (se avsnitt 5.2.4) blir utlämnande med förbehåll sällan aktuellt i SKV:s verksamhet.

Samtycke från den enskilde

Enligt 14 kap. 4 § SekrL kan den enskilde efterge den sekretess som gäller till hans skydd (se avsnitt 7). Den som på detta sätt lämnar samtycke till att en annan enskild får ta del av en hemlig

uppgift kan enligt 14 kap. 9 § andra stycket ställa som krav för utlämnande att myndigheten uppställer förbehåll som inskränker en enskild mottagares rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Eftersom den enskilde, med några undantag (t.ex. 7 kap. 3 § SekrL) har förfoganderätt över all sekretess som gäller till hans skydd är det ingen förutsättning för förbehåll i detta fall att sekretessbestämmelsen i fråga innehåller något skaderekvisit.

Den enskilde kan inte genom ett villkorat samtycke hindra en utomstående från att fritt få del av en uppgift om utlämnande bedöms kunna ske utan konflikt med ett i en sekretessbestämelse uppställt skaderekvisit (se prop. 1979/80:2 Del A s. 352).

Förbehåll vid utlämnande till part, ombud m.fl.

En myndighet får, enligt 14 kap. 10 § 1 SekrL, uppställa förbehåll som inskränker en enskild mottagares rätt att lämna uppgift vidare eller att utnyttja en uppgift även bl.a. när sekretessbelagd uppgift med stöd av 14 kap. 5 § lämnas till part, ställföreträdare, ombud eller biträde. Förbehållet får emellertid inte innebära förbud mot att utnyttja uppgiften i målet eller ärendet eller mot att lämna muntlig upplysning till part, ställföreträdare, ombud eller biträde.

Förbehåll vid utlämnande till konkursförvaltare

Uppgifter i ärende om revision får utan hinder av sekretess lämnas till förvaltare i en reviderads konkurs. Vidare får uppgifter om enskild inom exekutionsväsendet i mål eller ärende angående utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (1986:436) om näringsförbud lämnas till förvaltare i den enskildes konkurs. Enligt 14 kap. 10 § 3 SekrL får också vid sådana utlämnanden förbehåll uppställas som innebär att mottagarens rätt att lämna uppgift vidare eller att utnyttja uppgiften inskränks. Ett sådant förbehåll får emellertid inte innebära förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra de skyldigheter som åvilar honom i anledning av konkursen.

När ställa upp förbehåll

Enligt departementschefens uppfattning (prop. 1979/80:2 Del A s. 351) ”kommer det av naturliga skäl i första hand i fråga att ställa upp förbehåll, när uppgifter lämnas ut genom att en handling tillhandahålls.” Föredraganden fortsatte: ”Handlingen kan i så fall förses med en anteckning om förbehållet. Ett annat fall där förbehåll ligger nära till hands är när uppgiftslämnandet sker på så sätt att den som mottar uppgifterna får närvara vid viss verksamhet eller bese föremål eller anläggningar. Förbehållet kan då dokumenteras genom en handling som anger att förbehållet avser de uppgifter som på detta sätt röjs. Däremot lär det mera sällan bli aktuellt att ställa upp förbehåll när uppgifter lämnas ut muntligen, t. ex. per telefon, bl. a. av det skälet att förbehållet skall uppställas av myndigheten som sådan.”

Förbehålls innehåll Ett förbehåll kan exempelvis innehålla förbud mot att sprida handlingens innehåll vidare eller mot att publicera namn eller hemliga uppgifter ur handlingen (prop. 1979/80:2 Del A s. 349). När det gäller förbehåll vid utlämnande till konkursförvaltare (se ovan) kan ett förbehåll innehålla t.ex. den begränsningen att uppgifterna endast får användas i den mån de behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Vem beslutar Det är bara myndigheten som kan ställa upp förbehåll. Vem som på myndighetens vägnar ska göra detta får avgöras med utgångspunkt i vad som gäller om arbetsfördelningen inom myndigheten. Det är därför mycket viktigt att kontroll sker av vad som står i myndighetens arbetsordning (se avsnitt 2.7.2).

Domstol Beträffande utlämnande med förbehåll i domstolsverksamhet, se avsnitt 8.2.

Myndighets upplysningsplikt

Utlämnande av uppgift till enskild Som konstaterats i avsnitt 2.7.1 kompletteras bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om utlämnande av handling av bestämmelser i sekretesslagen om utlämnande av uppgifter. En myndighet ska sålunda enligt 15 kap. 4 § på begäran av enskild lämna uppgift ur allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av någon sekretessbestämmelse eller av hänsyn till arbetets behöriga gång (se avsnitt 2.7.1).

Utlämnande av uppgift till myndighet En myndighet ska vidare, på begäran av en annan myndighet, enligt 15 kap. 5 § SekrL lämna uppgifter som den förfogar över om inte någon sekretessbestämmelse eller arbetets behöriga gång hindrar detta. Denna informationsskyldighet är mera vidsträckt än den enligt 15 kap. 4 § eftersom den omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över, dvs. inte bara uppgifter ur allmänna handlingar.

Beträffande uppgiftslämnande mellan myndigheter, se avsnitt 9.

Regler om överklagande

Fullföljdsinstitutet såvitt avser utlämnande av allmän handling regleras närmare i sekretesslagen. De bestämmelser som rör enskilds talan återfinns i 15 kap. 7 § och de som rör myndighets talan återfinns i 15 kap. 8 §.

Myndighetsbeslut erfordras Enligt 15 kap. 6 § andra stycket SekrL kan talan föras endast mot myndighets – således inte mot enskild befattningshavare – beslut. Detta framgår av t.ex. RÅ 1982 Bb 160 där Regeringsrätten konstaterade: ”Fråga om utlämnande av handlingar ... har inte prövats av myndighet utan endast av befattningshavare

hos myndighet. Ett överklagbart beslut föreligger därför inte”.

Om ett beslut att vägra att lämna ut en allmän handling fattats på lägre nivå än vad myndighetens arbetsordning föreskriver har inte prövningen skett på ett behörigt sätt. Konsekvensen av detta är att ett överklagbart beslut inte föreligger (se RÅ 1992 not. 324). Det är därför mycket viktigt att kontrollera vad som står i arbetsordningen (se avsnitt 2.7.2).

Överklagbara beslut

Endast en myndighets beslut att vägra lämna ut en handling eller att lämna ut en sådan med förbehåll kan överklagas. Ett villkorslöst utlämnande kan således inte överklagas.

Rätt att överklaga

Endast den som begärt att få ta del av en handling kan överklaga ett beslut.

En myndighet får således inte överklaga ett beslut varigenom den ålagts att lämna ut en allmän handling. I rättsfallet RÅ84 2:101 ansåg Regeringsrätten att en löntagarfonds styrelse var att anse som en myndighet och att styrelsen därför inte hade rätt att överklaga kammarrättens beslut rörande utlämnande av allmän handling till en enskild.

I rättsfallet RÅ 1995 not. 273 avvisade Regeringsrätten ett överklagande av en KFM över en kammarrätts beslut att KFM mot fastställd avgift skulle tillhandahålla kopior av vissa handlingar.

Det sagda gäller även de i bilagan till sekretesslagen angivna organen (se RÅ 1990 not. 66).

Den som berörs av ett beslut att lämna ut en allmän handling på så sätt att den aktuella handlingen innefattar uppgifter om vederbörande har inte rätt att överklaga utlämnandebeslutet (se Regeringsrättens dom den 22 juli 2003, mål nr 3963–2003) .

Instansordning

Huvudregeln enligt 15 kap. 7 § SekrL är att enskilds talan förs hos kammarrätten i den domkrets där det beslutande kontoret eller motsvarande är beläget. Kammarrättens beslut överklagas hos Regeringsrätten. Tingsrätts beslut som rör handling i domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet överklagas hos hovrätten. Hovrättens beslut överklagas hos Högsta domstolen. För att talan mot kammarrätts eller hovrätts beslut rörande utlämnande av handling ska prövas erfordras prövningstillstånd.

Begäran att få använda terminal

Reglerna i 15 kap. 7 § SekrL gäller enligt 15 kap. 10 § andra stycket även i det fall att myndigheten avslagit enskilds begäran om att själv få använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning för automatiserad behandling (se avsnitt 10.3.1).

Myndighets överklagande

En myndighets talan mot att en annan myndighet har avslagit dess begäran om att få ta del av handling eller på annat sätt få del

av uppgift förs enligt 15 kap. 8 § i samma ordning som gäller i fråga om enskilds överklagande. Om båda myndigheterna är statliga förs dock talan hos regeringen. Beträffande allmänna försäkringskassor, se avsnitt 2.2.1.

Utländsk myndighet

Reglerna i sekretesslagen om rätt för myndighet att överklaga gäller inte utländsk myndighet. Detta framgår av prop. 1981/82:186 s. 58. En sådan myndighet har emellertid rätt att överklaga till allmän förvaltningsdomstol enligt 22 a § FL.

Överklagandetid

Tiden för överklagande är enligt 23 § FL och 7 § FPL tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.

Utlämnande av uppgift

De beskrivna fullföljdsreglerna gäller endast när någon har begärt att få del av en allmän handling och således inte när det är fråga om utlämnande av uppgifter på annat sätt.

Ett beslut att inte lämna ut uppgift ur allmän handling kan överklagas av enskild endast om beslutet samtidigt innebär ett avslag på en begäran att få ta del av själva handlingen (se RÅ 1981 2:45 I). Av RÅ 1981 2:45 II framgår att inte heller en myndighet som begärt uppgift från annan myndighet med stöd av 15 kap. 5 § kan överklaga ett beslut att inte lämna ut uppgift som myndigheten förfogar över. Regeringsrätten konstaterade i dessa avgöranden att talan enligt 15 kap. 7 § respektive 8 § SekrL förutsätter ett beslut om avslag på begäran att få ta del av en handling eller, beträffande det förstnämnda fallet, beslut om utlämnande av en allmän handling med förbehåll.

I RÅ 1982 2:68 I–II fann emellertid Regeringsrätten att en begäran att erhålla uppgifter ur vissa register skulle anses innefatta en begäran att få ut allmän handling som innehöll uppgifterna och att talan mot myndighets avslag på denna begäran således fick föras enligt 15 kap. 7 §.

Även ett beslut att inte lämna ut en handling, vilket beslut grundar sig på att begärd handling inte fanns hos myndigheten vid ansökningstidpunkten (se avsnitt 2.7.2), ska överklagas enligt bestämmelserna i 15 kap. 7 eller 8 §§ SekrL. Samma bestämmelser ska tillämpas när det gäller överklagande av ett beslut att inte lämna ut en handling när grunden för beslutet är att handlingen inte anses vara allmän.

Ett beslut att inte bifalla en begäran om utlämnande av en uppgift bör, om inte begäran kan ses som en begäran om utlämnande av allmän handling, i vanlig förvaltningsrättslig ordning få överklagas hos länsrätt enligt 22 a § FL.

Begäran om handling eller uppgift ur handling

Det kan ibland vara svårt att avgöra om en begäran avser utlämnande av en allmän handling eller endast uppgifter ur en handling. Eftersom, som framgår ovan, det har betydelse för rätten att

överklaga ett avslagsbeslut om detta avser utlämnande av uppgifter ur en allmän handling eller utlämnande av själva handlingen måste försiktighet iakttas när det gäller tolkningen av begäran. Vid tveksamhet om vad denna avser bör den som begärt uppgifterna kontaktas (se JO:s beslut den 23 september 1999, dnr 3002-1998).

**Formerna för
utlämnandet**

Kammarrätten i Stockholm har i ett beslut den 17 januari 2002 (mål nr 6969-2001) behandlat ett överklagande över ett beslut av dåvarande RSV att vid en av verkets dataterminaler – och således inte på papper som begäran avsåg – tillhandahålla handlingar som förvarades på medium för automatiserad behandling. Kammarrätten anförde bl.a. dels att de aktuella handlingarna utgjorde allmänna handlingar, dels att RSV:s beslut inte innebar något avslag på sökandens begäran om få ta del av handlingarna. Enligt kammarrättens uppfattning följde av dessa omständigheter att RSV:s beslut inte var ett sådant beslut som fick överklagas med stöd av bestämmelserna i 15 kap. 7 §. Kammarrätten ansåg vidare att överklagandet inte heller på någon annan grund kunde bli föremål för rättens prövning.

En rimlig slutsats av det sagda är att beslut av det nu ifrågasvarande slaget bör få överklagas hos länsrätt enligt 22 a § FL.

**Sekretess-
markering**

I avsnitt 6.1 – vid kantrubriken ” Överklagande av beslut rörande sekretessmarkering” – behandlas frågan om vad som gäller beträffande överklagande av beslut rörande sekretessmarkering.

Registrering och arkivering

Diarieföring

Allmänt

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär bl.a. en rätt för var och en att ta del av allmänna handlingar i den mån de inte är hemliga (se avsnitten 1.1 och 1.2).

Den som begär att få ta del av en allmän handling måste kunna lämna sådana uppgifter om den att myndigheten kan identifiera den. För detta fordras i allmänhet att myndigheten har tillgång till någon form av register eller diarium över sina handlingar. Ett register fyller också funktionen att ge allmänheten vetskap om en viss handlings existens (prop. 1979/80:2 Del A s. 354).

För att offentlighetsprincipen ska fungera är det således nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall ordnade så att det framgår dels vilka handlingar som har kommit in eller upprättats (se avsnitten 2.4 och 2.5), dels var dessa kan återfinnas. Beträffande handlingar av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, se nedan.

När ska registrering ske

Huvudregeln i 15 kap. 1 § första stycket SekrL är att en allmän handling ska registreras så fort den har kommit in till eller upprättats hos myndigheten.

Hur ska registrering ske

Myndigheterna har en betydande frihet att ordna registreringen med hänsyn till vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten. Exempelvis behöver central registrering inte ske. Myndigheterna är inte heller skyldiga att föra en daglig lista över inkomna handlingar. Man kan om man så önskar föra speciella register, t.ex. för viss del av verksamheten eller för vissa typer av handlingar. I formellt hänseende ställs alltså inga krav på registrering. Det är fullt tillräckligt om handlingarna antecknas i tidsföljd på ett aktomslag eller på ett dagboksblad eller liknande (se prop. 1979/80:2 Del A s. 356).

Vilka handlingar ska registreras

Registreringsskyldigheten gäller, som framgår ovan, endast allmänna handlingar och den är ovillkorlig beträffande sekretessbelagda handlingar. Det ska i detta sammanhang noteras att skyldigheten att registrera sekretessbelagda handlingar inte bara

gäller då ett ärende ”öppnas” i diariet utan även då handlingar kommer in under ärendets fortsatta handläggning.

E-post och fax	I avsnitt 10.3.1 behandlas diarieföring m.m. när det gäller e-post och fax.
Strykas ur diariet	En framställning som har kommit in till en myndighet och som därefter återkallas får inte strykas ur diariet (se JO 1979/80 s. 361).
Offentliga handlingar	Allmänna handlingar som inte till någon del är underkastade sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till eller upprättats av myndigheten. Enligt departementschefen (prop. 1979/80:2 Del A s. 355 f.) ankommer det ”på den enskilda myndigheten att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra”. Departementschefen fortsatte: ”Bestämmelsen hindrar t. ex. inte att den handling som initierar ett ärende registreras medan övriga handlingar i ärendet ordnas så att deras existens utan omgång kan fastställas.”
Skadeprövning	Enligt departementschefen (s. 357) kan den sekretessbedömning, som i sammanhanget måste ske, göras ”ganska schematisk”. Vid skadebedömningen (se avsnitt 4.6) får man alltså utgå från om handlingen innehåller sådana uppgifter ”att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom den aktuella sekretessbestämmelsen”. Departementschefen anförde vidare att eventuella svårigheter får ”förebyggas genom att den personal som handhar registrering ges erforderlig utbildning”. Som framgår av avsnitt 5.2.4 gäller absolut sekretess för huvuddelen av skatteverksamheten varför denna skadeprövning blir aktuell endast i undantagsfall.
Handlingar av ringa betydelse och anonyma skrivelser	Allmänna handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för en myndighets verksamhet behöver varken registreras eller hållas lättillgängliga. Detta gäller oavsett om handlingen har ett intresse från offentlighetssynpunkt eller inte (se prop. 1979/80:2 Del A s. 356 f.). Undantagsbestämmelsen blir enligt departementschefens uppfattning (s. 356) tillämplig på ”bl. a. inkommande handlingar av typ pressklipp, cirkulär och reklamtryck som bara indirekt eller i ringa mån rör myndighetens verksamhet”. Vilka handlingar som därutöver ”kan sägas vara av ringa betydelse måste givetvis avgöras från fall till fall” (s. 357). Departementschefen fortsatte: ”Rent allmänt vill jag dock säga att också statistiska meddelanden och kopior av andra myndigheters yttranden i allmänhet bör kunna undantas från huvudregeln. Vidare bör enligt min mening anonyma skrifter och skrifter med meningslöst eller obegripligt innehåll som kommer in från enskilda i regel vara undantagna från huvudregeln.”

Massärenden

Om särskilda skäl föreligger får regeringen, enligt 15 kap. 1 § andra stycket SekrL, föreskriva undantag från registreringsskyldigheten i fråga om sekretessbelagda handlingar av visst slag som förekommer i "betydande omfattning". Beträffande tillämpningen av bestämmelsen anförde departementschefen (s. 357 f) att enbart "det förhållandet att antalet handlingar är stort och registreringsskyldigheten därför kan bli betungande bör dock inte vara helt avgörande". Departementschefen fortsatte: "Mot de vinster i kostnader och arbete som kan göras måste vägas intresset av allmän insyn i myndigheternas verksamhet. Detta har i bestämmelsen kommit till uttryck i att särskilda skäl krävs för att undantag skall kunna föreskrivas."

Bestämmelserna om undantag från registreringsskyldigheten finns i 5 § SekrF. I avsnitt 3.1.2 behandlas undantagsregeln med utgångspunkt i KFM:s och SKV:s verksamhet.

Upptagning för automatiserad behandling

En upptagning för automatiserad behandling anses inkommen till en myndighet när den gjorts tillgänglig för myndigheten på visst sätt (se avsnitten 2.4 och 10.2.1). Detta betyder att en upptagning som finns tillgänglig i en databas som flera myndigheter är anslutna till anses inkommen till alla dessa myndigheter (utom givetvis till den som upprättat upptagningen). Man kan enligt föredraganden (prop. 1981/82:37 s. 29) "räkna med att de myndigheter som inte har tillfört databasen upptagning i allmänhet inte vet om att en ny allmän handling anses ha kommit in till dem". Eftersom det i praktiken således inte är möjligt för dessa myndigheter att fullgöra sin registreringsskyldighet föreskrivs i 15 kap. 13 § SekrL (till vilken bestämmelse 15 kap. 1 § tredje stycket hänvisar) att endast den myndighet som gör införingen i databasen är registreringsskyldig.

Registrets innehåll

Om registreringen ska fylla sitt syfte måste den vara så utförlig att den registrerade handlingen utan svårighet kan identifieras. Registret måste också kunna hållas allmänt tillgängligt. Anteckningarna i diariet eller registret får därför inte leda till att en sekretesskyddad handlings innehåll röjs (se vidare nedan).

I 15 kap. 2 § första stycket SekrL föreskrivs att ett register ska innehålla uppgift om datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen, i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt i korthet vad handlingen rör.

Diarienummer e.d.

Skyldigheten att anteckna diarienummer eller annan beteckning gäller enligt departementschefen (prop. 1979/80:2 Del A s. 358) endast om myndigheten har åsatt handlingen sådan beteckning. Man behöver alltså inte tillskapa ett system med diarienumrering bara för att tillgodose denna bestämmelse.

Ärendemening	När det gäller att ange vad handlingen rör får detta inte tolkas så att registret ska utvisa innehållet i varje enskild handling i ett ärende. Det räcker med att det i registret eller på dagboksbladet finns en s.k. ärendemening som visar vad ärendet handlar om. De enskilda handlingarna kan sedan anges med enbart t.ex. "ansökan" eller dylikt (prop. 1979/80:2 Del A s. 358).
Sekretess	<p>I vissa fall kan en uppgift om vem som har gett in en handling, till vem den har expedierats eller vad handlingen rör behöva hemlighållas av allmänt eller enskilt intresse. I 15 kap. 2 § andra stycket SekrL föreskrivs därför att en uppgift som rör en handling av sändare, ingivare eller mottagare eller dess innehåll ska utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar ska kunna hållas allmänt tillgängligt.</p> <p>Vid prövningen av om vissa uppgifter ska utelämnas ska myndigheten tillämpa de materiella sekretessreglerna i sekretesslagen. Utelämnas uppgift om vem ärendet rör är det oftast omöjligt att härleda ärendet till någon viss person. En sådan åtgärd är därför i allmänhet tillräcklig och ändamålsenlig. Det ligger i sakens natur att denna sekretessprövning måste göras redan i anslutning till att diarieföringen sker.</p>
Hos exekutionsväsendet och SKV	I avsnitt 3.1.2 berörs något bestämmelsens tillämpning inom KFM:s och SKV:s verksamhet. Vidare behandlas vad som gäller för sekretesskyddade uppgifter som med anledning av överklagande hos domstol registreras hos annan myndighet.
Hemligt diarium	Beträffande möjligheterna att föra s.k. hemligt diarium har departementschefen uttalat (prop. 1979/80:2 Del A s. 359) att uppgift om datum då handlingen kom in eller upprättades och om diarienummer eller liknande "praktiskt taget aldrig kommer att omfattas av sekretess". Detta innebär enligt departementschefen att bestämmelserna i 15 kap. 2 § SekrL utgör "en garanti mot att existensen av en sekretessbelagd handling hålls hemlig, låt vara att de uppgifter som står att finna i ett register kan vara begränsade". Departementschefen fortsatte: "Möjlighet att påkalla prövning huruvida viss handling kan lämnas ut eller inte står därmed i vart fall öppen."
Undantag	I 15 kap. 2 § andra stycket SekrL föreskrivs att uppgift om från vem en handling har kommit eller till vem en handling har expedierats och vad handlingen rör i särskilda fall kan särskiljas eller utelämnas vid registreringen. Bestämmelsen kan, inom vissa områden eller beträffande vissa slag av handlingar, leda till öppna register som för alla eller flertalet handlingar endast innehåller de obligatoriska uppgifterna om handlingens datum och diarienummer. Ett sådant register skulle tvinga myndigheten till en omfattande dubbelregistrering samtidigt som det öppna registret skulle

vara av ringa värde för en utomstående. I 15 kap. 2 § tredje stycket SekrL ges därför regeringen möjlighet att föreskriva att bestämmelsen i paragrafens andra stycke inte ska tillämpas om den skulle omfatta flertalet i ett visst register upptagna handlingar. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 6 § SekrF. Bestämmelsens tillämpning inom KFM:s och SKV:s verksamhet behandlas i avsnitt 3.1.2.

Om undantag från 15 kap. 2 § andra stycket SekrL har meddelats innebär det att registret ska innehålla alla uppgifterna enligt huvudregeln i paragrafens första stycke. Detta får till följd att frågan om registret helt eller delvis ska hållas hemligt måste prövas på sedvanligt sätt med en samlad bedömning av registrets innehåll.

Skatteverket och exekutionsväsendet

Sekretessen för register

I 9 kap. 1 § första stycket SekrL föreskrivs att sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Av prop. 1979/80:2 Del A s. 258 framgår att bestämmelsen inte syftar endast på "själva taxeringsärendena etc." utan den täcker också "t. ex. registerföring och annan verksamhet som har anknytning till förfarandet men saknar ärendekaraktär". Detta innebär att bestämmelsen avser bl.a. den registrering av handlingar som har behandlats i avsnitt 3.1.1.

Beskattningsverksamheten

Diarieföringen inom beskattningsverksamheten har vidare behandlats i prop. 1986/87:47. Föredraganden konstaterade (s. 111) att den "absoluta sekretessen på skatteområdet medför att en uppgift om vem som har gett in en handling och vad ärendet rör ofta måste utelämnas för att diariet skall kunna företes för allmänheten. I dessa fall framgår av diariet ibland bara datum och diarienummer". Föredraganden anförde vidare (s. 113): "Min slutsats i lagrådsremissen var att det således knappast kunde råda något tvivel om att den absoluta sekretessen på skatteområdet är onödigt sträng när det gäller sådana uppgifter som normalt sett behövs vid diarieföringen av en allmän handling. Uppgifter om inkomstdatum, diarienummer, ingivare, adressat och ärendemening är normalt inte särskilt känsliga och risken att någon skall åsamkas skada eller men om de lämnas ut är inte stor. Det finns i allmänhet inte heller något behov av att sekretessbelägga uppgiftskombinationen namn och ärendemening, eftersom ärendemeningarna i regel är så allmänt hållna att de inte ger någon upplysning om handlingarnas innehåll". Föredragandens förslag innebar således att sekretess vid diarieföringen inom beskattningsverksamheten inte, med några få undantag, skulle gälla uppgifter enligt 15 kap. 2 § första stycket SekrL.

Lagrådet menade i sitt yttrande (s. 198) att förslaget innebar "en generell uppmjukning av den sekretess som f.n. gäller för diarieföringen vid skattemyndigheterna." Lagrådet fann inte "att bärande skäl har anförts för förslaget i den delen".

Föredraganden (s. 114) godtog "i sak i och för sig" inte lagrådets invändningar men fortsatte: "Men med hänsyn till att förslaget går utöver vad som är påkallat med anledning av den nya ordningen för ingivande av överklaganden är jag dock beredd att i det här sammanhanget begränsa mitt förslag till att avse endast diarieföringen av överklaganden till domstol."

Det sagda innebär att de flesta ärendena ska "mörkas" i diariet. Besluten är dock normalt offentliga (se avsnitt 5.2.5) vilket får till följd att diariet måste kompletteras när beslut har fattats (se nedan angående beslut i anståndsärenden).

Registrering med anledning av överklagande

Bestämmelsen i 9 kap. 1 § första stycket SekrL innebär att sekretess gäller för uppgifter som med anledning av överklagande hos domstol har registreras hos annan myndighet enligt 15 kap. 2 § första stycket 3 eller 4 SekrL endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgifterna röjs. De uppgifter som sålunda avses är upplysningarna om från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats samt vad handlingen rör.

Anstånd med erläggande av skatt

Enligt 9 kap. 2 § första stycket SekrL gäller absolut sekretess i ärende om anstånd med erläggande av skatt för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Redan en upplysning om att anståndsansökan föreligger får anses utgöra sådan uppgift. I prop. 1979/80:2 Del A s. 261 motiverades bestämmelsen med att "uppgifter om arbetslöshet, sjukdom eller annat ömtåligt förhållande" kan förekomma i sådana ärenden. Detta innebär att vissa uppgifter måste utelämnas eller särskiljas vid registreringen i enlighet med bestämmelserna i 15 kap. 2 § andra stycket SekrL.

Beslut

Av 9 kap. 2 § SekrL framgår att sekretess inte gäller beslut i anståndsärendet. Detta medför att i diariet eventuellt utelämnade uppgifter om vad ärendet rör eller om sökandens namn bör antecknas i diariet när beslut i ärendet har fattats.

Massärenden

Som framgår av avsnitt 3.1.1 får regeringen enligt 15 kap. 1 § andra stycket SekrL, om särskilda skäl föreligger, föreskriva undantag från registreringskyldigheten beträffande handlingar av visst slag som förekommer hos myndigheten i betydande omfattning. Sådana undantag föreskrivs i 5 § SekrF. Av denna bestämmelse framgår att SKV inte behöver registrera "deklarationer, kontrolluppgifter och andra handlingar som avser taxering eller fastställande av skatt eller avgift eller som rör anstånd med eller krav på

att lämna handlingar för dessa ändamål eller handlingar som avser beräkning, jämkning eller återbetalning av skatt eller handlingar som ingår i informationssystemet om transporter av sprit och cigaretter”.

För KFM:s del finns inga undantag från registreringskyldigheten.

Undantag

Regeringen får, enligt 15 kap. 2 § tredje stycket SekrL, föreskriva att bestämmelserna i paragrafens andra stycke inte ska tillämpas om den skulle omfatta flertalet i registret upptagna handlingar. Föreskrifterna, som återfinns i 6 § SekrF, om undantag berör KFM och SKV endast i ett fall, nämligen beträffande SKV:s diarium över ärenden om könsbyte.

Hemligstämpling

Vad innebär hemligstämpling

De grundläggande reglerna om hemligstämpling av allmänna handlingar finns i 2 kap. 16 § TF. Enligt stadgandet får anteckning om hinder att lämna ut allmän handling endast göras på handlingar som omfattas av någon sekretessbestämmelse i sekretesslagen eller i annan lag som sekretesslagen hänvisar till.

En hemligstämpling innebär inte något avgörande av sekretessfrågan utan denna ska prövas varje gång någon begär att få ut en handling (se JO1993/94:JO1 s. 509). Detta betyder att en handling som hemligstämplats kan vara offentlig och vice versa. Stämpeln utgör endast en påminnelse om att en sekretessprövning måste göras om handlingen eller uppgift ur den begärs utlämnad.

I RÅ 1982 Ab 215 anförde sökanden att de handlingar han begärt utlämnade hade hemligstämplats först efter det att han begärt dem utlämnade och att de därför var offentliga vid tidpunkten för hans begäran. Kammarrätten anförde att en anteckning om hemligstämpling saknar verkan i frågan huruvida uppgifterna i handlingen omfattas av sekretess. Den omständigheten att sådan anteckning inte gjorts omedelbart vid utfärdandet av handlingarna medför inte att de varit offentliga innan anteckningen gjordes. Kammarrättens uppfattning delades av Regeringsrätten.

Enkel hemligstämpling

Detaljerade bestämmelser om hemligstämpling finns i 15 kap. 3 § SekrL. S.k. enkel hemligstämpling får användas om det kan antas att hinder mot utlämnande av en uppgift i en allmän handling föreligger enligt någon bestämmelse i sekretesslagen eller i annan författning. Anteckningen om hemligstämpling ska innehålla beteckningen ”hemlig” – och inte ”konfidentiell” eller ”endast för tjänstebruk” e.d. (se prop. 1977/78:38 s. 40) – samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet som har låtit göra den. Hemligstämplingen brukar utformas så att nämnda anteckning omgärdas av en enkel ram.

**Kvalificerad
hemligstämpling**

S.k. kvalificerad hemligstämpling är obligatorisk i de fall endast viss myndighet får pröva fråga om utlämnande till enskild av allmänna handlingar som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, kvalificerat hemliga handlingar (se avsnitt 2.7.2). Anteckningen om hemligstämpling ska, förutom de uppgifter som enligt föregående stycke erfordras vid enkel hemligstämpling, innehålla uppgift om vilken myndighet som är behörig att pröva fråga om utlämnande. Anteckningen, som ska påföras så snart det kan ske, brukar ha en dubbel ram.

Arkivering

Vård av arkiv

Myndigheternas arkiv ska hållas ordnade och vårdas på så sätt att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen vid t.ex. överklagande och behov inom forskningen. Utöver detta ska också tas hänsyn till att arkiv är en del av vårt nationella kulturarv.

Arkivreglernas betydelse betonas genom bestämmelsen i 2 kap. 18 § TF.

Bestämmelser

De viktigaste bestämmelserna om arkivering finns i arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och Riksarkivets föreskrifter, RA-FS. Bestämmelserna gäller i första hand för myndigheter, såväl statliga som kommunala, men ska också tillämpas på vissa andra organ (1 § arkivlagen).

Arkiv

En myndighets arkiv bildas enligt 3 § arkivlagen av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana minnesanteckningar, utkast och koncept till myndighets beslut eller skrivelser som avses i 2 kap. 9 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Upptagningar för automatiserade behandlingar som är tillgängliga för flera myndigheter och är allmänna handlingar där, arkiveras endast hos en av myndigheterna och i första hand hos den som svarat för huvuddelen av den allmänna handlingen.

Arkivering

När ett ärende färdigbehandlats hos en myndighet ska de handlingar som myndigheten bedömer vara allmänna handlingar arkiveras.

Gallring

Av 10 § arkivlagen framgår att allmänna handlingar får gallras. Vid gallringen ska dock beaktas att det material som bevaras ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen och forskningens behov.

Riksarkivet får enligt 12 § arkivförordningen meddela föreskrifter eller särskilda beslut om gallring. Statliga myndigheter får enligt 14 § samma förordning gallra allmänna handlingar en-

bart i enlighet med dessa föreskrifter eller beslut, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning.

I 19 kap. 4 § lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter (2001:1227) och i 12 kap 2 § förordningen om självdeklarationer och kontrolluppgifter (2001:1244) finns bestämmelser om gallring av deklarationer och andra handlingar som lämnats för taxering eller kontroll.

Vidare finns bestämmelser om gallring i bl.a. följande författningar (se även avsnitt 10.5):

- lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet
- förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet
- lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
- förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
- förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet
- lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottutredningar
- förordningen (1999:105) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottutredningar.

Sekretesslagen

Inledning

Skyddsintressena

Sekretessreglerna har utformats med utgångspunkt i att offentlighetsprincipen får inskränkas endast i den mån det motiveras av hänsyn till vissa i tryckfrihetsförordningen närmare angivna intressen. Dessa särskilt skyddsvärda intressen räknas upp i 2 kap. 2 § TF och är följande:

- rikets säkerhet o.d.
- rikets centrala finanspolitik o.d.
- myndighets verksamhet för bl.a. kontroll eller annan tillsyn
- intresset att förebygga eller beivra brott
- det allmännas ekonomiska intresse
- enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden
- intresset att bevara djur- eller växtart.

Uttömmande

Uppräkningen i tryckfrihetsförordningen är uttömmande, dvs. inga andra intressen än de som anges i 2 kap. 2 § TF kan föranleda att allmän handling hålls hemlig.

Den ”särskilda lagen”

Vidare föreskrivs i den nämnda bestämmelsen att dessa begränsningar av rätten att ta del av en allmän handling ska anges i en särskild lag eller i annan lag som den lagen hänvisar till. För att markera att sekretessbestämmelserna ska vara klara och uttömmande föreskrivs dessutom i tryckfrihetsförordningen att begränsningarna ska anges ”noga” i lagen.

Den ”särskilda lag” som det talas om i 2 kap. 2 § TF är sekretesslagen (1980:100).

Handlingssekretess och tystnadsplikt

Den nu gällande sekretesslagen innehåller en gemensam reglering av handlingssekretess och tystnadsplikt. Definitionen av sekretess finns i 1 kap. 1 § andra stycket där det sägs att bestämmelserna ”avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (sekretess)”. Sekretessen innefattar alltså dels att tystnadsplikt råder för hemliga uppgifter, dels ett förbud mot att lämna ut hemliga handlingar.

Uppgiften som sådan	Sekretessen tar sikte på uppgifterna som sådana och förbudet mot att röja uppgift gäller vare sig det sker muntligt eller genom att en allmän handling lämnas ut. Det saknar betydelse om uppgifterna är dokumenterade eller inte, dvs. om de är upptagna i en allmän handling eller inte. Det saknar för övrigt också betydelse om uppgifterna finns i en allmän handling eller en handling som inte är allmän.
Mellan myndigheter	Sekretesslagen gäller i princip också i fråga om utlämnande av uppgifter mellan myndigheter (1 kap. 3 § första stycket SekrL). Det finns emellertid ett antal regler i lagen som gör det möjligt för myndigheter att i vissa fall lämna hemliga uppgifter till varandra (se avsnitt 9).
Diarieföring	I sekretesslagen finns vidare regler om diarieföring (se avsnitt 3.1). Dessa regler innebär att myndigheterna i princip är skyldiga att hålla sina hemliga handlingar registrerade och övriga allmänna handlingar så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats.
Sekretessförordningen	Regeringen har bemyndigats att utfärda föreskrifter rörande tillämpligheten av vissa sekretessbestämmelser. Sådana föreskrifter har meddelats i sekretessförordningen (1980:657).

Översikt över lagens innehåll

Sekretesslagen består av 16 kapitel.

Det första kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om vilka frågor som regleras i lagen, vad som menas med sekretess, vem som ska iakttä sekretess m.m.

I 2–10 kap. finns de sekretessbestämmelser som anger vilka uppgifter som ska hållas hemliga. Kapitelindelningen ansluter i princip till tryckfrihetsförordningens uppräknning av de intressen som får föranleda begränsningar i offentlighetsprincipen (se avsnitt 4.1).

I 11–12 kap. regleras sekretessen hos riksdagen, JK, JO och domstolarna.

I 13 kap. finns bestämmelser om överföring av sekretess till en myndighet som tar emot sekretessbelagda uppgifter. I 14 kap. finns regler om begränsningar i sekretessen och förbehåll samt regler som rör utlämnande av sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter. Vidare finns bestämmelser som begränsar sekretessen gentemot t.ex. parter i mål och ärenden och fackliga företrädare.

I 15 kap. finns dels regler om diarieföring, hemligstämpling, myndigheternas upplysningsplikt och överklagande, dels särskilda bestämmelser om upptagningar för automatiserad behandling. Dessa bestämmelser föreskriver vissa allmänna krav på

myndigheternas system för automatiserad behandling och de rör enskildas rätt att använda myndigheternas terminaler samt beskrivningar av register för automatiserad behandling som förs hos myndigheterna.

I 16 kap. anges slutligen vilka tystnadsplikter som har företräde framför principen om meddelarfrihet (se avsnitt 1.4.1).

Konkurrerande sekretessregler

En nödvändig konsekvens av den disposition som har valts för de särskilda sekretessbestämmelserna i sekretesslagen blir att en myndighet kan få beakta fler än en sekretessregel i ett och samma ärende. I en sådan situation kan det inträffa att de samtidigt tillämpliga reglerna är olika konstruerade. Lagtexten anger inte vilken av dessa konkurrerande regler som ska tillämpas utan det har överlåtits åt rättstillämpningen att lösa frågan. Enligt ett uttalande av föredraganden ”kan sådana fall emellertid knappast orsaka några problem; den strängare regeln torde få fälla utslaget” (prop. 1979/80:2 Del A s. 70).

Vad innebär sekretess?

Uppgift

Av 1 kap. 1 § andra stycket SekrL framgår, som nämnts i avsnitt 4.1, att begreppet sekretess innefattar såväl tystnadsplikt som handlingssekretess. Vidare framgår att sekretessen tar sikte på uppgifter. Det är oväsentligt om uppgifterna förekommer i en handling eller i annan form. Sekretessreglerna är inte begränsade till uppgifter som förekommer i allmänna handlingar. Det är uppgifternas innehåll eller dess förekomst i ett visst sammanhang som bestämmer om de ska sekretesskyddas.

Sekretessens omfattning

I de olika sekretessbestämmelserna anges i vilka sammanhang uppgifter kan vara föremål för sekretess och vilka uppgifter som omfattas. Exempelvis anges i 9 kap. 1–3 §§, som handlar om skatteseekretessen, att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i myndighets verksamhet som gäller fråga bl.a. om bestämmande av skatt. Det är viktigt att uppmärksamma att det endast är de uppgifter som kan härledas till den enskilde som är sekretesskyddade. Det innebär att man i allmänhet kan lämna ut avidentifierade uppgifter. Om en avidentifiering emellertid inte hindrar att sambandet mellan den enskilde och uppgifterna kan spåras måste myndigheten avstå från att lämna ut den sekretessbelagda handlingen (se JO 1984/85 s. 269).

Vem gäller sekretessen

Sekretessen innebär att hemliga uppgifter inte får röjas för enskild i andra fall än de som anges i lagen. Med enskild avses både fysisk och juridisk person. Den sekretessbelagda uppgiften får inte heller utan lagstöd lämnas till annan myndighet. Sekretess kan också gälla i förhållandet mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Så är fallet om de olika verk-

samheterna är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (se avsnitt 2.2.2). Om en verksamhet är att anse som en sådan självständig verksamhetsgren gäller för denna samma sekretessregler som för myndigheter.

**Nödvärdigt
uppgiftslämnande**

Sekretess hindrar enligt 1 kap. 5 § SekrL inte att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin egen verksamhet (se avsnitt 9.5). Exempelvis får en myndighet, om det bedöms som nödvändigt, anlita en utomstående expert även om det innebär att sekretessbelagda uppgifter lämnas till experten. I skatteärenden kan det vara nödvändigt att lämna ut hemliga uppgifter t.ex. till en arbetsgivare vid kontroll av en arbetstagares inkomstuppgift. Bestämmelsen är emellertid avsedd att tillämpas restriktivt. Enbart en bedömning av att effektiviteten i myndighetens verksamhet sätts ned på grund av en sekretessregel får inte leda till att uppgiften lämnas ut med stöd av denna bestämmelse (se prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494 samt JO 1984/85 s. 265).

Beslutsmotivering

Sekretessreglerna hindrar inte att uppgifter som i och för sig kan omfattas av sekretess tas med i motiveringen till ett beslut. Enligt 20 § FL ska ett beslut som regel innehålla de skäl som bestämt utgången. Vid utformningen av ett beslut bör man emellertid tänka på att beslutshandlingen med skälen i allmänhet blir offentlig och att motiveringen med hänsyn härtill inte ska innehålla fler hemliga uppgifter än som är nödvändigt för att den ska uppfylla kraven i 20 § FL. Se även avsnitt 5.2.6 vid kantrubriken "Revisionspromemoria".

Sekretessens räckvidd

**Primär och
sekundär sekretess**

De flesta sekretessbestämmelser anger att sekretessen är begränsad till viss verksamhet, visst ärende eller viss myndighet. Detta har i förarbetena benämnts som det primära sekretessområdet och inom detta råder vad som brukar kallas primär sekretess. Lagen innehåller emellertid också regler som innebär att sekretess gäller hos en myndighet för uppgifter som denna får från någon annan myndighet. Den sekretess som gäller i dessa fall brukar benämnas sekundär sekretess. Termerna primär och sekundär sekretess är endast att se som hjälpmedel när man beskriver regelverket. Det har således ingen betydelse om den sekretessbestämmelse som ska tillämpas ligger inom det primära eller det sekundära sekretessområdet.

**Överföring av
sekretess**

Det finns inte någon generell regel i sekretesslagen som innebär att sekretess följer en uppgift som lämnas från en myndighet till en annan. Men i många fall kan en sekretessbelagd uppgift ändå vara föremål för sekretess hos den mottagande myndigheten.

Denna kan nämligen ha att tillämpa en egen sekretessbestämmelse. Om en myndighet som tar emot en sekretessbelagd uppgift inte ska tillämpa någon egen sekretessbestämmelse blir uppgiften offentlig i den mån reglerna om överföring av sekretess inte är tillämpliga.

En förutsättning för att sekretess ska följa en uppgift utanför det primära sekretessområdet är som nämnts att det finns en särskild bestämmelse om överföring. I 13 kap. sekretesslagen behandlas fem olika fall av sådan sekundär sekretess. Bestämmelserna innebär att sekretess gäller också hos en mottagande myndighet, om denna har fått uppgiften

- i verksamhet som avser tillsyn eller revision (1 §)
- i ärende om disciplinansvar o.d. (2 §)
- i forskningsverksamhet (3 §)
- för arkivering (4 §)
- i samband med förhandling med arbetstagarorganisation (5 §).

Undantag

Bestämmelserna i 13 kap. 1–5 §§ SekrL om överföring av sekretess ska enligt 13 kap. 6 § inte tillämpas om en annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå gäller hos den mottagande myndigheten. I sådana fall gäller den primära sekretessen hos den myndigheten oavsett om sekretesskyddet därigenom blir starkare eller svagare än vad som var fallet hos den myndighet från vilken uppgiften har hämtats. Sekretess som har överförts med stöd av bestämmelserna i 13 kap. SekrL gäller inte heller för uppgift som har tagits in i beslut hos den mottagande myndigheten.

Särskilda bestämmelser om överföring av sekretess finns bl.a. även i 11 och 12 kap. SekrL för uppgifter som lämnas till regeringen, riksdagen, JK, JO och domstolarna. En närmare redogörelse för reglerna om överföring av sekretess till domstol finns i avsnitt 8.

Vem ska iaktta sekretess?

Sekretess ska iakttas av myndigheter och av de personer som i sitt arbete får del av hemliga uppgifter. I lagtexten anges den krets av personer som omfattas av tystnadsplikten som personer ”som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet” (1 kap. 6 § SekrL).

Lämnat tjänst eller uppdrag	Den som i sin verksamhet hos myndigheten har fått tillgång till sekretessbelagda uppgifter har tystnadsplikt även sedan han lämnat sin tjänst eller sitt uppdrag.
Europeiska unionen	När det gäller frågan om tystnadsplikt för svenska tjänstemän som på olika sätt deltar i den gemensamma beredningsprocessen inom EU, se avsnitt 5.5.2.
Klausul om tystnadsplikt	Enligt departementschefens uppfattning (prop. 1979/80 Del A s. 127) torde det inte föreligga något hinder för en myndighet att i ett avtal om leverans eller entreprenad e.d. ta in en klausul om tystnadsplikt.
Anlitande av servicebyrå	<p>JO har i ett ärende (JO 1982/83 s. 238) bedömt frågan om lagligheten i att privata dataföretag anlitas för att registrera deklARATIONER. Han konstaterade att en sådan åtgärd var förenlig med gällande rätt under förutsättning att åtgärden var nödvändig. Han uttalade sig sedan (s. 240) på följande sätt i frågan om hur servicebyråernas åtaganden lämpligen skulle ordnas för att på bästa sätt tillgodose de skyddsintressen som sekretesslagen tar sikte på: ”I vissa fall när uppgifter lämnas ut från en myndighet kan skyddsintresset tillgodoses på ett tillfredsställande sätt genom att myndigheten uppställer ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att förfoga över uppgifterna. En överträdelse av ett förbehåll är straffbelagd som tystnadspliktsbrott (jfr 14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen). Bestämmelsen i 9 § gäller dock bara sådana sekretessregler som innehåller skaderekvisit och regeln i 10 § avser några speciella situationer som saknar intresse här. – Eftersom skattesekretessen är absolut, dvs. saknar skaderekvisit, är förbehållsreglerna inte möjliga att använda i de här aktuella situationerna.”</p> <p>JO fortsatte: ”En annan fråga i sammanhanget som är värd att nämna har att göra med principen om meddelarfrihet. Skattesekretessen i 9 kap. 1 § hör till de tystnadsplikter som har företräde framför denna princip, jfr 16 kap. 1 § sekretesslagen.</p> <p>Om tystnadsplikten är reglerad i ett civilrättsligt avtal kan någon inskränkning i meddelarfriheten inte göras gällande som ett avtalsvillkor, jfr JO:s ämbetsberättelse 1979/80 s.385.”</p> <p>Härefter anförde JO: ”Det som jag nu har sagt belyser vikten av restriktivitet när det gäller att lämna ut det här materialet utanför myndighetssfären. För att skydda uppgifter om ... i det material som är tillgängligt vid registreringsarbetet är man däremot hänvisad enbart till avtalsreglerad tystnadsplikt. Några andra sanktioner mot servicebyrån och dess personal än sådana som kan följa på ett avtalsbrott står här inte till buds.”</p>

Sekretessens styrka (skaderekvisit)

Vad är skaderekvisit	Utgångspunkten för sekretesslagens utformning har varit att sekretessen inte ska vara mer omfattande än som motiveras av de intressen som sekretessen avser att skydda. Det flesta sekretessbestämmelserna är därför utformade på så sätt att någon form av villkor ska vara uppfyllt för att uppgiften ska vara hemlig. Vanligen är detta villkor knutet till en skadebedömning. Denna bedömning ska göras med hänsyn till den risk för skada som ett utlämnande av uppgiften kan medföra i det enskilda fallet. Lagtekniskt åstadkoms detta genom att sekretessbestämmelserna innehåller rekvisit som anger sekretessens styrka, s.k. skaderekvisit. Dessa skaderekvisit kan vara antingen raka eller omvända.
Rakt skaderekvisit	Med ett rakt skaderekvisit uppställs offentlighet som huvudregel. Sekretess gäller för uppgiften endast om det kan antas att viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Skaderekvisitet är vanligen uttryckt på det sättet att sekretess gäller i en viss verksamhet för en viss uppgift ”om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs”.
Omvänt skaderekvisit	Det omvända skaderekvisitet uppställer sekretess som huvudregel, dvs. sekretess råder om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde drabbas av någon skada. Det omvända skaderekvisitet har föreskrivits i de fall ett behov av starkare sekretesskydd har ansetts föreligga. Ett omvänt skaderekvisit brukar formuleras så att sekretess gäller i en viss verksamhet för en viss uppgift ”om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men”.
Närstående	Någon definition av vad som avses med begreppet ”närstående” finns inte i sekretesslagen eftersom uppfattningen om vad som förstås med detta begrepp skiftar från tid till annan. Faktiskt släktskap behöver emellertid inte föreligga. Skulle det t.ex. bedömas vara till men för en person att uppgift om den med vilken han sammanbor lämnas ut, bör uppgiften vara sekretesskyddad. Det är också klart att som närstående räknas endast den som är personligt närstående. Den som enligt exempelvis 4 kap. 3 § andra stycket konkurslagen är närstående till näringsidkare eller juridisk person är således inte närstående i sekretesslagens mening (se prop. 1979/80:2 Del A s. 168, 459 och 493).
Skadebedömning	När en bestämmelse som innehåller ett skaderekvisit ska tillämpas måste den som ska lämna ut uppgiften göra en skadebedömning. Följande uttalande av departementschefen (prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.) kan tjäna som vägledning för hur denna bedömning ska göras när skaderekvisitet är rakt: ”Det raka skaderekvisitet innebär att tillämparen kan göra sin bedömning inom ganska vida ramar.

Avsikten är att skadebedömningen i dessa fall i huvudsak skall kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att frågan huruvida sekretess gäller eller inte i första hand inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, skall den alltså normalt anses falla utanför sekretessen. Som exempel på uppgifter av detta slag kan nämnas utlännings adress eller civilstånd. Skulle uppgiften å andra sidan vara av sådant slag att den lätt kan komma att missbrukas, t. ex. om den rör någon mera betydelsefull omständighet avseende försvaret, skall den enligt min mening i de flesta fall anses vara omfattad av sekretess. Sammanfattningsvis anser jag att avgörande betydelse som regel bör tillmätas arten av den uppgift som efterfrågas.”

Ett fall som belyser tillämpningen av det raka skaderekvisitet är Regeringsrättens plenumavgörande beträffande en begäran av ett inkassoföretag om att från en försäkringskassa få ut uppgifter om en försäkrads arbetsgivare och dennes telefonnummer (RÅ 1981 2:34 I). De begärda uppgifterna rörde sådana personliga förhållanden för vilka enligt 7 kap. 7 § SekrL sekretess gäller, om det kan antas att den försäkrade skulle lida men om uppgifterna röjdes. Regeringsrätten fann att uppgifterna i sig inte kunde anses vara av sådan art att skada kunde antas uppkomma om uppgifterna röjdes. Det framgick emellertid i ärendet att uppgifterna skulle användas i samband med rättsliga åtgärder mot den försäkrade vid tingsrätt och KFM. Med hänsyn till den avsedda användningen av de begärda uppgifterna ansåg Regeringsrätten att det måste antas att den försäkrade skulle lida men om uppgifterna röjdes. Regeringsrätten avtog därför inkassoföretagets begäran. Se även avsnitt 6.1.

När sekretessfrågan ska bedömas med tillämpning av ett omvänt skaderekvisit är utrymmet för att göra en skadebedömning relativt begränsat. Endast om risken för skada eller men framstår som utesluten kan ett utlämnande ske.

Anonymitets- skyddet

När skadebedömningen ska göras med utgångspunkt i ett rakt skaderekvisit kan det anonymitetsskydd som offentlighetsprincipen berättigar till normalt upprätthållas.

Det omvända skaderekvisitet får i praktiken till följd att tjänstemannen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessregel utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften (se prop. s. 82).

Den som begär en uppgift kan således ställas inför valet att antingen få avstå från uppgiften eller tala om vem han är och

vilket ändamål han har med sig begäran (se avsnitt 2.7.2).

Skada och men

I skaderekvisiten används uttrycken skada eller men. Med skada avses ekonomisk skada. Uttrycket men har en mycket vid innebörd och avser i första hand olika sorters integritetskränkningar. I vissa sammanhang inbegriper men också ekonomiska konsekvenser för enskild fysisk person. Utgångspunkten för bedömningen av om men föreligger är den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste i viss utsträckning kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Exempelvis enbart det förhållandet att en person tycker att det i största allmänhet är obehagligt att andra vet var han bor kan inte anses innebära men. Den närmare innebörden av begreppet skada och men framgår av prop. 1979/80:2 Del A s. 79 ff., 456 ff. och 493.

Endast rent ekonomisk skada kan åberopas till skydd för juridisk person eftersom en sådan inte kan sägas ha några "personliga förhållanden" (se prop. 1979/80:2 Del A s. 84, 457 och 493).

Enligt departementschefens uppfattning (prop. s. 190) ska "skada eller men anses följa på varje åtgärd som typiskt sett upplevs som en påtaglig nackdel för den berörde, även om åtgärden är fullt rättsenlig och i övrigt acceptabel" (se avsnitt 6.1 om indrivningsåtgärder).

Kvalificerade skaderekvisit

En del bestämmelser innehåller ett skaderekvisit – rakt eller omvänt – som skulle kunna sägas vara kvalificerat i den meningen att det erfordras särskilt mycket för att sekretess ska gälla.

Ett exempel på en bestämmelse som innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit finns i 7 kap. 15 § första stycket SekrL. Bestämmelsen, som avser sekretessen i folkbokföringsverksamheten, föreskriver sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Se även avsnitt 6.1.

Som exempel på en bestämmelse som innehåller ett kvalificerat omvänt skaderekvisit kan nämnas 7 kap. 11 § fjärde stycket SekrL. Enligt bestämmelsen, som avser en myndighets personaladministrativa verksamhet, gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Se även avsnitt 6.4.

Absolut sekretess

Som framgår av avsnitt 5.2.4 är sekretessen på skatteområdet till stor del absolut, dvs. någon skadeprövning ska inte göras. Sekretessbedömningen görs i dessa fall enbart med hänsyn till uppgiftens art.

Domstolssekretess

Se avsnitt 8.2 när det gäller tillämpningen av skaderekvisitet i domstolsverksamheten.

Tidsbegränsning av sekretessen

I flertalet sekretessbestämmelser regleras under vilken tid som sekretess gäller för en uppgift i en allmän handling. Genom dessa regler anges oftast den längsta tid som en uppgift får hållas hemlig. Tiderna varierar mellan 2 och 70 år. Efter den angivna tiden kan uppgiften inte längre hållas hemlig. Tiden räknas vanligen från handlingens tillkomst. I fråga om diaries och andra förteckningar som förs fortlöpande räknas tiden från det att uppgift fördes in i handlingen.

En närmare redogörelse rörande tidsbegränsningen av sekretessen och tillämpningen av bestämmelserna om tidsbegränsning finns i prop. 1979/80:2 Del A s. 86 ff.

Sekretessen på skatteområdet

Inledning

De mest centrala sekretessbestämmelserna för SKV finns i 9 kap. 1–3 §§ samt 4 kap. 1 och 2 §§ SekrL. I 9 kap. återfinns bestämmelser till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden medan myndigheternas verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn skyddas genom bestämmelserna i 4 kap. SekrL.

Sekretessen enligt 9 kap. 1–3 §§ är med några få undantag absolut, dvs. den gäller oavsett om någon skada kan uppkomma genom att en uppgift röjs. Undantagen gäller bl.a. uppgifter i mål hos domstol och vissa uppgifter som diarieförs hos SKV med anledning av överklagande hos domstol. I dessa fall tillämpas ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att huvudregeln är offentlighet. Beträffande sekretessens styrka, se vidare avsnitt 5.2.4.

9 kap. 1 § sekretesslagen

Allmänt

Sekretess gäller enligt 9 kap. 1 § för alla uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden när dessa uppgifter förekommer i en myndighets verksamhet på skatteområdet m.m. enligt vad som närmare anges i lagrummet. Verksamheten ska avse antingen bestämmande av skatt eller taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt.

Sekretessen omfattar såväl uppgifter om den som är föremål för taxering etc. som uppgifter som rör tredje man.

Motsvarande sekretess gäller bl.a. i en myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt skattedatabaslagen. Alla uppgifter i beskattningsdatabasen omfattas således i princip av skatteseekretessen. I den nämnda lagen görs dock undantag för vissa slag av uppgifter, se avsnitten 5.2.8 och 10.5.2.

Skattebegreppet

Direkt skatt	Med begreppet skatt avses inkomstskatt och annan direkt skatt. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1992 ändrades den tidigare lydelsen ”skatt på inkomst eller förmögenhet” till ”skatt på inkomst och ... annan direkt skatt”. Anledningen till justeringen var enligt föredraganden (prop. 1991/92:43 s. 123) ”att det finns skatter, som avses täckas av bestämmelsen, men som knappast omfattas av lydelsen 'skatt på inkomst och förmögenhet', t.ex. särskild löneskatt på pensionskostnader”. Det ska observeras att förmögenhetsskatt således även fortsättningsvis utgör skatt enligt 9 kap. 1 § SekrL.
Arbetsgivaransvar och ställföreträdaransvar	Se avsnitt 5.4 beträffande vilka sekretessförhållanden som gäller i ärenden som avser arbetsgivaransvars- och ställföreträdaransvarsfrågor.
Indirekt skatt	Med skatt avses vidare alla former av indirekt skatt. I lagtexten anges särskilt omsättningsskatt och tull som exempel på indirekta skatter. Också sådana indirekta skatter som betecknas som avgifter innefattas i begreppet skatt.
Jämställs med skatt	Vissa andra avgifter, som inte kan anses utgöra skatter, ska enligt lagrummet ändå jämföras med sådana. Detta gäller arbetsgivaravgifter, prisregleringsavgifter och andra avgifter som liknar de nämnda på det sättet att de inte är direkt bundna till en prestation från det allmännas sida gentemot avgiftsbetalaren (se prop. 1979/80:2 Del A s. 260). Även avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund samt skattetillägg och förseningsavgift jämföras med skatt.
Kostnadsränta och intäktsränta	Ärenden som gäller kostnadsränta och intäktsränta omfattas inte av sekretessen.
Arvsskatt och gåvoskatt	Genom den ovan nämnda lagändringen undantas uttryckligen såväl arvsskatteärenden som gåvoskatteärenden från det sekretesskyddade området. Detta framgick tidigare endast indirekt och av prop. 1979/80:2 Del A s. 259.
Verksamhet som avser bestämmande av skatt m.m.	
Bestämmande av skatt	Enligt bestämmelsen i 9 kap. 1 § SekrL gäller sekretess i ”verksamhet, som avser bestämmande av skatt”. Med detta uttryck avses bl.a. debitering av preliminär eller slutlig skatt, jämkning av eller nedsättning av avdrag för preliminär skatt och nedsättning av eller befrielse från slutlig skatt (se prop. 1979/80:2 del A s. 258). Med sådan verksamhet jämföras också verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Taxering	Enligt lagtexten gäller vidare sekretess i verksamhet ”som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt”. Med taxering avses såväl taxering för inkomst och förmögenhet som fastighetstaxering.
Fastställande av underlag för bestämmande av skatt	Departementschefen har i prop. 1979/80:2 Del A s. 258 något utvecklat vad som ska förstås med ”övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt”. Med detta uttryck avses således bl.a. värdesättning av aktier i bolag eller andelar i ekonomiska föreningar som sker till ledning för taxering. Till sådan verksamhet som skyddas av skattesekretessen räknas vidare vissa dispensärenden. Dessutom innefattas ärenden om förhandsbesked i taxerings- och skattefrågor.
Revision	<p>Revisioner ingår, nästan utan undantag, som en integrerad del i förfarandet som leder fram till ett taxerings-, beskattnings- eller avgiftsbeslut (se även avsnitt 5.3). Sekretess råder enligt 9 kap. 1 § SekrL för revisionspromemorior och liknande handlingar som förekommer i sådana revisioner.</p> <p>När det gäller utlämnande av uppgift i ärende om revision till konkursförvaltare i den reviderades konkurs, se avsnitt 7.</p> <p>I 6 § taxeringsförordningen (1990:1236) föreskrivs att räkenskapsböcker och andra handlingar som överlämnats för revision inte får hållas tillgängliga för någon annan än revisorn, den som biträder denne, den tjänsteman som leder revisionsarbetet samt i förekommande fall granskningsledare som förordnats med stöd av lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet. Av bestämmelsen, jämförd med 5 § samma förordning, framgår vidare att nämnda handlingar får hållas tillgängliga även för deltagare i utbytesprogram inom skatteområdet vilken förordnats att delta i revisionen om utbytesprogrammet sker inom ramen för samarbete i EU, Nordiska ministerrådet eller annars följer av en överenskommelse som Sverige har ingått med en främmande stat. Detsamma gäller enligt 41 § skattebetalningsförordningen (1997:750) vid skatterevision. Det förhållandet att de ifrågavarande handlingarna enligt 3 kap. 12 a § TL respektive 14 kap. 7 § SBL ska återlämnas till den reviderade ”så snart som möjligt och senast när revisionen avslutats” tillsammans med bestämmelserna i de nämnda förordningarna måste anses leda till den slutsatsen att sådana handlingar som har tagits om hand av myndigheten för revision inte utgör allmänna handlingar (jfr även Hermanson m.fl., Taxeringshandbok, 2 upplagan, s. 166 f och 168 f).</p>
Överflyttning av beslutsbehörighet	Enligt Regeringsrättens uppfattning (RÅ 1999 not. 289) utgör ett beslut enligt 2 kap. 5 § första stycket SBL av en dåvarande SKM att uppdra åt en annan SKM att fatta beslut i ett visst ärende eller

en viss grupp av ärenden ett led i sådan verksamhet som avses i 9 kap. 1 § första stycket första meningen SekrL. Regeringsrätten ansåg vidare att ett sådant beslut om överflyttning av beslutsbehörigheten beträffande en viss skattskyldig angår den skattskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden och att beslutet är hemligt.

Ersättningslagen

Enligt lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. kan en skattskyldig som haft kostnader för bl.a. ombud eller biträde i ett ärende eller mål om skatter, avgifter, fastighetstaxering m.m. under vissa förhållanden beviljas ersättning för kostnaderna. SKV:s handläggning av dessa ärenden ryms svårligen inom den verksamhet som avses i 9 kap. 1 § SekrL. Inte heller sekretess enligt någon annan bestämmelse i sekretesslagen synes kunna tillämpas på ärendena. Slutsatsen av det sagda blir att allt talar för att de handlingar vars innehåll utslutande avser ersättningsärendet – och således inte alls avser det beskattningsärendet till vilket ersättningsfrågan är kopplad – är offentliga. Om en begäran om ersättning framställs i en handling som i övrigt ingår i beskattningsärendet är endast de delar som avser ersättningsfrågan offentliga. Detsamma gäller givetvis även andra handlingar som avser både ersättnings- och beskattningsärendet.

**Registerföring
m.m.**

Skatteseekretessen omfattar inte bara själva taxeringsärendena m.m. utan också myndighetens verksamhet med t.ex. registerföring och annan verksamhet som har anknytning till förfarandet men saknar ärendekaraktär (se prop. 1979/80:2 Del A s. 258).

Skatteprocesser

Verksamhet att företräda det allmänna som part i en skatteprocess vid domstol faller in under uttrycket verksamhet som avser bestämmande av skatt (se prop. 1979/80:2 Del A s. 258).

**Registrering av
representant**

Kammarrätten i Stockholm ansåg i en dom den 28 november 2003 (mål nr 6375–03) att registrering enligt 23 kap. 3 § SBL av representant att hos myndighet företräda bolaget i frågor rörande skatt, arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt utgör sådan verksamhet som avses i 9 kap. 1 § första stycket första meningen SekrL.

**Tilldelning av
organisationsnum
mer**

Regeringsrätten har i ett mål om utlämnande av en ideell förenings stadgar kommit till den slutsatsen att ärenden rörande tilldelning av organisationsnummer inte är hänförliga till verksamhet som avser bestämmande av skatt (RÅ 1996 ref. 82). Regeringsrätten anförde bl.a. följande: ”Visserligen registreras uppgifter rörande organisationsnummer i det hos RSV förda centrala skatteregistret. Att uppgifterna av bl.a. praktiska skäl tillförs detta register leder emellertid inte till att registreringen av uppgifterna kan hänföras till sådan verksamhet som avses i 9 kap. 1 § första stycket första meningen sekretesslagen. Hinder mot att

lämna ut den begärda handlingen till Gunilla G. på grund av den bestämmelsen föreligger därför inte.”

Regeringsrätten fortsatte: ”Vad beträffar 9 kap. 1 § första stycket andra meningen sekretesslagen framgår av utredningen att handlingen med stadgarna inte har registrerats i det centrala skatteregistret och således inte tillförts detta register. Inte heller denna bestämmelse utgör alltså hinder mot utlämnande.”

Det ska i sammanhanget noteras att handlingar avseende stiftelser och ideella föreningar som har kommit in efter tilldelningen av organisationsnummer ska anses ha kommit in i skatteverksamheten såvida inte ingivaren angett att de tillhör organisationsnummerärendet.

Skalbolagsdeklara- tioner och säker- heter

I 25 a kap. 11 § och 49 a kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229) föreskrivs att bestämmelserna i 25 a kap. 9 § respektive 49 a kap. 11 § om beskattning av kapitalvinst inte ska tillämpas bl.a. om uppkommet överskott eller underskott tas upp i en sådan skalbolagsdeklaration som avses i 10 kap. 8 a § SBL och säkerhet ställs enligt bestämmelserna i 11 kap. 12 § SBL. Av 11 kap. 11 a och b §§ SBL framgår att säkerhetens storlek ska bestämmas i ett särskilt beslut.

Det kan inte sägas vara alldeles självklart om handläggningen av ärenden rörande skalbolagsdeklarationer och till dessa kopplade säkerheter ingår i sådan verksamhet som avses i 9 kap. 1 § första stycket SekrL. Med hänsyn till den effekt som ställandet av säkerhet får för beskattningen – även om det är fråga om säljarens beskattning och inte beskattningen av den som ställer säkerheten – talar emellertid mycket för att det är fråga om verksamhet som ska anses bestå i ”fastställande av underlag för bestämmande av skatt”. Till dess att frågan fått sin slutgiltiga lösning i rättspraxis bör därför sekretess enligt 9 kap. 1 § första stycket SekrL anses gälla för handlingar och uppgifter i ärenden rörande skalbolagsdeklarationer och till dessa kopplade säkerheter. Frågan om sekretess för beslut om säkerhet behandlas i avsnitt 5.2.5 nedan.

Rådgivning

Den rådgivningsverksamhet i form av telefonpaneler, brevsvar o.d. som SKV bedriver omfattas inte av sekretessen (prop. 1979/80:2 del A s. 258). Detta innebär att skriftliga frågor och svar utgör offentliga allmänna handlingar och att uppgifter som en rådssökande lämnat muntligen inte omfattas av tystnadsplikten. Om emellertid rådgivningen i något fall har nära samband med ett särskilt ärende som omfattas av sekretess bör sekretess anses kunna gälla.

En frågeställare bör, innan han ger in en fråga skriftligt, upplysas om att hans brev, om frågan inte har samband med ett skatteärende, blir offentlig allmän handling när det kommer in till myndigheten.

Namnteckning	En skattskyldigs underskrift på deklarationen utgör ett personligt förhållande i verksamhet som avser bestämmande av skatt. Underskriften är därför hemlig (se Kammarrättens i Göteborg dom den 6 februari 1995, mål nr 440–1995).
Handlingar hos kommunalt aktiebolag	<p>I rättsfallet RÅ 1998 not. 167 var omständigheterna de att en person begärde att från ett kommunalt aktiebolag, vilket enligt 1 kap. 9 § SekrL skulle jämföras med myndighet (se avsnitt 2.2.1), få ut bolagets korrespondens med dåvarande SKM under pågående skatterevision. Bolaget lämnade inte ut de begärda handlingarna och beslutet överklagades till kammarrätten. Denna ansåg att fråga var om allmänna handlingar men att de omfattades av sekretess enligt 9 kap. 1 § SekrL. Kammarrättens beslut överklagades till Regeringsrätten som inledningsvis konstaterade att det inte av bolagets beslut framgick om bolaget ansett att handlingarna inte var allmänna eller att de var allmänna men sekretessbelagda enligt någon bestämmelse i sekretesslagen.</p> <p>Regeringsrätten ansåg att fråga var om allmänna handlingar och anförde därefter: ”Enligt den bestämmelse som kammarrätten åberopat – 9 kap. 1 § första stycket sekretesslagen – gäller, såvitt här är av intresse, sekretess i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. – Av ordalydelsen framgår att den angivna bestämmelsen är tillämplig endast när handlingar begärs utlämnade från en sådan myndighet som har att bestämma skatt eller taxering eller fastställa underlag för skatt. Den kan inte tillämpas när någon begär att få ut handlingar från ett kommunalt aktiebolag som enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen skall jämföras med myndighet.”</p>
Handlingar i process rörande kommunalt aktiebolag eller kommun	Bestämmelserna i 9 kap. 1 § SekrL om sekretess för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden har inte ansetts tillämpliga på ett aktiebolag som enligt 1 kap. 9 § SekrL ska jämföras med myndighet vid tillämpningen av sekretesslagen med anledning av att en kommun utövar ett rättsligt bestämmande inflytande i bolaget (se RÅ 2002 ref. 24). Bestämmelserna har inte heller ansetts tillämpliga på en kommun (se RÅ 2001 not. 161). Yrkande av bolaget respektive kommunen om att förordnande om sekretess skulle meddelas i målen avslogs därför.
	Sekretessens styrka
Huvudregel	Skatteseekretessen är enligt huvudregeln absolut (se avsnitt 4.6). Detta innebär att det inte behöver föreligga någon risk för skada för att en uppgift ska vara hemlig. Om en uppgift är hänförlig till det sekretesskyddade området och ingen sekretessbrytande regel (se avsnitt 9) är tillämplig får uppgiften inte lämnas ut. Undantag

från huvudregeln om absolut sekretess gäller för

- uppgifter hos Tullverket
- uppgifter i mål hos domstol
- uppgifter som registreras hos annan myndighet med anledning av att ett beslut har överklagats hos domstol.

Tullverket

Uppgift hos Tullverket får lämnas ut om det står klart att så kan ske utan att den enskilde som uppgiften rör lider skada eller men. Här gäller alltså ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess (se avsnitt 4.6 och 6.5).

Mål hos domstol

En uppgift i mål hos domstol är sekretessbelagd endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Det raka skaderekvisitet, som innebär en presumtion för offentlighet (se avsnitt 4.6), ska tillämpas på alla uppgifter som är av betydelse i målet. Uppgift som domstolen erhållit från annan myndighet behåller dock samma sekretess som den hade hos den myndighet som lämnade uppgiften till domstolen om uppgiften saknar betydelse i målet. Detta betyder att om SKV överlämnar en akt med deklARATIONER och revisionspromemorior till länsrätten så kommer alla uppgifter i akten som inte hör till saken att omgärdas av absolut sekretess även hos domstolen. För uppgifter som den skattskyldige lämnat till rätten gäller alltid det raka skaderekvisitet.

Domstolsakt hos SKV

Av RÅ 1981 2:57 framgår att även SKV ska tillämpa domstolssekretessen på uppgifter i domstolsakten när denna tillfälligt förvaras hos verket, t.ex. för yttrande (se avsnitt 8.2).

Uppgifter i diariet med anledning av överklaganden

För de uppgifter som registreras hos en myndighet enligt 15 kap. 2 § första stycket 3 eller 4 SekrL med anledning av att ett beslut har överklagats till domstol gäller ett rakt skaderekvisit (se avsnitt 3.1.2). Denna bestämmelse medför att SKV i regel inte behöver utelämna eller särskilja klagandens namn eller ärendemeningen i diariet.

Beslut på skatteområdet

Offentliga beslut

Beslut som innebär att skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms liksom beslut som innebär att underlag för bestämmande av skatt fastställs är enligt 9 kap. 1 § tredje stycket SekrL undantagna från sekretessen (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 260). De beslut som härigenom kommer att omfattas av offentlighet är bl.a. beslut om

- debitering
- fastighetstaxering

- fastställande av indirekt skatt
- inkomst- och förmögenhetstaxering
- skyldighet att betala arbetsgivaravgifter
- slutlig skatt.

Det anförda innebär att även förvaltningsdomstolarnas domar som tas in i ett ärende i nämnda verksamhet är offentliga eftersom de utgör beslut.

Uppgifter ur domar

Högsta domstolen har i ett mål (dom meddelad den 22 oktober 2003, mål nr B 2788-02) prövat frågan om en handling som innehåller uppgifter som hämtats från offentliga skattebeslut och skattedomar är hemlig om den fogas till ett skatteärende i vilket sekretess råder. Domstolen, som ansåg att handlingen var hemlig enligt 9 kap. 1 § första stycket SekrL, anförde bl.a. följande: ”Visserligen har uppgifterna i allt väsentligt hämtats från beslut varigenom skatt bestämts eller underlag för bestämmande av skatt fastställts, men detta förhållande innebär inte att uppgifterna inte skulle vara sekretessbelagda när de förekommit i annat sammanhang än i själva besluten. Redan utformningen av tredje stycket ger vid handen att det bara är själva besluten som avses ... och denna innebörd av beslutsoffentligheten följer också av sekretesslagens allmänna systematik. ... Uppgifter som är offentliga i ett sammanhang kan sålunda mycket väl vara hemliga när de förekommer i ett annat sammanhang.”

Vad ingår i beslutet?

Ett beslut består av såväl själva slutet som motiveringen. Att ett beslut är offentligt innebär därför att båda delarna blir offentliga. Däremot ingår en avvikande – skiljaktig – mening inte i beslutet och förblir, rätt hanterad, dvs. om den inte fogas till beslutet, således hemlig (se avsnitt 5.2.6).

De flesta beslut offentliga

Som framgår av uppräkningsdelen ovan är de flesta besluten inom skatteverksamheten offentliga, eftersom de innebär att skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller att underlag för bestämmande av skatt fastställs.

Förhandsbesked, dispenser m.m.

Vissa beslut är som framgår av 9 kap. 1 § tredje stycket SekrL uttryckligen undantagna från offentligheten trots att de utgör beslut som innebär att skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller att underlag för bestämmande av skatt fastställs. Detta undantag gäller beslut som meddelas i ärende om förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga och om beskattning av utländska experter, forskare eller andra nyckelpersoner när beslutet har fattats av Forskarskattenämnden.

Som lagtexten har utformats ger den vid handen att denna uppräkningsdelen är uttömmande. I SKV:s verksamhet förekommer emel-

lertid åtskilliga ärendetyper som kan hänföras till kategorin dispenser och som mycket liknar dem som nämns i lagrummet. Det är svårt att förstå vilka skäl som har föranlett en sådan skillnad i sekretesshänseende.

Enligt det lagförslag som remitterades till Lagrådet skulle inte sekretess gälla för ”beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs” (prop. 1979/80:2 Del A s. 423 och 260). Lagrådet konstaterade att beslutsoffentligheten inte avsågs ”omfatta beslut i ärende om förhandsbesked i taxerings- eller skattefråga eller beslut om dispens från annars tillämpliga föreskrifter om beskattning”. Lagrådet anförde vidare: ”Sådana beslut är för närvarande sekretesskyddade enligt 17 § tredje och fjärde styckena SekrL och avsikten är alltså att behålla sådan sekretess. Stadgandet bör omformuleras så att den avsedda innebörden kommer till tydligt uttryck” (s. 471 f). Departementschefen godtog i princip Lagrådets bedömning (s. 497) och anförde att bestämmelsen borde ”utformas så att det i en uppräknings anges samtliga beslut som är underkastade sekretess”.

Avsikten torde således ha varit att även beslut i andra dispensärenden ska vara hemliga (s. 260). Genom den utformning som lagtexten fått måste rättsläget emellertid anses vara det att endast de i bestämmelsen uppräknade besluten blir sekretessbelagda trots att de utgör beslut som innebär att skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller att underlag för bestämmande av skatt fastställs.

**Deklarationsans
stånd**

Undantaget från sekretessen gäller, som framgår ovan, bara beslut som innebär att skatt bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs. Därigenom kommer andra beslut inom verksamheten, t.ex. beslut om anstånd med avlämnande av självdeklaration, att bli sekretesskyddade.

Fastighetsinnehav

Anteckning i fastighetslängden av uppgift om en fastighets ägare sker inte som ett led i fastighetstaxeringen och uppgiften saknar betydelse vid bedömningen av vem som rätteligen är ägare till fastigheten (se RÅ 1969 Fi 821 och RRK 1972 K 1:4). Uppgiften om ägare ingår således inte i fastighetstaxeringsbeslutet. Detta innebär att uppgift om en persons fastighetsinnehav som söks fram med utgångspunkt i ägarens namn inte är offentlig (se Kammarrättens i Jönköping dom den 1 juni 1994, mål nr 643-1994).

**Beslut om säkerhet
för skalbolag**

Enligt 11 kap. 11 a § SBL ska, om en fysisk person avyttrar ett skalbolag, under vissa förutsättningar beslut om storleken av säkerhet med anledning av ingiven skalbolagsdeklaration fattas. Om en juridisk person avyttrar ett skalbolag får, enligt 11 kap.

11 b § SBL, ett motsvarande beslut om säkerhet fattas.

Det är svårt att se att nämnda beslut är sådana beslut som avses i 9 kap. 1 § tredje stycket SekrL, dvs. beslut ”varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs”. Ett beslut om storleken av säkerhet är därför inte offentligt.

Vad ingår i ett beslut?

Beslut och avvikande mening

Ett beslut består av såväl själva slutet som motiveringen till detta (se avsnitt 5.2.5).

Avvikande – skiljaktig – mening

En avvikande – skiljaktig – mening hör, rätt hanterad, dvs. om den inte fogas till beslutet, inte till beslutet och omfattas således inte av beslutsoffentligheten (se avsnitt 5.2.5).

Vad ingår i ett taxeringsbeslut

I prop. 1989/90:74 s. 299 diskuterade föredraganden vad som ska anses ingå i ett taxeringsbeslut och således bli offentligt. Föredraganden konstaterade bl.a. att ”en uppgift om den framräknade inkomsten av en viss förvärvskälla är offentlig men att de separata uppgifterna om inkomster eller avdrag i förvärvskällan är sekretessbelagda”. Grunden för denna uppfattning var enligt föredraganden ett ”synsätt, där den framräknade inkomsten av en förvärvskälla anses utgöra ett delbeslut som tillsammans med andra bildar ett taxeringsbeslut eller också att uppgiften ses som en sorts motivering – och därmed också offentlig – till det yttersta beslutet om taxerad och beskattningsbar inkomst”. Föredraganden menade vidare att man kan säga att ”det rör sig om att göra en rimlig avvägning av krav från motsatta håll, å ena sidan att hela underlaget för taxeringen inte kan vara offentligt och å andra sidan att offentligheten bör gälla mer än beloppen för taxerade och beskattningsbara inkomster”.

Förmögenhets- taxeringen

Enligt regeringens uppfattning (se Finansdepartementets beslut den 10 mars 1983, dnr 321/83) är uppgift om förmögenhet sekretessbelagd om förmögenhetsskatt inte ska utgå.

Fastighets- taxeringen

Som konstaterats i avsnitt 5.2.3 ingår fastighetstaxeringen i det sekretesskyddade området, dvs. sekretess råder inom den verksamhet som avser taxering.

Av 9 kap. 1 § tredje stycket SekrL (se avsnitt 5.2.5) följer att beslut om fastighetstaxering är offentliga. Se avsnitt 7 beträffande sekretess för fastighetsdeklaration.

Revisions- promemoria

Enbart den omständigheten att en revisionspromemoria eller något annat dokument omnämns i ett beslut medför inte att hela den åberopade handlingen kommer att ingå i beslutet och därmed omfattas av beslutsoffentligheten. I stället gäller att ett på detta sätt utformat beslut inte uppfyller kravet i 20 § FL på beslutsmo-

tivering. Det räcker inte att tala om att det i ett annat dokument finns skäl för att fatta ett visst beslut utan skälen måste återges i själva beslutet.

Om den åberopade revisionspromemorian tas in som en bilaga till beslutet kommer den att ingå i detta. Motiveringskravet kan då, åtminstone formellt sett, möjligen anses vara uppfyllt. Emellertid medför ett sådant förfarande att revisionspromemorian tillförs beslutet och i sin helhet blir offentlig. Detta är i flertalet fall olämpligt. I stället måste i beslutet noga anges de omständigheter som framkommit vid revisionen och som åberopas till stöd för beslutet. Därigenom blir dessa uppgifter – men inga övriga – offentliga. Dessutom ger ett på detta sätt utformat beslut bättre information till den skattskyldige om vad som ligger bakom beslutet (se JO:s beslut den 14 mars 1989, dnr 1134–1985).

**Deklarations-
ingivande**

En uppgift om att en deklARATION har kommit in eller inte har kommit in omfattas inte av något beslut. Det är därför ingen offentlig uppgift.

När måste ett beslut lämnas ut?

För myndigheterna är det av stor praktisk betydelse att kunna avgöra när ett beslut blir allmän handling, dvs. vid vilken tidpunkt det måste lämnas ut till den som begär att få ta del av det.

**Offentlighets-
principen**

För det stora flertalet av SKV:s beslut råder som framgår ovan (se avsnitt 5.2.5) ingen sekretess. Att besluten inte är skyddade av sekretess innebär i dessa fall att de inte längre omfattas av tystnadsplikt. Det innebär emellertid inte alltid att de omedelbart måste lämnas ut. Offentlighetsprincipen innebär ju endast en rätt att ta del av allmän handling i de delar den inte omfattas av sekretess. Det är således först när beslutet förekommer i en allmän handling som det uppkommer någon skyldighet för myndigheten att lämna ut det. Reglerna i tryckfrihetsförordningen om när en handling blir allmän är därför av väsentlig betydelse. Dessa regler har utförligt beskrivits i avsnitt 2.

**När allmän
handling**

I flertalet fall fattas grundläggande beslut om årlig taxering genom automatiserad behandling med stöd av 4 kap. 2 a § TL. Debiteringsbeslut fattas nästan utan undantag genom automatiserad behandling med stöd av 28 § skattebetalningsförordningen (1997:750). De ifrågavarande besluten förses genom ett tekniskt förfarande med ett "lås" så att de inte senare kan ändras på annat sätt än genom ett omprövningsbeslut eller ett beslut om taxeringsåtgärder enligt 4 kap. 23 § TL eller ett beslut om debiteringsåtgärder enligt 11 kap. 20 § SBL. Sådana beslut signeras inte varför de inte kan knytas till någon bestämd beslutsfattare. I stället anses de enligt 17 § andra stycket förordningen

(2003:1106) med instruktion för Skatteverket fattade av generaldirektören (jfr även prop. 1993/94:224 s. 21 och prop. 1994/95:93 s. 25). Att "låsning" har skett framgår genom att det i beskattningsdatabasen finns en anteckning om att slutskatteuppgifter är uttagna. När denna anteckning föreligger kan taxerings- och debiteringsuppgifterna sägas ingå i en allmän handling, nämligen beskattningsdatabasen, och de måste därmed lämnas ut.

I de fall SKV avviker från en självdeklaration antecknas beslutet på en pappersbaserad handling, utom då beslutet får fattas genom automatiserad behandling (se ovan) och meddelas genom anmärkning på skattsedeln för slutlig skatt. Den särskilda beslutshandlingen, som är beslutsbärare avseende de uppgifter som den omfattar, blir allmän och offentlig när den expedieras. Registreringen i beskattningsdatabasen av avvikelsebeslutet innebär att grundläggande beslut också fattas beträffande övriga registrerade uppgifter, dvs. de uppgifter som inte beslutas i den särskilda beslutshandlingen, och att beskattningsdatabasen är beslutsbärare beträffande dessa uppgifter. I och med att avvikelsebeslutet registreras blir dessa uppgifter offentliga.

Den omständigheten att myndigheten fattat beslut i en pappersbaserad handling framgår av anteckning i beskattningsdatabasen. När denna anteckning föreligger kan beslutsuppgifterna sägas ingå i en allmän handling, nämligen beskattningsdatabasen, och de måste därmed lämnas ut.

Skattedeklaration

Av 11 kap. 16 § SBL, jämförd med 1 kap. 4 § SBL, framgår att ett beslut om skatt eller avgift anses ha fattats i enlighet med en skattedeklaration om denna har lämnats i rätt tid och på rätt sätt. Vidare gäller enligt 11 kap. 18 § SBL, i det fallet att redovisning av skatten eller avgiften har kommit in vid en senare tidpunkt, att beslut anses ha fattats i enlighet med redovisningen om inte ett omprövningsbeslut har meddelats dessförinnan. Redan när skattedeklarationen respektive redovisningen har kommit in återfinns därför beslutet om skatt eller avgift i en allmän handling och beslutet blir därmed offentlig vid denna tidpunkt.

Undantag från skattesekretessen enligt skattedatabaslagen

Uppgifter som får lämnas ut

Den i princip absoluta sekretessen på skatteområdet gäller också uppgifter i beskattningsdatabasen. Enligt 9 kap. 1 § fjärde stycket SekrL får emellertid utan hinder av sekretessen uppgift lämnas till enskild i enlighet med vad som föreskrivs i skattedatabaslagen.

I 2 kap. 5 § SdbL anges vilka uppgifter som får lämnas ut från

databasen till en enskild, om det inte av särskild anledning kan antas att den enskilde som uppgiften avser eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Följande uppgifter får lämnas ut:

- namn och personnummer
- organisationsnummer, namn, firma och juridisk form samt i fråga om handelsbolag och andra juridiska personer sådana uppgifter om huvudkontor och säte som avses i 2 kap. 2 § SBL
- registrering enligt skattebetalningslagen samt särskilt registrerings- eller redovisningsnummer
- på vilket sätt den preliminära skatten ska betalas för en fysisk person
- registrering av skyldighet att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter
- slag av näringsverksamhet
- beslut om likvidation eller konkurs.

Som framgår ovan gäller bestämmelsen i skattedatabaslagen med ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Detta innebär att uppgifterna i princip är offentliga (se avsnitt 4.6).

Adressuppgift för fysisk person

Till skillnad mot vad som gällde enligt den av skattedatabaslagen ersatta skatteregisterlagen (1980:343), får uppgift om adress för fysisk person inte lämnas ut från beskattningsdatabasen. Däremot får SKV – i alla dess verksamhetsområden – i likhet med andra myndigheter, enligt 2 kap. 8 § FdbL, ha direktåtkomst till bl.a. sådan adressuppgift i folkbokföringsdatabasen.

För folkbokföringsuppgifter gäller ett kvalificerat rakt skaderekvisit (se avsnitt 4.6) vilket, som sagts ovan, innebär att några hinder mot att lämna ut adressuppgift i princip inte föreligger (se avsnitt 6.1).

Särskild sekretessprövning

Det ska noteras att uppgifter om en fysisk person kan vara markerade för särskild sekretessprövning, s.k. sekretessmarkering. Denna markering motsvarar i princip den hemligstämpling som enligt 15 kap. 3 § SekrL kan åsättas en allmän handling (se avsnitt 3.2). Markeringen omfattar alla uppgifter om en person och ska fungera som en varningssignal så att en noggrann prövning sker innan några uppgifter om personen lämnas ut. Om sekretessmarkering, se vidare avsnitt 6.1.

9 kap. 2 § sekretesslagen

I 9 kap. 2 § SekrL finns bestämmelser om sekretess i vissa ärenden som har anknytning till, men ändå ligger något vid sidan om,

den verksamhet som regleras i 9 kap. 1 §.

Sekretess i tre fall

Enligt paragrafens första stycke gäller sekretess i ärenden om revision eller annan kontroll i fråga om bl.a. skatt, kompensation för eller återbetalning av skatt och anstånd med erläggande av skatt för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen är absolut med de undantag som följer av andra stycket. Undantagen är desamma som enligt 9 kap. 1 § SekrL (se avsnitt 5.2.4), nämligen uppgifter hos Tullverket och i mål hos domstol samt uppgifter som med anledning av överklagande hos domstol registreras hos annan myndighet. Begreppet skatt har samma betydelse som i 1 § (se avsnitt 5.2.2) och med skatt jämföras de avgifter som avses i 1 § andra stycket.

Kontrollärende

Punkt 1 rör i första hand särskilt ärende om kontroll beträffande skatt eller säkringsåtgärd i samband med sådan kontroll. Med "särskilt ärende" avses här revision m.m. som inte ingår som ett led i ett taxerings-, beskattnings- eller avgiftsärendeärende utan är ett fristående förfarande. Revisioner ingår numera emellertid nästan utan undantag som en integrerad del i förfarandet som leder fram till ett taxerings-, beskattnings- eller avgiftsbeslut. Eftersom sekretess således i flertalet fall råder enligt 9 kap. 1 § SekrL och inte enligt 9 kap. 2 § för revisionspromemorior och liknande handlingar har sekretessfrågor rörande dessa handlingar behandlats i avsnitt 5.2.3. Se nedan beträffande utlämnande av uppgift i ärende om revision till konkursförvaltare.

Som exempel på ärenden som avses i punkt 1 kan vidare nämnas ärenden enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter och enligt lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet.

Av tredje stycket i paragrafen framgår att också besluten i de ärenden som avses i punkt 1 omfattas av sekretess. Det innebär att beslut om t.ex. taxeringsrevision och granskningsledares interimistiska beslut enligt 15 § lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet blir hemliga.

Kompensation för eller återbetalning av skatt

Punkt 2 avser ärenden om kompensation för eller återbetalning av skatt, t.ex. enligt förordningen (1994:224) om återbetalning av mervärdesskatt och vissa punktskatter till hjälporganisationer, utländska beskickningar m.fl. Stadgandet avser inte sådan återbetalning av skatt efter omdebitering som följer av t.ex. domstols beslut om nedsättning av taxeringarna, utan endast återbetalning av skatt när återbetalningen utgör ett självständigt ärende. Enligt tredje stycket i paragrafen undantas beslut i sådana ärenden från sekretessen.

Anståndsärende	Punkt 3 angår ärenden om anstånd med erläggande av skatt. Enligt tredje stycket är besluten i dessa ärenden offentliga.
Mål hos domstol samt uppgift i diarium	Av 9 kap. 2 § andra stycket SekrL följer att rakt skaderekvisit ska tillämpas i fråga om uppgifter i mål hos domstol samt för uppgift som med anledning av överklagande hos domstol registreras i annan myndighets diarium.
Konkursförvaltare	Se avsnitt 7 beträffande utlämnande av uppgift i ärende om revision till förvaltare i den reviderades konkurs.

Skattebetalning

Vad avses med skattebetalning	Med skattebetalning avses i detta avsnitt huvudsakligen verksamhet som regleras i skattebetalningslagen (1997:483).
Särskilda problem	Besvarandet av frågan om vilka sekretessregler som gäller i SKV:s verksamhet inom skattebetalningsområdet medför speciella problem. Dessa har sin grund i att varken sekretesslagen eller dess förarbeten i någon större omfattning nämner denna verksamhet och att den omfattar ett mycket stort antal ärenden och verksamheter av vitt skilda slag. Någon sådan enhetlig reglering av sekretessen som kan sägas gälla inom exempelvis taxerings-, process- och revisionsområdena föreligger inte för skattebetalningsområdet. I stället måste man för varje slag av ärende eller verksamhet som är hänförlig till detta område göra en bedömning av i vilken utsträckning de uppgifter som förekommer omfattas av sekretessen på skatteområdet, av andra sekretessregler eller om de saknar sekretesskydd. Nedan tas därför upp vissa allmänt förekommande ärendetyper. En del av dessa kommenteras också i andra avsnitt.
Preliminär och slutlig skatt	Verksamhet som avser fastställande av särskild beräkningsgrund, vilket slags preliminärskatt någon ska betala (A- eller F-skatt), vilken skattetabell som ska vara tillämplig samt jämningsärenden inklusive ärenden om förtida återbetalning måste hänföras till sådan skatteverksamhet som avses i 9 kap. 1 § SekrL. Uppgifter som förekommer i denna verksamhet är således sekretesskyddade. Besluten är offentliga i enlighet med huvudregeln i 9 kap. 1 § tredje stycket SekrL. Det sagda måste anses gälla även ärenden som mynnar ut i att en ansökan om F-skatt avslås eller, som utvecklas nedan, återkallas.
Återkallelse av F-skattsedel	Enligt 4 kap. 2 § SBL ska den preliminära skatten betalas genom skatteavdrag – A-skatt – eller enligt särskild debitering – F-skatt eller särskild A-skatt, s.k. SA-skatt. Av 4 kap. 4 § SBL framgår att F-skatt betalas av den som har fått en F-skattsedel. I 4 kap. 5 § SBL stadgas att särskild A-skatt betalas av den skattskyldige efter beslut av SKV.

När en F-skattsedel återkallas (4 kap. 13 § SBL) varken kan eller ska den skattskyldige i princip längre betala F-skatt. SKV beslutar – om debiteringen helt eller delvis ska kvarstå – att den skattskyldige i stället ska betala SA-skatt eller i undantagsfall A-skatt. Beslutet om återkallelse av F-skattsedel innefattar således ett borttagande av den debiterade F-skatten, dvs. ett beslut om debitering av preliminärskatt. Beslutet utgör – annorlunda uttryckt – normalt ett debiteringsbeslut som innebär att den debiterade F-skatten ersätts av en annan debitering. Det förhållandet att det i normalfallet inte utfärdas någon ny – ”fysisk” – skattsedel annat än på begäran av den skattskyldige bör inte påverka denna bedömning eftersom skattsedeln i princip endast är en form av beslutsunderrättelse.

Debitering av skatt ingår i sådan verksamhet som avses i 9 kap. 1 § första stycket SekrL (se avsnitt 5.2.3). Handlingarna och uppgifterna i ärendet om återkallelse av F-skattsedel är därför hemliga. Ett beslut om debitering av preliminär skatt är däremot offentligt enligt 9 kap. 1 § tredje stycket SekrL (se avsnitt 5.2.5). Eftersom ett beslut om återkallelse av F-skattsedel enligt vad som sägs ovan utgör ett beslut om debitering av preliminärskatt är det offentligt. Detta innebär att bl.a. också beslutsmotiveringen (se avsnitt 5.2.5), som ska innehålla skälen till återkallelsen, är offentlig.

**Anstånd med
erläggande av
skatt**

Sekretess gäller för uppgifter i ärenden som rör anstånd med erläggande av skatt enligt 9 kap. 2 § första stycket 3 SekrL. Enligt lagrummets andra stycke är beslut i dessa ärenden offentliga. Se även avsnitt 3.1.2.

Skattedeklaration

Arbetet med granskning av skattedeklarationer ingår i det enligt 9 kap. 1 § SekrL sekretesskyddade området.

Uppgifter som inhämtas vid revision som avser skatter eller arbetsgivaravgifter är hemliga enligt 9 kap. 1 eller 2 § SekrL, liksom beslut om sådan revision.

Beslut om fastställande av storleken av skatter och arbetsgivaravgifter är offentliga enligt 9 kap. 1 § tredje stycket SekrL. Som redovisats i avsnitt 5.2.7 framgår av 11 kap. 16 § SBL, jämförd med 1 kap. 4 § SBL, att ett beslut om skatt eller avgift anses ha fattats i enlighet med en skattedeklaration om denna har lämnats i rätt tid och på rätt sätt. Av avsnittet framgår vidare, i det fallet att redovisning av skatten eller avgiften har kommit in vid en senare tidpunkt, att beslut enligt 11 kap. 18 § SBL anses ha fattats i enlighet med redovisningen om inte ett omprövningsbeslut har meddelats dessförinnan. Redan när skattedeklarationen respektive redovisningen har kommit in föreligger därför ett offentlig beslut

om skatt eller avgift.

Det sagda innebär att skattedeklarationens uppgifter om storleken av mervärdesskatt att betala eller få tillbaka, om avdragen skatt och om arbetsgivaravgifter är offentliga medan uppgifterna om underlagen för mervärdesskatt att betala eller få tillbaka, för den avdragna skatten och för arbetsgivaravgifterna omfattas av sekretess enligt 9 kap. 1 § SekrL.

Kravverksamhet

För uppgifter i den verksamhet hos SKV som skulle kunna kallas kravverksamhet råder ingen sekretess. Den del av skattebetalningsverksamheten som avser indrivning av tidigare beslutade skatter och avgifter ryms inte under 9 kap. 1 § SekrL. Detta innebär att t.ex. uppgifter om huruvida skatt betalats in eller inte och uppgifter om betalningsanmaningar inte omfattas av sekretess enligt 9 kap. 1 §. Enligt 9 kap. 19 § råder emellertid inom exekutionsväsendet sekretess med ett omvänt skaderekvisit (se avsnitten 4.6 och 6.3) för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i mål eller ärenden angående bl.a. indrivning. Sådana uppgifter är, med vissa undantag, hemliga om det inte står klart att de kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

Ackord m.m.

Ärenden rörande ackord måste anses ingå i begreppet "kravverksamhet". De omfattas därför inte av sekretess. När det gäller frågan om hur normalt sekretessbelagda handlingar, t.ex. självdeklarationer, ska behandlas, se avsnitt 2.2.2 vid kantrubriken Gåvoskatteärenden m.m.

**Arbetsgivaransvar,
12 kap. 1 och 2 §§
SBL**

Med arbetsgivaransvar avses det ansvar för arbetstagarens skatt som enligt 12 kap. 1 § första stycket SBL (bestämmelsen ersätter 75 § första stycket uppbördslagen, 1953:272) och 12 kap. 2 § SBL åvilar den som underlåtit att göra föreskrivet skatteavdrag eller som gjort skatteavdrag men inte betalat in beloppet.

Frågan om sekretess i ärende rörande arbetsgivaransvar enligt 75 § första stycket uppbördslagen har prövats av Regeringsrätten i RÅ 1988 ref. 152. Enligt Regeringsrättens uppfattning var ett sådant ärende inte av den arten att det i och för sig hörde till verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Handlingarna i ett ärendet var därför enligt Regeringsrätten i vart fall inte hemliga på den grunden att de hörde till ärendet.

I 1 kap. 4 § andra stycket 1 SBL föreskrivs att belopp som någon annan än den skattskyldige är betalningsskyldig för enligt skattebetalningslagen jämställs med skatt. Vidare föreskrivs i 11 kap. 1 § andra stycket 1 SBL att beslut om betalningsskyldighet enligt 12 kap. SBL utgör beskattningsbeslut. Med hänsyn till innebörden av nämnda bestämmelser bör ärenden om arbetsgivar-

ansvar enligt 12 kap. 1 § SBL – i motsats till vad som enligt Regeringsrättens dom gällde för sådana ärenden enligt 75 § uppbördslagen – anses ingå i verksamhet som skyddas av sekretess enligt 9 kap. 1 § första stycket SekrL. Detsamma bör gälla ärenden om arbetsgivaransvar enligt 12 kap. 2 § SBL.

Med hänsyn till att beslut i de nu aktuella ärendetyperna innebär ställningstagande såväl till vem som är betalningsskyldig som till beloppets storlek är det rimligt att anse att de utgör sådana beslut som omfattas av beslutsoffentligheten enligt 9 kap. 1 § tredje stycket SekrL.

**Företrädaransvar,
12 kap. 6 och
6 a §§ SBL**

Med företrädaransvar avses det ansvar som enligt 12 kap. 6 § första stycket eller 6 a § SBL kan göras gällande mot den som företräder en juridisk person.

Beslut i ärenden om företrädaransvar fattas enligt 12 kap. 7 § SBL av allmän förvaltningsdomstol. SKV fattar således inte beskattningsbeslut enligt 12 kap. 1 § SBL i dessa ärenden. Med hänsyn till stadgandet i 1 kap. 4 § andra stycket 1 SBL – där det, som redovisats ovan, sägs att belopp som någon annan än den skattskyldige är betalningsskyldig för enligt skattebetalningslagen jämföras med skatt – bör emellertid även dessa ärenden anses ingå i verksamhet som skyddas av sekretess enligt 9 kap. 1 § SekrL.

Ett domstolsbeslut i ett företrädarärende är offentligt enligt 9 kap. 1 § tredje stycket SekrL även om det tillförts det i och för sig sekretesskyddade företrädarärendet hos SKV.

**Ansvar enligt
12 kap. 3, 5 och
8–9 a §§ SBL**

Det som sagts ovan vid kantrubriken ”Arbetsgivaransvar, 12 kap. 1 och 2 §§ SBL” om sekretess i verksamheten och om offentlighet för beslut bör anses gälla även i fråga om ärenden rörande ansvar enligt

- 12 kap. 3 § SBL för den som i sin näringsverksamhet betalar ut ersättning för arbete till någon som har eller åberopar en F-skattsedel utan att göra anmälan till SKV trots att sådan skyldighet föreligger
- 12 kap. 5 § SBL för den som betalat ersättning till någon som bedriver näringsverksamhet och som har en A-skattsedel eller saknar skattsedel på preliminär skatt om ersättningen avser arbetet inom näringsverksamheten
- 12 kap. 8 § SBL för redare om någon annan arbetsgivare för sjömän än redare har fast driftställe i Sverige bara på fartyg
- 12 kap. 8 a § SBL för delägare i handelsbolag
- 12 kap. 8 b § SBL för näringsidkare som ingår i mervärdeskattegrupp om gruppchefen har underlåtit att göra en

föreskriven betalning av mervärdesskatten

- 12 kap. 9 § SBL för dödsbo för skatt som skulle ha betalats av den avlidne eller av boet
- 12 kap. 9 a § SBL för värdepappersfond som nybildats genom att en värdepappersfond har sammanlagts eller delats enligt 33 a § lagen (1990:1114) om värdepappersfonder.

Utrikessekretess

Avtal med främmande stat m.m.

Allmänt

I de dubbelbeskattningsavtal och avtal om handräckning i skatteärenden som Sverige har träffat med andra länder finns så gott som alltid klausuler om utbyte av uppgifter mellan länderna. Avtalen innehåller också regler om hur mottagarlandet ska behandla de uppgifter som lämnas av ett annat land enligt avtalet.

Information från Sverige

I 9 kap. 3 § första stycket SekrL föreskrivs att sekretess enligt kapitlets 1 och 2 §§ också gäller i ärende om handräckning eller bistånd, som svensk myndighet lämnar åt myndighet eller annat organ i främmande stats eller mellanfolklig organisations motsvarande verksamhet, i den mån avtal om detta har träffats med den andra staten eller mellanfolkliga organisationen.

Bestämmelsen avser ärenden där Sverige i enlighet med ett avtal lämnar information till en annan stat eller till t.ex. EU (prop. 1992/93:120 s. 26). Ett sådant ärende kan ju inte gärna hos den svenska myndigheten hänföras till skatteverksamhet av det slag som avses i 9 kap. 1 § SekrL eller till något sådant särskilt kontrollärende som 9 kap. 2 § SekrL handlar om. Uppgifter som förekommer i ett handräcknings- eller biståndsärende av detta slag blir således inte hemliga direkt genom de grundläggande reglerna om skatteseekretess i 9 kap. 1 och 2 §§ SekrL. Om emellertid uppgiften lämnas för att i den mottagande staten eller hos den mellanfolkliga organisationen användas i verksamhet som svarar mot den som avses i dessa paragrafer så gäller enligt bestämmelsen i 9 kap. 3 § första stycket SekrL samma sekretessregler för uppgifterna som skulle ha gällt i skatteverksamhet i Sverige.

Information till Sverige

I 9 kap. 3 § andra stycket första meningen SekrL regleras vad som gäller när Sverige tar emot uppgifter från en annan stat eller en mellanfolklig organisation på grund av ett avtal om uppgiftsutbyte. I bestämmelsen föreskrivs att sekretess gäller, i den mån avtal om detta har träffats med den andra staten eller mellanfolkliga organisationen, hos myndighet i verksamhet som avses i 9 kap. 1, 2 och 19 §§ SekrL för sådan uppgift om enskilda per-

sonliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet. De verksamheter som således träffas av den nämnda bestämmelsen i 9 kap. 3 § SekrL är bl.a. SKV:s beskattningsverksamhet och verksamhet inom exekutionsväsendet med mål eller ärende angående utsökning och indrivning samt verksamhet enligt lagen (1986:436) om näringsförbud.

Bestämmelsen i 9 kap. 3 § andra stycket andra meningen SekrL innebär att de sekretessbrytande reglerna i 14 kap. 1–3 §§ SekrL inte får tillämpas i fråga om uppgifter som Sverige med stöd av ett skatteavtal har tagit emot från en annan stat om det strider mot sekretessreglerna i det aktuella avtalet.

Domstolar

Enligt 12 kap. 3 § andra stycket och 4 § andra stycket SekrL är svenska domstolar skyldiga att förordna att sekretessen enligt 9 kap. 3 § andra stycket SekrL ska bestå för sådana uppgifter som har erhållits med stöd av ett skatteavtal om det skulle strida mot avtalet att uppgifterna röjs. Det sagda gäller såväl uppgifter som förebringats i domstolen som uppgifter som tagits in i en dom eller ett annat beslut. Regeln har kompletterats med en bestämmelse i 5 kap. 1 § RB som innebär att svenska domstolar är skyldiga att hålla sina förhandlingar inom stängda dörrar om det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgifter som är sekretessbelagda enligt 9 kap. 3 § SekrL och det skulle strida mot avtal som avses i den bestämmelsen att uppgiften röjes vid förhandlingen.

Europeiska unionen

Förordningar och direktiv

EU-rättsliga materiella sekretessregler finns såväl i förordningar som i direktiv. En förordning har generell tillämpning och är bindande i sin helhet samt är direkt tillämplig i alla medlemsstater. Den träder i kraft uteslutande genom att den publiceras i EU:s officiella tidning "Official Journal" och den ska tillämpas i sin gemenskapsrättsliga form – ord för ord – av medlemsstaternas domstolar och förvaltningsmyndigheter. En förordning får inte transformeras till eller inkorporeras med nationell rätt. Direktiv är bindande i fråga om det resultat som ska uppnås men överlämnar åt medlemsländerna att välja form och metod för implementeringen av dem.

Föredraganden anförde i prop. 1994/95:112 s. 20 att – såvitt kunde bedömas – de sekretessregler som intagits i förordningar och som fanns i dittills beslutade direktiv svarade mot bestämmelser i sekretesslagen. Föredraganden anförde vidare: "Över huvud taget skiljer sig de intressen som enligt svensk rätt bedöms som skyddsvärda inte mycket från motsvarande intressen i gemenskapsrätten." För sekretessregler i hittills utfärdade förordningar finns alltså en motsvarande reglering i sekretesslagen vilket

innebär att det i de fallen finns en faktisk dubbelreglering, dels i den direkt tillämpliga EU-regeln, dels i den svenska sekretesslagen. Föredraganden konstaterade vidare att en ”sådan dubbelreglering är ... ganska naturlig eftersom ... de skyddsvärda intressena är desamma ur svensk och ur gemenskapsrättslig synpunkt liksom de typer av verksamhet där uppgifterna förekommer”. Härfter anförde föredraganden (prop. s. 20 f.): ”Om det inom gemenskaperna skulle komma att utfärdas en direkt tillämplig sekretessregel som saknar motsvarighet i den svenska sekretesslagen får övervägas om det finns ett svenskt intresse av en motsvarande reglering i sekretesslagen. Saknas ett sådant intresse och sekretesslagen inte ändras uppstår en diskrepans mellan direkt tillämplig gemenskapsrätt och sekretesslagens reglering. I en sådan situation gäller likafullt den gemenskapsrättsliga regeln. Skulle det mot förmodan bli aktuellt att tillämpa en sådan regel i Sverige bör det kunna ske på ett sätt som står i samklang med sekretesslagens bestämmelser för liknande slag av uppgifter.”

I 2 kap. 2 § andra stycket TF stadgas att en begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinns lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Lagrådet ifrågasatte (prop. 1994/95:112 s. 49) om tillämpning av en EU-rättslig bestämmelse angående sekretess är väl förenlig med nämnda bestämmelse i tryckfrihetsförordningen och med syftet bakom den. Lagrådet konstaterade emellertid avslutningsvis att utifrån ”vad som anförts i remissprotokollet förefaller det ... som om det knappast är fråga om något praktiskt problem”.

På s. 21 i propositionen anfördes att regeringen delade Lagrådets bedömning att en bristande överensstämmelse mellan de båda rättssystemen i något enstaka fall kan komma att uppstå i framtiden. Föredraganden anförde vidare att en sådan brist – som skulle bestå i att det saknas en hänvisning i den svenska sekretesslagen till den nya EU-rättsliga bestämmelsen – kan avhjälpas genom att sekretesslagen ändras så att även denna nya regel får en motsvarighet i lagen.

Sekretessprövning

I prop. 1994/95:112 s. 29 anförde föredraganden: ”Vid en bedömning av om en uppgift som erhållits från en annan stat eller en mellanfolklig organisation kan lämnas ut eller inte kan avsändarens uppfattning i sekretessfrågan visserligen inte avgöra om uppgiften skall hållas hemlig. Avsändarens intresse av sekretess kan däremot ha betydelse för skadeprovningen i det enskilda fallet. Om den främmande staten eller den mellanfolkliga organisationen anser att en överlämnad uppgift är hemlig kan det givetvis vara ett skäl för att anse att ett utlämnande, med lagrum-

mets ord, 'stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser.'” Föredraganden fortsatte (s. 29 f): ”När det gäller uppgifter som regeringen eller någon annan myndighet erhåller från en EU-institution eller från en annan medlemsstat kan utrymmet för öppenhet vara mer begränsat. Men även beträffande sådana uppgifter skall ovillkorligen prövas om ett utlämnande kan medföra skada. Det förhållandet att avsändaren tämligen rutinmässigt åsätter handlingar någon form av anteckning om förtrolighet får inte i sig innebära att sekretess gäller här i landet. Det innebär, såvitt gäller handlingar från EU:s institutioner, att uppgifter som endast betecknas som *restricted* erfarenhetsmässigt har ett sådant innehåll att de i många fall bör kunna offentliggöras här. Beträffande uppgifter som betecknas som *confidential* eller *secret* får – som alltid enligt den svenska sekretesslagen – en bedömning ske i det enskilda fallet.”

Vilka svenska tjänstemän omfattas av EU-rättens sekretessregler

Den som är anställd av någon EU-institution är, i den egenskapen, endast skyldig att följa EU-rättens regler medan den som handlägger EU-frågor hos en svensk myndighet har att tillämpa den svenska sekretesslagen (prop. 1994/95:112 s. 30). Tveksamhet kan däremot råda beträffande svenska tjänstemän som tillfälligt eller mera kontinuerligt medverkar i EU:s kommittéväsende i vid mening. Föredraganden anförde (s. 30) i detta avseende följande: ”Regeringen anser att det avgörande måste vara på vems uppdrag den enskilde deltar i det gemensamma beredningsarbetet. Om han eller hon deltar i en personlig kapacitet av expert, såsom kan förekomma i expertkommittéerna under kommissionen, kan den svenska sekretesslagen knappast vara tillämplig. Om han eller hon däremot uppträder som företrädare för Sveriges regering, såsom regelmässigt är fallet i t.ex. arbetsgrupperna under rådet och inom det s.k. kommittologiväsendet, bör svensk rätt gälla. Detta är ett synsätt som motsvarar det som gäller för våra interna förhållanden (jfr 1 kap. 6 § sekretesslagen).”

Inspektion, kontroll och annan tillsyn

Allmänt

Skydd för myndighetens verksamhet

Sekretessregler som syftar till att skydda myndigheternas verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn återfinns i 4 kap. SekrL. Till skillnad mot vad som gäller för sekretessen enligt 9 kap. är kontrollsekretessen även riktad mot de enskilda som berörs av uppgifterna. Ändamålet med reglerna medför att sekretessen enligt detta kapitel upphör att gälla när kontrolländamålet säkrats. Kontrollsekretessen kommer således normalt att bli förhållandevis kortvarig. När det gäller skattekontroll är emellertid samtidigt reglerna i 9 kap. tillämpliga och denna sekretess

består även sedan kontrollsekretessen upphört.

Planerade kontrollåtgärder

4 kap. 1 § SekrL

Sekretess gäller enligt 4 kap. 1 § SekrL för uppgift angående planläggning och annan förberedelse för bl.a. revision eller annan granskning som myndighet har att företa. Planläggningen kan avse såväl granskning av enskilda företag som mer omfattande kontrollaktioner, t.ex. branschgranskningar.

Som bestämmelsen är formulerad – sekretess gäller ”för uppgift angående” – gäller sekretessen inte bara hos själva granskningsmyndigheten utan även hos andra myndigheter där uppgifterna kan förekomma, t.ex. hos domstol.

Skaderekvisitet

Skaderekvisitet har utformats så att en uppgift kan sekretessbeläggas, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Av detta skaderekvisit följer att en uppgift som ska användas vid flera granskningstillfällen inte får lämnas ut så länge uppgiften används i granskningsverksamheten. Utlämnande ska dock ske när uppgiften inte längre ska användas. Som ett exempel på uppgifter som kan komma att användas vid flera granskningstillfällen nämnde departementschefen (prop. 1979/80:2 Del A s. 138) checklistor för revision. Det bör betonas att sådana checklistor kan hållas hemliga endast i de fall kontrollsytet verkligen äventyras av att uppgifterna lämnas ut. Alltför självklara eller redan välkända checklistor, kan således inte hållas hemliga med stöd av detta lagrum.

Uppgifter om ambitionsnivåer

Det är svårt att hävda att uppgifter om ambitionsnivåer – dvs. uppgifter om när man inte ska granska eller vidta andra åtgärder – kan inrymmas i rekvisitet ”syftet med granskningsverksamheten motverkas”. Sådana uppgifter torde därför inte kunna hållas hemliga.

Pågående kontrollåtgärder

4 kap. 2 § SekrL

Enligt 4 kap. 2 § SekrL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till pågående granskning för kontroll bl.a. beträffande skatt eller avgift till staten eller kommun. Bestämmelsen täcker bl.a. uppgifter om säkringsåtgärder och beslut om taxeringsrevision eller annan granskning vid vilken säkringsåtgärder kan bli beslutade.

Genom bestämmelsens formulering – sekretess gäller ”för uppgift som hänför sig till” – gäller sekretessen i likhet med sekretessen enligt 4 kap. 1 § SekrL inte bara hos själva granskningsmyndigheten utan även hos andra myndigheter där uppgifterna kan förekomma, t.ex. hos domstol.

Skaderekvisitet	En förutsättning för att en uppgift ska kunna sekretessbeläggas är att det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs för dem som kontrollen avser. Denna formulering av skaderekvisitet leder till att sekretessen upphör när säkringsåtgärden har verkställts eller när sådan åtgärd inte längre är aktuell. En uppgift om betalningssäkring kan därför inte hållas hemlig enbart för att säkerställa betalning. Det speciella skaderekvisitet ”synnerlig vikt” innebär att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt.
Bestämmelsens syfte	Enligt departementschefens uttalande (prop. 1979/80:2 Del A s. 138 f) var tanken bakom regleringen ”att den skattskyldige inte skall kunna vänta med att avge deklaration för att, sedan han anmanats att avge deklaration, anpassa deklarationen till inkomna kontrolluppgifter”. Departementschefen fortsatte: ”Uttrycket 'pågående' kan alltså med hänsyn till bestämmelsens syfte inte ges alltför snäv innebörd.”
Rättsfall rörande pågående granskning	<p>I följande två rättsfall från Regeringsrätten ges exempel på den praktiska tillämpningen av sekretessbestämmelsen och av departementschefens återgivna uttalande i propositionen.</p> <p>I RÅ 84 2:93 begärde B under år 1984 att få ta del av kopior av de löneuppgifter som lagts till grund för skönstaxering av honom för inkomståret 1982. Skönstaxeringen hade skett på grund av att B inte hade avgett deklaration för inkomståret. Deklaration avseende inkomståret 1983 hade inte heller kommit in, varför en taxeringsrevision skulle vidtas beträffande B:s inkomstförhållanden under åren 1982 och 1983. Regeringsrätten ansåg inte att det förhållandet att en taxeringsrevision avseende inkomståret 1982 planerats innebar att en granskning kunde anses pågå. Handlingarna skulle därför lämnas ut.</p> <p>I RÅ 1986 ref. 18 begärde G att få ta del av den taxeringsavi som vid 1985 års taxering upprättats för honom. Dåvarande lokala skattemyndigheten avslog G:s begäran med motiveringen att granskning pågick.</p> <p>Regeringsrätten yttrande att en avvägning mellan sekretessreglerna i 4 kap. 2 § SekrL och reglerna om parts rätt till insyn i ett ärende enligt 14 kap. 5 § måste göras från fall till fall. Varken innehållet i taxeringsavin eller en jämförelse mellan taxeringsavin och G:s deklaration eller utredningen i övrigt gav anledning anta att ett utlämnande av taxeringsavin skulle ha försvårat det pågående taxeringsarbetet beträffande G. Sekretess gällde därför inte enligt 4 kap. 2 §. Inte heller förelåg sådant hinder mot utlämnande som avses i 14 kap. 5 § andra meningen SekrL, nämligen att det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse var av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjdes för</p>

parten. Regeringsrätten menade sammanfattningsvis att taxeringsavin borde ha lämnats ut.

Brottsbekämpande verksamhet

Enligt 5 kap. 1 § första stycket SekrL gäller sekretess – till skydd för myndighets brottsförebyggande eller brottsutredande verksamhet – för uppgift som hänför sig bl.a. till förundersökning i brottmål och åklagarmyndighets, polismyndighets, SKV:s eller Tullverkets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Enligt bestämmelsens tredje stycke gäller sekretess enligt bl.a. bestämmelsens första stycke även i annan verksamhet hos myndighet för att biträda bl.a. åklagarmyndighet, polismyndighet, SKV eller Tullverket med att förebygga uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om brott.

Som bestämmelsen är formulerad gäller sekretessen inte bara hos den myndighet där uppgiften initialt förekommer utan även hos andra myndigheter där uppgiften kan förekomma.

Brottsanmälan

Med stöd av den nämnda bestämmelsen kan, om skaderekvisitet är uppfyllt, sekretessen upprätthållas för t.ex. den utredning som legat till grund för en brottsanmälan av KFM eller SKV. Detta gäller även innan uppgifterna har kommit åklagarmyndighet eller polismyndighet till del. När det gäller brottsanmälan under pågående revision kan sekretess vidare följa av 4 kap. 2 § SekrL (se avsnitt 5.6.3).

Uppgifter som ligger till grund för en brottsanmälan inom skatteområdet måste vidare anses omfattas av sekretess – till skydd för den enskilde – enligt 9 kap. 1 eller 2 § SekrL. Stöd för denna uppfattning finns i Kammarrättens i Stockholm dom den 15 september 2003 (mål nr 5471–03).

Utredning och tillståndsgivning

Allmänt om sekretessreglerna

Enligt 8 kap. 6 § första stycket SekrL gäller, i den utsträckning som regeringen föreskriver det, sekretess i statlig myndighets verksamhet som består bl.a. i utredning och tillståndsgivning. Sekretessen gäller i nämnda verksamhet med ett rakt skaderekvisit (se avsnitt 4.6) för uppgift om bl.a. enskilda affärs- eller driftförhållanden och är absolut när det gäller andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndig-

hetens verksamhet.

I 2 § SekrF har regeringen, med stöd av den nämnda bestämmelsen, föreskrivit att sekretess gäller i den utsträckning som anges i bilaga till sekretessförordningen.

**Undantag från
låneförbudet m.m.**

I 12 kap. 7 § aktiebolagslagen (1975:1385) föreskrivs att ett aktiebolag i vissa fall inte får lämna penninglån till bl.a. den som äger aktier i eller är styrelseledamot eller verkställande direktör i bolaget eller annat bolag i samma koncern (det s.k. låneförbudet). I paragrafen föreskrivs vidare att låneförbudsbestämmelserna äger motsvarande tillämpning i fråga om ställande av säkerhet. Av 12 kap. 8 § första och andra styckena samma lag framgår att SKV under vissa förutsättningar får medge undantag från förbuden i den förstnämnda bestämmelsen.

Av punkt 123 i bilagan till sekretessförordningen framgår att den inledningsvis i detta avsnitt beskrivna sekretessen gäller i verksamhet som består i utredning och tillståndsgivning enligt 12 kap. 8 § första eller andra stycket aktiebolagslagen. Av bilagan framgår vidare att sekretessen inte gäller för beslut i sådana ärenden.

**Tillstånd att förvara
maskinläsbara
medier utomlands**

Enligt 7 kap. 2 § bokföringslagen (1999:1078) ska maskinläsbara medier som används för att bevara räkenskapsinformation förvaras i Sverige. Om det finns särskilda skäl får SKV enligt 7 kap. 4 § samma lag tillåta att förvaringen sker utomlands.

I punkt 124 i bilagan till sekretessförordningen föreskrivs att den inledningsvis i detta avsnitt beskrivna sekretessen gäller i verksamhet som består i utredning och tillståndsgivning enligt 7 kap. 4 § första stycket bokföringslagen. Av bilagan framgår vidare att sekretessen inte gäller för beslut i sådana ärenden.

Sekretessen på andra områden än skatteområdet

Folkbokföring

7 kap. 15 § första stycket SekrL

Enligt 7 kap. 15 § första stycket SekrL gäller sekretess i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning som regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen. Sekretess gäller även i verksamhet som avser förande av eller uttag ur sjömansregister. Sekretessen gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Olika register o.d.

Bestämmelserna gäller först och främst folkbokföringen och omfattar således uppgifter om enskildas personliga förhållanden som finns i de olika register o.d. som förs i verksamheten liksom naturligtvis i de skiftande slag av ärenden som förekommer i denna. Bestämmelserna är emellertid också tillämpliga på andra befolkningsregister som baserar sig på uppgifter från folkbokföringsmyndigheterna, t.ex. det centrala statliga person- och adressregistret SPAR, Riksförsäkringsverkets register över befolkningen och Statistiska centralbyråns register över totalbefolkningen.

Bestämmelserna gäller befolkningsregister som omfattar hela landet men också befolkningen i ett visst område. Däremot omfattas inte register som innehåller ett begränsat urval av befolkningen t.ex. körkortsregistret. Folkbokföringssekretessen gäller också, i den utsträckning regeringen föreskriver det, annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i 1 b § SekrF föreskrivit att folkbokföringssekretessen ska omfatta vissa i bestämmelsen uppräknade register, bl.a. Vägverkets vägtrafikregister samt Rikspolisstyrelsens centrala passregister.

Skaderekvisitet

Skaderekvisitet i bestämmelsen är kvalificerat rakt vilket innebär en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga (se avsnitt 4.6). Som förutsättning för att en uppgift ska kunna hållas hemlig gäller att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Föremålet för sekretessen är uppgift om enskilds personliga förhållanden. Det är helt klart att t.ex. en adressuppgift utgör ett personligt förhållande.

Såsom skaderekvisitet i 7 kap. 15 § SekrL är utformat kan skydd ges åt uppgifter av mer eller mindre ömtålig art men också åt uppgifter som normalt betraktas som harmlösa men som på grund av speciella omständigheter i det enskilda fallet är skyddsvärda.

Ömtåliga uppgifter

I prop. 1979/80:2 del A s. 211 har departementschefen som exempel på ömtåliga uppgifter nämnt uppgifter om ändrad konstillhörighet och i vissa fall uppgifter om börd och omyndighet.

Namn, adress o.d.

Uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd och nationalitet är normalt offentliga (prop. 1979/80:2 del A s. 210). Det måste således föreligga någon särskild anledning att anta att men uppkommer av ett utlämnande för att en sådan normalt sett harmlös uppgift ska få hållas hemlig. En sådan särskild anledning kan vara att vederbörande tjänsteman känner till att den som begär t.ex. en adressuppgift för en viss person ska använda denna för att trakassera vederbörande.

I RÅ 1990 not. 217 avslog Regeringsrätten en begäran från en person som vistades på kriminalvårdsanstalt att få uppgift om personnummer för anställda inom kriminalvårdsväsendet med stöd av 7 kap. 15 § SekrL (jfr RÅ 1989 not. 520 om sekretess i myndighets personaladministrativa verksamhet).

Nationalitet

Som exempel på särskild anledning har i förarbetena nämnts att uppgifter begärs om utlämningar av viss nationalitet. Tyder omständigheterna på att utlämnandet av en sådan förteckning kan leda till aktioner mot invandrarna som dessa uppfattar som hotande eller påtagligt obehagliga bör utlämnandet vägras (prop. 1979/80:2 del A s. 211).

Sekretessmarkering

Särskild anledning att vägra att lämna ut uppgifter om en person kan också föreligga i fall då markering för särskild sekretessprövning, s.k. sekretessmarkering, gjorts i folkbokföringsdatabasen. Ett typiskt fall då det kan bli aktuellt att föra in en sådan markering i databasen är när en persons adress bör hållas hemlig på grund av befarad personförföljelse. Markeringen innebär inte att uppgifter om personen i fråga är hemliga utan utgör endast en varningssignal för att säkerställa att en noggrann prövning görs innan en uppgift lämnas ut. En sekretessmarkering har således inte någon egen självständig rättslig betydelse. Markeringen, som också förs in i beskattningsdatabasen, överförs till de myndighetsregister som aviseras från folkbokföringsdatabasen.

I RÅ 1988 not. 785 fann Regeringsrätten att sekretess enligt

7 kap. 15 § SekrL förelåg för begärda ”mantalsuppgifter” (dvs. det som numera betecknas som folkbokföringsuppgifter) avseende en person som varit utsatt för grova brott och för vilken spärrmarkering (dvs. sekretessmarkering) införts i ”ADB-systemet för folkbokföring”.

I två fall där sökandena enligt dom hade rätt till umgänge med sina barn gjorde Regeringsrätten olika bedömningar rörande sekretessen för adressuppgifter. I RÅ 1994 not. 470 ansåg Regeringsrätten på grund av ”omständigheterna” att sökandens hustrus adress, för vilken sekretessmarkering hade införts, inte kunde lämnas ut. I RÅ 1994 not. 99 fann däremot Regeringsrätten att adressen, för vilken sekretessmarkering inte hade införts, för sökandens hustru och barn inte var föremål för sekretess.

Överklagande av beslut rörande sekretessmarkering

Frågan om vilken domstol som ska pröva ett överklagande över ett beslut att inte införa sekretessmarkering för en adress har prövats av Kammarrätten i Göteborg (K79 2:17). Kammarrätten konstaterade att det överklagade beslutet inte gällde dåvarande lokala skattemyndighetens vägran att lämna ut allmän handling och att vare sig tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen innehåller bestämmelser rörande det aktuella slaget av överklagande. Kammarrätten ansåg därför att 23 § i den då gällande instruktionen (1966:557) för lokal skattemyndighet skulle tillämpas vilket innebar att talan mot lokala skattemyndighetens beslut skulle föras hos länsstyrelsen om inget annat var föreskrivet.

Kammarrätten i Jönköping har i en dom den 17 december 2002 (mål nr 3663–2002) prövat ett överklagande från en person över en dåvarande SKM:s beslut att inte häva sekretessmarkeringen för personens hustrus och barns adresser. I sitt beslut anförde SKM bl.a. följande: ”Enligt skattemyndighetens ... mening är ett införande av sekretessmarkering i folkbokföringsregistret ... en inte överklagbar registreringsåtgärd.” Kammarrätten ansåg att SKM:s beslut, såsom det var formulerat, fick ses som en typ av administrativt beslut. Domstolen konstaterade att bestämmelserna i 22 a § FL inte gäller för ett sådant beslut. I stället fick 4 kap. 4 § i den då gällande förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen anses tillämplig vilket innebar att överklagandet skulle handläggas av dåvarande RSV.

Sökbegrepp

Vid sökning i folkbokföringsdatabasen får, enligt 2 kap. 10 § första stycket lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, uppgifter om födelseort, om person – make, barn, föräldrar, vårdnadshavare eller annan – med vilken den registrerade inom folkbokföringen har samband som är grundat på adoption eller om inflyttning från utlandet inte användas som sökbegrepp. Begreppet

födelseort avser utomlands födda.

Uppgift om medborgarskap får enligt bestämmelsens andra stycke användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt om medborgarskap inom eller utom EU.

Beträffande folkbokföringsdatabasen, se vidare avsnitt 10.5.3.

Delgivning

I avsnitt 9 finns en redogörelse för sekretesslagens regler om sekretess mellan myndigheter. Av speciellt intresse i detta sammanhang är bestämmelsen i 14 kap. 2 § tredje stycket (se avsnitt 9.3). Av denna följer att sekretess inte utgör hinder för att uppgift om enskilds adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till myndighet om denna behöver uppgiften för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). De nämnda uppgifterna får också lämnas ut till en stämningsman när denne utför delgivning på uppdrag av en myndighet (prop. 1984/85:109 s. 73 f.).

Av 7 kap. 26 § SekrL framgår att sekretess gäller i delgivningsverksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Indrivnings- ändamål

Som nämnts i samband med behandlingen av innebörden av begreppet men (avsnitt 4.6) kan också helt rättsenliga och acceptabla åtgärder vara att bedöma som men i sekretesslagens mening.

Att men ansetts föreligga då uppgifter begärts för indrivningsändamål framgår av rättsfallen RÅ 81 2:34 I och RÅ 85 Ab 203. I båda fallen hade ett inkassoföretag begärt uppgifter ur försäkringskassans register.

Det förstnämnda fallet rörde uppgifter om en försäkrads arbetsgivare och dennes telefonnummer. Regeringsrätten fann att de begärda uppgifterna rörde sådana personliga förhållanden för vilka sekretess gäller enligt 7 kap. 7 § SekrL om det kunde antas att den försäkrade skulle lida men om uppgifterna röjdes. Domstolen fann att uppgifterna inte kunde anses vara av sådan art att men redan på grund därav kunde antas uppkomma om uppgifterna röjdes. Det framgick emellertid i ärendet att uppgifterna skulle användas i samband med rättsliga åtgärder mot den försäkrade vid tingsrätt och KFM. Med hänsyn till den avsedda användningen av de begärda uppgifterna måste det, ansåg Regeringsrätten, antas att den försäkrade skulle lida men om uppgifterna röjdes. Regeringsrätten avlog därför inkassoföretagets begäran.

Utgången i det andra målet, som rörde adressuppgifter avseende två personer, blev densamma.

**”Särskild
anledning”**

Även om således sekretess kan föreligga för uppgift i försäkringskassans register då denna ska användas för indrivningsändamål är detta inte också fallet om uppgiften begärs för samma ändamål ur register i folkbokföringen. I prop. 1981/82:186 s. 55 uttalade föredraganden sålunda att sekretess normalt inte torde gälla i motsvarande fall för uppgift i folkbokföringsregister. Skälet härtill var enligt föredraganden att skaderekvisitet i 7 kap. 15 § SekrL till skillnad från det i 7 kap. 7 § innehåller kvalifikationen ”särskild anledning”.

Betydelsen av formuleringen särskild anledning har prövats av Regeringsrätten i rättsfallet RÅ 1989 ref. 51. Bakgrunden till prövningen var en begäran från en sökande att hos ett pastorsämbete få uppgift om vem som var far till en 8-årig flicka. Myndigheten avtog begäran med hänvisning till 7 kap. 15 § SekrL. Kammarrätten lämnade sökandens besvär utan bifall.

Sedan sökanden fullföljt sin talan uttalade Regeringsrätten: ”Bestämmelserna i 7 kap 15 § sekretesslagen förutsätter att en skadebedömning görs, vid vilken prövas om 'det av särskild anledning' kan antas att den enskilde eller någon honom närliggande lider men om uppgiften röjs. I vissa undantagsfall synes uppgiftens art och innehåll i sig kunna utgöra en sådan särskild anledning som avses i lagrummet, nämligen när det är fråga om en uppgift om ett personligt förhållande som kan anses utpräglat känslig (i prop. 1979/80:2 del A s. 211 nämns som exempel uppgift om ändrad könstillhörighet). I övrigt måste hänsyn tas till omständigheterna i det enskilda fallet innan det kan avgöras om tillräcklig grund för sekretess föreligger enligt lagrummet.”

Regeringsrätten fortsatte: ”Vad särskilt beträffar uppgifter om att någon är född utom äktenskapet eller är förälder till ett utom-äktenskapligt barn ger förarbetena till sekretesslagen knappast stöd för uppfattningen att uppgiftens art och innehåll i sig skulle utgöra tillräcklig grund för att hemlighålla uppgiften enligt 7 kap. 15 §. Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén ansåg att samhällsutvecklingen gått därhän att det inte längre kunde anses otillbörligt blottställa den enskilde eller någon honom närliggande om uppgifter av angivet slag släpptes fria (SOU 1975:22 s 277). Justitiedepartementets förslag till ny sekretesslag anknöt i det nu aktuella hänseendet nära till kommittéförslaget (Ds Ju 1977:11s 451). Först i senare förarbeten modifierades ståndpunkten. Departementschefen uttalade att paragrafen givetvis är tillämplig på mer ömtåliga uppgifter om personliga förhållanden som kan förekomma, såsom framför allt uppgifter om ändrad könstillhörighet men 'i vissa fall' också på uppgifter om börd, omyndighet m.m. (prop. 1979/80:2 del A s. 211).”

Härefter anförde Regeringsrätten: ”Av det sagda får anses följa

att en uppgift om börd inte får hållas hemlig enbart på den grunden att den anger att den enskilde är född utom äktenskapet eller är förälder till ett utomäktenskapligt barn. En ytterligare skadebedömning måste göras vid vilken hänsyn tas till omständigheterna i det aktuella fallet, t ex vem som begär uppgiften och syftet med hans eller hennes begäran. Även vad som är sedvana på orten kan få betydelse för bedömningen (jfr Norström–Sverne, *Offentlighet och sekretess i kyrkan*, s. 88).”

Regeringsrätten yttrade slutligen: ”Såvitt handlingarna i målet utvisar har pastorsämbetet grundat sin vägran att lämna ut de av Jan S begärda uppgifterna uteslutande på uppgifternas art och innehåll. Den skadebedömning på grundval av föreliggande omständigheter som enligt det nyss sagda måste ske innan frågan om utlämnande eller hemlighållande kan avgöras har inte företagits i målet. Det bör i första hand ankomma på pastorsämbetet att göra en sådan bedömning.”

Regeringsrätten undanröjde kammarrättens dom och pastorsämbetets beslut och återförvisade ärendet till pastorsämbetet.

Vid den förnyade prövningen hos pastorsämbetet uppgav sökanden att han önskade ta del av den aktuella uppgiften i egenskap av utredningskonsult men att han inte ville avslöja vem som var hans uppdragsgivare. Pastorsämbetet anförde bl.a. att mot ”bakgrund av att den personkrets till vilken uppgiften om faderskapet ska lämnas är så oklar och att det ej heller framgår i vilket syfte denna personkrets kommer att använda uppgiften” kunde den begärda uppgiften inte lämnas ut. Kammarrätten avlog besvären och Regeringsrätten ändrade inte kammarrättens dom (RÅ 1989 not. 481).

Kammarrätten i Jönköping prövade i en dom den 9 november 1993 (mål nr 5730–1993) innebörden av ”särskild anledning” i ett mål rörande en begäran från ett inkassoföretag om att få ut person- och adressuppgifter avseende nära anhöriga till en av företaget eftersökt person. Kammarrätten hänvisade till prop. 1981/82:186 s. 55 där det anföras att det inte finns ”något berättigat intresse av att gäldenärer skall kunna hålla sig undan från betalning genom att deras adresser hålls hemliga”. Kammarrätten anförde vidare: ”Detsamma måste även gälla vissa andra uppgifter av harmlöst slag såsom uppgifter om personnummer m.m. Vad gäller person- och adressuppgifter för anhöriga som inte själva är föremål för inkassoåtgärder gör sig däremot inte samma aspekter gällande. Med hänsyn till den avsedda användningen av de begärda uppgifterna finner kammarrätten tvärtom att det finns särskild anledning att anta att de närstående skulle lida men om uppgifterna röjs.”

Hur skaderekvisitet särskild anledning har tillämpats på uppgifter ur födelse- och dopboken framgår bl.a. av rättsfallen RÅ 1981 Ab 224 samt RÅ 1986 not. 34 och not. 35. I samtliga tre fall ansågs det föreligga särskild anledning anta att enskild kunde komma att lida men om uppgifterna röjdes.

Fingerade personuppgifter

I ärenden om fingerade personuppgifter gäller sekretess enligt 7 kap. 15 § andra stycket SekrL för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Om uppgift för vilken sådan sekretess gäller har lämnats till en annan myndighet, gäller sekretessen också där.

Skaderekvisitet är omvänt vilket innebär att huvudregeln är att uppgifterna omfattas av sekretess (se avsnitt 4.6).

Utlänningar

Vid sidan av de generella bestämmelserna i 7 kap. 15 § SekrL finns i 7 kap. 14 § särskilda bestämmelser till skydd för utlänningar. Enligt paragrafens första stycke gäller sekretess för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Bestämmelsen, som är tillämplig inom hela den offentliga förvaltningen omfattar varje slag av uppgifter som rör utlänningar, oavsett i vilket sammanhang de förekommer. Skaderekvisitet är rakt (se avsnitt 4.6).

Av uttrycket ”övergrepp eller annat allvarligt men” följer att endast relativt allvarlig skada ska leda till sekretess. Det krävs emellertid inte någon högre grad av sannolikhet för sådan skada för att sekretessen ska gälla. Det räcker att det föreligger en beaktansvärd risk härför. Dessutom fordras att risken för skada ska vara föranledd av förhållandet mellan utlänningen och något av de i lagrummet angivna subjekten, nämligen utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar (prop. 1979/80:2 Del A s. 209).

Skattebrott

Allmänt om SBE:s verksamhet

SKV:s brottsbekämpande verksamhet bedrivs av en särskild enhet inom myndigheten, SBE. I 1 § första stycket lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar finns den s.k. brottskatalogen som anger de brott som ingår i SBE:s brottsutredande och brottsförebyggande verksamhet. Enligt katalogen omfattar SBE:s verksamhet brott enligt

- skattebrottslagen (1971:69)
- 19 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (1975:1385)
- 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.
- folkbokföringslagen (1991:481)
- 11 kap. 5 § brottsbalken.

Om påföljden kan antas stanna vid böter och den misstänkte har fyllt 21 år och kan antas erkänna gärningen får SBE, enligt 3 § lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar, på eget initiativ utreda sådana brott som anges i brottskatalogen ovan. I fråga om dessa brott får SBE, enligt 4 § samma lag, vidare dels bedriva verksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken (s.k. under rättelseverksamhet), dels bedriva spaning.

Självständig verksamhetsgren

SBE har organisatoriskt sett en så fristående ställning inom SKV att den utgör en egen självständig verksamhetsgren i tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens mening (se avsnitt 2.2.2). Beskattningsverksamheten och den brottsutredande verksamheten bedrivs således inom i förhållande till varandra självständiga verksamhetsgrenar.

Enligt 1 kap. 3 § första stycket SekrL får en sekretessbelagd uppgift hos en myndighet inte röjas för en annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. Detta gäller enligt andra stycket i bestämmelsen även i förhållandet mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet.

Det sagda innebär att ett utbyte av sekretessbelagd information mellan SKV:s beskattningsverksamhet och brottsutredande verksamhet måste ske med stöd av sekretessbrytande regler.

Ändamålsprincipen

Det är viktigt att SKV gör klart för sig i vilket syfte en utredning företas. Följande uttalande av regeringen i prop. 1997/98:10 s. 43 belyser denna frågeställning: "Brottsutredning och skatteutredning har olika syften och regleras av olika regelverk. Bestämmelser om skatteutredning finns i skatteförfattningarna och syftar till att ta fram underlag för en korrekt beskattning. Brottsutredningsförfarandet regleras i första hand i rättegångsbalken och syftar till att ta fram underlag bl.a. för åklagarens ställningstagande till om åtal skall väckas. Myndigheten måste således inte endast iaktta de lagliga förutsättningarna för att vidta olika slag av utredningsåtgärder utan också syftet med den utredning som utred-

ningsåtgärden vidtas inom (ändamålsprincipen). En åtgärd i skatteutredningen får alltså vidtas endast i den mån den kan motiveras för att fullfölja syftet med den utredningen, dvs. att ta fram underlag för en korrekt beskattning. En åtgärd inom brottsutredningen får på motsvarande sätt vidtas endast i den mån den kan motiveras från brottsutredningssynpunkt. Det är alltså med andra ord inte tillåtet att, med stöd av regelverket för skatteutredningar, ta fram uppgifter som inte behövs i skatteutredningen men som polisen behöver i brottsutredningen eller vice versa. Ändamålsprincipen skall utgöra ett skydd för den enskilde.”

Sekretess till skydd för myndigheten

I SBE:s brottsutredande verksamhet gäller enligt 5 kap. 1 § första stycket SekrL, till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet, sekretess för uppgift som hänför sig till bl.a. förundersökning i brottmål och till verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretesskyddet gäller såväl för uppgifter i ett enskilt fall som för uppgifter av mera generell betydelse för brottspaning och brottsutredning. Även uppgifter i register som SBE använder i sin brottsbekämpande verksamhet omfattas av bestämmelsen, se dock nedan vid kantrubriken ”Underrättelseverksamhet”.

Skaderekvisitet är rakt (se avsnitt 4.6) och är utformat så att sekretess gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Med förundersökning avses förundersökning enligt rättegångsbalken. Med uttrycket ”verksamhet i övrigt” åsyftas brottsförebyggande och brottsbeivrande åtgärder i allmänhet utan någon anknytning till ett konkret fall. Det kan röra sig om resurs- och organisationsfrågor av stor betydelse, arbetsrutiner, spaningsmetoder m.m.

Sekretesskyddet vid förundersökningar gäller i princip fram till dess att åtal har väckts. Lägg en förundersökning ner upphör normalt sekretesskyddet. Sekretessen kan dock i sådana fall behållas för uppgifter som har generell betydelse för samhällets brottsbekämpande verksamhet (se RÅ 1990 not. 303).

Enligt 5 kap. 1 § andra stycket SekrL gäller sekretess bl.a. för uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Sekretessen gäller således med ett omvänt skaderekvisit (se avsnitt 4.6). Den underrättelseverksamhet som avses

definieras i den nämnda bestämmelsen på följande sätt: ”Skatteverkets verksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken”.

Som de nämnda bestämmelserna i 5 kap. 1 § första och andra styckena SekrL är formulerade gäller sekretess inte bara hos den myndighet, SBE, där uppgiften initialt förekommer utan även hos andra myndigheter där den kan förekomma.

Sekretess till skydd för den enskilde

I 9 kap. 17 § första stycket SekrL finns bestämmelser som syftar till att skydda enskilda som är involverade i brottsutredningar. I bestämmelsen stadgas sålunda att sekretess gäller – om inte annat följer av 9 kap. 18 § SekrL (se nedan) – för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och i SBE:s verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Beträffande förundersökning och uttrycket ”verksamhet i övrigt”, se vid föregående kantrubrik. Sekretess gäller enligt den förstnämnda bestämmelsen även bl.a. i register som förs av SKV enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag och i register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister

Skaderekvisitet är omvänt (se avsnitt 4.6) och är formulerat så att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

Enligt 9 kap. 18 § SekrL gäller sekretessen enligt 9 kap. 17 § första stycket SekrL bl.a. inte beslut huruvida åtal ska väckas, beslut om att förundersökning inte ska inledas och beslut om att förundersökning ska läggas ner. Vidare gäller att sekretessen enligt 9 kap. 17 § SekrL första stycket upphör att gälla om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal såvida inte uppgiften bl.a. uppenbarligen saknar betydelse i målet eller finns i handling som har erhållits från en annan myndighet där sekretess gäller för uppgiften.

Utlämnande från beskattningsverksamheten till SBE

Genom att SBE utgör en egen självständig verksamhetsgren inom SKV måste beskattningsverksamheten ha stöd i sekretessbrytande regler för att kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter till SBE. Sådana regler finns i 1 kap. 5 § och 14 kap. 1–3 §§ SekrL.

Av 1 kap. 5 § jämförd med 1 kap. 3 § andra stycket SekrL följer att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten eller själv-

ständiga verksamhetsgrenen inom samma myndighet ska kunna fullgöra sin verksamhet (se avsnitt 9.5). Det torde emellertid mera sällan kunna hävdas att ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter från beskattningsverksamheten till SBE skulle vara nödvändigt för att beskattningsverksamheten ska kunna fullgöras. Bestämmelsen i 1 kap. 5 § SekrL blir därför tillämplig endast i undantagsfall.

Brottsanmälan

Av 14 kap. 1 § SekrL jämförd med 1 kap. 3 § andra stycket samma lag framgår att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet eller annan självständig verksamhetsgren inom samma myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (se avsnitt 9.2.1).

I 17 § skattebrottslagen (1971:69) och 22 § taxeringsförordningen (1990:1236) finns bestämmelser om anmälningsskyldighet för SKV. Av dessa bestämmelser framgår att beskattningsverksamheten, med vissa undantag, ska göra anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt skattebrottslagen eller vissa andra lagar har begåtts. Anmälningsskyldigheten får fullgöras till SBE om det inte finns skäl att anta att brottet föranleder annan påföljd än böter och den misstänkte kan antas erkänna brottet och har fyllt 21 år. Som framgår av vad som sägs i föregående stycke finns inget hinder mot att sekretessbelagda uppgifter lämnas vid sådan anmälan som nu nämnts.

Andra brottsanmälningar än de som får göras till SBE måste göras till åklagaren direkt. Det finns ingen laglig möjlig att "slussa" anmälningarna via SBE till åklagaren. Om SBE begär hos beskattningsverksamheten att få ta del av anmälningar – eller uppgifter ur sådana anmälningar – som beskattningsverksamheten har lämnat till åklagaren måste ett utlämnande ske med stöd av en sekretessbrytande regel.

Det bör observeras att, som sägs i avsnitt 5.7, uppgifter som ligger till grund för en brottsanmälan måste anses omfattas av sekretess enligt 9 kap. 1 eller 2 § SekrL. Stöd för denna uppfattning finns i Kammarrättens i Stockholm dom den 15 september (mål nr 5471–03).

Uppgift som angår misstanke om brott

Enligt 14 kap. 2 § fjärde stycket SekrL jämförd med 1 kap. 3 § andra stycket samma lag hindrar inte sekretess att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till bl.a. åklagarmyndighet eller annan myndighet eller självständig verksamhetsgren inom samma myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter (se avsnitt 9.3). Av Ekosekretessutredningens betänkande "Ekonomisk brottslighet och sekretess" (SOU 1999:53) s. 139 framgår att SKV i dess brottsutredande verksamhet, dvs. SBE, är

en myndighet som har att ingripa mot vissa brott.

Som sägs vid kantrubriken ”Allmänt om SBE:s verksamhet” ovan får SBE, enligt 3 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar, på eget initiativ utreda vissa brott. En av förutsättningarna för detta är emellertid att påföljden inte kan antas bli annan än böter. Detta innebär att sekretessbelagda uppgifter i beskattningsverksamheten inte kan lämnas till SBE om de avser sådana brott som SBE på eget initiativ får utreda.

Enligt 2 § i den sistnämnda lagen kan åklagare som leder förundersökning anlita biträde av SBE. Åklagaren får enligt samma bestämmelse också begära biträde av SBE i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts. I sådana fall bör SBE ha samma möjligheter som åklagaren att med stöd av 14 kap. 2 § fjärde stycket SekrL få uppgifter från beskattningsverksamheten.

Generalklausulen

Enligt 14 kap. 3 § SekrL jämförd med 1 kap. 3 § andra stycket samma lag får sekretessbelagd uppgift lämnas till annan myndighet eller självständig verksamhetsgren inom samma myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (se avsnitt 9.4). Ett utlämnande till SBE torde i vissa fall kunna ske med stöd av denna bestämmelse, t.ex. i fall som avser mindre allvarliga brott.

Det bör observeras att de sekretessbrytande reglerna inte gör det möjligt för beskattningsverksamheten att inför en eventuell brottsanmälan diskutera ett konkret fall med SBE. För att en sådan diskussion ska vara tillåten måste alla uppgifter som gör att den enskilde kan identifieras vara anonymiserade.

Anmälningar från allmänheten

Till SKV kommer åtskilliga såväl öppna som anonyma anmälningar in från allmänheten. Har SKV:s beskattningsverksamhet tagit emot en anmälan som i själva verket kan bedömas beröra SBE får man se det som en felsänd anmälan eller möjligen som en anmälan både till beskattningsverksamheten och SBE. En sådan bör kunna lämnas över till SBE.

Underrättelseverksamhet

SBE får, enligt 11 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar, i sin underrättelseverksamhet endast behandla personuppgifter om en särskild undersökning som avser brott som anges i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar har inletts och det finns anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kommer att utövas. Med ”särskild undersökning” avses en undersökning i underrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda

åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott.

Enligt samma bestämmelse i lagen får personuppgifter också behandlas i sådant underrättelseregister som avses i lagen. Tillgängligheten av sådana uppgifter regleras i

- polisdatalagen (1998:622) jämförd med polisdataförordningen (1999:81)
- lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar jämförd med förordningen (1999:105) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar
- lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsutredande verksamhet jämförd med förordningen (2001:88) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsutredande verksamhet.

Den nämnda lagstiftningen innebär bl.a. följande.

Endast de personer inom SBE som arbetar med en särskild undersökning får, enligt 7 § förordningen (1999:105) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar ha direkt åtkomst till de uppgifter som behandlas automatiserat i undersökningen. Andra personer vid SBE får ta del av sådana uppgifter endast om uppgifterna kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning eller andra brottsbekämpande åtgärder.

Enligt 8 § polisdataförordningen (1999:81) och 7 § förordningen (2001:88) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsutredande verksamhet får uppgifter som behandlas automatiserat i en särskild undersökning i polisens respektive Tullverkets brottsbekämpande verksamhet lämnas ut till SBE under förutsättning att uppgifterna kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning eller andra brottsbekämpande åtgärder.

Under motsvarande förutsättningar får, enligt 8 § förordningen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar, uppgifter som behandlas automatiserat i en särskild undersökning hos SBE lämnas ut till en polismyndighet eller Tullverket.

Uppgifter ur polisens kriminalunderrättelseregister och Tullverkets underrättelseregister får enligt 10 § polisdataförordningen respektive 9 § förordningen om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsutredande verksamhet lämnas ut till SBE under förutsättning att uppgifterna kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i myndighetens brottsutredande verksamhet eller för andra brottsbekämpande åtgärder.

Under förutsättning att uppgifterna kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning eller för andra brottsbekämpande åtgärder får, enligt 10 § förordningen om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar, uppgifter ur ett underrättsregister hos SBE lämnas ut till Ekobrottsmyndigheten, en polismyndighet eller Tullverket.

Beträffande registerlagen avseende SBE:s verksamhet, se avsnitt 10.5.5.

Exekution

9 kap. 19 § SekrL

Inom exekutionsväsendet gäller enligt 9 kap. 19 § första stycket SekrL sekretess i mål eller ärenden angående utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen (1986:436) om näringsförbud, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

Sekretess gäller enligt den angivna bestämmelsen dock inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i ett pågående mål, eller i ett avslutat mål, om verkställighet för annan förpliktelse söks inom två år eller om verkställighet tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år.

Enligt bestämmelsens andra stycke gäller sekretess inte heller beslut i ett mål eller ärende.

Motsvarande sekretess gäller, enligt bestämmelsens tredje stycke, i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsköknings- och indrivningsdatabasen enligt lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet för uppgift som har tillförts databasen.

När KFM biträder annan myndighet

Den beskrivna sekretessen gäller även när KFM biträder annan myndighet med verkställighet av beslut, såsom t.ex. enligt lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet eller enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

Omvänt skaderekvisit

Sekretessen enligt 9 kap. 19 § SekrL omgärdas av ett omvänt skaderekvisit (se avsnitt 4.6). Detta innebär att sekretess råder om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Ett omvänt skaderekvisit innebär att huvudregeln är att sekretess gäller.

Som skäl för att ersätta det raka skaderekvisitet som tidigare gällde med det omvända anförde regeringen i prop. 2000/01:33 s. 187 bl.a. följande: ”Ett starkare sekretesskydd för uppgifter i den exekutiva verksamheten skulle leda till att uppgifter som erhålls

från skattemyndigheter inte med samma självklarhet som i dag skulle bli offentliga. Med ett starkare sekretesskydd kommer även andra myndigheter att bli mer benägna att lämna uppgifter som behövs i den exekutiva verksamheten och i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Det skulle också innebära ett bättre skydd för enskildas integritet, genom minskade möjligheter för utomstående att ta del av känslig information om de personer som är föremål för åtgärder från kronofogdemyndigheterna. Att införa ett starkare sekretesskydd för kronofogdemyndigheternas verksamhet, skulle således kunna innebära att man kommer tillrätta med de svårigheter som i dag finns vid informationsutbyte med andra myndigheter, men även att de enskilda som är föremål för kronofogdemyndigheternas åtgärder får ett starkare integritetsskydd.”

Undantag

Från den i 9 kap. 19 § SekrL stadgade sekretessen finns, som framgår ovan, några undantag.

För det första gäller inte sekretess för uppgift om förpliktelse i ett pågående mål. Med förpliktelse förstås sådant som gäldenären eller svaranden är skyldig att fullgöra eller tåla genom innehållet i ett domslut eller liknande. Ett mål får anses som pågående när det kommit in och registrerats i utsöknings- och indrivningsdatabasen. Ett mål är pågående till dess att det är färdigt att redovisas. Allmänna mål, s.k. A-mål, återredovisas normalt inte till sökanden varför sådana mål är pågående till dess att fordringen betalas eller preskriberas. Med allmänna mål avses enligt 1 kap. 6 § UB mål om uttagande av skatt, böter, vite, avgift och andra medel som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till. I annan lag kan föreskrivas att även mål om uttagande av någon annan fordran är allmänt mål.

För det andra gäller sekretess inte för uppgift om förpliktelse i ett avslutat mål om personen i fråga har varit föremål för ansökan om verkställighet vid flera tillfällen under en tvåårsperiod. Anledningen till detta undantag är att det har ansetts vara av stor betydelse för kreditupplysningsföretag och liknande att få uppgift om att en person är belastad med flera ansökningar.

Beslutsoffentlighet

Myndighetens beslut är undantagna från sekretess. Beslut som således är offentliga är beslut i mål och ärenden om t.ex. utmätning, avhysning samt handräckning och liknande åtgärder.

Konkursförvaltare

Se avsnitt 7 beträffande utlämnande av uppgifter till förvaltare i den reviderades konkurs.

**Utsöknings- och
indrivningsdata-
basen**

I 9 kap. 19 § tredje stycket SekrL föreskrivs att det omvända skaderekvisitet gäller också i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsöknings- och indrivningsdatabasen för uppgift som har tillförts databasen. Detta uttryckssätt innebär att den sekretess som gäller hos KFM ska tillämpas även hos en annan myndighet, t.ex. SKV, som har direktåtkomst till uppgifterna i utsöknings- och indrivningsdatabasen så länge uppgifterna finns i basen. Således kommer sekretess med ett omvänt skaderekvisit att gälla hos den sistnämnda myndigheten.

**Beskattnings-
databasen**

Av 9 kap. 1 § SekrL framgår att absolut sekretess gäller i myndighets verksamhet som bl.a. avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen för uppgift som har tillförts databasen. Formuleringen innebär, som framgår ovan, att den absoluta sekretessen som gäller hos SKV ska tillämpas även hos en annan myndighet, t.ex. KFM, som har direktåtkomst till uppgifterna i beskattningsdatabasen så länge uppgifterna finns i basen.

Om KFM gör ett utdrag ur registret eller använder uppgifterna ur detta på annat sätt i sin verksamhet blir sekretessbestämmelserna för KFM:s verksamhet i stället tillämpliga (prop. 1985/86:155 s. 27).

**Tillsynsmyndighet
i konkurs**

Tillsynsmyndighet i konkurs måste för att kunna fullgöra sin uppgift ges tillgång till alla de handlingar som rör konkursgäldenärens bo. Om gäldenären har drivit rörelse är det vanligt att det i konkursboet finns handlingar om avtal m.m. Dessa rör inte bara boet som sådant utan också andra med vilka gäldenären har ingått affärsförbindelser (prop. 1986/87:90 s. 434). I 8 kap. 19 § första stycket SekrL föreskrivs därför att sekretess gäller hos tillsynsmyndighet i konkurs för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada om uppgiften röjs, s.k. rakt skaderekvisit (se avsnitt 4.6). Bestämmelsen är inte tillämplig annat än i KFM:s egenskap av tillsynsmyndighet i konkurs och sekretessen omfattar endast uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden.

Av det nämnda styckets andra mening framgår vidare att uppgift får lämnas ut till enskild enligt vad som föreskrivs i konkurslagen (1987:672) utan hinder av sekretess. Skälen härtill har av departementschefen (prop. 1986/87:90 s. 435) utvecklats på följande sätt: ”Av 7 kap. 28 § andra stycket konkurslagsförslaget framgår att tillsynsmyndigheten är skyldig att på begäran lämna upplysningar om boet och dess förvaltning till bl.a. borgenärer, granskningsmän eller gäldenären. Det är enligt min mening klart att sekretessintresset inte skall kunna hindra dessa personer från att få upplysningar om boet och dess förvaltning.”

Beträffande uppgifter hos tillsynsmyndighet i konkurs vilka rör

misstanke om brott, se nedan vid kantrubriken ”Uppgift som rör misstanke om brott”.

Skuldsaneringslagen

Enligt 7 kap. 35 § SekrL gäller sekretess bl.a. hos KFM och domstol i ärende om skuldsanering för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller honom närstående lider men om uppgiften röjs. Av prop. 1993/94:123 s. 165 framgår att såväl uppgifter om t.ex. en persons sjukdomstillstånd som uppgifter om en persons ekonomi faller under begreppet personliga förhållanden. Sekretessen gäller inte beslut i ärendet.

Uppgift som rör misstanke om brott

Enligt 5 kap. 1 § första stycket SekrL gäller sekretess bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller åklagarmyndighets, polismyndighets, SKV:s eller Tullverkets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Enligt bestämmelsens tredje stycke gäller nämnda sekretess – som enligt kapitelrubriken främst har tillkommit med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott – också i annan verksamhet hos myndighet för att biträda bl.a. åklagarmyndighet, polismyndighet, SKV eller Tullverket med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndighet i konkurs och inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om brott. En förutsättning för sekretess är att det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Som bestämmelsen är formulerad gäller sekretessen inte bara hos den myndighet där uppgiften initialt förekommer utan även hos andra myndigheter där den kan förekomma.

I 9 kap. 17 § första stycket SekrL föreskrivs att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och i åklagarmyndighets, polismyndighets, SKV:s eller Tullverkets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessen – som är till skydd för den enskilde – gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men. Enligt 9 kap. 17 § andra stycket SekrL gäller nämnda sekretess också hos tillsynsmyndighet i konkurs för uppgift som angår misstanke om brott.

Någon uttrycklig bestämmelse om sekretess till skydd för enskild inom exekutionsväsendet för uppgift som angår misstanke om brott finns inte. Detta motiveras i prop. 2001/02:191 s. 37 med att något behov av en sådan bestämmelse inte föreligger eftersom sekretess med ett omvänt skaderekvisit ändå gäller för uppgifterna enligt 9 kap. 19 § SekrL.

Personaladministration

Sekretessen i en myndighets personaladministrativa verksamhet regleras i 7 kap. 11 § SekrL. I paragrafens två första stycken regleras den del av den personaladministrativa verksamheten som utgörs av personalsocial verksamhet. I paragrafens två sista stycken regleras sekretessen i övriga delar av den personaladministrativa verksamheten.

Personalsocial verksamhet

Enligt 7 kap. 11 § första stycket SekrL sekretessbeläggs dels uppgifter som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling, dels uppgifter om enskilds personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsulent eller annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter. För sekretess gäller ett omvänt skaderekvisit (se avsnitt 4,6), dvs. sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Med hänsyn till bestämmelsens ordalydelse gäller sekretessen för uppgifter rörande psykologisk undersökning eller behandling inte bara hos den myndighet där uppgifterna initialt förekommer utan även hos andra myndigheter där uppgifterna kan förekomma.

Kammarrätten ansåg i en dom den 19 juni 2001 (mål nr 3114–2001) att uppgifter om namnen på de jurister på en KFM som hade viss angiven kompetens i förvaltningsrätt och konkursrätt samt en namngiven persons betyg inom nämnda kompetensområden var av det slaget att de omfattades av sekretess enligt 7 kap. 11 § andra stycket SekrL.

Utvecklingssamtal

För övriga uppgifter om enskilds personliga förhållanden inom en myndighets personalsociala verksamhet, exempelvis uppgifter som kommer fram vid en tjänstemans utvecklingssamtal med sin chef, gäller sekretess enligt 7 kap. 11 § andra stycket med ett rakt skaderekvisit.

Övrig personaladministrativ verksamhet i allmänhet

Enligt 7 kap. 11 § tredje stycke SekrL gäller sekretess i en myndighets personaladministrativa verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds hälsotillstånd och för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av anställd. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit (se avsnitt 4.6). I ärenden om anställning eller disciplinansvar och för beslut i andra ärenden som avses i det nu aktuella stycket i bestämmelsen gäller dock ingen sekretess.

Regleringen innebär exempelvis dels att uppgifter om en anställds lön och preliminärskatteavdrag är offentliga, dels att – om skaderekvisitet är uppfyllt – uppgifter i personakten för en an-

ställd om dennes hälsotillstånd är hemliga.

**Våld eller annat
allvarligt men**

Enligt 7 kap. 11 § fjärde stycket första meningen gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Det raka skaderekvisitet (se avsnitt 4.6) – som dessutom är särskilt kvalificerat – innebär en mycket stark presumtion för offentlighet för de aktuella uppgifterna och bestämmelsen är tänkt att tillämpas endast i undantagssituationer (prop. 1986/87:3 s. 23).

**Personal hos vissa
myndigheter**

Enligt 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver, sekretess hos sådana myndigheter där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men för uppgift om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Av prop. 1993/94:165 s. 34 framgår att sekretesskyddet även omfattar adress och telefonnummer till sommarbostad.

Skaderekvisitet är omvänt (se avsnitt 4.6) vilket betyder att presumtionen är för sekretess för de ifrågavarande uppgifterna.

KFM och SKV

Regeringen har i 1 a § SekrF föreskrivit att sekretessbestämmelsen i 7 kap. 11 § fjärde stycket andra meningen SekrL ska gälla hos bl.a. KFM och SKV.

I en dom den 17 april 2002 (mål nr 1623–2002) ansåg Kammarrätten i Göteborg att sekretess enligt 7 kap. 11 § fjärde stycket SekrL förelåg för uppgifter om personnummer, bostadsadress och hemtelefonnummer för en anställd vid en dåvarande SKM. Sökanden uppgav att uppgifterna skulle användas i samband med att han skulle inleda en process i Arbetsdomstolen mot den anställde.

**Skattenämnds-
ledamöter**

Bestämmelserna i 7 kap. 11 § SekrL och 1 a § SekrF innebär att de nu ifrågavarande uppgifterna omfattas av sekretess med omvänt skaderekvisit inte bara avseende anställda hos SKV utan också avseende skattenämndsledamöter (jfr Kammarrättens i Stockholm dom den 12 april 1999, mål nr 1407–1999).

**Uppgifter om
tidigare anställda**

I RÅ 1998 ref. 54 uppgav sökanden att han som bevisning i ett mål i tingsrätten åberopat vittnesförhör med en kvinna som tidigare hade varit anställd hos en myndighet mot vilken han väckt skadeståndstalan vid en tingsrätt och att han begärt uppgifterna om kvinnans adress eller personnummer för att vidarebefordra dem till tingsrätten. Regeringsrätten fann att den omständigheten att kvinnan hade slutat sin anställning vid den aktuella myndigheten inte innebar att reglerna om sekretess i myndighetens personaladministrativa verksamhet hade upphört

att gälla för uppgifter om henne. Regeringsrätten ansåg emellertid, mot bakgrund av vad uppgifterna skulle användas till, att det stod klart att de kunde lämnas ut till sökanden utan risk för att kvinnan skulle lida men.

**Uppgift om
beslutsfattare**

Stadgandet i 7 kap. 11 § fjärde stycket SekrL ger inte utrymme för att hemlighålla vem som har fattat ett beslut i myndighetens personaladministrativa eller övriga verksamhet. En part exempelvis har ju ett berättigat intresse av att få veta vem som har handlagt hans ärende.

**Inte alltför snäv
tolkning**

Begreppet personaladministrativ verksamhet ska inte ges en alltför snäv tolkning. Som sådan verksamhet får betraktas också t.ex. förande av listor över var sådan personal finns tillgänglig som kan behöva tillkallas utom tjänstetiden, även när listorna förs på ett annat ställe än en personaladministrativ enhet hos myndigheten. Har en myndighet personal, som kan befaras bli utsatt för våld – inte därför att någon enskild vill hämnas vad han uppfattar som en oförrätt eller dylikt utan därför att någon kan ha ett intresse av att skada myndighetens verksamhet – kan uppgifter som rör denna personals personliga förhållanden också hållas hemliga med stöd av bestämmelsen (prop. 1986/87:3 s. 23).

**Personal-
ansvarsnämnden**

Om en myndighet i ett ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller i annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten från annan myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där gäller, enligt 13 kap. 2 § SekrL, sekretessen också hos den mottagande myndigheten. Hemliga handlingar, exempelvis deklARATIONER, som tillställs SKV:s personalansvarsnämnd (som prövar personalansvarsärenden avseende såväl SKV som exekutionsväsendet) kommer således att behålla sin sekretess hos nämnden.

Tull

**Omvänt
skaderekvisit**

Uppgifter hos Tullverket omfattas av bestämmelserna i 9 kap. 1 § SekrL. Till skillnad från skatteseekretessen som är absolut får uppgift hos Tullverket lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Eftersom huvudregeln således innebär presumtion för sekretess (omvänt skaderekvisit, se avsnitt 4.6) är dock utrymmet att lämna ut uppgifter därifrån starkt begränsat.

Tullkontroll

Sekretess enligt 9 kap. 2 § SekrL gäller annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte faller under 1 §. Den faktiska verksamheten, såsom rutinmässig fysisk kontroll av gods och transportmedel, faller under 2 §.

Sekretessen och parterna

I 14 kap. 4 § SekrL finns regler som innebär att sekretess till skydd för enskild inte gäller i förhållande till honom själv och att han kan helt eller delvis efterge sekretessen, dvs. han kan lämna sitt samtycke till att i och för sig sekretessbelagda uppgifter lämnas ut. Se dock vad som sägs nedan vid kantrubriken ”Tredje man”.

Undantag

Som framgår av bestämmelsen gäller det sagda dock inte om annat följer av andra regler i sekretesslagen. I t.ex. 7 kap. 3 § finns en bestämmelse som innebär att sekretess gäller gentemot en vård- eller behandlingsbehövande beträffande det egna hälso-tillståndet om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom.

Samtycke

JO har i ett ärende (1997/98:JO1 s. 328) tagit ställning till lämpligheten av en socialnämnds användning av blanketter som innefattade samtycke från en biståndssökande till att utredningskontakter togs. JO anförde i sitt beslut bl.a. följande: ”Att låta den enskilde underteckna en handling som ger handläggaren rätt att i föreliggande och kommande ärenden efter egen bedömning fritt ta ett antal utredningskontakter framstår som olämpligt. Att det av blanketten framgår att rätten att ta utredningskontakter är begränsad till sådana som behövs för att anskaffa ett godtagbart beslutsunderlag ändrar inte denna bedömning. – – – Frågan om vilka utredningskontakter som socialnämnden behöver ta och hur uppgifterna skall inhämtas bör bestämmas i samråd mellan handläggaren och sökanden.”

Utöver vad JO anført i sitt beslut kan konstateras att ett samtycke som ger en myndighet i princip fria händer att ta in den utredning den finner lämpligt ställer den myndighet från vilken uppgifterna begärs i en besvärlig situation när denna ska avgöra om samtycket omfattar de begärda uppgifterna eller inte.

Enskild

Med enskild menas i detta sammanhang, liksom i övrigt i sekretesslagen, såväl enskild fysisk person som enskild juridisk person.

Bestämmelserna i 9 kap. 1 § SekrL om sekretess för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden har inte ansetts tillämpliga

på ett aktiebolag som enligt 1 kap. 9 § SekrL ska jämföras med myndighet vid tillämpningen av sekretesslagen med anledning av att en kommun utövar ett rättsligt bestämmande inflytande i bolaget (se RÅ 2002 ref. 24). Bestämmelserna har inte heller ansetts tillämpliga på en kommun (se RÅ 2001 not. 161). Yrkande av bolaget respektive kommunen om att förordnande om sekretess skulle meddelas i målen avslogs därför. Slutsatserna i rättsfallen är således att vare sig den nu nämnda typen av aktiebolag eller kommuner är att betrakta som enskilda i sekretesslagens mening.

Tredje man

I allmänhet är det den person som berörs av uppgifter som finns hos en myndighet som förfogar över sekretessen. Ibland kan sekretessen emellertid också gälla till förmån för tredje man, t.ex. någon som har gjort anmälan mot den andre eller som annars kan bli utsatt för hot från denne. I så fall kan inte den som i första hand berörs av uppgifterna utan vidare få kännedom om dem. För att sekretessen ska kunna efterges i ett sådant fall krävs samtycke från båda berörda personer (prop. 1979/80:2 Del A s. 330).

Legal ställföreträdare

En fråga är vad som gäller när den till vars förmån sekretessen gäller har en legal ställföreträdare. Frågeställningen har behandlats i prop. 1979/80:2 Del A s.330 där bl.a. följande sägs: "Problemet torde vara mest uttalat när sekretessen avser personliga förhållanden. Tre fall torde kunna urskiljas. I fråga om den som på grund av bristande mognad eller rubbning av själsvärksamheten saknar all förmåga till bedömning av sekretessfrågan gäller att ställföreträdarens samtycke till utlämnande krävs och är tillräckligt. Beträffande t. ex. ungdomar måste å andra sidan, beroende på ålder och utveckling, vederbörandes eget samtycke många gånger vara tillräckligt. Häremellan ligger de fall då samtycke för utlämnande bör krävas både från den omyndige och hans ställföreträdare. Har omyndig som är i besittning av viss mognad och omdömesförmåga själv lämnat sekretessbelagda uppgifter t. ex. till läkare torde förmyndaren inte med stöd av 4 § kunna göra anspråk på att få kännedom om uppgifterna utan samtycke från myndlingen."

Det ska i sammanhanget noteras att sekretess för uppgift till skydd för en underårig enligt 14 kap. 4 § andra stycket SekrL även gäller i förhållande till vårdnadshavaren och inte får efterges av denne, om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren.

Förmyndare

Förmyndare för underårig kan vara bägge föräldrarna, en av föräldrarna, särskilt förordnad vårdnadshavare eller av rätten förordnad förmyndare (10 kap. 2, 3 och 5 §§ FB). Förmyndaren torde ha rätt att ta del av sådana sekretessbelagda beskattnings-

uppgifter som behövs för den förvaltning som åvilar denne (RÅ 1999 ref. 38).

Förvaltare

Ett förordnande av förvaltare enligt 11 kap. 7 § FB innebär enligt 9 § samma kapitel att den för vilken förvaltare förordnats förlorar sin rättshandlingsförmåga avseende de angelägenheter som förordnandet avser. Förvaltaren torde ha rätt att ta del av sådana sekretessbelagda beskattningsuppgifter som behövs för den förvaltning som åvilar denne (RÅ 1999 ref. 38).

God man

Att en god man förordnats med stöd av 11 kap. 4 § FB medför inte nödvändigtvis att den för vilken god man förordnats förlorar sin rättshandlingsförmåga. Den gode mannen får nämligen enligt 11 kap. 5 § FB – inom ramen för sitt förordnande – företräda huvudmannen endast om denne har samtyckt till rättshandlingen, om inte huvudmannens tillstånd hindrar att samtycke lämnas eller hans mening av annan orsak inte kan inhämtas. För utlämnande av sekretessbelagda uppgifter rörande huvudmannen, exempelvis ur dennes deklaration, till den gode mannen krävs därför i princip antingen att huvudmannen själv begär att få ut uppgifterna eller att han efterger sekretessen enligt 14 kap. 4 § SekrL.

En god man som förordnats enligt 11 kap. 4 § FB för att bevaka huvudmannens rätt och förvalta hans egendom ansågs i rättsfallet RÅ 1999 ref. 38 ha rätt att med stöd av 14 kap. 4 § SekrL få ut kopior av huvudmannens deklarationer i den utsträckning som behövdes för att han skulle kunna fullgöra sitt uppdrag. Orsaken till detta var att huvudmannen, på grund av sitt hälsotillstånd, inte bedömdes själv kunna begära att få del av sina deklarationer eller efterge den sekretess som gällde för dem.

Ombud

Kan en person själv efterge sekretessen föreligger inget hinder mot att hans ombud får ta del av uppgiften under förutsättning att den behövs i angelägenhet som omfattas av ombudets behörighet.

Part

I 16 § FL föreskrivs att en part har rätt att ta del av det som har tillförts hans ärende, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna rätt gäller dock med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § SekrL.

I 14 kap. 5 § SekrL finns bestämmelser om parts rätt till insyn i mål och ärenden hos domstol och annan myndighet. En grundläggande princip i ett rättssamhälle är att en part i ett mål eller ärende ska ha full insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för en domstols eller myndighets avgörande. Undantag från denna princip gäller dock om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift inte röjs. I sådant fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han ska kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan

allvarlig fara för det intresse som sekretessen ska skydda. Part har dock alltid rätt att ta del av dom eller beslut i målet eller ärendet.

I rättsfallet RÅ 1992 ref. 9 behandlas frågan om på vilket sätt en part – ett bolag – hade rätt att hos dåvarande SKM ta del av uppgifter i tre förhandsbesked som åberopats vid en taxeringsrevision hos bolaget. I målet anförde Regeringsrätten bl.a. följande: ”För att bolaget skall kunna ta till vara sin rätt är det ... väsentligt att bolaget ges möjlighet att bedöma på vad sätt förutsättningarna i de åberopade förhandsbeskeden överensstämmer med dem som gäller i bolagets fall. Skattemyndigheten har tillhandahållit bolaget två av förhandsbeskeden i avidentifierat skick och vidare vissa uppgifter om dessa och det tredje förhandsbeskedet. De uppgifter som på det sättet tillställts bolaget ger en klar bild av omständigheterna och ställningstagandena i de tre ärendena. Skattemyndigheten får därför anse härigenom ha tillgodosett bolagets behov av upplysning om det sekretessbelagda materialets innehåll.”

**Reglerna om
partsinsyn eller
TF:s regler**

I rättsfallet RÅ 2000 not. 197 var omständigheterna de att dåvarande SKM avslog, med åberopande av 7 kap. 15 § SekrL, en persons begäran om att få ta del av adressuppgifter rörande hans barn. Personen överklagade SKM:s beslut till kammarrätten och begärde att hos domstolen få ta del av de aktuella handlingarna. Kammarrätten uppfattade framställningen som en begäran om att få ta del av allmänna handlingar och avslog begäran med motiveringen att handlingarna omfattades av sekretess enligt 7 kap. 15 § SekrL. Personen överklagade kammarrättens beslut. Regeringsrätten ansåg att de begärda handlingarna innehöll sakuppgifter som var av betydelse för bedömningen i kammarrättens mål och att de därför måste anses ha tillförts målet. Med anledning därav utgjorde framställningen en begäran från part om att med stöd av 43 FPL få ta del av handlingar som tillförts målet och inte en framställning om att med stöd av 2 kap. TF få ta del av allmänna handlingar. Enligt Regeringsrättens uppfattning skulle därför frågan om hinder förelåg att lämna ut handlingarna ha prövats enligt bestämmelserna i 14 kap. 5 § SekrL och inte enligt 7 kap. 15 § samma lag.

I ärendet 2003/04:JO1 s. 389 behandlade JO en försäkringskassas handläggning av en parts begäran att få ta del av handlingarna i sin akt. JO anförde bl.a. följande: ”Rätten för part att ta del av material i sitt ärende följer ..., såvitt gäller allmänna handlingar som inte skall hållas hemliga, redan av TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet. Reglerna om partsinsyn omfattar emellertid även handlingar som ännu inte nått det stadium i handläggningen då de blir att anse som allmänna handlingar. De omfattar enligt huvudregeln även hemliga handlingar. Dessutom avser de utredningsmaterial av annat slag än handlingar. ...

Vilket regelsystem som skall tillämpas får avgöras utifrån den framställning som den enskilde har gjort. I det fall någon åberopat sin ställning som part som grund för att få ta del av en handling finns inget krav på att framställningen skall behandlas genast eller någon möjlighet till formliga avslagsbeslut. Däremot skall framställningen handläggas i enlighet med de allmänna regler som gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehandläggning (se 4 och 7 §§ FL). ... Oavsett vilket regelsystem som skall tillämpas skall myndigheten behandla en framställning om att få kopior av handlingar skyndsamt. Enbart det förhållandet att den som gjort framställningen är part i ärendet är givetvis inte skäl att ansökan skall behandlas med mindre skyndsamhet än om han inte är part.”

Företrädare för aktiebolag

Behörig företrädare för ett aktiebolag får ta del av sådana uppgifter rörande bolaget som omfattas av skattesekretessen. Detta innebär att bolagets styrelse, som grupp, och den som är behörig firmatecknare har rätt att ta del av nämnda uppgifter medan den som exempelvis är styrelseordförande eller aktieägare eller bådadera inte äger denna rätt om inte vederbörande är behörig firmatecknare. Den som i egenskap av behörig firmatecknare har undertecknat ett aktiebolags självdeklaration har inte rätt att ta del av deklarationen sedan uppdraget som firmatecknare har upphört.

Handelsbolagsdelägare

Av 2 kap. 17 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag framgår att var och en av bolagsmännen företräder bolaget om inte annat avtalats eller någon bolagsman av domstol skilts från rätten att företräda bolaget. Rätten enligt 2 kap. 4 § samma lag att sköta bolagets förvaltning påverkar i och för sig inte firmateckningsrätten, dvs. rätten att företräda bolaget (jfr Nial, Om handelsbolag och enkla bolag, 3 upplagan, s. 180 f.). Om en bolagsman har firmateckningsrätt har han således rätt att ta del av handelsbolagets deklaration med stöd av 14 kap. 4 § SekrL.

En bolagsman som inte har firmateckningsrätt kan med stöd av partsinsynsregeln i 16 § FL ta del av handelsbolagets deklaration i den utsträckning det behövs för att han ska kunna ta till vara sin rätt t.ex. vid fördelningen av handelsbolagets inkomst.

Ny innehavare av enskild firma

En ny innehavare av enskild firma har inte rätt att ta del av uppgifter i den förra ägarens deklaration, exempelvis näringsverksamhetsbilagor som rör den övertagna affärsrörelsen, utan dennes samtycke.

Konkursförvaltare och uppgifter i ärende om revision

Behörigheten som konkursförvaltare innebär endast en rätt att företräda borgenärernas gemensamma intresse. Med hänsyn härtill och då sekretessen för en revisionspromemoria avseende ett bolag som har försatts i konkurs gäller till förmån för de enskilda

bolagsmännen har en konkursförvaltare, utan särskilt stadgande därom eller samtycke från någon bolagsman, inte rätt att få ta del av uppgifter i en revisionspromemoria (RÅ 85 2:18 och RÅ 1988 not. 443).

Uppgifter i ärende om revision får, med stöd av bestämmelserna i 9 kap. 1 § fjärde stycket och 2 § fjärde stycket SekrL, lämnas ut till förvaltare i en reviderads konkurs utan hinder av sekretessen.

Reglernas ordalydelse ger endast utrymme för att lämna ut uppgifter i revisionsärendet. Detta innebär att en första förutsättning för ett utlämnande är att uppgifterna verkligen har tillförts revisionsärendet. Detta innebär i sin tur att SKV – när ett utlämnande aktualiseras – först måste ta ställning till om en viss uppgift ingår i revisionsärendet eller inte.

Det kan i sammanhanget förtjäna att påpekas att uppgifter som SKV förfogar över i ett pågående revisionsärende efter företagen utredning kan visa sig vara helt eller delvis felaktiga eller missvisande. Av det skälet bör SKV vid ett utlämnande av uppgifter i en pågående revision göra konkursförvaltaren uppmärksam på att utredningen hos SKV inte är avslutad och att uppgifterna till följd härav kan vara osäkra.

Av prop. 1993/94:165 s. 53 framgår att myndigheterna inte på eget initiativ ska lämna ut revisionspromemorior till en konkursförvaltare. Utlämnande ska i stället ske först efter det att denne har kommit in med en begäran. Även om således huvudregeln är att ett utlämnande till en konkursförvaltare har sin grund i dennes begäran kan det under vissa förhållanden i ett enskilt fall undantagsvis framstå som nödvändigt för SKV att självmant överlämna uppgifter till förvaltaren. Utlämnande bör då kunna ske med stöd av 1 kap. 5 § SekrL (se avsnitt 9.5).

Konkursförvaltare och uppgifter i exekutiv verksamhet

I 9 kap. 19 § fjärde stycket SekrL föreskrivs att sådana uppgifter inom exekutionsväsendet om enskild för vilka sekretess med ett omvänt skaderekvisit gäller får lämnas till förvaltare i den enskildes konkurs.

Konkursförvaltare och uppgifter ur förundersökning

Enligt 9 kap. 17 § sjunde stycket SekrL får uppgift ur en förundersökning lämnas till konkursförvaltare om uppgiften kan antas ha betydelse för konkursutredningen. Av prop. 2001/02:191 s. 62 framgår att bestämmelsen avser uppgifter även om andra än konkursgäldenären om de har betydelse för konkursutredningen.

Förbehåll vid utlämnande till konkursförvaltare

Enligt 14 kap. 10 § punkt 3 SekrL får förbehåll uppställas som innebär att mottagarens rätt att lämna uppgift vidare eller att utnyttja uppgiften inskränks. Se avsnitt 2.7.3 beträffande uppställande av sådant förbehåll vid utlämnande till konkursförvaltare.

Likvidator	<p>Enligt 13 kap. 29 § aktiebolagslagen (1975:1385) träder av domstol förordnad likvidator i styrelsens och verkställande direktörens ställe. Detta innebär att denne har samma möjligheter som andra företrädare för part att få ut hemliga handlingar.</p>
Fastighetsdeklaration	<p>I rättsfallet RÅ 1986 ref. 163 begärde en fastighetsägare att få ta del av den fastighetsdeklaration som förre ägaren lämnat. Såväl Landsarkivet som kammarrätten fann att bestämmelserna i 9 kap. 1 § SekrL utgjorde hinder mot att lämna ut deklARATIONEN. Regeringsrätten fann däremot att deklARATIONEN kunde lämnas ut och anförde: "Sekretessen för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden om taxering, vare sig fråga är om inkomst- eller fastighetstaxering, är motiverad av hänsyn till den enskildes integritet. Det är helt uppenbart att, när en fastighet bytt ägare, det är den nye ägaren som har ett behov av skydd mot utomståendes insyn i hans ekonomiska förhållanden såvitt avser den närmare beskaffenheten av hans fastighetsinnehav. Att den tidigare ägaren skulle kunna fritt förfoga över sekretessen med avseende på fastighetsdeklARATIONER som han avgivit under sin innehavstid – och exempelvis kunna medge utlämnande därav till envar – skulle innebära en så allvarlig urholkning av den nye ägarens skydd mot obehörig insyn i hans personliga eller ekonomiska förhållanden att det får anses uteslutet att det skulle vara lagens ståndpunkt. Sekretesskyddet för fastighetsdeklaration måste sålunda anses gälla till förmån för den aktuella ägaren. Därmed är emellertid inte givet att inte också den tidigare ägaren skulle kunna ha ett intresse för sekretesskydd för de uppgifter han lämnat under sin innehavstid. Detta synes emellertid kunna förekomma endast i sällsynta undantagsfall. Genom att han avhänt sig den fasta egendomen har den normalt upphört att vara en del av hans personliga eller ekonomiska förhållanden. Det får därför anses att sekretesskyddet i förevarande fall gäller endast till förmån för den aktuella ägaren av fastigheten."</p> <p>Det ska observeras att rättigheterna för den nye ägaren inträder först när denne genom ett civilrättsligt bindande avtal förvärvat fastigheten.</p>
Delägare	<p>I de fall då en fastighet har flera ägare kan det ifrågasättas huruvida sekretess gäller gentemot en delägare för en fastighetsdeklaration som avgetts av en annan delägare. En rimlig bedömning är att utlämnande till den delägare som inte avgett deklARATIONEN bör kunna ske med stöd av bestämmelserna i 14 kap. 4 § SekrL och i vart fall med stöd av bestämmelserna i 14 kap. 5 § SekrL.</p>
Skattereduktion för ROT-åtgärder	<p>Frågan om sekretess för uppgifter i ärenden enligt den numera upphävda lagen (1993:672) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus bör bedömas på samma sätt som sagts</p>

**Avlidens
deklaration**

ovan vid kantrubrikerna "Fastighetsdeklaration" och "Delägare".

Sekretess gäller även till förmån för avliden. I rättsfallet RÅ 85 2:62 begärde sonen (Olof E) till en avliden person att få ta del av den avlidnes deklarerationer avseende taxeringsåren 1972–1981. Sonen angav som skäl för att få ta del av deklarerationerna att han behövde dem för kontroll av en bouppteckning som upprättats efter att sökandens mor uppgett boet. Regeringsrätten lämnade besvaren utan bifall med följande motivering: "Bestämmelserna i 9 kap sekretesslagen avser sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur. Bestämmelsen i 1 § första meningen innebär att sekretess gäller för bl.a. uppgift i självdeklaration till ledning för taxering. Sekretessen är absolut, d v s den gäller även om uppgifternas utlämnande inte kan antas medföra skada eller men för den skattskyldige. Av lagens bestämmelser om begränsning av sekretess kan vid målets prövning komma i fråga endast föreskriften i 14 kap 4 §, av innehåll att sekretessen kan helt eller delvis efterges av den enskilde."

Regeringsrätten fortsatte: "De självdeklarerationer, som begärs utlämnade, har lämnats av en numera avliden person. Sekretesslagen saknar bestämmelser om villkoren för utlämnande av självdeklaration i sådant fall. Med hänsyn till karaktären av den sekretess som gäller för de begärda uppgifterna bör emellertid för att dessa skall kunna utlämnas till Olof E i vart fall fordras att de personer som jämte honom är delägare i dödsboet efter den avlidne ... medger utlämnande. Sådant medgivande föreligger inte i målet."

I rättsfallet RÅ 80 2:47 prövades frågan om utlämnande till en dödsboddelägare av en deklaration som ingetts cirka åtta år tidigare av en person som då var över 90 år gammal och som avled samma år som deklarerationen ingavs. Regeringsrätten anförde att eftersom någon som kunde "anses företräda den avlidnes av sekretessen i detta fall skyddade intressen ej finns får den nu avlidnes samtycke ersättas av en bedömning huruvida i nuläget det i detta fall av lagen skyddade intresset kräver att deklarerationen ej utlämnas". Regeringsrätten fortsatte: "Nära nog halva sekretesstiden har nu förflutit. Det saknas anledning antaga att de intressen som knyter sig till den avlidnes person skulle lida någon nämnvärd skada genom deklarerationens utlämnande ..." Regeringsrätten fann inte den omständigheten att deklarerantens samtycke till utlämnande inte längre kunde inhämtas utgöra "något avgörande hinder för deklarerationens utlämnande" och menade därför att deklarerationen kunde lämnas ut.

**Dödsbos
deklaration**

I det ovan angivna rättsfallet RÅ 80 2:47 fann Regeringsrätten även att det inte förelåg något som hindrade att ett dödsbos

deklaration lämnades ut till den som upprättat och gett in deklara-
tionen.

**Boupptecknings-
förrättare**

Enligt 20 kap. 9 § ÄB ska SKV under vissa förutsättningar förordna en person att förrätta bouppteckning. De uppgifter som åvilar denne s.k. bouppteckningsförrättare är inte sådana att boet kan anses avträtt till honom såsom fallet är med boutredningsman (se ovan). Bouppteckningsförrättaren träder således inte i dödsbodelägarnas ställe och har därför inte rätt att ta del av dödsboets deklaration utan fullmakt från delägarna.

Boutredningsman

Om rätten enligt 19 kap. 1 § ÄB har utsett en boutredningsman är det denne och inte dödsbodelägarna som företräder dödsboet. Detta innebär att det krävs boutredningsmannens samtycke för att kunna lämna ut ett dödsbos deklaration till en dödsbodelägare om inte boutredningsmannens förvaltning har upphört. Samtycke från övriga dödsbodelägare är således inte tillräckligt.

**Bodelnings-
förrättare**

På ansökan av make ska domstolen enligt 17 kap. 1 § ÄktB, om makarna inte kan enas om en bodelning, förordna någon att vara bodelningsförrättare. Uppdraget som bodelningsförrättare innebär inte att denne företräder makarna på ett sådant sätt att han intar ställning som part. Sekretessbelagda uppgifter kan därför inte lämnas ut till bodelningsförrättaren utan fullmakt från parten (jfr Kammarrättens i Göteborg dom den 29 december 1993, mål nr 8796–1993).

Domstolssekretessen

Allmänt

I 12 kap. SekrL finns bestämmelser om sekretess för uppgifter som förekommer i domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet. Dessutom finns även i sekretesslagens övriga kapitel sekretessregler som är direkt tillämpliga i domstolarna verksamhet.

Sekretess oavsett var uppgiften finns

Vissa av sekretesslagens regler är av så generell karaktär att de är direkt tillämpliga oavsett var de berörda uppgifterna förekommer och således också i mål eller ärenden hos såväl allmän domstol som allmän förvaltningsdomstol. Som exempel kan nämnas sekretessbestämmelserna till skydd för Sveriges förbindelser med annan stat och för rikets säkerhet i 2 kap. 1 § respektive 2 § SekrL och bestämmelserna om kontrollsekretess i 4 kap. 1 och 2 §§ SekrL.

Primär sekretess

När en sekretessbestämmelse är direkt tillämplig hos en domstol eller annan myndighet säger man att det råder primär sekretess (se avsnitt 4.4) för de skyddade uppgifterna hos domstolen eller den andra myndigheten. Av 12 kap. 1 § andra stycket SekrL framgår att det i sådana fall alltid är den primära sekretessregeln som tillämpas. Detta gäller vare sig denna ger ett starkare, likvärdigt eller svagare skydd.

Sekundär sekretess

De flesta sekretessregler är emellertid inte direkt tillämpliga vid domstol. Ändå är naturligtvis ofta de uppgifter som omfattas av dessa regler lika skyddsvärda om de överlämnas till domstol, t.ex. i samband med överklagande av ett myndighetsbeslut, som hos den myndighet som lämnar över dem. Bestämmelsen om överföring av sekretess i 12 kap. 1 § första stycket SekrL syftar till att bevara sekretesskyddet i dessa fall och den innebär att samma sekretess som gäller hos den utlämnande myndigheten ska tillämpas hos domstolen. När en sekretessregel på detta sätt överförs från en myndighet till en annan brukar man tala om sekundär sekretess (se avsnitt 4.4).

I avsnitt 8.3 beskrivs i ett exempel tillämpningen av överföringsregeln.

Viktigt	Det är viktigt att hålla i minnet det som framgår ovan, nämligen att den sekundära – dvs. överförda – sekretessen endast gäller om det inte finns någon tillämplig primär sekretessbestämmelse.
Inte rättskipande eller rättsvårdande verksamhet	Uppgifter som inte hör till den rättskipande eller rättsvårdande verksamheten, t.ex. sådana som förekommer i domstolens personaladministrativa verksamhet, följer samma regler som gäller för övriga myndigheter.
Vittnesförhör	I avsnitt 9.2.3 berörs vad som gäller om sekretess vid vittnesförhör.

Skatteprocessen

SKV	Sekretessen för uppgifter i skatteprocessen regleras i huvudsak i 9 kap. 1 § SekrL. Inom den skatteverksamhet som SKV bedriver råder i princip absolut sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Denna absoluta sekretess omfattar hos SKV således även flertalet av de uppgifter som förekommer i en pågående skatteprocess.
Domstolen	Enligt 9 kap. 1 § första stycket fjärde meningen SekrL är däremot sekretessen hos domstolen, när samma uppgifter förekommer där, inte absolut. Hos domstolen råder i stället sekretess endast om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om en uppgift röjs. Här gäller således ett rakt skaderekvisit (se avsnitt 4.6).
Uppgifter utan betydelse i målet	Den särskilda domstolssekretessen gäller dock endast för de uppgifter som har betydelse i målet. Enligt 9 kap. 1 § första stycket sista meningen SekrL ska nämligen en uppgift som domstolen fått från en annan myndighet och som saknar betydelse i målet behålla den sekretess som den hade hos den utlämnande myndigheten.
Vad innebär uttrycket ”saknar betydelse”	I prop. 1979/80:2 Del A s. 258 f anförde departementschefen beträffande vad som ska förstås med att en uppgift har betydelse i ett mål följande: ”Det raka skaderekvisitet för uppgift i mål skall tillämpas på alla uppgifter som är av betydelse i målet. För att vara av betydelse i målet skall en uppgift hänföra sig till en fråga som är föremål för domstolens prövning (jfr prop. 1971:30 s. 579 ff.). Att en taxering överklagas på någon punkt, t. ex. därför att ett yrkande i en självdeklaration om avdrag inte har följts, medför alltså inte att alla uppgifter i deklarationen omfattas av den offentlighet som råder i skatteprocessen i domstol. Uppgifter, som inte på detta sätt har betydelse i målet och som har erhållits från en annan myndighet, där de är sekretessbelagda, behåller den sekretess som de har hos den andra myndigheten. För uppgifter, som inte är sekretessbelagda hos den myndighet de har erhållits från, gäller däremot det raka skaderekvisitet. Saknar uppgifter betydelse men har de inte erhållits från en myndighet utan från

den skattskyldige tillämpas också huvudregeln med det raka skaderekvisitet på uppgifterna.”

**Tillämpningen
av det raka
skaderekvisitet**

Frågan är då hur huvudregeln med det raka skaderekvisitet (se avsnitt 4.6) ska tillämpas av domstolarna. I prop. 1979/80:2 Del A s. 83 uttalade departementschefen bl.a. följande: ”I princip bör allt som den berörda individen upplever som ett mera påtagligt obehag kunna beaktas vid skadeprövningen. Jag anser därför att begreppet men bör användas vid sidan av skada i lagen. Det är då av praktiska skäl lämpligt att låta skada avse uteslutande ekonomisk skada och att använda men där det i första hand är fråga om integritetskränkningar ... Uttrycket men har liksom i promemoriaförslaget getts en mycket vid innebörd. I första hand åsyftas sådana skador som att någon blir utsatt för andras missaktning, om hans personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan enligt min mening i många fall anses vara tillräcklig för att medföra men. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger måste således vara den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste självfallet i viss utsträckning kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället.”

I specialmotiveringen till stadgandet om domstolssekretessen i 9 kap. 1 § första stycket SekrL (prop. 1979/80:2 Del A s. 259) anförde departementschefen bl.a. följande: ”Förekommer det uppgifter om t.ex. sjukdom som grund för yrkande om avdrag för nedsatt skatteförmåga, får det i allmänhet antas att röjande skulle medföra men för den enskilde. Uppgifter som rör intäkter och avdrag får likaså normalt anses hemliga. Också beträffande uppgifter som har inhämtats vid taxeringsrevision och liknande kontroll torde skaderekvisitet få anses uppfyllt i flertalet fall”. Enligt detta propositionsuttalande sträcker sig således sekretessen hos domstolarna mycket långt.

Frågan om tillämpningen av skaderekvisitet inom skatteprocessen har emellertid prövats av Regeringsrätten i ett antal rättsfall och rättspraxis ger, som framgår nedan, en delvis annan bild än de ovan nämnda förarbetsuttalandena.

**Skatteplanerings-
åtgärder**

I ett avgörande (RÅ 1990 not. 379) har Regeringsrätten prövat frågan om redan röjandet av uppgifter som visar att en person har vidtagit skatteplaneringsåtgärder kan antas leda till men för den enskilde. Domstolen erinrade om att de berörda personernas egna upplevelser enligt förarbetena skulle vara utgångspunkt för bedömningen och konstaterade: ”Frågan måste följaktligen bedömas från fall till fall med beaktande av bl a vilka personer som är inblandade, vilka åtgärder som är i fråga och vad uppgifterna skall användas till. I allmänhet kan dock ett röjande av enbart det förhållandet att någon vidtagit vad som kan betecknas som

skatteplaneringsåtgärder inte antas leda till sådant men för den enskilde som avses i sekretesslagen. Däremot får skaderekvisitet ofta anses vara uppfyllt när det gäller mer detaljerade uppgifter om skatteplaneringsåtgärderna, t ex i fråga om omfattningen och det närmare tillvägagångssättet.”

Mot bakgrund av de redovisade principerna för skadebedömningen fann Regeringsrätten att det inte förelåg något hinder mot att lämna ut de avsnitt i handlingarna i målet som innefattade rättsutredning eller allmänt hållen argumentation om hur de aktuella transaktionerna skulle bedömas. De detaljerade uppgifter som handlingarna innehöll om två kommanditbolag, dessas verksamhet under det aktuella inkomståret och delägarnas engagemang i bolagen, omfattades däremot enligt domstolen av sekretess och fick inte lämnas ut.

Överklagande-skrivelse

Tillämpningen av skaderekvisitet på uppgifter i en överklagande-skrivelse hos länsrätten har prövats i RÅ 81 2:35. I skrivelsen fanns uppgifter om att klaganden varit sjuk när han upprättade deklarationen och att han därför inte fyllt i blanketten korrekt. Dessutom innehöll skrivelsen en beskrivning av ett hus samt uppgifter om ett felaktigt gjort avdrag. Regeringsrätten uttalade att uppgifterna med hänsyn till sin allmänna karaktär inte kunde anses vara sådana att det kunde antas att klaganden lider skada eller men om uppgiften röjs.

Regeringsrådet Petrén utvecklade sin mening och förklarade i en kommentar till departementschefens uttalande i prop. 1979/80:2 Del A s. 259 (om att uppgifter som rör intäkter och avdrag normalt får anses hemliga) bl.a. att snart sagt varje uppgift i en inlaga i ett taxeringsmål rör en intäkt eller ett avdrag. Om röjande av sådana uppgifter automatiskt skulle anses vara till skada eller men för den skattskyldige får i stort sett allt material i taxeringsmålen sekretessbeläggas, något som man just velat undvika. Petrén menade att man, för att praktiskt kunna hantera sekretessfrågorna, inledningsvis måste bortse från exemplen i propositionen om de står i strid med stadgandets övergripande syfte.

Skriftväxling i skattemål

En likartad fråga berördes i RÅ 81 Ab 179. Målet gällde huruvida viss skriftväxling i ett skattemål kunde lämnas ut. Dåvarande mellankommunala skatterätten vägrade lämna ut handlingarna med motiveringen att ett bolag kunde lida men av ett utlämnande eftersom uppgifterna rörde vissa avdrag. Regeringsrätten uttalade att handlingarna i huvudsak innehöll en diskussion om ett visst rättsfall var tillämpligt beträffande en av de frågor skattemålet gällde. I övrigt berördes sakfrågorna mycket översiktligt utan angivande av några belopp. Regeringsrätten fann att handlingarna kunde lämnas ut.

Handlingar i skattemål

Alla uppgifter eller handlingar i ett skattemål har inte behov av samma sekretesskydd. I rättsfallet RÅ 83 2:9 gällde frågan möjligheten att få ut handlingar i ett skattemål som överklagats till kammarrätten. Regeringsrätten anförde att det föreföll rimligt att man vid en tillämpning av reglerna om utlämnande så långt som möjligt försökte bevara sekretessen för uppgifter såsom de lämnats i självdeklarationen med bilagor liksom sådana uppgifter som framkommit vid revision och andra kontrollaktioner. För sammanfattningar och slutsummeringar från deklarerationer liksom för argumentation och annat bevismaterial än revisionspromemorior och liknande torde vanligen behovet av sekretesskydd vara mindre. Regeringsrätten fann mot denna bakgrund att vissa uppgifter kunde lämnas ut, att utlämnandet av vissa andra uppgifter kunde antas förorsaka skada eller men och att åter andra uppgifter åtnjöt absolut sekretess eftersom de saknade betydelse i målet.

Domstolsakt som tillfälligt förvaras hos SKV

Frågan om vilken sekretess som råder hos SKV för handlingar i en domstolsakt som tillfälligt förvaras på den egna myndigheten, t.ex. för yttrande, har prövats av Regeringsrätten. I rättsfallet RÅ 81 2:57 begärdes hos en länsstyrelse, som då förde det allmänna talan i skattedomstol, att två ansökningar om eftertaxering av en skattskyldig samt en inlaga med besvär över samma skattskyldiges ordinarie taxering skulle lämnas ut. Samtliga handlingar hade getts in till länsrätten men hade därefter översänts till länsstyrelsen, där de för tillfället förvarades.

Regeringsrätten uttalade att handlingarna var "handlingar i mål hos domstol" och att de i sekreteshänseende, oavsett om de tillfälligt fanns hos en myndighet utanför domstolen, skulle behandlas enligt reglerna om domstolssekretess. Det raka skaderekvisitet (se avsnitt 4.6) skulle således gälla.

Regeringsrättens dom innebär följaktligen att SKV, om verket tillfälligt förvarar en domstolsakt som har överlämnats dit för yttrande, ska göra en skade- och menprövning, enligt de för domstolen tillämpliga sekretessbestämmelserna, beträffande de processhandlingar som begärs utlämnade.

Rättsfallet gäller endast domstolens handlingar. Detta bör innebära att absolut sekretess gäller för SKV:s akt även om domstolen har den till låns i sin akt och oavsett var domstolens akt för tillfället befinner sig eftersom SKV:s akt inte kan hänföras till "handlingar i mål hos domstol". För exempelvis en deklARATION som domstolen infordrat gäller dock domstolssekretess.

Förbehåll

Enligt 14 kap. 9 § SekrL kan ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till enskild förenas med förbehåll som inskränker hans rätt att lämna uppgifterna vidare (se avsnitt 2.7.3). Ett sådant förbehåll kan dock endast komma i fråga när det gäller sekretessbe-

stämmelser som innehåller någon form av skaderekvisit och alltså inte för sådana uppgifter för vilka absolut sekretess råder. För skatteuppgifter kan således ett utlämnande förenas med förbehåll när de omfattas av domstolssekretessen. Ett sådant utlämnande kan däremot normalt inte göras av SKV eftersom där vanligen råder absolut sekretess för uppgifterna.

I rättsfallet RÅ 86 not. 613 begärde en person att få ta del av de handlingar som utgjort ”underlag till domskäl i skattedom”. Länsrätten hade i sina domskäl angett att det framgick av en revisionspromemoria att en viss fastighetsförsäljning inte kunde anses ha inneburit en total avveckling av den skattskyldiges direkta och indirekta anknytning till fastighetsbranschen samt att det av övriga handlingar i målet framgick att den skattskyldige knappast haft för avsikt att pensionera sig efter försäljningen. Regeringsrätten fann att såväl revisionspromemorian som ett yttrande av revisorn åtnjöt sekretess enligt 9 kap. 1 § SekrL. Domstolen fann också att ett utlämnande av handlingarna kunde innebära risk för skada eller men för den skattskyldige. Denna risk kunde emellertid undanröjas om ett utlämnande förenades med ett förbehåll enligt 14 kap. 9 § första stycket SekrL som innebar förbud att lämna vidare eller utnyttja uppgifterna för annat än kontroll av länsrättens dom.

Skattebrottsprocessen

Överföring av sekretess

Om en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet får en uppgift från en annan myndighet överförs enligt 12 kap. 1 § första stycket SekrL den sekretess som gäller för uppgiften hos den utlämnande myndigheten till domstolen. Som framgår av bestämmelsens andra stycke och som nämnts i avsnitt 8.1 gäller denna överförda eller sekundära sekretess bara om det inte finns någon primär sekretessregel som är tillämplig hos domstolen.

Tillämpningen av överföringsregeln kan exemplifieras med det fallet att en person misstänks för skattebrott (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 301 f.). Hos SKV är innehållet i personens självdeklaration föremål för sekretess enligt 9 kap. 1 § SekrL. När självdeklarationen överlämnas till polis- eller åklagarmyndigheten för utredning av frågan huruvida personen gjort sig skyldig till skattebrott blir 9 kap. 17 och 18 §§ SekrL tillämpliga. Enligt 9 kap. 17 § första stycket gäller, om inte annat följer av 18 §, sekretess för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som förekommer i förundersökning i brottmål, om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan den enskilde eller någon närstående till honom lider skada eller men. Genom 12 kap. 1 § första stycket SekrL överförs den sekretess som enligt 9 kap. 17 §

första stycket SekrL gäller för uppgifterna till domstolen.

Undantag

Det bör emellertid observeras att det råder utomordentligt vidsträckta undantag från sekretessen enligt 9 kap. 17 § SekrL i fråga om uppgifter som överlämnas till domstol med anledning av väckt åtal. Enligt 9 kap. 18 § andra stycket överförs nämligen – med vissa undantag – inte sekretessen enligt 9 kap. 17 § första stycket SekrL till domstol för sådana uppgifter som med anledning av åtal lämnas till domstol. Detta gäller om inte uppgifterna uppenbarligen saknar betydelse i målet eller finns i handling som har erhållits från annan myndighet där sekretess gäller för uppgiften.

Muntlig förhandling

Offentlig förhandling

Den till domstolen överförda sekretessen kan komma att upphöra i målet till följd av bestämmelserna i 12 kap. 3 § första stycket SekrL. Enligt bestämmelserna upphör sekretessen för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet att gälla om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende.

Stängda dörrar

Om en sekretessbelagd uppgift förebringas vid förhandling inom stängda dörrar består enligt 12 kap. 3 § andra stycket SekrL sekretessen om domstolen inte förordnar om annat. Sedan dom eller beslut meddelats består sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet förordnat om detta.

Vad har förebringats vid en förhandling

Avgörande för om sekretessen ska bestå eller inte är således om den uppgift saken gäller ska anses ha förebringats vid offentlig förhandling. Exempelvis en revisionspromemoria kan innehålla en mängd sekretessbelagda uppgifter. Ett problem kan vara att avgöra vilka av dessa som har förebringats vid förhandlingen. Departementschefen anförde (prop. 1979/80:2 Del A s. 304 f.) på denna punkt, dock främst med tanke på processen i allmänna domstolar, bl.a. följande: ”En uppgift bör enligt min mening anses förebringad vid förhandling, om den i något sammanhang har åberopats under förhandlingen och alltså ingår i processmaterialet. En uppgift som lämnats muntligen vid förhandlingen är självfallet alltid att anse som förebringad. Uppgifter i handlingar som kommit in till domstolen före förhandlingen eller i handlingar som part eller annan ger in vid förhandlingen bör anses förebringade, om handlingen i den delen åberopas vid förhandlingen. Till den del en handling inte uppläses eller åberopas vid förhandlingen är däremot uppgifterna inte att anse som förebringade. Enbart den omständigheten att en sekretessbelagd uppgift finns i en handling som är tillgänglig vid en offentlig förhandling är alltså inte tillräcklig för att sekretessen skall upp-

höra att gälla.”

Departementschefen anförde vidare (s. 305) följande: ”I detta sammanhang vill jag peka på en skillnad mellan å ena sidan de allmänna domstolarna och å andra sidan förvaltningsdomstolarna och vissa specialdomstolar. I de förra har en muntlig förhandling i allmänhet karaktär av huvudförhandling, vid vilken allt processmaterial skall förebringas. I de senare karaktäriseras handläggningen i allmänhet av att den muntliga förhandlingen, som inte behöver avse mer än viss eller vissa delar av målet, endast kompletterar den skriftliga handläggningen.”

Efter att ha redogjort för bestämmelsen i 30 § FPL, nämligen att rättens avgörande av mål ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet, fortsatte departementschefen: ”Den omständigheten att en förvaltningsdomstol hållit muntlig förhandling i ett mål innebär emellertid inte att alla de uppgifter, på vilka domstolen enligt den nu återgivna regeln får grunda sitt avgörande, skall anses förebringade vid förhandlingen. Det är endast uppgifter som faktiskt har föredragits eller åberopats vid förhandlingen som har förebringats.” Departementschefen uttalade också att det i praktiken många gånger blir en bedömningsfråga om en uppgift ska anses förebringad vid en förhandling och att denna bedömning i första hand måste göras av domstolen.

Skatteavtal

I avsnitt 5.5.1 behandlas frågan om sekretessförordnande enligt 12 kap. 3 § andra stycket SekrL för uppgifter som har erhållits med stöd av skatteavtal.

Domar och beslut

Enligt 12 kap. 4 § första stycket SekrL upphör sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende.

Det sagda gäller dock enligt bestämmelsens andra stycke inte om domen eller beslutet innehåller ett sekretessförordnande. Sådant förordnande får emellertid endast i vissa undantagsfall omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut. Departementschefen anförde (prop. 1979/80:2 Del A s. 309) att det således har överlämnats åt domstolen att avgöra om offentlighets- eller sekretessintresset ska tillmätas störst betydelse. Han fortsatte: ”Denna frihet för domstolen att göra en avvägning i det enskilda fallet utgör en motsvarighet till den frihet som domstolen har då den tar ställning i frågan huruvida en förhandling inför domstolen skall vara offentlig eller inte. Det får förutsättas att domstolarna

är restriktiva vid sekretessbeläggning av domar och beslut.”

Begränsat sekretessförordnande

Av 12 kap. 3 § första stycket SekrL följer att sekretessen upphör om en sekretessbelagd uppgift förebringas vid en offentlig förhandling (se avsnitt 8.4). Domstolen kan därför inte förordna att en sådan uppgift ska vara underkastad sekretess sedan den tagits in i domen. Har uppgiften förebringats vid förhandling inom stängda dörrar kvarstår däremot enligt samma bestämmelse sekretessen om domstolen förordnat om fortsatt sekretess sedan den skilt målet eller ärendet ifrån sig. Ett sekretessförordnande kan således samtidigt vara både ett förordnande som avses i 3 § andra stycket och ett förordnande som avses i 4 § andra stycket. Domstolen har emellertid, enligt departementschefen (prop. 1979/80:2 del A s. 309), möjlighet att begränsa sekretessförordnandet till att omfatta bara det bakomliggande materialet varigenom domen blir offentlig. Departementschefen anförde vidare: ”En sådan ordning kan vara fullt naturlig. Bl. a. kan uppgifterna i det bakomliggande materialet vara mera utförliga och därigenom mera känsliga än de uppgifter i ämnet som inflyter i domen eller beslutet.”

Primär och sekundär sekretess

Om domstolen har meddelat ett sekretessförordnande i domen eller beslutet gäller enligt 12 kap. 4 § tredje stycket SekrL sekretessen också hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet. Bestämmelsen ska emellertid inte tillämpas, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos mottagaren.

Skatteavtal

Enligt 12 kap. 4 § andra stycket SekrL ska sekretessförordnande meddelas för uppgift som har erhållits med stöd av skatteavtal (se avsnitt 5.5.1).

Sekretessen mellan myndigheter

Informations- utbyte mellan myndigheter

Inledning

Myndigheterna är skyldiga att i möjligaste mån hjälpa varandra – att ”räcka varandra handen” som det uttrycktes i 47 § i 1809 års regeringsform.

I 6 § FL finns en generell bestämmelse där det sägs att myndigheterna ska lämna varandra hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

I frågan om informationsutbyte mellan myndigheter anförde föredraganden i prop. 1979/80:2 Del A s. 89 bl.a. följande: ”För egen del vill jag till en början erinra om den i och för sig självklara principen att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som kan ske. Utbyte av information mellan myndigheterna är ett utomordentligt viktigt led i detta samarbete. Motsvarande kan sägas om kontakterna mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Det är ofrånkomligt att ett visst utbyte av hemlig information måste förekomma i detta samarbete.”

Enligt JK:s uppfattning (se JK 1985 A.22 s. 104) anses rätten ”att ta del av allmänna handlingar ... i lika mån tillkomma enskild person som kommunal- eller statsanställd vilken i och för sin tjänst önskar tillgång till allmän handling.” JK anförde vidare att det kan ”förutsättas som självklart” att myndigheter har ”åtminstone samma rättigheter ... som svenska medborgare i allmänhet” att ta del av allmänna handlingar som finns hos en annan myndighet. Se även avsnitt 1.2.

Utbyte av uppgifter kan emellertid inte ske helt fritt. Sekretessen gäller nämligen enligt 1 kap. 3 § SekrL även mellan myndigheter. I 15 kap. 5 § SekrL föreskrivs sålunda att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna ut uppgift som den förfogar över i den mån sekretess inte lägger hinder i vägen. Till skillnad från vad som gäller i förhållande till allmänheten omfattar denna skyldighet alla uppgifter som myndigheten förfogar över, dvs. även sådana uppgifter som inte finns i allmän handling.

Jämställda med myndighet

Som behandlats i avsnitt 2.2.1 föreskrivs i 1 kap. 8 § andra stycket SekrL att de i bilagan till sekretesslagen angivna organen ska jämföras med myndighet vid tillämpningen av lagen. Detta innebär att sekretesslagens regler bl.a. om sekretess mellan myndigheter ska tillämpas på de nämnda organen.

I avsnittet anförs vidare att bestämmelsens innebörd, som inte närmare har kommenterats i dess förarbeten, rimligen måste vara att de i bilagan angivna organen ska jämföras med myndighet endast när de sysslar med sådan verksamhet som anges i bilagan.

14 kap. SekrL

För att myndigheter ska kunna utföra de uppgifter som har ålagts dem måste de kunna få tillgång även till sådan information som är sekretessbelagd hos andra myndigheter. I 14 kap. SekrL finns bestämmelser som reglerar intresseavvägningen mellan myndigheternas informationsbehov och intresset av att skydda hemliga uppgifter.

I kapitlet finns bestämmelser i 1 § som innebär att sekretessbelagda uppgifter kan lämnas till regeringen eller riksdagen. Enligt bestämmelsen kan uppgifter även lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (se avsnitt 9.2). I 2 § finns regler som gör det möjligt att lämna uppgifter till en myndighet som behöver dem bl.a. för förundersökning, för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgifterna förekommer eller för tillsyn eller revision av den myndighet där uppgifterna förekommer (se avsnitt 9.3). Slutligen finns den s.k. generalklausulen i 3 § som gör det möjligt att överlämna annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (se avsnitt 9.4).

1 kap. 5 § SekrL

I detta sammanhang ska också erinras om bestämmelsen i 1 kap. 5 § SekrL som gör det möjligt att lämna ut hemliga uppgifter om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin egen verksamhet (se avsnitt 9.5).

Dubbelbeskattningsavtal

Observera att enligt bestämmelsen i 9 kap. 3 § andra stycket andra meningen SekrL får inte de sekretessbrytande reglerna i 14 kap. 1–3 §§ SekrL tillämpas i fråga om uppgifter som Sverige med stöd av ett skatteavtal har tagit emot från en annan stat om det strider mot sekretessreglerna i det aktuella avtalet.

Uppgiftsskyldighet

Allmänt

14 kap. 1 § SekrL

I 14 kap. 1 § första meningen SekrL föreskrivs att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till regeringen eller riksdagen. I bestämmelsens andra mening föreskrivs att sekretess inte heller hindrar att uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Bestämmelserna om uppgiftsskyldighet behöver inte nödvändigtvis ha avfattats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot måste bestämmelserna vara någorlunda konkretiserade. En allmän bestämmelse om serviceskyldighet uppfyller inte detta krav. Det är emellertid tillräckligt att uppgiftsskyldigheten avser exempelvis uppgifter av ett visst slag, en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet eller en skyldighet för viss myndighet att lämna andra myndigheter information.

Både rättighet och skyldighet

Uppgiftsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SekrL avser såväl bestämmelser som reglerar myndighets rätt att erhålla uppgifter som myndighets skyldighet att lämna ut uppgifter.

Taxeringslagen

Utlämnande till SKV

Enligt 3 kap. 16 § TL ska uppgifter som en myndighet förfogar över och som behövs för taxering med vissa undantag tillhandahållas SKV på dennas begäran. I 14 kap. 8 § första stycket SBL föreskrivs att uppgifter som en myndighet förfogar över och som behövs för kontroll av att bestämmelserna i skattebetalningslagen har följts ska lämnas ut enligt de nämnda bestämmelserna i taxeringslagen.

Om sekretess gäller för en uppgift och ett utlämnande skulle medföra synnerligt men för något enskilt eller allmänt intresse föreligger uppgiftsskyldighet endast om regeringen på ansökan av SKV beslutar att uppgiften ska lämnas ut.

I Hermanson–Sandler–Svensson–Wennberg, *Taxeringshandbok* (andra upplagan, 1981) s. 138 anförs bl.a. följande rörande frågan om när ett utlämnande skulle kunna medföra synnerligt men: ”Viktiga statsintressen kan t ex motivera att en handling eller uppgift blir känd endast för en strängt begränsad krets. Det kan vidare röra sig om yrkeshemligheter. Läget kan även vara sådant att det i en särskild författning har föreskrivits att uppgifter av ett visst slag endast *får* tillhandahållas närmare angivna myndigheter.”

Regeringen har i ett beslut den 23 april 1998 (dnr S97/5826/J)

prövat frågan om utlämnande från Riksförsäkringsverket till en dåvarande SKM av uppgift om sådana personer som erhållit pensioner från andra länder. Uppgifterna skulle användas för kontroll av om personerna deklarerat pensionerna i Sverige. Regeringen, delade verkets uppfattning att de begärda uppgifterna omfattades av sekretess, men ansåg att skyldighet enligt 14 kap. 1 § SekrL och 3 kap. 16 § TL förelåg för Riksförsäkringsverket att lämna ut de begärda uppgifterna.

Utlämnande från SKV

I 3 kap. 17 § TL föreskrivs att uppgifter i självdeklarationer och i andra handlingar som har upprättats eller för granskning omhändertagits vid taxeringskontroll eller lämnats till ledning för taxering enligt bestämmelserna i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter får tillhandahållas myndighet i främmande stat med vilken Sverige har träffat överenskommelse om handräckning i skatteärenden.

I 14 kap. 8 § andra stycket SBL föreskrivs att bestämmelserna om utlämnande i 3 kap. 17 § TL gäller också för uppgifter som avses i skattebetalningslagen.

Andra författningar än taxeringslagen

Alkohollagen

Enligt 8 kap. 2 § fjärde stycket alkohollagen (1994:1738) ska bl.a. SKV och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter på begäran lämna uppgifter till tillståndsmyndighet som denna behöver för sin tillståndsprovning eller tillsyn.

I prop. 1981/82:143 rörande ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker anförde föredraganden bl.a. följande (s. 88): ”Skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter och avgifter har ålagts skyldighet att lämna uppgifter på begäran, men det är givetvis angeläget från alkoholpolitisk synpunkt att även de självmant underrättar tillståndsmyndigheten när de träffar på allvarliga fall av misskötsamhet, som inte kan väntas komma fram via kronofogde-myndigheten. I den mån motsvarande uppgifter kan lämnas angående personer som har det bestämmande inflytandet över en juridisk person som driver restaurangrörelse är det naturligtvis av värde att så sker.” Lagen om handel med drycker har numera ersatts av den nämnda alkohollagen. I propositionen till sistnämnda lag (1994/95:89) anfördes inget som i sak innebär några förändringar i nu ifrågavarande avseende.

Lagen om allmän försäkring

Enligt 20 kap. 9 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring är statliga och kommunala myndigheter, arbetsgivare m.fl. skyldiga att på begäran från bl.a. domstol, Riksförsäkringsverket eller allmän försäkringskassa lämna uppgift för namngiven

person om förhållande som är av betydelse för tillämpningen av nämnda lag.

Allmän försäkringskassas uppgiftslämnande

I 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter föreskrivs att en försäkringskassa på begäran ska lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser till bl.a. KFM och SKV om de behövs i ett ärende där.

Barnbidragsförordningen

Enligt 9 § barnbidragsförordningen (1986:386) ska SKV lämna Riksförsäkringsverket och försäkringskassa de uppgifter som behövs för bedömningen av rätten till sådana förmåner som behandlas i förordningen, nämligen allmänt barnbidrag och flerbarnstillägg enligt lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag samt förlängt barnbidrag enligt lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag.

Lagen om bostadsbidrag

Av 30 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag framgår att 20 kap. 9 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (se ovan) ska tillämpas på bidrag enligt förstnämnda lag.

Enligt ett regeringsbeslut (Finansdepartementet, 1984-06-28, dnr 1589/84) ansågs en allmän försäkringskassa i ett visst fall ha rätt att ta del av samtliga uppgifter i en deklaration. Uppgifterna behövdes nämligen för att "bedöma betalningsförmågan" hos en person genom "att få en samlad bild" av personens ekonomiska förhållanden. De efterfrågade uppgifterna ansågs ha betydelse i ett ärende om bidragsförskott.

Lagen om elektronisk kommunikation

Enligt 6 kap. 22 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst, dvs. den som bl.a. driver televerksamhet, på begäran lämna uppgift om abonnemang till KFM om denna anser att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende i den exekutiva verksamheten. Uppgift om abonnemang – t.ex. uppgift om hemligt telefonnummer – ska även lämnas till SKV om denna anser att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende som avser kontroll av skatt eller avgift eller rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Av bestämmelsen framgår även att den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst ska lämna uppgift om abonnemang, om uppgiften gäller misstanke om brott, till myndighet som ska ingripa mot brottet om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter. Vidare ska, utöver uppgift om abonnemang, också annan uppgift

som angår ett särskilt elektroniskt meddelande lämnas till sådan myndighet om det inte är föreskrivet lindrigare straff för brottet än fängelse i två år. Enligt den uppfattning som uttalas i Ekonomisk brottslighet och sekretess (SOU 1999:53) är SKV i dess brottsutredande verksamhet en sådan myndighet som ska ingripa mot vissa brott (s. 139).

Av 6 kap. 2 § tredje stycket lagen om elektronisk kommunikation framgår att bestämmelserna i sekretesslagen, i stället för den nu behandlade bestämmelsen i 6 kap. 22 §, ska tillämpas i det allmänna verksamheten.

Indrivningsförordningen

I 7 § indrivningsförordningen (1993:1229) föreskrivs att KFM ska, när ansökan om indrivning görs eller så snart som möjligt därefter, underrättas om att sökanden har uppgifter om gäldenärens ekonomiska förhållanden som kan antas vara av betydelse för indrivningen. Det föreligger således en skyldighet för SKV att till KFM lämna ut uppgifter som kan antas vara av betydelse för indrivningen.

Lagen om inkomstgrundad ålderspension

Enligt 15 kap. 13 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension ska statliga och kommunala myndigheter samt arbetslöshetskassor på begäran lämna SKV uppgift som avser namngiven person när det gäller förhållande som är av betydelse för tillämpningen av lagen.

SKV får enligt 15 kap. 15 § andra stycket i den nämnda lagen utan hinder av sekretess på begäran lämna ut uppgifter om pension enligt lagen till en arbetslöshetskassa, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån.

Det kan i sammanhanget vidare nämnas att SKV enligt första stycket i den sistnämnda bestämmelsen utan hinder av sekretess på begäran får lämna ut uppgifter om pension enligt lagen till en försäkringsinrättning, ett försäkringsbolag eller en arbetsgivare, om uppgiften behövs för samordning med ersättning därifrån, och till ett utländskt socialförsäkringsorgan, om uppgiften behövs vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige har anslutit sig till.

Lagen om JK:s tillsyn

JK får enligt 9 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar. Han har vidare rätt att få ta del av myndighetens protokoll och handlingar.

Lagen om näringsförbud

I 9 § och 24 § tredje stycket lagen (1986:436) om näringsförbud finns bestämmelser om skyldighet för KFM att anmäla till åklagaren när det kan finnas skäl att meddela näringsförbud respektive när det finns skäl att misstänka bl.a. att ett förbud överträdas.

Postlagen	<p>I 20 § postlagen (1993:1684) föreskrivs att den som bedriver postverksamhet på begäran ska lämna uppgift om enskilda adress till KFM, om denna anser att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende i den exekutiva verksamheten. Utlämnande ska på begäran också ske till SKV, om denna anser att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481).</p> <p>Uppgift som rör misstanke om brott ska på begäran lämnas till myndighet som ska ingripa mot brottet om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Som framgår ovan under kantrubriken "Lagen om elektronisk kommunikation" är SKV i dess brottsutredande verksamhet, enligt Ekosekretessutredningens uppfattning, en sådan myndighet.</p> <p>Av 21 § postlagen framgår att bestämmelserna i sekretesslagen i stället för den nu behandlade bestämmelsen ska tillämpas i det allmännas verksamhet.</p>
Regeringsformen – JO	<p>JO har enligt 12 kap. 6 § andra stycket RF rätt att närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och att ta del av myndighetens protokoll och handlingar. Enligt bestämmelsen ska vidare bl.a. domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun lämna JO de upplysningar och yttranden han begär.</p>
Revisorslagen	<p>Enligt 31 § revisorslagen (2001:883) ska SKV, om verket i fråga om en revisor eller ett registrerat revisionsbolag, uppmärksammar någon omständighet, som kan vara av betydelse för Revisorsnämndens verksamhet, underrätta nämnden. Detta gäller dock inte omständigheter som SKV har fått kännedom om i verksamhet enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.</p>
Riksdagsordningen – riksdagsutskott	<p>Enligt 4 kap. 10 § riksdagsordningen ska en statlig myndighet normalt lämna upplysningar och avge yttrande när detta begärs av ett riksdagsutskott.</p>
Rättegångsbalken – editionsplikt	<p>Enligt 38 kap. 8 § RB ska allmänna handlingar som kan antas ha betydelse som bevis tillhandahållas domstolen efter dess förordnande. Detta gäller normalt dock bl.a. inte handlingar för vilka sekretess gäller enligt 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § SekrL eller enligt någon bestämmelse till vilken hänvisas i dessa lagrum.</p>
Rättegångsbalken – vittnesförhör	<p>I 36 kap. 5 § RB behandlas de sekretessregler som gäller vid vittnesförhör. I bestämmelsen anges att vittnesförhör inte får äga rum i vissa fall, nämligen när sekretess följer av 2 kap. 1 eller 2 §</p>

eller 3 kap. 1 § SekrL eller av någon bestämmelse till vilken hänvisas i dessa lagrum. Som departementschefen konstaterat (prop. 1979/80:2 Del A s. 399 f) viker sekretesslagens sekretessregler för lagregler angående vittnesplikt. Lagrådet (prop. s. 482) anförde i denna fråga bl.a. följande: ”I remissprotokollet framhålls ... vid rubriken till 14 kap. att bestämmelserna i 1–3 §§ är tillämpliga även när en uppgift lämnas av en offentlig funktionär som därvid inte handlar på myndighetens vägnar utan på egen hand. Enligt lagrådets mening är det också tydligt att så bör vara fallet. Som exempel när det gäller förevarande paragraf kan anföras att en tjänsteman hörs som vittne inför domstol.”

Det anförda innebär att inget hindrar exempelvis en revisor vid SKV att vid domstol avlägga vittnesmål beträffande gjorda iakttagelser vid en revision.

**Skattebrottslagen,
taxeringsförordningen
och utsökningsförordningen**

En regel om anmälningsskyldighet vid brottsmisstanke finns i 17 § första stycket skattebrottslagen (1971:69). Enligt lagrummet ska förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter som huvudregel göra anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt skattebrottslagen har begåtts. Detta gäller dock inte om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd enligt skattebrottslagen eller om anmälan av annat skäl inte behövs. I vissa fall får SKV fullgöra sin skyldighet genom anmälan till SBE.

Har i lag eller i förordning meddelats bestämmelse som avviker från föreskrifterna i nämnda bestämmelse i skattebrottslagen gäller enligt 17 § andra stycket nämnda lag den bestämmelsen. Exempel på sådan särreglering finns i följande fall.

SKV ska enligt 22 § taxeringsförordningen (1990:1236), utom i vissa fall, så snart det finns anledning att anta att brott enligt skattebrottslagen eller vissa andra författningar har begåtts göra anmälan till åklagaren. Detta gäller dock inte om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av annat skäl inte behövs. I vissa fall får SKV även enligt denna bestämmelse fullgöra sin skyldighet genom anmälan till SBE.

Om KFM i ett mål om utmätning eller om verkställighet av kvarstad för fordran eller betalningssäkring finner att gäldenären kan misstänkas för brott som avses i 11 kap. brottsbalken, bör myndigheten enligt 19 kap. 1 § utsökningsförordningen (1981:981) göra anmälan härom till polismyndigheten eller åklagarmyndigheten. Detsamma gäller enligt huvudregeln, om KFM finner att en sådan gäldenär eller svaranden i annat utsökningsmål kan misstänkas för brott som avses i 17 kap. 13 § brottsbalken (”överträdelse av myndighets bud”) eller annat brott som rör verkställigheten.

Skuldsaneringslagen	Enligt 37 § skuldsaneringslagen (1994:334) ska socialnämnder och andra myndigheter till KFM eller domstol som handlägger ett ärende om skuldsanering enligt skuldsaneringslagen på begäran överlämna sådana uppgifter om gäldenärens personliga och ekonomiska förhållanden som behövs för prövning av ärendet.
Socialtjänstlagen	I 12 kap. 7 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) finns bestämmelser som innebär att socialnämnden på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgifter till denna om utbetalad ekonomisk hjälp, om syftet är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna eller en felaktig taxering.
Tullagen	Enligt 11 kap. 6 § tullagen (2000:1281) ska Tullverket på begäran tillhandahålla bl.a. KFM och SKV uppgifter som förekommer hos verket och som rör import eller export av varor.
Yrkestrafikförordningen	<p>I 8 kap. 2 § första stycket yrkestrafikförordningen (1998:779) föreskrivs att en myndighet som uppmärksammar en omständighet som kan vara av betydelse för prövningen av om en tillståndshavare eller en innehavare av taxiförarlegitimation ska tilldelas en varning, eller om tillståndet eller legitimationen ska återkallas, ska anmäla detta till prövningsmyndigheten.</p> <p>I 8 kap. 3 § samma förordning föreskrivs att SKV och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter på begäran av en prövningsmyndighet ska lämna de uppgifter som denna behöver för sin prövning eller tillsyn. Vilka myndigheter som är prövningsmyndigheter anges i yrkestrafiklagen (1998:490).</p>

Uppgiftslämnande i vissa fall

14 kap. 2 § SekrL	Bestämmelserna i 14 kap. 2 § SekrL avser uppgiftslämnande från såväl en myndighet som från en tjänsteman som inte handlar på myndighetens vägnar.
Subsidiär	Paragrafen är subsidiär i förhållande till bestämmelserna om utlämnande i 14 kap. 1 § SekrL, dvs. utlämnande till regeringen eller riksdagen eller enligt lag eller förordning. Detta innebär att det bara blir aktuellt att tillämpa 14 kap. 2 § när utlämnande enligt 14 kap. 1 § inte kan ske.
Tre olika situationer	Enligt 14 kap. 2 § första stycket SekrL kan, som närmare beskrivs i det följande, uppgifter lämnas i tre olika situationer, nämligen när det behövs för att en tjänsteman med tystnadsplikt ska kunna försvara sig, vid omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer och vid tillsyn eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Tjänstemans försvar

I den situationen att en person med tystnadsplikt misstänks för brott är det enligt 14 kap. 2 § första stycket 1 SekrL tillåtet för honom att lämna sekretessbelagda uppgifter om det behövs för att han ska kunna försvara sig. Likaså är detta tillåtet vid misstanke om tjänsteförseelse eller liknande som kan föranleda disciplinansvar eller annan rättslig påföljd. Andra situationer då det är tillåtet för en tjänsteman att lämna sekretessbelagda uppgifter är när fråga uppkommer om skadeståndsanspråk mot honom eller i ett ärende som avser avskedande, avstängning eller läkarundersökning eller om uppsägning, tvångspensionering eller liknande (se prop. 1979/80:2 Del A s. 324).

I sammanhanget kan bestämmelsen i 14 kap. 6 § SekrL nämnas enligt vilken den som är misstänkt för brott eller mot vilken rättegång eller annat jämförbart rättsligt förfarande har inletts har rätt att lämna sekretessbelagda uppgifter vidare bl.a. till sitt ombud för att ta tillvara sin rätt.

Omprövning av beslut eller åtgärd

I de fall en omprövningsmyndighet behöver en uppgift från den myndighet vars beslut eller åtgärd är föremål för omprövning hindrar sekretessen inte att uppgiften lämnas (14 kap. 2 § första stycket 2 SekrL.). Behöver t.ex. länsrätten en uppgift för att kunna pröva ett överklagande av SKV:s beslut utgör sekretessen inte hinder mot att verket lämnar uppgiften till länsrätten.

Tillsyn och revision

För att en myndighet ska kunna fullgöra sin tillsynsskyldighet stadgas i 14 kap. 2 § första stycket 3 SekrL att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till tillsyns- eller revisionsmyndighet.

Det ska observeras att skyldigheten för myndigheter och offentliga funktionärer att tillhandahålla JK och JO handlingar och uppgifter (se avsnitt 9.2.3) är författningsreglerad varför tillämplig sekretessbestämmelse vid sådant tillhandahållande är 14 kap. 1 § SekrL och inte 14 kap. 2 § SekrL.

Sakkunnig

Enligt 14 kap. 2 § andra stycket SekrL har en sakkunnig rätt att såväl muntligt som skriftligt lämna hemliga uppgifter till en domstol eller en myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Delgivning

I 14 kap. 2 § tredje stycket SekrL finns bestämmelser som är avsedda att underlätta för myndigheterna i deras delgivningsverksamhet. Enligt bestämmelsen hindrar inte sekretess att uppgift om enskilda adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428).

Andra uppgifter rörande den som söks för delgivning än de som anges i 14 kap. 2 § tredje stycket SekrL kan inte erhållas med stöd av den bestämmelsen. Frågan om uppgiftslämnande måste i

sådant fall prövas enligt generalklausulen, vilken behandlas i avsnitt 9.4

Det förtjänar att uppmärksammas att sekretess gäller enligt 7 kap. 26 § SekrL med ett rakt skaderekvisit (se avsnitt 4.6) i verksamhet som avser delgivning enligt delgivningslagen för uppgift om enskilds personliga förhållanden.

**Hemligt
telefonnummer**

Som nämnts ovan får uppgift om enskilds telefonnummer lämnas till en myndighet som behöver uppgiften för delgivning enligt delgivningslagen. När en enskild begärt att få ha ett hemligt telefonnummer och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket SekrL får uppgiften emellertid lämnas ut för delgivningsändamål endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Av 7 kap. 26 § SekrL framgår, som nämnts ovan, att sekretess gäller i delgivningsverksamhet under vissa förutsättningar.

**Misstanke om
brott**

I 14 kap. 2 § fjärde stycket SekrL finns en bestämmelse som innebär att sekretess inte hindrar att myndigheter på eget initiativ eller på begäran lämnar uppgift som angår misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet. En förutsättning för att uppgift skall få lämnas är att fängelse är föreskrivet för brottet och att myndigheten har skäl att anta att brottet föranleder annan påföljd än böter. Enligt föredragandens uttalande (prop. 1983/84:142 s. 26) är det "inte rimligt att sekretessen generellt skall kunna brytas på grund av misstankar om bagatellartade förseelser".

Föredraganden anförde vidare (s. 32) att han ansåg att det är önskvärt att myndigheterna utnyttjar de möjligheter att lämna uppgifter om brott som den aktuella bestämmelsen ger.

I 14 kap. 2 § femte stycket föreskrivs att den sekretessbrytande regeln i bestämmelsens fjärde stycke i vissa fall – vilka i princip, med något mindre undantag, inte gäller inom KFM:s eller SKV:s verksamhet – endast får tillämpas om misstanken angår brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Observera att enligt bestämmelsen i 9 kap. 3 § andra stycket andra meningen SekrL får inte de sekretessbrytande reglerna i 14 kap. 2 § SekrL tillämpas i fråga om uppgifter som Sverige med stöd av ett skatteavtal har tagit emot från en annan stat om det strider mot sekretessreglerna i det aktuella avtalet.

Som framgår av avsnitt 9.2.3 vid kantrubriken "Lagen om elektronisk kommunikation" är SKV i dess brottsutredande verksamhet en sådan myndighet som har att ingripa mot brott.

Förhållandet till generalklausulen

I avsnitt 9.4.4, vid kantrubriken ”Till åklagarmyndighet och polismyndighet”, behandlas frågan om förhållandet mellan bestämmelsen i 14 kap. 2 § fjärde stycket SekrL och generalklausulen såvitt avser anmälan om brottsmisstanke.

Generalklausulen

Allmänt

14 kap. 3 § SekrL

Generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL medger att annars hemliga uppgifter får lämnas till en annan myndighet (eller självständig verksamhetsgren, se avsnitt 2.2.2), om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Enligt paragrafens andra stycke bryts, beträffande vissa slag av uppgifter, sekretessen inte med stöd av generalklausulen. Detta gäller även i de fall då utlämnandet strider mot lag, förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204).

Avsikten med generalklausulen

Genom att i sekretesslagen slå fast principen att sekretessreglerna ska gälla även mellan myndigheter ville lagstiftaren markera en restriktiv inställning till utbyte av känslig information mellan myndigheter. Avsikten var emellertid inte att hindra myndigheterna från att utväxla upplysningar i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut (se prop. 1979/80:2 Del A s. 90 f).

Regleringen i 14 kap. 1 och 2 §§ SekrL täcker inte alla situationer där det kan föreligga ett legitimt behov av att en myndighet lämnar en hemlig uppgift till en annan. Genom generalklausulen har lagstiftaren avsett att motverka att oförutsedda hinder uppkommer i myndighetens verksamhet på grund av sekretessreglerna.

Avsikten med lagregleringen har varit att utbytet av hemlig information mellan myndigheter ska utformas med utgångspunkt i vad som gällde före sekretesslagens tillkomst.

Allmänt om intresseavvägningen

Samma sakliga behörighet o.d.

Hemliga uppgifter bör nästan utan undantag kunna utväxlas mellan myndigheter som har samma sakliga behörighet men skilda lokala kompetensområden och mellan myndigheter med närbesläktade funktioner (se prop. 1979/80:2 Del A s. 326 f.).

**Inom skatte-
området**

När det gäller frågan om utlämnande av sekretessbelagda skatteuppgifter mellan myndigheter yttrade föredraganden (prop. 1979/80:146 s. 26): ”I fråga om utbyte av uppgifter mellan myndigheter och verksamhetsgrenar inom skatteområdet bör utgångspunkten vara att utlämnande skall ske om uppgifterna behövs för verksamheten. Detta bör alltså gälla även i fråga om uppgiftsutbyte mellan de vanliga skattemyndigheterna och t. ex. tullmyndigheterna som administrerar bl. a. mervärdeskatt vid införsel. Det är sålunda enligt min mening naturligt att även i detta avseende betrakta skatteområdet som en enhet. Som jag tidigare har påpekat är ett syfte med det nya ADB-systemet att underlätta informationen mellan skatteförvaltningens olika enheter. I den nya taxeringsorganisationen är det vidare meningen att man i högre grad än f. n. skall granska flera olika skatter och avgifter vid ett och samma kontrolltillfälle. Detta förutsätter också ett omfattande informationsutbyte mellan olika skattemyndigheter. De skattskyldiga torde också i allmänhet vara väl införstådda med att ett utbyte av information sker inom skatteförvaltningen.”

Föredraganden fortsatte: ”Den omständigheten att verksamheten på skatteområdet är uppdelad på flera myndigheter och organisatoriska enheter bör alltså inte lägga hinder i vägen för ett uppgiftsutbyte som behövs för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett rationellt och effektivt sätt.”

**För indrivning
av skatter och
avgifter**

Föredraganden anförde vidare: ”Indrivningen av skatter och avgifter hör också nära ihop med den direkta beskattningsverksamheten. Redan i dagsläget får kronofogdemyndigheterna en mängd uppgifter från SKV som behövs för indrivningsverksamheten. Det är enligt min mening naturligt att kronofogdemyndigheterna i framtiden kan få tillgång även till uppgifterna i de nya skatteregistren i den mån de behövs för indrivningsverksamheten.”

I detta sammanhang kan nämnas att frågan om utlämnande av taxeringsmaterial till KFM i dess exekutiva verksamhet även har behandlats i prop. 1992/93:198 s. 65 f.

**Mellan skatteom-
rådet och annat
verksamhetsom-
råde**

Föredraganden fortsatte (prop. 1979/80:146 s. 26 f.): ”Vad sedan gäller utbyte av uppgifter i övrigt mellan skatteområdet och annat verksamhetsområde bör utgångspunkten vara en annan. De enskilda medborgarna bör normalt kunna utgå från att uppgifter av känslig natur som lämnas för viss verksamhet inte används också för annan verksamhet. Ett uppgiftsutbyte i sådana fall skulle av många kunna upplevas som otillbörligt. Detta talar för att man bör inta en restriktiv hållning när det gäller sådant uppgiftsutbyte. Å andra sidan måste man beakta dels att informationsutbyte mellan myndigheter kan minska den enskildes uppgiftslämnande och statsförvaltningens kostnader, dels att sådant utbyte kan möjliggöra angelägna kontroller. Vid den intresseavvägning som

således måste ske bör man som DALK har framhållit inte tillåta uppgiftsutbyte i andra fall än då intresset av utlämnande klart bedöms väga över risken för otillbörligt integritetsintrång. Därvid måste man beakta bl.a. hur nära de ifrågavarande sekretessområdena ligger varandra, i vilken mån uppgifterna är sekretesskyddade hos den mottagande myndigheten samt om det finns möjlighet att i förväg underrätta de enskilda om uppgiftsutbytet.”

I prop. 1980/81:70 s. 24 hänvisade föredraganden till nämnda uttalande angående tillgången till uppgifter i de dåvarande skatteregistren och anförde att det sagda gällde även i fråga om lämnande av uppgifter direkt från taxeringsmaterialet. Detta informationsutbyte borde enligt föredraganden kunna ske inom ramen för generalklausulen.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis framgår av uttalandena att utbyte av uppgifter mellan myndigheter och verksamhetsgrenar inom skatteområdet kan ske om uppgifterna behövs för verksamheten. Där emot bör vid utbyte av uppgifter i övrigt mellan skatteområdet och annat verksamhetsområde utgångspunkten vara en annan.

Sekretesskydd för överlämnad uppgift

En annan omständighet som bör beaktas vid intresseavvägningen är det sekretesskydd som gäller för de utlämnade uppgifterna hos den mottagande myndigheten (se prop. 1979/80:2 Del A s. 91). Självfallet bör en myndighet som överväger att lämna ut en hemlig uppgift ofta vara mer restriktiv om uppgiften blir offentlig eller får ett svagare sekretesskydd efter utlämnandet. Särskilt gäller detta beträffande uppgifter som är hemliga av hänsyn till enskildas intressen och har lämnats i en förtroendesituation.

Behovet av lättillämpade regler

I skatteverksamheten förekommer uppgifter som de enskilda uppfattar som privata och ömtåliga men också en stor mängd information som måste beskrivas som harmlös och som inte skyddas i andra verksamheter. Att man har valt att omgärda snart sagt alla uppgifter med absolut sekretess beror naturligtvis också på behovet av lättillämpade regler inom en verksamhet som omfattar ett mycket stort antal ärenden årligen. Därför är det också nödvändigt att i varje särskilt fall där generalklausulen kan komma att tillämpas försöka bedöma hur ett röjande av den efterfrågade uppgiften för det uppgivna ändamålet faktiskt kan påverka den som uppgiften gäller.

Begränsning till relevanta uppgifter

Det är viktigt att de uppgifter som lämnas ut verkligen är begränsade till vad den mottagande myndigheten behöver i sin verksamhet. Ofta är det således nödvändigt att begränsa det överlämnade materialet och inte överlämna hela akter, revisionspromemorior e.d. utan bara de delar därav som den andra myndigheten verkligen har behov av i sin verksamhet.

**Den enskildes
synpunkter**

I den departementspromemoria som låg till grund för sekretesslagen föreslogs en regel om att en myndighet som avsåg att lämna ut en uppgift som var sekretesskyddad av hänsyn till någon enskild skulle vara skyldig att om möjligt inhämta dennes yttrande över utlämnandet. Med den utformning som lagtexten sedermera fick bedömdes en sådan regel vara praktiskt ogenomförbar. Departementschefen anförde (prop. 1979/80:2 Del A s. 328 f.) dock följande: "Givetvis är det ingenting som hindrar en myndighet att i tveksamma fall införskaffa den enskildes synpunkter i utlämnandefrågan. Tvärtom kan detta många gånger vara en naturlig åtgärd för att myndigheten skall kunna få ett fullgott underlag för sin bedömning huruvida ett skaderekvisit är uppfyllt. Någon uttrycklig bestämmelse härom behövs emellertid inte."

I exekutionsväsendets och SKV:s verksamheter torde det endast i undantagsfall förekomma att myndigheterna frågar den enskilde om hans inställning till ett utlämnande av en viss uppgift. Om en myndighet väljer att inhämta den enskildes yttrande är det viktigt att myndigheten gör klart för den enskilde att han inte förfogar över möjligheten att hålla uppgiften hemlig. Intresseavvägningen ankommer även i dessa fall på myndigheten. Däremot kan den enskilde efterge sekretessen enligt 14 kap. 4 § (se avsnitt 2.7.3).

Generalklausulens tillämpning i speciella fall

**Allmänt om rätts-
praxis rörande
generalklausulen**

Tolkningen av generalklausulen måste, som framgår av avsnitt 9.4.2, ske med utgångspunkt i det sätt på vilket reglerna om uppgiftslämnande mellan myndigheter tillämpades före sekretesslagens tillkomst. De rättsfall som avser tillämpningen av de äldre reglerna kan därför fortfarande ha betydelse. Den myndighetspraxis som gällde vid denna tid har beskrivits i en rapport från BRÅ, Informationsutbyte mellan myndigheter, PM 1980:4. BRÅ gjorde under våren 1980 en enkät rörande dessa frågor hos ett stort antal myndigheter som är engagerade i bekämpandet av organiserad och ekonomisk brottslighet. I en bilaga till rapporten finns en utförlig redovisning av enkätresultatet.

Regeringen är överklagandemyndighet i de fall en statlig myndighet vägrar lämna ut en uppgift till en annan statlig myndighet (se avsnitt 2.7.5). Detta medför att det endast finns ett fåtal domstolsavgöranden som avser tillämpningen av generalklausulen.

Någon sammanställning av regeringens praxis i dessa ärenden finns inte. Sist i detta avsnitt redovisas dock några regeringsbeslut.

**Förhandsbesked
inom SKV**

Som framgår av avsnitt 5.2.5 är beslut i ärenden om förhandsbesked i taxerings- eller skattefrågor hemliga. Föredraganden anförde i prop. 1990/91:89 s. 34 följande beträffande dåvarande

RSV:s möjligheter att till dåvarande SKM lämna ut förhandsbeskedsbeslut som kan vara av intresse vid den enskildes taxering: "Sekretesskyddet för förhandsbeskeden avser främst att förhindra att uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden, t.ex. planerade nyinvesteringar eller fusioner e.d., som det inte gärna går att underlåta att redovisa i beslutet, får en allmän spridning. Avsikten torde emellertid inte ha varit att förhindra att skattemyndigheten vid taxeringen skall få kännedom om förhandsbeskedet i det fall där den enskilde inte själv åberopar det. Frågan om sekretess i förhållande till den skattemyndighet som skall besluta om den aktuella taxeringen måste bedömas med utgångspunkt i 14 kap. 3 § sekretesslagen om sekretess myndigheter emellan. Av betydelse är också att det av flera skäl i praktiken endast undantagsvis finns anledning att i beskattningsverksamheten upprätthålla sekretess mellan de olika myndigheterna inom skatteförvaltningen. När RSV i egenskap av part får del av ett förhandsbesked som kan antas vara av intresse vid den enskildes taxering torde det enligt min mening normalt inte finnas några hinder mot att lämna ut beskedet till skattemyndigheten."

Det sagda innebär bl.a. att det inte föreligger något hinder mot att lämna över ett förhandsbesked till SKV:s beskattningsverksamhet.

I sammanhanget kan påpekas att sekretess inte råder för det rättsliga ställningstagandet i ett förhandsbesked om inte förhållandena är sådana att det är känt vem förhandsbeskedet avser och det går att utläsa personliga eller ekonomiska förhållanden ur det rättsliga resonemanget.

Mellan beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten

Som framgår av avsnitt 2.2.2 anförde föredraganden (prop. 1990/91:53 s. 30) att beskattningen och folkbokföringen är skilda slags verksamheter med helt separata regelsystem och att dessa verksamheter är självständiga i förhållande till varandra i sekretesslagens mening.

Konsekvensen av det anförda blir att utlämnande av uppgifter mellan beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten är att betrakta som utlämnande mellan skilda myndigheter.

JO prövade i ett ärende (1996/97:JO1 s. 241) om en tjänsteman på ett skattekontor som arbetade med en enskilds taxering gjorde sig skyldig till "något brott mot sekretesslagen" när han lämnade uppgifter avseende den enskildes folkbokföringsförhållanden till en tjänsteman som handlade sådan frågor. JO anförde följande: "Med hänsyn till folkbokföringens betydelse för bl.a. uttagande av kommunal inkomstskatt och med beaktande av skattemyndighetens utredningsskyldighet enligt 3 kap. 1 § taxeringslagen,

finns det inte ... någon anledning att ifrågasätta lämpligheten av uppgiftslämnande av det diskuterade slaget.”

Mot bakgrund av nämnda JO-beslut och det i avsnitt 9.4.3 (se kantrubriken ”Mellan skatteområdet och annat verksamhetsområde”) citerade propositionsuttalandet bör information kunna lämnas från beskattningsverksamheten till folkbokföringsverksamheten om exempelvis en uppgift om en ny adress som lämnats i en deklaration. Vidare bör information kunna lämnas när den ”skattemässiga” bosättningen ändras i förhållande till folkbokföringsuppgifterna. På förfrågan från folkbokföringsverksamheten bör beskattningsverksamheten i allmänhet kunna lämna uppgifter om arbetsgivare och närmare uppgifter om fastighetsförhållanden.

**Från SKV till
Tullverket**

Som framgår av det ovan återgivna departementschefsuttalandet (se avsnitt 9.4.3 vid kantrubriken ”Inom skatteområdet”) får Tullverket anses likställt med SKV när det gäller uppgiftslämnande. Av uttalandet synes den slutsatsen kunna dras att utlämnande till Tullverket kan ske fritt om det är fråga om uppgifter som behövs i den del av Tullverkets verksamhet som avser administration av skatt.

**Från SKV till
KFM**

KFM:s indrivningsverksamhet ligger så nära SKV:s verksamhet att de uppgifter som behövs för indrivningsverksamheten kan lämnas fritt. På detta område finns också äldre rättsfall där KFM ansetts ha rätt att ta del av uppgifter ur självdeklarationer, se t.ex. RÅ 1953 ref. 39, RÅ 1954 ref. 42 samt RÅ 1954 Fi 1682.

**Från SKV till
åklagarmyndighet
och polismyndighet**

För vissa brott råder anmälningsplikt enligt skattebrottslagen och bl.a. taxeringsförordningen. I dessa fall bryts sekretessen enligt regeln i 14 kap. 1 § SekrL (se avsnitt 9.2.3) för uppgifterna i anmälan. Regeln i 14 kap. 2 § SekrL (se avsnitt 9.3) medger att uppgifter som angår misstanke om ett brott som kan antas föranleda annan påföljd än böter lämnas till den myndighet som har att ingripa mot brottet. I samband med att reglerna i 14 kap. 2 § SekrL ändrades uttalade sig föredraganden (prop. 1983/84:142 s. 32) om förhållandet mellan detta lagrum i dess nya lydelse och generalklausulen på följande sätt: ”När det gäller brott som är av sådan svårighetsgrad att den nya bestämmelsen kan tillämpas, dvs. brott som kan antas föranleda strängare påföljd än böter, finns det inte behov av att dessutom åberopa generalklausulen. Som jag har sagt ... kan generalklausulen däremot åberopas som stöd för att lämna ut uppgifter om misstankar som angår förestående brott. Det är också möjligt – och här innebär mitt förslag ingen ändring – att i vissa fall tillämpa generalklausulen på uppgifter angående misstankar om brott som inte kan antas medföra annan påföljd än böter. Myndigheterna bör alltså enligt min mening ha samma möjligheter som hittills att utbyta

information om mindre allvarliga brott med stöd av 14 kap. 3 § SekrL.”

Föredraganden fortsatte (s. 32 f.): ”Möjligheten att lämna uppgifter även om brott som endast förskyller böter kommer naturligtvis i praktiken att utnyttjas framför allt i sådana fall när polis eller åklagare begär att få uppgifter under en förundersökning. Det är emellertid möjligt att med stöd av generalklausulen lämna ut uppgifter om brottsmisstankar även utan någon uttrycklig begäran. Jag vill erinra om att föredragande statsrådet i förarbetena till sekretesslagen uttalade att det inte är något villkor för tillämpningen av generalklausulen att det föreligger en uttrycklig begäran från en annan myndighet (prop. 1979/80:2 Del A s. 327). Han framhöll särskilt att en myndighet också på eget initiativ kan lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, t.ex. genom en anmälan om brott.”

Härefter anförde föredraganden: ”Om det hos en myndighet uppkommer misstankar om att ett brott har begåtts som inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, kan myndigheten alltså ändå rapportera sina misstankar, om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Frågan huruvida uppgifterna skall lämnas ut blir då beroende av en avvägning mellan dessa båda intressen. I praktiken torde det ofta finnas situationer där uppgifter kan lämnas ut därför att det finns ett intresse av att beivra även bötesbrottslighet samtidigt som sekretessintresset inte är särskilt framträdande. En myndighet, som har hand om bidragsgivning till enskilda på ett visst område, upptäcker t.ex. att en person upprepade gånger har lämnat oriktiga uppgifter om sina ekonomiska förhållanden och därigenom har tillskansat sig ekonomiska fördelar på annat håll. Även om det kan antas att påföljden för brotten skulle stanna vid böter, bör myndigheten ändå kunna rapportera saken till polis eller åklagare.”

Föredraganden yttrade vidare: ”Jag vill tillägga att det även i fortsättningen kan inträffa fall då det kan vara befogat att rapportera misstankar om mindre allvarliga brott med stöd av 1 kap. 5 § SekrL, dvs. bestämmelsen om att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin egen verksamhet (prop. 1979/80:2 Del A s. 122).”

Avslutningsvis anförde föredraganden följande: ”Jag vill i detta sammanhang också framhålla att den förordade bestämmelsen inte är avsedd att påverka nuvarande möjligheter att med stöd av generalklausulen lämna uppgifter om annat än misstankar om brott, t.ex. sådana uppgifter om ekonomiska förhållanden som är

av betydelse i skattemyndigheternas arbete.”

I förarbetena till bestämmelserna om näringsförbud i samband med konkurs (prop. 1979/80:83) uttalade föredraganden (s. 49 f.) att olika myndigheter, bl.a. KFM samt de dåvarande skatteavdelningarna på länsstyrelserna och de dåvarande lokala skattemyndigheterna, kan i sin verksamhet komma i kontakt med personer som trots näringsförbud driver näringsverksamhet. Föredraganden menade att det måste anses förenligt med dessa myndigheters verksamhet och dessutom önskvärt att de anmäler överträdelser av näringsförbud till polisen. Av uttalandena kan man emellertid inte utläsa vad som gäller om det blir fråga om att i en anmälan lämna ut sekretesskyddade uppgifter från de aktuella myndigheterna. Här får generalklausulen i stor utsträckning anses bli tillämplig.

Begränsning pga. dubbelbeskattning savtal

Observera att enligt bestämmelsen i 9 kap. 3 § andra stycket andra meningen SekrL får inte de sekretessbrytande reglerna i 14 kap. 3 § SekrL tillämpas i fråga om uppgifter som Sverige med stöd av ett skatteavtal har tagit emot från en annan stat om det strider mot sekretessreglerna i det aktuella avtalet.

Från SKV till andra myndigheter

När det gäller övriga myndigheter ska, enligt departementschefen, utgångspunkten vara en restriktiv hållning till uppgiftsutlämnande (prop. 1979/80:2 Del A s. 90 f.). Endast om intresset av utlämnande klart överväger risken för otillbörligt integritetsintrång bör ett utlämnande kunna ske. Som exempel på fall där generalklausulen inte har ansetts tillämplig kan nämnas RÅ 1981 Ab 242 där Regeringsrätten fann att en socialförvaltning i en kommun inte borde få preliminära arbetsgivaruppgifter från Riksförsäkringsverket för ett ärende om serveringstillstånd. Vidare kan nämnas RÅ 1983 Ab 129 där en socialnämnd inte, för övervakning av efterlevnaden av den numera upphävda lagen (1977:293) om handel med drycker, fick ta del av en länsstyrelses upprättade revisionshandlingar i ett skatteärende.

Några regeringsbeslut

I ett beslut den 14 oktober 1999 (dnr Fi1999/1149) hade regeringen att pröva en begäran från Jordbruksverket om att från en dåvarande SKM få uppgifter om vissa namngivna företag varit föremål för revision och, om så varit fallet, resultatet av revisionen. Verket ville vidare ha annan information om företagen ”som kan vara av intresse” för verket. SKM avslog verkets begäran med hänvisning till att de begärda uppgifterna omfattades av sekretess och att de inte kunde lämnas ut med stöd av generalklausulen. I sitt överklagande till regeringen av SKM:s avslagsbeslut anförde Jordbruksverket bl.a. att EU kräver att varje medlemsland genomför revisioner av företag som erhållit stöd genom garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden, att urval av revisionsobjekt sker efter riskanalys

och att information från SKM är av stor vikt för att göra riskanalysen så effektiv som möjligt och för att rätt revisionsobjekt ska väljas ut. Regeringen instämde i SKM:s bedömning att de aktuella uppgifterna var hemliga och avlog överklagandet. Regeringen anförde i sitt beslut bl.a. följande: ”De skäl som Jordbruksverket anförde kan enligt regeringens bedömning inte anses ha sådan tyngd att de, vid en prövning enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen, uppfyller kraven i nämnda bestämmelse för ett utlämnande utan hinder av sekretess.”

I ett beslut den 27 september 2001 (dnr Fi2001/2650) prövade regeringen en begäran från BRÅ till en dåvarande SKM om att få ta del av ”akter i brottsutredningar där åtminstone ett av brotten är bokföringsbrott”. I BRÅ:s begäran anfördes vidare följande: ”Som komplement behöver jag också få del av den s.k. grönningen, som innehåller uppgifter om den bakomliggande revisionen. Ambitionen är att gå igenom minst 50 akter.” SKM, som ansåg att de begärda uppgifterna var hemliga och att ett utlämnande inte kunde ske med stöd av generalklausulen, avlog BRÅ:s begäran. I överklagandet av SKM:s avslagsbeslut anförde BRÅ bl.a. att särskilda sekretessbestämmelser gäller för BRÅ enligt 3 § sekretessförordningen och att den sekretess som finns hos SKM överflyttas till BRÅ enligt 13 kap. 3 § SekrL. I sitt beslut anförde regeringen bl.a. följande: ”De uppgifter som BRÅ begärt att få ta del av omfattas av den sekretess som enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gäller för beskattningsuppgifter. ... BRÅ har till uppgift bl.a. att bedriva forskning om ekonomisk brottslighet. De efterfrågade uppgifterna skall användas i forskning om bokföringsbrott för att söka utröna vilka samband som finns mellan skattemyndigheternas metoder att upptäcka brott och vilka brott som faktiskt upptäcks genom dessa metoder. BRÅ skall redovisa uppgifterna i form av statistik. Någon enskild kommer inte att kunna identifieras. Vidare kommer uppgifterna att omfattas av absolut sekretess även hos BRÅ. Regeringen anser det uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas till BRÅ har företräde framför det intresse sekretessen skall skydda. BRÅ:s överklagande bör därför bifallas.”

I ett beslut den 28 augusti 2003 prövade regeringen, efter överklagande av Länsstyrelsen i Gävleborgs län av ett beslut som fattats av dåvarande SKM i Gävle, om länsstyrelsen skulle få ta del av uppgifter om vilka som var aktieägare och hur ägarfördelningen såg ut i ett antal namngivna bolag. Länsstyrelsen skulle använda uppgifterna för kontroll av EU-bidrag. I sitt beslut anförde regeringen bl.a. följande. ”De begärda uppgifterna omfattas av sekretess hos skattemyndigheten. Länsstyrelsen har i sitt uppdrag som internrevisor för verksamheter som avser EG:s strukturfonder att kontrollera att EU-stödet hanteras enligt

fastställda regler. För att utöva denna kontroll behöver länsstyrelsen de ifrågavarande uppgifterna. Vid en intresseavvägning enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen får det anses uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.”

Generalklausulens förhållande till annan reglering

Subsidiär

Av inledningen till 14 kap. 3 § SekrL framgår att den är subsidiär i förhållande till 14 kap. 1 och 2 §§. Detta innebär att det blir aktuellt att tillämpa generalklausulen endast när uppgift inte kan lämnas ut enligt 1 eller 2 § SekrL.

Undantag

Utlämnandet får enligt 14 kap. 3 § andra stycket inte strida mot sådan specialreglering som finns i lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204). Sådana lagbestämmelser kan vara formulerade på olika sätt. Oftast är de uppgifter som inte får lämnas ut uppräknade. I andra fall kan framgå att uppgifter som inhämtats för visst ändamål inte får lämnas vidare.

Dubbelbeskattningsavtal

Observera att enligt bestämmelsen i 9 kap. 3 § andra stycket andra meningen SekrL får inte de sekretessbrytande reglerna i 14 kap. 3 § SekrL tillämpas i fråga om uppgifter som Sverige med stöd av ett skatteavtal har tagit emot från en annan stat om det strider mot sekretessreglerna i det aktuella avtalet.

Rutinmässigt uppgiftsutbyte

Något hinder finns inte mot att utbyte av uppgifter mellan myndigheter eller en myndighets olika verksamhetsgrenar sker rutinmässigt även utan särskild författningsreglering. Generalklausulen bygger emellertid på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel ska vara författningsreglerat. I de undantagsfall när sådant utbyte av uppgifter inte är författningsreglerat men ändå kan anses vara tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning som ska göras enligt generalklausulen ske på förhand. Prövningen behöver inte avse individuella fall. Den kan i stället grunda sig på kunskaper om beställarens identitet – och oftast också om dennes avsikt med uppgifterna – i förening med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen (se prop. 1979/80:2 Del A s. 327 och 81).

Utlämnande på begäran eller på eget initiativ

Det är inte något villkor att en uttrycklig begäran från en annan myndighet föreligger vid tillämpningen av generalklausulen. Också på eget initiativ kan en myndighet lämna sekretessbelagda

uppgifter till en annan myndighet (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 327).

Frågan om skyldigheten för en myndighet eller befattningshavare att efterkomma en begäran från en annan myndighet att lämna ut uppgifter som inte omfattas av sekretess regleras i 15 kap. 5 § (se avsnitt 2.7.4).

Nödvärdigt uppgiftslämnande

1 kap. 5 § SekrL

I 1 kap. 5 § SekrL föreskrivs att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas ut om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Begränsat tillämpningsområde

Tillämpningsområdet för 1 kap. 5 § SekrL är relativt begränsat. Utlämnande får ske endast då det är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett visst åliggande. Endast bedömningen att en myndighets effektivitet minskar om en sekretessregel iakttas är inte tillräcklig för att lämna ut uppgiften (se prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494). Bestämmelsen är tillämplig i förhållande till såväl myndighet som enskild.

Remiss, utomstående expert och kommunikation

Bestämmelsen kan tillämpas t.ex. när en myndighet är tvungen att ge en annan myndighet del av hemlig information till grund för ett nödvändigt remissyttrande. Vidare kan det vara nödvändigt för en tjänsteman att vända sig till en utomstående expert och upplysa om hemliga omständigheter. Paragrafen ger också möjlighet att kommunicera hemliga uppgifter med en part i ett ärende (se prop. 1979/80:2 Del A s. 122).

Brottsmisstanke

Departementschefen anförde (prop. 1979/80:2 Del A s. 123) att det många gånger måste ”ligga inom myndighets verksamhet att se till att misstanke om brott blir utredd”. Han fortsatte: ”Så är exempelvis fallet när misstanke om skattebedrägeri uppkommer hos taxeringsmyndighet.”

Det måste emellertid anses att det i regel ligger närmare till hands att vid anmälan om brott lämna ut sekretessbelagda handlingar med stöd av 14 kap. 1, 2 eller 3 § SekrL (se avsnitten 9.2.3, 9.3 och 9.4.4) än med stöd av 1 kap. 5 §.

Utländska myndigheter

Huvudregel

Ordet myndighet i sekretesslagen avser svensk myndighet (se prop. 1981/82:186 s. 58). I 1 kap. 3 § tredje stycket SekrL finns det dock en specialbestämmelse om utländsk myndighet och mellanfolklig organisation. Huvudregeln är att sekretessbelagda uppgifter inte får lämnas ut till sådana myndigheter och organisationer.

Undantag

Två undantag från huvudregeln finns. För det första får sådana uppgifter lämnas ut om det sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning.

För det andra får uppgifter lämnas i sådana fall då uppgifterna i motsvarande situation skulle få lämnas till en svensk myndighet. En förutsättning för utlämnande i detta fall är vidare att det måste stå klart att uppgiftslämnandet är förenligt med svenska intressen. Prövningen av denna fråga ankommer på myndigheten som sådan. Prövningen får alltså inte göras av en enskild befattningshavare, om han inte enligt arbetsordning e.d. får besluta på myndighetens vägnar i sådana fall. Vid behov bör samråd ske med Utrikesdepartementet (se prop. 1981/82:186 s. 59).

Överklaganderätt

Som redovisats i avsnitt 2.7.5 gäller, som framgår av prop. 1981/82:186 s. 58, reglerna i sekretesslagen om rätt för myndighet att överklaga inte utländsk myndighet. En sådan myndighet har emellertid rätt att överklaga till allmän förvaltningsdomstol enligt 22 a § FL.

Upptagningar för automatiserad behandling

Inledning

Reglerna om offentlighet och sekretess är i huvudsak desamma för elektroniskt lagrad information (upptagningar för automatiserad behandling) som för pappershandlingar. Hanteringen av sådan information ger dock upphov till vissa frågeställningar som inte förekommer beträffande pappershandlingar. I det följande redovisas därför reglerna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen med avseende på elektroniskt lagrad information. Även regler i personuppgiftslagen (1998:204) och för KFM och SKV relevanta registerförfattningar för behandling av personuppgifter och andra uppgifter kommenteras.

Tryckfrihetsförordningen

Allmänt

Sammanställningar

När informationstekniken introducerades användes den i första hand till att skapa stora databaserade register och utifrån dessa kunde sedan olika sammanställningar av uppgifter tas fram.

Elektroniska handlingar

Utvecklingen på informationsteknikens område har lett till att myndighetens elektroniska information har blivit handlingsbaserad genom att mängder av traditionella handlingar, t.ex. promemorior, protokoll och beslut, som är avsedda att ha ett bestämt, fixerat innehåll, skapas på elektronisk väg och lagras elektroniskt, s.k. elektroniska handlingar. Vissa elektroniska handlingar kan dessutom "läsas" för förändringar genom att förses med en elektronisk underskrift eller skrivskyddas på annat sätt.

Vissa handlingar som tidigare krävde en traditionell underskrift och därför endast förekom i pappersform, kan som ett alternativ numera förses med en elektronisk underskrift. Som exempel kan nämnas självdeklarationer och skattedeklarationer som får lämnas i form av ett elektroniskt dokument (se bl.a. 4 kap. 4 § första stycket lagen [2001:1227] om självdeklarationer och kontrolluppgifter) och de beslut som får sättas upp i form av ett elektroniskt dokument (se t.ex. 27 § skattebetalningsförordningen [1997:750]).

Elektroniskt underskrivna handlingar

Begreppet elektroniskt dokument definieras som en upptagning som har gjorts med hjälp av automatiserad databehandling och vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande (se t.ex. 4 kap. 4 § andra stycket lagen om självdeklARATIONER och kontrolluppgifter [2001:1227]), vilket förutsätter en elektronisk underskrift (se prop. 1996/97:100 del 1 s. 460).

Upptagning för automatiserad behandling

I 2 kap. 3 § första stycket TF definieras upptagningar för automatiserad behandling såsom ”framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel”. Upptagningar för automatiserad behandling är den viktigaste formen av upptagningar, men även ljud- och videoband och liknande ingår i begreppet upptagningar.

Förvarad

Av andra stycket samma lagrum framgår att en upptagning anses förvarad hos en myndighet ”om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas”.

Som framgår ovan anses att en upptagning är förvarad hos myndigheten endast om den är tillgänglig för överföring med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar. Föredraganden (prop. 1990/91:60 s. 74) anförde att syftet med denna reglering är att den enskilde inte längre ska ha möjlighet att påverka området för insyn med stöd av offentlighetsprincipen genom att själv bidra med datorkapacitet.

Tekniskt hjälpmedel som myndigheten utnyttjar

Föredraganden anförde vidare: ”Med begreppet ’tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar’ avses datorkraft. Begreppet innefattar även de tekniska hjälpmedel som finns hos en servicebyrå som myndigheten anlitar eller hos en sido-, över- eller underordnad myndighet, liksom den utrustning som på annat liknande sätt står till myndighetens förfogande ... Det har inte ansetts nödvändigt att i lagtexten särskilt markera att en enskild inte har rätt att ställa datorprogram till förfogande. I praktiken är det ju ingen skillnad mot vad som följer av nuvarande ordning, låt vara att uttalandena i 1976 års lagstiftningsärende skulle innebära något annat.”

Sammanställning av uppgifter

I 2 kap. 3 § andra stycket begränsas begreppet ”förvarad” när det gäller en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. Sådana sammanställningar anses nämligen förvarade hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. En redogörelse för begreppet rutinbetonade åtgärder lämnas i avsnitt 10.2.2.

Färdig elektronisk handling

Begränsningen gäller endast en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling, en s.k. potentiell handling, och innebär samtidigt ett klargörande av att en färdig elektronisk handling anses förvarad hos myndigheten oavsett om den kan tas fram med rutinbetonade åtgärder eller om det krävs mer omfattande åtgärder. Detta är ett uttryck för en anpassning i lagtexten till den utveckling som har lett till att myndighetens traditionella handlingar i allt större omfattning skapas och lagras elektroniskt. Lagtexten gör således ingen skillnad på om sådana handlingar förvaras i elektronisk eller pappersbaserad form. Som exempel kan nämnas självdeklarationer som lämnas underskrivna i pappersform och självdeklarationer lämnade i form av ett elektroniskt dokument. De sistnämnda har försetts med en elektronisk underskrift och har skickas elektroniskt till SKV.

Rättslig befogenhet

Ytterligare en begränsning av när en handling anses förvarad vid myndigheten ges i 2 kap. 3 § tredje stycket TF. Enligt bestämmelsen anses en sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Begreppet personuppgift har här samma betydelse som i personuppgiftslagen (1998:204), se närmare avsnitt 10.4.

Sökbegränsningar

Bestämmelsen tar sikte på sökbegränsningar i lagar och förordningar till skydd för den personliga integriteten. Dessa kan vara utformade så att vissa sökbegrepp inte får användas. En sammanställning som skulle kunna göras med användning av ett sådant otillåtet sökbegrepp anses inte förvarad hos myndigheten och är således inte någon allmän handling där. Det bör uppmärksammas att bestämmelsen endast gäller sammanställningar av uppgifter ur en upptagning och inte färdiga handlingar som förvaras elektroniskt. Som exempel på en sökbegränsning i lag kan nämnas bestämmelsen i 2 kap. 10 § första stycket FdbL som innebär att bl.a. uppgift om inflyttning från utlandet inte får användas vid sökning i folkbokföringsdatabasen.

Inkommen

I 2 kap. 6 § TF anges att en upptagning anses inkommen "när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten" på så sätt att den kan uppfattas av myndigheten. En upptagning för automatiserad behandling kan bli tillgänglig för myndigheten på samma sätt som ett pappersdokument, nämligen om den sänds till myndigheten i form av en diskett eller ett annat flyttbart lagringsmedium. Den kan emellertid också göras tillgänglig genom att överföras på elektronisk väg, t.ex. via e-post, eller genom att myndigheten får direktåtkomst till uppgifter i exempelvis en databas hos en annan myndighet. Upptagningen ska, för att anses vara inkommen,

ha blivit tillgänglig genom en åtgärd av någon annan, dvs. någon utomstående, som kan vara en enskild eller en annan myndighet.

Utlämnande

Rätten att ta del av en upptagning är densamma som gäller för andra allmänna handlingar. I 2 kap. 12 § andra stycket TF görs dock undantag för den situationen att ”sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan taga del av upptagningen hos närbelägen myndighet”. I sådant fall är den myndighet hos vilken upptagningen först begärs utlämnad inte skyldig att tillhandahålla den.

Adressetiketter

En myndighet är inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift (2 kap. 13 § första stycket TF). Den enskilde har inte heller rätt att beställa en viss layout, dvs. att få ut uppgifter uppställda på visst sätt eller i viss form, t.ex. på adressetiketter (prop. 1990/91:60 s. 41). Utlämnande av uppgifter på adressetiketter går utöver myndighetens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen (samma proposition s. 47). Ett sådant utlämnande ligger också utanför de ramar som följer av bestämmelserna om serviceskyldighet i bl.a. 15 kap. 4 § SekrL.

På samma sätt förhåller det sig om en enskild, i stället för att begära etiketter, begär att uppgifterna skrivs ut på vanligt papper med hjälp av ett etikettprogram som myndigheten förfogar över. En på detta sätt framställd allmän handlingen skulle komma att få samma ”layout” som etiketter. Om en handling kan skrivas ut med olika program står det myndigheten fritt att själv välja något av alternativen.

Rutinbetonade åtgärder

Handling

Rätten att ta del av en allmän handling avser, när det gäller konventionella handlingar, något som är lätt att urskilja och definiera, nämligen i regel ett eller flera pappersdokument med skriftlig information. När det gäller upptagningar för automatiserad behandling är en handling detsamma som en viss sammanställning av uppgifter som finns på medium för automatiserad behandling. Handlingen kan alltså anses bestå av ett visst urval av den information som exempelvis en diskett eller ett annat flyttbart lagringsmedium innehåller och inte av själva den diskett där informationen förvaras.

Sakligt sammanhängande uppgifter

Som nämnts i avsnitt 10.2.1 kan en upptagningar delas in i två grupper, nämligen dels befintliga, färdiga elektroniska handlingar, dels sammanställningar av elektroniskt lagrade uppgifter. Frågan om vad som utgör en allmän handling när det gäller den senare gruppen behandlades i prop. 1975/76:160 s. 90. Föredraganden anförde bl.a.: ”Ett datamedium eller ett dataregister – ordet fattat i teknisk bemärkelse – kan innehålla en överväldigande

de stor mängd data. Det vore orimligt att endast tillsammans se dessa data som en upptagning. Å andra sidan kan en uppgift för att bli begriplig eller i vart fall för att tillgodose det aktuella informationsintresset behöva hämtas från skilda fysiska databärande eller från skilda dataregister. Att alltid beteckna varje uppgift för sig som en upptagning svarar därför knappast heller mot realiteterna. Jag anser att man i stället bör fästa starkare avseende vid det som från offentlighetssynpunkt är det intressanta, nämligen rätten att ta del av viss information i myndigheternas besittning. Från denna synpunkt spelar det en underordnad roll om önskade data utgör ett urval ur en större datamängd, en sammanställning av data från skilda register eller ett resultat av annan bearbetning. Varje konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter bör enligt min mening ses som en upptagning för sig.”

Potentiella handlingar

Varje tänkbar konstellation av sakligt sammanhängande uppgifter utgör således en handling. Den mycket stora mängd uppgifter som kan finnas på ett medium för automatiserad behandling kan ofta, teoretiskt sett, ställas samman till ett närmast oändligt stort antal upptagningar, även om myndigheten för sin verksamhet endast använder en mindre del av dessa. Man brukar därför tala om att varje sådan sammanställning utgör en ”potentiell handling” .

Rutinbetonade åtgärder

För att en potentiell handling ska anses förvarad hos myndigheten, och således vara allmän, krävs det som nämnts i avsnitt 10.2.1 att den faktiskt är tillgänglig för myndigheten. Vad som avses med begreppet ”tillgänglig” utvecklades av föredraganden (prop. 1975/76:160 s. 90 .) på följande sätt: ”Ett visst urval eller en viss sammanställning av data får anses utgöra en för myndigheten tillgänglig upptagning, om urvalet eller sammanställningen kan tas fram genom rutinbetonade åtgärder från myndighetens sida, men endast då. Krävs däremot en mera kvalificerad, konstruktiv insats i form av t.ex. nyskrivning av datorprogram, kan den upptagning som skulle bli resultatet av bearbetningen inte anses tillgänglig för myndigheten i grundlagens mening. Huruvida de åtgärder som kan komma i fråga skall betecknas som programmering saknar i och för sig betydelse. Det angivna synsättet torde leda till att en myndighet blir skyldig att tillhandagå med nytt datorprogram endast om sådant kan upprättas inom myndigheten genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer.” Föredraganden anförde vidare (s. 94) att ”möjligheten att förfoga över en teknisk upptagning i princip alltid blir avgörande för frågan om när upptagningen är allmän hos en myndighet”.

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning är att anse som allmän handling om myndigheten har ett program för att ta fram en handling som innehåller sakligt sammanhängande upp-

gifter. En sådan sammanställning är också att anse som allmän handling om myndigheten kan ta fram en sådan genom att med rutinbetonade åtgärder ändra ett befintligt program eller göra ett nytt program.

Vad som avses med rutinbetonade åtgärder har prövats i bl.a. rättsfallet RÅ 1988 ref. 84. En person hade hos Statistiska centralbyrån begärt att få vissa statistiska uppgifter från en undersökning om levnadsförhållanden. Statistiska centralbyrån uppgav att ett framtagande av uppgifterna skulle kräva dels en utredningsinsats på omkring två timmar, dels specialprogrammering av ett befintligt datorprogram samt efterkontroll. Regeringsrätten konstaterade att uppgifterna endast kunde tas fram ”genom en bearbetning av vissa ADB-registrerade uppgifter med begagnande av ett för ändamålet särskilt framställt datorprogram”. Regeringsrätten ansåg att en bearbetning av detta slag går utöver sådana rutinbetonade åtgärder för visst urval eller viss sammanställning av data som en myndighet är skyldig att vidta för att tillgodose kraven på offentlighet. Uppgifterna ansågs därför, enligt Regeringsrätten, inte vara tillgängliga för Statistiska centralbyrån på ett sådant sätt att de utgjorde allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen.

Dåvarande RSV har i ett beslut den 9 mars 1992 (dnr 17832–92/901) prövat en begäran om utlämnande av allmän handling som förutsatte att verket utvecklade ett nytt program. Tidsåtgången för detta bedömdes till 12 timmar, varav 3 timmar för systemering, 8 timmar för programmering och 1 timme för förberedelse för drift. Tidsåtgången inkluderade test och driftuppföljning. RSV avslög sökandens begäran på den grunden att de begärda uppgifterna inte var tillgängliga för verket på sådant sätt att de utgjorde allmän handling eftersom de inte kunde tas fram med rutinbetonade åtgärder. Kammarrätten i Stockholm delade i dom meddelad den 3 april 1992 (mål nummer 2608–1992) RSV:s bedömning.

Följsamhet

Begreppet ”rutinbetonade åtgärder” i lagtext medger enligt prop. 2001/02:70 s. 22 ”en följsamhet i rättstillämpningen i förhållanden till den tekniska utvecklingen och har dessutom vunnit viss stadga i rättspraxis (se bl.a. RÅ 1974 ref. 8, RÅ 1988 ref. 84, RÅ 1988 not. 530, RÅ 1989 not. 533 och RÅ 1993 not. 41).”

Teknisk kompetens och utveckling

Bedömningen av vad som avses med rutinbetonade åtgärder bygger inte på generella utgångspunkter utan utgår från en myndighets tekniska kompetens och den allmänna tekniska utvecklingen av betydelse för vad som från tid till annan kan anses vara rutinbetonat.

Biblioteksregeln och Internet

Upptagningar som referensmaterial

I 2 kap. 11 § första stycket TF anges vissa generella undantag från sådant som ska anses utgöra allmän handling. I punkt 3 återfinns den regel som brukar benämnas biblioteksregeln. Enligt denna undantas från begreppet allmän handling vad som ingår i en myndighets bibliotek. Med bibliotek avses här såväl en myndighets traditionella bibliotek som hand- och referensbibliotek (se även avsnitt 2.6). Även upptagning för automatiserad behandling omfattas av undantaget om den används på samma sätt som böcker i ett bibliotek, dvs. för att söka faktaunderlag i allmänhet, rättsfallsreferenser eller tidskriftsartiklar och dylikt (RÅ 1986 not. 290 och prop. 1990/91:60 s. 31).

Tillgång till upptagningar hos andra myndigheter

Enligt 2 kap. 11 § andra stycket ska biblioteksregeln inte tillämpas på upptagningar i en "databas" som en myndighet har tillgång till enligt avtal med en annan myndighet, om upptagningen är allmän handling hos den myndigheten. Begreppet "databas" har i prop. 2001/02:70, s. 26 ansetts lämpligen böra "användas för den typen av uppgiftssamlingar som det här är fråga om".

Bestämmelsen anger också att upptagningen ska vara allmän handling hos den andra myndigheten för att den ska vara allmän handling hos den myndighet som har tillgång till den enligt avtal. Detta innebär att, om förhållandet är sådant att upptagningen omfattas av värmyndighetens bibliotek och således inte är allmän handling där, den inte heller blir allmän handling hos den mottagande myndigheten.

Internet

I prop. 2001/02:70 s. 24 f. diskuterades även hur de informationsmängder som en myndighet har tillgång till via Internet ska behandlas från offentlighetssynpunkt. Enligt propositionen är det inte rimligt att de enorma och oöverskådliga informationsmängder som genom en myndighets tillgång till Internet anses som inkomna och förvarade ska anses utgöra allmänna handlingar hos myndigheten. Någon särskild bestämmelse infördes emellertid inte. I propositionen anfördes därvid att "en tillämpning av biblioteksregeln under alla förhållanden oftast leder till att det material som en myndighet har tillgång till via Internet, och som är tillgängligt för var och en som är ansluten till Internet, inte är att anse som allmänna handlingar hos myndigheten." Regeringen fortsatte enligt följande: "Internet torde nämligen till stor del användas av myndigheterna på samma sätt som andra databaser som ingår i en myndighets bibliotek, t.ex. för att söka referensmaterial och faktamaterial i allmänhet."

Sekretesslagen

Allmänt

Inledning

Sekretesslagens uppbyggnad utgår från de i tryckfrihetsförordningen angivna skyddsintressen som ansetts ha sådan betydelse att de motiverar avsteg från offentlighetsprincipen (se avsnitt 4.1). Sekretess påverkas i princip inte av i vilken form uppgiften är förvarad hos myndigheten.

I detta avsnitt behandlas vissa bestämmelser i sekretesslagen med särskild betydelse för upptagningar för automatiserad behandling.

E-post och fax

Samma regler gäller för handlingar som förmedlas via e-post eller fax som för vanliga pappershandlingar när det gäller registrering (se avsnitt 3).

Detta innebär att varje avsändare och mottagare av e-post och fax måste pröva om skyldighet föreligger att diarieföra en handling eller hålla denna ordnad så att det utan svårighet kan fastställas om den har kommit in till en myndighet eller har upprättats av myndigheten. I de fall sådan skyldighet bedöms föreligga ska handlingen tas ut på papper så länge handlingen inte kan hanteras i ett elektroniskt ärendehanteringssystem som också tillgodoser kraven på diarieföring.

Huruvida en utskriven handling ska diarieföras eller hållas ordnad får avgöras från fall till fall. Följande utgångspunkter kan därvid vara vägledande:

- En handling som tillför ett ärende en sakuppgift ska diarieföras och läggas i akten i ärendet.
- Gäller sekretess för den allmänna handlingen ska den diarieföras, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet.

Om myndigheten gör bedömningen att en offentlig allmän handling, som inte tillhör något redan anhängiggjort ärende, uppenbart inte är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet gäller i princip att den ska diarieföras eller i vart fall hållas ordnad på det sätt som myndigheten finner lämpligt, t.ex. i en pärm som är placerad där diarieföring normalt sker.

Databasansvarig

Inom SKV ska det för varje databas i verkets informationssystem finnas en databasansvarig. Varje användare är databasansvarig för sin e-post. Den databasansvarige ansvarar bl.a. för att informationen som lagras i databasen är tillåten att ha lagrad där och att arkivering, gallring eller rensning sker enligt gällande regler.

Upptagningar för automatiserad behandling

I 7 kap. 16 § SekrL föreskrivs sekretess vid utlämnande av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen (1998:204), se avsnitt 10.3.2. Därtill kommer ett flertal regler i sekretesslagen som avser sekretess för uppgifter i vissa register eller i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur databaser, t.ex. 5 kap. 5 §, 7 kap. 17 § och 9 kap. 1 och 19 §§ SekrL. Andra bestämmelser i sekretesslagen som avser upptagningar för automatiserad behandling gäller främst hur sådana ska ordnas och hållas tillgängliga (15 kap. 9–14 §§ SekrL).

God offentlighetsstruktur

De särskilda reglerna i 15 kap. 9–14 §§ SekrL syftar till att åstadkomma vad som ofta kallas en god offentlighetsstruktur i myndighetens upptagningar för automatiserad behandling. Med en god offentlighetsstruktur menas en ordning som gör det lätt för allmänheten att söka i sådana upptagningar och att ta del av dessa i de delar de är offentliga. Detta innebär t.ex. att skyddet för sekretessbelagda uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar bör vara ordnat på ett sådant sätt att allmänhetens insyn inte försvåras. I sekretesslagen beskrivs god offentlighetsstruktur så att behandlingen ska ordnas med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar (15 kap. 9 § SekrL). Bl.a. ska allmänna handlingar hållas åtskilda från andra handlingar och sekretessbelagda uppgifter i allmänna handlingar skyddas på ett sådant sätt att rätten till insyn enligt tryckfrihetsförordningen beaktas. Avsikten med bestämmelsen är bl.a. att myndigheterna på eget ansvar ska beakta tryckfrihetsförordningens regler t.ex. vid systemutformning (prop. 1981/82:37 s. 24). Varje myndighet måste således själv, utifrån sin verksamhet, ta ställning till hur en god offentlighetsstruktur ska ordnas i praktiken. Den avvägningen bör göras med hänsyn till den betydelse insynsrätten har i sig och med hänsyn till den vikt som service och tillgänglighet tillmäts i olika författningar (SOU 2002:97 s. 105).

I upptagningar som är allmänna handlingar bör inte förekomma koder, förkortningar eller liknande som gör det svårt för enskilda att ta del av handlingen. Det bör också framgå när en viss uppgift tillförts handlingen och vid vilka tidpunkter eventuella förändringar eller gallringar har skett (15 kap. 9 § SekrL).

Tillhandahållande av tekniska hjälpmedel

Om någon vill ta del av myndighetens ADB-upptagningar ska myndigheten enligt 15 kap. 10 § SekrL tillhandahålla tekniska hjälpmedel, såsom terminal, om hinder inte möter på grund av sekretess, risk för att upptagningen förstörs eller med hänsyn till arbetets behöriga gång.

Överklagande

Beslut varigenom myndighet avslagit enskilds begäran att själv få använda terminal eller annat tekniskt hjälpmedel som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagning överklagas enligt

15 kap. 10 § andra stycket SekrL på samma sätt som beslut att inte få ta del av allmän handling (se avsnitt 2.7.5).

**Register-
beskrivningar**

Enligt 15 kap. 11 § SekrL ska varje myndighet för allmänheten hålla tillgänglig en beskrivning av de register, förteckningar eller andra anteckningar hos myndigheten som förs med hjälp av automatiserad behandling och som till någon del är allmän handling hos myndigheten. Sekretessskäl får inte hindra detta. Hemliga uppgifter får därför inte tas med i en sådan beskrivning. Av dessa beskrivningar ska bl.a. framgå registrets benämning och ändamål, vad det innehåller och vilka sekretessbestämmelser som kan bli tillämpliga.

Om någon begär det ska myndigheten vidare lämna de övriga upplysningar som behövs för att han ska kunna ta del av de upptagningar för automatiserad behandling som är allmänna handlingar hos myndigheten (15 kap. 12 § SekrL).

SKV har tagit fram särskilda blanketter för nämnda beskrivning. Blanketterna är även avsedda att användas för den förteckning som varje personuppgiftsansvarig är skyldig att föra över behandling av personuppgifter (36 § första stycket PuL jämförd med 42 § PuL).

”Offentlighetsansvarig”

Av 15 kap. 11 § andra stycket SekrL framgår att den ovan nämnda beskrivningen även ska innehålla uppgift om vem som hos myndigheten kan lämna allmänheten upplysningar om myndighetens automatiserade behandlingar. Ofta kallas denne tjänsteman ”offentlighetsansvarig”. Beteckningen återfinns inte i lagtexten men används i prop. 1981/82:37 s. 34 f. som också ger en – mycket allmänt hållen – beskrivning av vilka uppgifter den offentlighetsansvarige ska ha. Begreppet offentlighetsansvarig har också kommenterats i prop. 1990/91:60 s. 37. I Statskontorets vägledning för förvaltningen om författningar och regler som styr IT-användningen, Offentlighet & IT (Statskontoret 2002:1) s. 48, rekommenderas ett sammanhållet ansvar för bl.a. dokumentation och överblick över all förekommande IT-användning hos myndigheten. I detta ansvar bör myndighetens informationssystem enligt 15 kap. 11 § SekrL ingå liksom frågor som rör personuppgiftslagen (1998:204). Även arkivfrågor bör beaktas i detta sammanhang.

**Upplysningar till
enskild**

En myndighet ska på begäran av en enskild lämna de upplysningar som den enskilde behöver för att kunna ta del av upptagningar för automatiserad behandling som är allmänna handlingar hos myndigheten (15 kap. 12 § SekrL). Sådan skyldighet föreligger dock inte om hinder möter med hänsyn till arbetets behöriga gång. Bestämmelsen innebär en upplysningskyldighet som går utöver den serviceskyldighet som myndig-

heter har enligt flera bestämmelser, t.ex. 14 kap. 4 § SekrL och 4 § FL. Den ska ses som ett komplement till regeln om beskrivning enligt 15 kap. 11 § SekrL (SOU 2002:97 s. 69).

Tillgängligt för flera myndigheter

Om en upptagning för automatiserad behandling är tillgänglig för flera myndigheter för överföring i läsbar form är, enligt 15 kap. 13 § SekrL, endast den myndighet som gör införingen diarieföringsskyldig. De andra myndigheterna är således befriade från diarieföringsskyldigheten.

Elektronisk information ska tillföras akten i läsbar form

I 15 kap. 14 § SekrL finns en bestämmelse som innebär att en myndighet, om den använder elektronisk information i ett mål eller ärende, ska se till att informationen tillförs akten i läsbar form, dvs. genom att uppgiften skrivs ut på papper, om inte särskilda skäl föranleder annat. Ett särskilt skäl att inte skriva ut uppgiften kan vara att den finns lätt tillgänglig, t.ex. via bildskärm. Enbart den omständigheten att upptagningens innehåll är enkelt, t.ex. att viss uppgift inte finns i registret, är normalt inte tillräckligt för att göra undantag från huvudregeln (SOU 2002:97 s. 70). Bestämmelsen har i praktiken uppfattats som en skyldighet att skriva ut informationen på papper (SOU 2002:97 s. 88).

7 kap. 16 § sekretesslagen

Utlämnande i strid med personuppgiftslagen

I 7 kap. 16 § SekrL finns en särskild sekretessbestämmelse som tar sikte på skyddet för personuppgifter. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för personuppgifter om det kan antas att ett utlämnande av sådana uppgifter skulle medföra att dessa behandlas i strid med personuppgiftslagen (1998:204). Beträffande personuppgiftslagen se avsnitt 10.4

Sekretessbestämmelsen är tillämplig vid alla utlämnanden av personuppgifter från en myndighet oavsett från vilka informationstillgångar uppgifterna hämtas. En bedömning ska göras av om ett utlämnande kan antas medföra att personuppgifter behandlas i strid med personuppgiftslagen. Bestämmelsen omfattar all helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och behandling i manuella register.

Det har för tillämpningen av 7 kap. 16 § SekrL ingen avgörande betydelse i vilken form ett utlämnande av personuppgifter görs. Det innebär att bestämmelsen är tillämplig oavsett om handlingen lämnas ut på papper eller i elektronisk form.

Tänkt behandling

Det är sökandens tänkta behandling av uppgifterna som är av avgörande betydelse för bestämmelsens tillämplighet.

Enstaka uppgifter

I delbetänkandet Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3) s. 191 påpekas att det inte kan uteslutas att sekretessbestämmelsen kan bli tillämplig även vid fall av

utlämnanden som rör enstaka personuppgifter, t.ex. om ett utlämnande begärs i syfte att sprida uppgifter via Internet.

I nämnda betänkande (s. 192) framhålls att sekretessbestämmelsen torde innebära att det inte är utlämnandet i sig av personuppgifterna, dvs., om den behandling av personuppgifter som en myndighets utlämnande innebär, kan antas stå i strid med personuppgiftslagen (1998:204). Det som ska prövas är om sökandens behandling av begärda personuppgifter kan antas stå i strid med personuppgiftslagen.

Några rättsfall

Sekretessbestämmelsen har prövats i ett antal fall. Nedan kommenteras några .

Regeringsrätten har i RÅ 2001 ref. 35 prövat ett bolags yrkande att få betygsuppgifter i pappersutskrift avseende ca 1 400 studenter vid Kungl. Tekniska högskolan som under en viss fyraårsperiod påbörjat studier inom vissa angivna områden och som antingen erhållit examen eller tenderat minst 120 poäng.

Avsikten med framställningen var att bolaget för egen del på ett effektivt sätt skulle kunna rekrytera högkvalificerad personal. Bolaget uppgav att det trots den stora mängden efterfrågade uppgifter saknades behov av att i något skede databehandla uppgifterna. Något manuellt register skulle inte upprättas. Berörda studenter skulle enligt bolaget kontaktas telefonledes.

Frågorna i målet var om de i handlingarna intagna personuppgifterna ingick i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (enligt 5 § andra stycket PuL). Om så inte var fallet var frågan om den av bolaget avsedda manuella hanteringen av uppgifterna var avsedd att ingå i en sådan samling. Om dessa frågor besvarades jakande skulle domstolen behöva ta ställning till om det förelåg hinder för utlämnande med hänsyn till den enskildes integritetsintresse (10 § f PuL).

När det gällde frågan om dokumenten ingick i en ”strukturerad samling” uttalade Regeringsrätten följande: ”Av lagtexten, förarbetena och persondatadirektivet får anses framgå att någon form av förberedelse eller bearbetning måste ha ägt rum för att personuppgifter i ett antal dokument skall kunna anses ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Detta innebär enligt Regeringsrättens mening att tillgängligheten i regel måste ha åstadkommit genom något särskilt arrangemang för sökning bland uppgifterna, t.ex. i form av kortregister, sökmarkörer eller liknande. De skall således finnas möjliggör till sökning av olika personuppgifter på ett betydligt effektivare sätt än i form av en genomgång och granskning dokument för

dokument. Detta leder till slutsatsen att en sortering av ett antal dokument i en viss ordning inte utan ytterligare åtgärder kan anses uppfylla det i lagtexten angivna kravet”.

Personuppgifterna ansågs inte ingå i en sådan samling som omfattas av personuppgiftslagen (1998:204). Någon sekretess enligt 7 kap. 16 § SekrL gällde inte, enligt Regeringsrättens mening, för de begärda betygshandlingarna.

Som kommentar till den ovanstående domen kan sägas att det är den uppgivna hanteringen av de begärda personuppgifterna som blir avgörande för bedömningen av om behandlingen överhuvudtaget kommer att omfattas av personuppgiftslagen. Handlingarna hos såväl Kungl. Tekniska högskolan som hos det mottagande bolaget bedömdes inte ingå i en strukturerad samling av personuppgifter (5 § andra stycket PuL). Någon ytterligare bearbetning från bolagets sida var inte aktuell. Det var därför inte fråga om en otillåten behandling enligt personuppgiftslagen. Mot den bakgrunden saknades förutsättningar att hindra ett utlämnande av uppgifterna med stöd av 7 kap. 16 § SekrL.

I RÅ 2001 ref. 68 har Regeringsrätten prövat om sekretess enligt 7 kap. 16 § SekrL utgjort hinder för utlämnande av adressuppgifter från Statens jordbruksverk.

Bakgrunden var här att ett bolag hade begärt att få ta del av verkets adressregister över mjölkproducenter för att i marknadsföringssyfte kunna komma i kontakt med lantbrukare som var intresserade av bolagets foderprodukter. Bolagets avsikt var att vidta en ”automatiserad behandling” av uppgifterna. Under fem års tid hade bolaget haft Datainspektionens tillstånd att enligt dåvarande datalagen få del av registret.

Regeringsrätten anförde bl.a. följande: ”Den av bolaget avsedda behandlingen omfattas av PuL och får anses vara nödvändig för att tillgodose bolagets intresse av att på visst sätt marknadsföra foderprodukter. Detta ändamål får enligt Regeringsrättens mening ses som ett berättigat intresse. Fråga är då om begärda uppgifter kan lämnas ut på den grunden att bolagets intresse av att behandla uppgifterna för marknadsföring kan anses väga tyngre än den enskildes integritetsintresse. ... Som tidigare nämnts skall enligt 10 § PuL en avvägning göras mellan – i det här fallet – bolagets kommersiella intresse och den enskildes intresse av ’skydd mot kränkning av den personliga integriteten’. Med hänsyn till att det är fråga om marknadsföring riktad till näringsidkare, att uppgifterna i fråga inte kan bedömas som känsliga och att den enskilde kan motsätta sig att personuppgifterna används för direkt marknadsföring finner Regeringsrätten att bolagets kommersiella intressen får anses väga tyngre än den

enskildes integritetsintresse. Någon sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen gäller därför enligt Regeringsrättens mening inte i det aktuella fallet. I målet har inte framkommit att någon annan grund för sekretess föreligger. Handlingarna skall därför lämnas ut till bolaget”.

Det kan noteras att Datainspektionen i inhämtat yttrande i målet till kammarrätten bl.a. anfört att det av integritetsskäl inte fanns någon orsak att hindra den aktuella behandlingen.

Teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning

Sekretess för personuppgifter

Enligt 9 kap. 7 § SekrL gäller sekretess i myndighets verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning av personuppgifter som avses i personuppgiftslagen (1998:204), för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretessen gäller både då det är fråga om bearbetning eller lagring för en enskild kunds räkning och då det gäller bearbetning eller lagring av en myndighets personuppgifter.

Som exempel på teknisk bearbetning kan nämnas att myndigheten överför text på ett pappersark till ett medium för automatiserad behandling, t.ex. en hårddisk. Med teknisk lagring avses sådana former av lagring som kräver tekniska anordningar, såsom vid lagring på ett datamedium.

Allmän handling?

I avsnitt 2.3 behandlas frågan om handlingar som förvaras hos en myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring utgör allmänna handlingar hos den myndigheten. I avsnitt 2.4 behandlas frågan om en handling som återkommer till en myndighet efter enbart en teknisk bearbetning eller teknisk lagring blir allmän handling.

Absolut sekretess

Sekretessen är absolut. I sammanhanget bör noteras att general-klausulen i 14 kap. 3 §, enligt den bestämmelsens andra stycke, inte är tillämplig.

Personuppgiftslagen

Allmänt

Personuppgiftslagen (1998:204) grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. dataskyddsdirektivet. Lagen syftar till att skydda enskilda personer mot kränkning av den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter på automatiserad väg i datorer eller

på manuell väg i register.

Syftet med dataskyddsdirektivet kommer till uttryck i artikel 1 av vilken framgår att medlemsstaterna ska skydda fysiska personers grundläggande fri och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter. Målet är att garantera en hög och likvärdig skyddsnivå i alla medlemsstater så att staterna inte ska kunna hindra det fria flödet mellan dem av sådana uppgifter.

Allmänna bestämmelser om integritetsskydd inom dataområdet finns således i personuppgiftslagen. Lagen gäller alla som med hjälp av datorer behandlar personuppgifter (t.ex. bolag, föreningar, myndigheter, kommuner – och vissa fysiska personer) men även viss manuell behandling.

PuF m.fl.	I personuppgiftsförordningen (1998:1191) har regeringen meddelat kompletterade föreskrifter. Även Datainspektionen har lämnat föreskrifter.
Registerförfattningar	Avvägningen mellan integritet och effektivitet kan inte bedömas med samma måttstock för alla olika verksamheter. Därför kompletteras lagen – när det gäller SKV:s och KFM:s verksamhet – med regler i registerförfattningar, se avsnitt 10.5.
Lex specialisregeln	Av 2 § PuL framgår att om det finns bestämmelser i annan lag eller förordning så gäller dessa bestämmelser före personuppgiftslagen. Detta gäller dock inte föreskrifter som myndigheter utfärdar.
Definitioner	I 3 § PuL finns en katalog över begrepp i lagen och vad dessa betyder. Nedan kommenteras några
Behandling	Med behandling avses allt som görs med personuppgifter, t.ex. insamling, registrering, lagring, bearbetning, sammanställning, samkörning eller utlämnande. Det finns inte några ”oskyldiga” behandlingar. Det finns inte heller angivet att några former av behandlingar skulle vara känsligare än andra, t.ex. samkörning av register. Samkörning av olika uppgifter ska därför bedömas på samma sätt som varje annan form av behandling av uppgifter.
Personuppgifter	Med personuppgift menas all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Det viktiga är att personen på något sätt kan identifieras av någon annan. I vissa fall kan uppgifter vara så detaljerade och tillsammans med andra ”oskyldiga” uppgifter medföra att man genom utslutning kan dra slutsatsen att det handlar om en viss person t.ex. ”kyrkvaktmästaren i Salems församling”, ”ägaren till bilen XXX 111”. I sådana fall är det fråga om en personuppgift trots att personnummer eller namn inte är tillgängligt.

Personuppgiftslagen (1998:204) gäller enbart till skydd för nu levande fysiska personers integritet. Eftersom det kan vara svårt att hävda att en juridisk person har rätt till ”personlig integritet” så omfattas dessa inte av skyddet i personuppgiftslagen.

Personuppgiftsansvarig

Den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för en behandling kallas i lagen för personuppgiftsansvarig. En myndighet är personuppgiftsansvarig för de behandlingar som utförs inom myndigheten.

Personuppgiftsbiträde

Den personuppgiftsansvarige kan antingen själv utföra behandlingen eller överlåta denna till ett personuppgiftsbiträde utanför myndigheten, t.ex. till en servicebyrå.

Samtycke

Med samtycke menas varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, efter att ha fått information, godtar behandling av personuppgifter som rör denne. Samtycket får således inte vara passivt.

Automatiserade behandlingar

Av 5 § PuL framgår att lagen avser behandlingar som är helt eller delvis automatiserade. Det bör särskilt uppmärksammas att även behandlingar som inte är strukturerade, t.ex. ordbehandling, omfattas av lagen.

Manuella behandlingar

Av bestämmelsen framgår vidare att även personuppgifter som hanteras manuellt, t.ex. pappershandlingar i pärmar eller kortregister, i vissa fall omfattas av skyddet i personuppgiftslagen (1998:204). Lagen blir exempelvis tillämplig om personuppgifter i ett manuellt register eller annan manuell strukturerad samling kan letas fram med hjälp av flera sökingångar. Lagen är således i detta avseende teknikneutral. Skälet till att denna bestämmelse införts är att försöka förhindra att man undviker personuppgiftslagen genom att föra register manuellt.

Undantag för privat behandling

Trots att personuppgiftslagen (1998:204) är i det närmaste heltäckande för en privatperson så gäller den inte enligt 6 § PuL för behandling av personuppgifter som någon gör för rent privat bruk, t.ex. adresslista över bekanta, andra liknande listor eller privat korrespondens med e-post.

Undantag pga. grundlagsskydd m.m.

Enligt 7 § PuL ska personuppgiftslagen (1998:204) inte heller tillämpas om det strider mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller om behandlingen sker uteslutande för journalistiska, konstnärliga eller litterära ändamål. Detta innebär att det på dessa områden saknas generella regler till skydd för den personliga integriteten när personuppgifter behandlas.

Som påpekats ovan utgör även utlämnande av uppgifter om fysiska personer en behandling av personuppgifter. Enligt 8 § PuL får dock personuppgiftslagen inte inskränka en myndighets skyldig-

Grundläggande krav på behandling

heter enligt offentlighetsprincipen .

En förutsättning för att en behandling av en personuppgift ska få utföras är att den uppfyller de grundläggande kraven enligt 9 § PuL och är tillåten enligt 10 § eller 13–20 §§ PuL eller någon av registerförfattningarna. Prövning av om behandlingen är laglig eller inte ska göras av den personuppgiftsansvarige.

Av 9 § PuL framgår de grundläggande kraven för en behandling enligt personuppgiftslagen (1998:204). I bestämmelsen sägs bl.a. att

- behandlingen ska ske korrekt och enligt god sed
- personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål
- personuppgifterna inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in
- personuppgifterna ska vara relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen
- antalet personuppgifter ska begränsas till vad som är nödvändigt
- personuppgifterna ska vara riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella
- alla rimliga åtgärder vidtas för att uppgifterna rättas och att de är fullständiga med hänsyn till ändamålet
- personuppgifterna inte får bevaras längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till behandlingen.

Att personuppgifterna inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in begränsar i praktiken samkörning av personuppgifter som är inhämtade för sina olika ändamål. Detta innebär att den personuppgiftsansvarige måste hålla reda på för vilka ändamål en personuppgift har samlats in.

Med samtycke

Personuppgifter får som huvudregel enligt 10 § PuL bara behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke. Kravet på samtycke gäller oavsett om det är fråga om ”harmlösa” personuppgifter eller inte. Samtycket får inte vara passivt.

Det finns inget formkrav för hur inhämtande av den registrerades samtycke ska gå till. Den personuppgiftsansvarige bör sträva efter att dokumentera vad ett eventuellt samtycke omfattar. Den registrerade kan när som helst återkalla sitt samtycke, vilket innebär att ytterligare personuppgifter inte får behandlas.

Utan samtycke

Om det är nödvändigt för att kunna fullgöra vissa viktiga rättshandlingar eller åtgärder, t.ex. fullgörande av

- avtal, bl.a. anställningsavtal
- rättslig skyldighet
- myndighetsutövning

eller om den personuppgiftsansvariges intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten, kan en person inte vägra en behandling av uppgifterna. I dessa fall erfordras således inte samtycke.

Observera att när det gäller behandlingar enligt registerförhandlingarna behövs inte något samtycke, se vidare avsnitt 10.5.

Känsliga personuppgifter

13 § PuL innehåller ett principiellt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter. Vad som betraktas som känsliga uppgifter är sådana som avser

- ras eller etniskt ursprung
- politiska åsikter
- religiös eller filosofisk övertygelse
- medlemskap i fackförening
- hälsa och sexualliv.

I 14–20 §§ PuL finns emellertid bestämmelser som innebär att känsliga personuppgifter, trots det principiella förbudet i 13 § PuL, i vissa fall ändå får behandlas t.ex. när samtycke erhållits eller för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra sina skyldigheter inom arbetsrättens område.

**Lagöverträdelse
m.m.**

Lagöverträdelse ingår inte i definitionen av känsliga uppgifter. I 21 § PuL anges dock att det är förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Regeringen och i vissa fall Datatillsynen har möjlighet att meddela undantag från förbudet.

**Personnummer
och samordningsnummer**

Även behandling av uppgift om personnummer och samordningsnummer är förenad med särskilda begränsningar. Av 22 § PuL följer nämligen att sådana uppgifter får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Anmälningsskyldighet

Enligt huvudregeln i 36 § första stycket PuL ska helt eller delvis automatiserade behandlingar av personuppgifter anmälas till Datainspektionen.

Undantag

Från skyldigheten att anmäla behandlingar finns emellertid en rad undantag, se personuppgiftsförordningen (1998:1191) och Datainspektionens föreskrifter, DIFS 2001:1. Som exempel på undantag kan nämnas behandlingar

- som utförs till följd av en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut allmänna handlingar
- som utförs med stöd av särskilda föreskrifter i lag eller förordning, t.ex. i en registerförfattning
- av personuppgifter i löpande text
- som sker efter den registrerades samtycke
- som avser registrerade som har sådan anknytning till den personuppgiftsansvarige som följer av medlemskap, anställning, kundförhållande eller något därmed jämförligt förhållande, såvida behandlingen inte omfattar känsliga uppgifter
- som avser personuppgifter som har samlats in från den registrerade om behandlingen är nödvändig för att uppfylla bestämmelser i lag eller förordning.

Förtecknings-skyldighet

Den personuppgiftsansvarige ska enligt 42 § PuL till den som begär det lämna ut upplysningar om behandlingar av personuppgifter som inte anmälts till Datainspektionen. Detta innebär i praktiken en skyldighet att föra förteckning över de flesta behandlingar av personuppgifter som utförs och som, på grund av undantagsbestämmelserna, inte har anmälts till Datainspektionen.

Skyldighet att på eget initiativ lämna information

Av 23 § PuL framgår att den personuppgiftsansvarige själv ska informera en enskild om behandling av uppgifter som samlats in från den enskilde själv. Den information som ska lämnas är, enligt 25 § första stycket PuL, uppgift om den personuppgiftsansvariges identitet, ändamålen med behandlingen samt övrig information som behövs för att den registrerade ska kunna ta till vara sina rättigheter. Informationen ska lämnas i samband med att personuppgifterna samlas in.

Enligt 24 § PuL ska den registrerade informeras även när uppgifter har samlats in från någon annan källa än honom själv. Sådan information behöver emellertid inte lämnas om det finns bestämmelser i t.ex. en registerförfattning.

Enligt 25 § andra stycket PuL behöver information inte lämnas om sådant som den registrerade redan känner till.

Rätten till information gäller, enligt 27 § PuL, inte om det i lag eller annan författning eller i beslut som har meddelats med stöd av författning särskilt har föreskrivits att uppgifter inte får lämnas ut till den registrerade. Detta undantag från rätten till information är i många fall nödvändigt för att myndigheter ska kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Som exempel kan nämnas att SKV måste ha möjlighet att behandla uppgifter inför en förestående revision, utan att dessa uppgifter kommer till den skattskyldiges kännedom.

Skyldighet att efter ansökan lämna information, s.k. § 26-utdrag

En av de från informationssynpunkt viktigaste bestämmelserna innebär att enskilda har rätt att få information av den personuppgiftsansvarige om uppgifter som avser dem har behandlats eller inte. Enligt 26 § PuL ska information lämnas på begäran av den registrerade. Begäran ska vara undertecknad av den sökande själv. Om uppgifter behandlats ska information lämnas om vilka uppgifter som avses, varifrån uppgifterna har hämtats, ändamålen med behandlingen och till vilka mottagare eller kategorier av mottagare som uppgifterna lämnats ut.

Rättelse

I 28 § PuL finns en bestämmelse som innehåller regler om en rätt för den registrerade att påkalla den personuppgiftsansvariges aktivitet för att rätta uppgifter. Den personuppgiftsansvarige är skyldig att på begäran av den registrerade snarast korrigera – dvs. rätta, blockera eller utplåna – sådana personuppgifter som har behandlats i strid med personuppgiftslagen (1998:204). Bestämmelsen innehåller också viss skyldighet att underrätta tredje man, till vilken den oriktiga uppgiften har lämnats, om korrigeringen.

En begäran om rättelse kan framställas formlöst och det räcker att det av den registrerades begäran framgår att han är missnöjd med behandlingen i något visst avseende och vill att en rättelse ska vidtas.

Framställs en begäran om rättelse ska den personuppgiftsansvarige skyndsamt utreda om de framförda anmärkningarna är befogade. Den personuppgiftsansvarige får sedan avgöra hur rättelse ska ske. Beträffande rättelse av uppgift som behandlas i enlighet med registerlag, se avsnitt 10.5.

Skadestånd

Enligt 48 § PuL ska den personuppgiftsansvarige ersätta den registrerade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med lagen har orsakat. Skadeståndsbestämmelsen i personuppgiftslagen (1998:204) gäller vid behandling av personuppgift i strid med personuppgiftslagen. Bestämmelsen gäller, enligt föreskrifter i registerförfattningarna, se avsnitt 10.5, även vid behandling enligt sistnämnda lagar.

Den personuppgiftsansvariges ersättningsskyldighet omfattar ersättning för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada. Dessutom omfattar ersättningsskyldigheten kränkning av den personliga integriteten. För att skadeståndsansvar ska uppkomma är det tillräckligt att bestämmelserna i personuppgiftslagen eller aktuell registerförfattning rent objektivt sett åsidosatts. Skadeståndsansvaret är alltså strikt. Skadeståndsskyldighet enligt 48 § PuL kan bara åläggas den personuppgiftsansvarige.

PuL och Internet

I personuppgiftslagen (1998:204) finns inga särskilda regler för Internet. Reglering finns i stället i 33–35 §§ PuL av hur personuppgifter får överföras till tredje land. Med tredje land avses länder utanför Europeiska unionen/Europeiska samarbetsområdet. Reglerna omfattar överföring via Internet och enstaka överföringar från Sverige till tredje land. Bestämmelserna i personuppgiftslagen gäller inte privat behandling av personuppgifter. Det bör i sammanhanget påpekas att öppen publicering av personuppgifter via Internet sannolikt inte betraktas som en privat behandling eftersom uppgifterna blir tillgängliga i hela världen (se EG-domstolens dom i målet om förhandsavgörande C-101/01).

Undantag

Från grundregeln finns ett antal undantag när det är tillåtet att publicera uppgifter på Internet, dock under förutsättning att uppgifterna behandlas i enlighet med övriga regler i personuppgiftslagen (1998:204).

Om den som personuppgifterna avser lämnat sitt samtycke är det tillåtet att publicera uppgifterna på Internet. Harmlösa uppgifter får dock publiceras utan samtycke. Exempel på vad som kan anses utgöra harmlösa uppgifter är arbetsplatsrelaterade uppgifter som namn, befattning, telefonnummer och e-postadress. Känsliga uppgifter som t.ex. etnisk tillhörighet, religiös uppfattning medlemskap i fackförening och uppgifter om hälsa eller sexualitet får dock aldrig publiceras utan samtycke.

I sammanhanget bör noteras att personuppgiftslagen inte ska tillämpas om det strider mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller om behandlingen sker uteslutande för journalistiska, konstnärliga eller litterära ändamål. Således utgör bestämmelserna i 33–35 §§ PuL inte något hinder mot publicering på Internet i sådana fall.

Säkerhet för personuppgifter

Ansvarig för säkerheten vid behandling av personuppgifter är den som är personuppgiftsansvarig. Denne ska enligt 31 § PuL vidta lämpliga åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Skada och kränkning av den personliga integriteten som uppkommer till följd av t.ex. bristande säkerhet kan leda till

skadeståndsansvar enligt 48 § PuL

Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är rimlig med beaktande av tekniska möjligheter, storlek av kostnader, särskilda risker med behandlingen och hur känsliga uppgifter som behandlas.

Det ska uppmärksammas att det är viktigt för upprätthållande av säkerheten bl.a. att

- tillträdeskontroll genom t.ex. inloggning och att lösenord används
- behörighetskontroll utförs
- behandlingshistorik (logg) förs
- skydd finns mot att uppgifter förstörs eller förvanskas.

SKV har fastställt en säkerhetspolicy för behandling av uppgifter.

Registerförfattningar

Allmänt

De allmänna bestämmelserna om integritetsskydd vid behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204). Lagen gäller t.ex. för bolag, föreningar, myndigheter, kommuner och vissa fysiska personer som elektroniskt behandlar personuppgifter.

Avvägningen mellan integritet och effektivitet kan inte ske med samma måttstock för alla typer av verksamheter. Av det skälet kompletteras personuppgiftslagen med registerförfattningar för behandling av personuppgifter i vissa verksamheter. Av 2 § PuL framgår att personuppgiftslagen är subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar, t.ex. registerförfattningar.

När det gäller beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten och KFM:s verksamhet finns det specialregler i särskilda registerförfattningar – databaslagar, nämligen i

- lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, skattedatabaslagen
- lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, folkbokföringsdatabaslagen
- lagen (2001:184.) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet, KFM:s databaslag.

För den brottsbekämpande verksamheten inom SKV gäller lagen

Databaslagarnas disposition och innehåll

(1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Ovan nämnda registerförfattningar kommenteras närmare i avsnitten 10.5.2–10.5.5. I detta avsnitt kommenteras allmänt hur databaslagarna är uppbyggda.

De tre lagarna, skattedatabaslagen, folkbokföringsdatabaslagen och KFM:s databaslag, är uppbyggda efter samma principer.

Lagarna innehåller tre kapitel. Det första kapitlet anger bl.a. vilket verksamhetsområde lagen omfattar och vilka bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204) som är tillämpliga. Beträffande personuppgiftslagen, se avsnitt 10.4.

Utanför databaslagarnas tillämpningsområde faller behandling av personuppgifter i samband med bl.a. personal- och ekonomiadministration. För behandling av uppgifter som rör sådana frågor gäller i stället personuppgiftslagen.

Personuppgiftslagen gäller enbart till skydd för nu levande fysiska personers integritet. Eftersom det kan vara svårt att hävda att en juridisk person har rätt till ”personlig integritet” är dessa uteslutna från skyddet i personuppgiftslagen. Detsamma gäller för personer som har avlidit.

Databaslagarna omfattar emellertid avlidna och när det gäller beskattningsverksamheten och KFM:s verksamhet även juridiska personer.

Reglerna om bl.a. information, rättelse och skadestånd i databaslagarna är dock inte tillämpliga på avlidna och juridiska personer.

Databaslagarna innehåller ändamålsbestämmelser, dvs. för vilka ändamål uppgifter får behandlas. Dessa bestämmelser återfinns i skattedatabaslagen och folkbokföringsdatabaslagen i första kapitlet och i KFM:s databaslag såväl i första som i andra kapitlet.

I andra kapitlet definieras begreppet databas. Med databas menas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt inom en verksamhet. I registerförfattningens utredningens betänkande (SOU 1999:105 s. 231) framhålls att med gemensam användning avses den faktiska tillgängligheten. Det avgörande för om en uppgift används gemensamt och därmed utgör en beståndsdel i en databas är om den behandlas på ett sätt som medför att den utgör ”allmän egendom” inom verksamheten.

Begreppet databas har valts i stället för registerbegreppet och innefattar såväl register som andra uppgiftssamlingar. En databas kan innehålla flera register och flera uppgiftssamlingar. Begreppet databas utesluter manuella register och tillfälliga

behandlingar av uppgifter.

Databas är inte ett tekniskt utan endast ett juridiskt begrepp. Databasen består av en informationsdel och en handlingsdel. Informationsdelen innehåller uppgiftssamlingar, t.ex. slutskatteuppgifter. Handlingsdelen innehåller handlingar bl.a. i ärenden som handläggs elektroniskt, t.ex. i Moms och AG-systemet ("Magi").

I andra kapitlet regleras vidare vilka uppgifter som får finnas i en databas.

Härutöver finns regler om åtkomst till och utlämnade av uppgifter ur databasen. Slutligen finns regler om gallring av uppgifter.

I tredje kapitlet behandlas den enskildes rättigheter, nämligen rätt till information, till rättelse av fel och till skadestånd. Dessutom behandlas överklagande av myndighets beslut om rättelse och om information enligt 26 § PuL.

Skattedatabaslagen

Skattedatabaslagen

Av lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår de förutsättningar som gäller för SKV:s behandling av uppgifter. Lagen bygger i stor utsträckning på intentionerna i personuppgiftslagen (1998:204).

I beskattningsverksamheten behandlas uppgifter om såväl juridiska som fysiska personer. Genom bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket har därför lagens regler om ändamål, personuppgiftsansvar och gallring liksom de regler som gäller beskattningsdatabasen gjorts tillämpliga även på juridiska personer och avlidna.

Utanför skattedatabaslagens tillämpningsområde faller behandling av personuppgifter i samband med interna och administrativa åtgärder som kan förekomma i SKV:s verksamhet. För behandling av uppgifter i sådana verksamheter gäller i stället personuppgiftslagen. Utanför faller också skattebrottsenheternas verksamhet för vilken särskild reglering finns (se avsnitt 10.5.5).

I 1 kap. 3 § första stycket SdbL anges i vilka avseenden personuppgiftslagens bestämmelser ska gälla, nämligen de regler som rör

- definitioner
- förhållandet till offentlighetsprincipen
- grundläggande krav på behandling
- behandling av personnummer

- säkerheten vid behandlingen
- överföring av personuppgifter till tredje land
- personuppgiftsombudets uppgifter
- upplysningar till enskilda om behandlingar som inte anmälts
- tillsynsmyndighetens befogenheter
- information
- rättelse
- skadestånd
- straff.

Vidare ska, enligt bestämmelsens andra stycke, personuppgiftslagen tillämpas på behandling av personuppgifter utanför beskattningsdatabasen som avser personnummer och samordningsnummer, se avsnitt 10.4.

**Inte rätt att
motsätta sig
behandling**

Enligt personuppgiftslagen (1998:204) kan en registrerad i vissa fall motsätta sig att någon behandlar dennes personuppgifter. I 1 kap. 2 § andra stycket SdbL klargörs att en registrerad inte har rätt att motsätta sig sådan behandling som är tillåten enligt den lagen.

Personuppgiftsansvarig

SKV är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som verket ska utföra.

Tillåtna ändamål

I 1 kap. 4 § SdbL anges för vilka ändamål som SKV får behandla uppgifter. Ändamålsbeskrivningen får betydelse för vilken insamling och annan behandling av uppgifter som är tillåten.

Primära ändamål

Bestämmelsen reglerar de s.k. primära ändamålen, dvs. de ändamål som tillgodoser SKV:s informationsbehov för bl.a.

- taxering, debitering och skattebetalning
- bestämmande av pensionsgrundande inkomst
- fastighetstaxering
- revision och annan analys- eller kontrollverksamhet
- internationella överenskommelser
- tillsyn och uppföljning av verksamheten.

Bestämmelsen är utformad så att praktiskt taget all verksamhet som åligger SKV inom beskattningsområdet omfattas av ändamålsbeskrivningen.

Det ska observeras att personuppgiftslagen (1998:204) tillämpas i den administrativa delen av SKV:s verksamhet, t.ex. personal-

och ekonomifrågor samt ärendehantering utanför beskattningsverksamheten. I vissa fall kan det föreligga tveksamhet om en uppgift är hänförlig till den materiella eller den administrativa verksamheten.

Exempel på uppgifter som behandlas för administrativa ändamål är uppgifter om

- vem som handlägger ett visst ärende
- vilken enhet inom en myndighet som ett ärende hör till
- olika handläggares specialkunskaper.

Dessa uppgifter behandlas för rent administrativa behov, dvs. de hänför sig till SKV:s interna verksamhet och inte till de enskilda som är föremål för verkets åtgärder. Behandlingen av de senare uppgifterna regleras i personuppgiftslagen. Skattedatabaslagen hindrar dock inte sådana uppgifter från att behandlas tillsammans med beskattningsuppgifterna.

Sekundära ändamål

I 1 kap. 5 § SdbL regleras för vilka ändamål uppgifter får tillhandahållas för verksamheter utanför SKV. Dessa s.k. sekundära ändamål tillgodoser andra myndigheters behov av information. Bestämmelsen anger att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet utanför SKV för bl.a.

- fastställande av underlag för skatter eller avgifter samt, bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter (Tullverket)
- utsökning och indrivning (KFM)
- fastställande av underlag för beslut och kontroll av bidrag och andra stöd (Riksförsäkringsverket och Centrala studiestödsnämnden)
- pensionsberäkning (Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna)
- tillsyn samt lämplighets-, tillstånds- och annan liknande prövning (Tullverket)
- aktualisering och komplettering av uppgifter om fastigheter (Lantmäteriverket).

Uppräkningen är inte fullständig. Även i andra författningar, t.ex. lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret och kreditupplysningslagen (1973:1173), finns bestämmelser som medger användning av och utlämnande på elektroniskt medium av uppgifter som omfattas av lagen.

**Inom eller utanför
beskattningsdata-
basen?**

Vid tillämpningen av skattedatabaslagen är det av vikt att ha klart för sig om den aktuella behandlingen sker inom eller utanför beskattningsdatabasen. Delvis gäller olika regler för de två fallen beträffande bland annat dokumentationskrav, gallring och innehåll.

**Behandling utan-
för beskattnings-
databasen**

När uppgifter behandlas utanför beskattningsdatabasen ska endast bestämmelserna i 1 och 3 kap. SdbL tillämpas. Behandlingar inom beskattningsdatabasen regleras i lagens andra kapitel och kommenteras längre fram i detta avsnitt.

Som exempel på behandlingar utanför beskattningsdatabasen kan nämnas lagring av uppgifter i en tjänstemans bibliotek i Word eller Excel i samband handläggningen av ett ärende. Ytterligare exempel på behandlingar utanför beskattningsdatabasen är sambearbetning av uppgifter från beskattningsdatabasen med uppgifter som inhämtats utanför denna.

För sistnämnda behandlingar ska 1 kap. SdbL tillämpas. Dessutom ska de regler i personuppgiftslagen (1998:204) som kapitlet hänvisar till tillämpas. Vidare måste, enligt 1 kap. 7 § SdbL, beaktas att känsliga uppgifter och uppgifter om lagöverträdelse m.m. får behandlas bara om de lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.

Gallring

Gallring måste enligt 1 kap. 8 § SdbL ske senast ett år efter det att ärendet avslutats. Bestämmelsen innebär inte att ettårsgränsen måste inväntas utan den ska ses som den yttersta tidsgräns som är tillåten. Regeringen eller Riksarkivet kan meddela andra gallringsfrister och besluta om bevarande. Gallringsbestämmelsen tar sikte endast på elektroniska uppgifter. Det ska noteras att gallringsfristerna i skattedatabaslagen inte hindrar SKV från att spara pappersutskriften av motsvarande information.

Det kan vidare noteras att Riksarkivet har meddelat föreskrifter (RA-MS 2003:58) som innebär dels att uppgifter angående ADB-revision ska gallras när uppgifterna inte behövs för verksamheten, dock senast fem år efter det taxeringsår som uppgifterna avser, dels att uppgifter angående kontrollprojekt vid tredjemansrevision eller vid tredjemansföreläggande ska gallras när uppgifterna inte längre behövs för verksamheten, dock senast när projektet avslutats.

**Beskattnings-
databasen**

Begreppet databas är enligt 2 kap. 1 § SdbL en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt inom en verksamhet för de i lagen angivna ändamålen. Behandling inom beskattningsdatabasen regleras närmare i 2 kap. SdbL.

Databasbegreppet har valts i stället för registerbegreppet. Begreppet innefattar såväl register i ordets egentliga bemärkelse som

andra uppgiftssamlingar. En fördel med begreppet databas är att det inte tekniskt avgränsar hur en samling uppgifter är uppbyggd eller organiserad. En databas kan innehålla flera register och flera andra uppgiftssamlingar. Begreppet databas utesluter manuella register och särskiljer tillfälliga behandlingar av personuppgifter i en dator från behandlingar i databaser som är särskilt reglerade till sitt innehåll och användning.

En förutsättning för att det ska vara en fråga om behandling enligt 2 kap. SdbL är att det föreligger "gemensam användning". För att en uppgift ska anses gemensamt tillgänglig krävs att en tjänsteman har möjlighet att vid behov och i olika sammanhang – t.ex. i samband med handläggningen av ett ärende – ta del av uppgiften direkt på automatiserad väg.

Uppgifter som har ordbehandlats av en tjänsteman och som är åtkomliga endast för denne och exempelvis systemadministratören vid myndigheten anses inte vara gemensamt tillgängliga. Syftet med sådan behandling är inte att de uppgifter som lagras ska användas av andra än den som utför behandlingen. Denna behandling hamnar utanför beskattningsdatabasen och regleras således i 1 kap.

Databasens två delar

Databasen består av en del som avser uppgiftssamlingar, den s.k. informationsdelen, och en del som avser handlingar i ärenden, den s.k. handlingsdelen.

Informationsdelen

Informationsdelen får endast innehålla sådana uppgifter som är angivna i lag, förordning eller i föreskrifter av SKV. Innehållet är därför förutsebart. Känsliga personuppgifter får inte förekomma här, med undantag för uppgifter om avgiftsskyldighet till trossamfund och medlemskap i fackförening. Inom informationsdelen kan olika uppgifter sammanställas i en mängd olika konstellationer. Detta sker oftast genom presentation i olika terminalbilder där form och möjligt innehåll är förhandsbestämda. Det är de i 1 kap. 4 och 5 §§ SdbL angivna ändamålen som begränsar vilka sammanställningar som får göras.

Handlingsdelen

I en databas kan det finnas en handlingsdel, se 2 kap. 4 § SdbL, där det finns elektroniskt lagrade handlingar som kommit in till eller upprättas hos en myndighet vid handläggning av ärenden. Som exempel kan nämnas elektroniska handlingar i ett elektroniskt ärendehanteringssystem. I sådana elektroniska ärendehanteringssystem ingår såväl inkomna som upprättade elektroniska handlingar. Dessa har ett bestämt, fixerat innehåll som går att återskapa gång på gång.

Ett annat exempel på en handling i handlingsdelen är en elektronisk självdeklaration som är ingiven i form av ett elektroniskt dokument, se avsnitt 10.2.1. En sådan handling är försedd med

den skattskyldiges elektroniska signatur och betraktas rättsligt på samma sätt som en i pappersform underskriven deklARATION.

Innehållet i de inkomna handlingarna kan inte förutses och dessa får därför enligt 2 kap. 4 § SdbL innehålla känsliga uppgifter. Även upprättade elektroniska handlingar får innehålla känsliga personuppgifter, men bara om de är nödvändiga för ärendets handläggning.

**Sökbegränsningar
i handlingsdelen**

Med anledning av att känsliga personuppgifter således kan förekomma i handlingsdelen tillåts därför, till skydd för den personliga integriteten, att endast vissa uppgifter får användas vid sökning efter handlingar, se 2 kap. 10 § SdbL.

När en handling väl är identifierad och framtagen finns inga sökbegränsningar. Det är alltså tillåtet att använda exempelvis de sökmöjligheter som finns i ordbehandlingsprogrammet Word om man vill söka fram ett visst avsnitt i dokument.

**Både i handlings-
delen och infor-
mationsdelen**

Samma uppgifter kan helt eller delvis förekomma i både handlingsdelen och informationsdelen. Ett exempel på detta är uppgifter i en självdeklARATION som lämnats i form av ett elektroniskt dokument. SjälvdeklARATIONEN lagras i handlingsdelen i den fixerade form som den gavs in. Dessutom förs de enskilda uppgifterna från deklARATIONEN in i informationsdelen så att beräkningar, kontroller m.m. ska kunna utföras, t.ex. jämförelser med kontrolluppgifter. Praktiskt taget alla uppgifter i deklARATIONEN får föras in i informationsdelen, men det kan finnas uppgifter som den skattskyldige har antecknat som "övriga upplysningar" eller som marginalanteckningar, som endast får finnas i handlingsdelen.

**Sekretess för upp-
gifter i beskatt-
ningsdatabasen**

Enligt 9 kap. 1 § första meningen SekrL gäller sekretess i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen innehåller inte något skaderekvisit och är alltså absolut (se avsnitt 4.6).

Absolut sekretess gäller enligt bestämmelsens andra mening för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden även i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt skattedatabaslagen för uppgift som har tillförts databasen. Detta innebär att den absoluta sekretessen som gäller hos SKV även ska tillämpas hos en annan myndighet, t.ex. KFM, som har direktåtkomst till uppgifter i beskattningsdatabasen så länge uppgifterna finns i databasen.

**Sekretess utanför
beskattningsdata-
basen**

Det kan noteras i detta sammanhang att sekretess enligt bestämmelsens första mening gäller för uppgifter som behandlas utanför beskattningsdatabasen.

**Vissa uppgifter får
lämnas ut**

I sekretesslagen har emellertid intagits en bestämmelse (9 kap. 1 § fjärde stycket) om att utan hinder av sekretess uppgift får lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i skattedatabaslagen. I 2 kap. 5 § SdbL anges under vilka förutsättningar vissa i bestämmelsen angivna uppgifter får lämnas ut. För de i bestämmelsen nämnda uppgifterna gäller ett kvalificerat rakt skaderekvisit (se avsnitt 4.6). Detta innebär att utgångspunkten för de i paragrafen uppräknade uppgifterna är att de är offentliga. Som förutsättning för att sekretess ska råda anges att det av särskild anledning kan antas att den enskilde som uppgiften avser eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Bl.a. följande uppgifter kan därför normalt lämnas ut:

- namn och personnummer
- organisationsnummer, namn, firma och juridisk form, samt för juridiska personer uppgifter om huvudkontor och säte
- registrering enligt skattebetalningslagen och särskilt registrerings- eller redovisningsnummer
- på vilket sätt den preliminära skatten ska betalas för en fysisk person
- registrering av skyldighet att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter
- slag av näringsverksamhet
- beslut om likvidation eller konkurs.

**Utlämnande på
medium för auto-
matiserad behan-
dling och genom
direktåtkomst**

Särskilda bestämmelser gäller för sättet för utlämnande, nämligen om uppgifter ska lämnas ut på medium för automatiserad behandling, t.ex. via ett flyttbart lagringsmedium (exempelvis diskett) eller elektronisk dataöverföring (exempelvis via e-post), respektive via direktåtkomst. I dessa fall gäller följande:

- Uppgifter får lämnas ut till myndigheter via medium för automatiserad behandling. Till enskilda får enligt 2 kap. 6 § SdbL uppgifter lämnas ut på medium för automatiserad behandling endast om regeringen meddelar föreskrifter om det. Sådana finns i 9–15 §§ förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
- Skattedatabaslagen innehåller inte några begränsningar om SKV:s direktåtkomst till beskattningsdatabasen. Den enskilde tjänstemannens åtkomst begränsas däremot genom intern

behörighetssättning bl.a. till följd av säkerhetsbestämmelserna i 31 § PuL. Varje användare ska endast ha åtkomst till de uppgifter som vederbörande behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Detta innebär att endast ett begränsat antal personer kommer att ha tillgång till samtliga uppgifter.

- Enskilda har enligt 2 kap. 9 § SdbL jämförd med 16 § i den ovan nämnda förordningen vissa möjligheter att ta del av uppgifter om sig själva via direktåtkomst.

Gallring

I 2 kap. 11 § SdbL föreskrivs som huvudregel att gallring ska ske senast sju år efter utgången av det kalenderår då den beskattningsperiod som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till gick ut. I 12 och 13 §§ samma kapitel finns ytterligare bestämmelser rörande gallring.

Enskildas rättigheter

I 3 kap. SdbL regleras den enskildes rättigheter, nämligen rätt till information och till skadestånd. Vidare regleras i kapitlet den enskildes möjligheter att överklaga ärenden rörande dels information, dels rättelse av fel. Av 1 kap. 1 § SdbL framgår att bestämmelserna i 3 kap. inte gäller juridiska personer.

Rätt till information

När det gäller information till den enskilde ska enligt 3 kap. 1 § SdbL bestämmelserna i 23 och 25–27 §§ PuL tillämpas. För kommentarer till nämnda lagrum i personuppgiftslagen (1998:204) hänvisas till avsnitt 10.4.

Det kan noteras att det i 3 kap. 1 § SdbL inte finns någon hänvisning till 24 § PuL. Detta innebär, till skillnad mot vad som gäller enligt personuppgiftslagen, att den registrerade i beskattningsverksamheten inte behöver informeras om personuppgiftsbehandlingen i samband med att uppgifter har samlats in från någon annan källa än honom själv.

§ 26-utdrag

Av 3 kap. 2 § SdbL framgår att information enligt 26 § PuL (s.k. § 26-utdrag) inte behöver omfatta uppgift i en handling som ingår i ett ”elektroniskt ärende” om den enskilde har tagit del av handlingens innehåll. Om den enskilde begär det ska dock informationen även omfatta uppgift i en sådan handling.

Rättelse och skadestånd

Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt skattedatabaslagen. Dessa bestämmelser är kommenterade i avsnitt 10.4.

Överklagande

Enskilda berörs direkt av myndigheternas beslut om rättelse och information. Enligt 3 kap. 4 § SdbL får därför SKV:s beslut om rättelse och om information som ska lämnas enligt 26 § PuL överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt skattedatabaslagen får inte överklagas.

Avgifter

Av 2 kap. 14 § första stycket SdbL framgår att avgift får tas ut för uttag av uppgifter ur databasen i den omfattning som föreskrivs av regeringen. Sådan föreskrifter finns i 22 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Rätten att ta ut avgifter får enligt bestämmelsens andra stycke inte innebära inskränkning i rätten att ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen (jfr avsnitt 2.7.1).

Folkbokföringsdatabaslagen

Av lagen (2001:182) om behandling av uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet framgår de förutsättningar som gäller för SKV:s behandling av uppgifter. Lagen bygger i stor utsträckning på intentionerna i personuppgiftslagen (1998:204) intentioner.

I folkbokföringsverksamheten behandlas uppgifter om såväl levande som avlidna fysiska personer. Genom bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket har därför lagens regler om ändamål, personuppgiftsansvar och gallring liksom de regler som gäller folkbokföringsdatabasen gjorts tillämpliga även på avlidna.

Utanför folkbokföringsdatabaslagens tillämpningsområde faller behandling av personuppgifter i samband med interna och administrativa åtgärder som kan förekomma i SKV:s verksamhet. För behandling av uppgifter i sådana verksamheter gäller i stället personuppgiftslagen.

I 1 kap. 3 § första stycket FdbL anges i vilka avseenden personuppgiftslagens bestämmelser ska gälla, nämligen de regler som rör

- definitioner
- förhållande till offentlighetsprincipen
- grundläggande krav på behandling
- säkerheten vid behandlingen
- överföring av personuppgifter till tredje land
- personuppgiftsombud
- upplysningar till allmänheten om vissa behandlingar
- tillsynsmyndighetens befogenheter
- information
- rättelse

- skadestånd
- straff

Vidare ska, enligt bestämmelsens andra stycke, personuppgiftslagen tillämpas på behandling av personuppgifter utanför folkbokföringsdatabasen som avser personnummer och samordningsnummer, se avsnitt 10.4.

Inte rätt att motsätta sig behandling

Enligt personuppgiftslagen (1998:204) kan en registrerad i vissa fall motsätta sig att någon behandlar dennes personuppgifter. I 1 kap. 2 § andra stycket FdbL klargörs att en registrerad inte har rätt att motsätta sig sådan behandling som är tillåten enligt folkbokföringsdatabaslagen.

Personuppgiftsansvarig

SKV är enligt 1 kap. 5 § FdbL personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs med stöd av lagen.

Folkbokföringen ska tillgodose samhällets behov av basuppgifter om befolkningen, dvs. uppgifter om identitet (namn, personnummer, medborgarskap m.m.), familjeförhållanden (äktenskap, barn m.m.) och hemort (bostadsadress m.m.) för personer som är eller har varit bosatta i Sverige.

Tillåtna ändamål

I 1 kap. 4 § FdbL anges för vilka ändamål som SKV får behandla uppgifter. Ändamålsbeskrivningen får betydelse för vilken insamling och annan behandling av uppgifter som är tillåten.

Enligt folkbokföringsdatabaslagen får uppgifter behandlas för att tillhandahålla information som behövs enligt följande:

- samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter
- handläggning av folkbokföringsärenden
- fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning
- framställning av personbevis och andra registerutdrag
- aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter
- uttag av urval av personuppgifter
- tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten.

Inom eller utanför folkbokföringsdatabasen?

Vid tillämpningen av folkbokföringsdatabaslagen är det av vikt att ha klart för sig om den aktuella behandlingen sker inom eller utanför folkbokföringsdatabasen. Delvis gäller olika regler för de två fallen beträffande bland annat dokumentationskrav och innehåll.

Behandling utanför folkbokföringsdatabasen

När uppgifter behandlas utanför folkbokföringsdatabasen ska endast bestämmelserna i 1 och 3 kap. FdbL tillämpas. Behandlingar inom folkbokföringsdatabasen regleras i lagens andra kapitel och kommenteras längre fram i detta avsnitt.

Som exempel på behandlingar utanför folkbokföringsdatabasen kan nämnas lagring av uppgifter i en tjänstemans bibliotek i Word eller Excel i samband handläggningen av ett ärende. Ytterligare exempel på behandlingar utanför folkbokföringsdatabasen är sambearbetning av uppgifter från folkbokföringsdatabasen med uppgifter som inhämtats utanför denna.

För sistnämnda behandlingar ska 1 kap. FdbL tillämpas. Dessutom ska de regler i personuppgiftslagen (1998:204) som kapitlet hänvisar till tillämpas. Vidare måste, enligt 1 kap. 6 § FdbL, beaktas att känsliga uppgifter och uppgifter om lagöverträdelse m.m. får behandlas bara om de lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.

Folkbokföringsdatabasen

Begreppet databas är enligt 2 kap. 1 § FdbL en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt inom en verksamhet för de i lagen angivna ändamålen. Behandling inom folkbokföringsdatabasen regleras närmare i 2 kap. FdbL

Databasbegreppet har valts i stället för registerbegreppet. Begreppet innefattar såväl register i ordets egentliga bemärkelse som andra uppgiftssamlingar. En fördel med begreppet databas är att det inte tekniskt avgränsar hur en samling uppgifter är uppbyggd eller organiserad. En databas kan innehålla flera register och flera andra uppgiftssamlingar. Begreppet databas utesluter manuella register och särskiljer tillfälliga behandlingar av personuppgifter i en dator från behandlingar i databaser som är särskilt reglerade till sitt innehåll och användning.

En förutsättning för att det ska vara en fråga om behandling enligt 2 kap. FdbL är att det föreligger "gemensam användning". För att en uppgift ska anses gemensamt tillgänglig krävs att en tjänsteman har möjlighet att vid behov och i olika sammanhang – t.ex. i samband med handläggningen av ett ärende – ta del av uppgiften direkt på automatiserad väg.

Uppgifter som har ordbehandlats av en tjänsteman och som är åtkomliga endast för denne och exempelvis systemadministratören vid myndigheten anses inte vara gemensamt tillgängliga. Syftet med sådan behandling är inte att de uppgifter som lagras ska användas av andra än den som utför behandlingen. Denna behandling hamnar utanför folkbokföringsdatabasen och regleras således i 1 kap.

Databasens två delar	Databasen består av en del som avser uppgiftssamlingar, den s.k. informationsdelen, och en del som avser handlingar i ärenden, den s.k. handlingsdelen.
Informationsdelen	Innehållet i databasen vad avser informationsdelen är i detalj reglerat i 2 kap. 3 § FdbL. Ärendeuppgifter är dock detaljreglerade men inte i databaslagen utan i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I ärendeuppgifterna ingår – förutom diarieuppgifter – uppgifter om händelser som rör personer som inte är folkbokförda, t.ex. födelse, vigsel och dödsfall.
Inga känsliga personuppgifter	Några känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse m.m. som anges i 21 § PuL får av integritetsskäl inte behandlas i informationsdelen.
Handlingsdelen	Handlingar i ärenden får behandlas i databasen och får innehålla sådana uppgifter som är nödvändiga för ärendets handläggning. Känsliga uppgifter enligt 13 § PuL och uppgifter om lagöverträdelse m.m. som anges i 21 § PuL får behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det.
Sökbegränsningar	<p>Sökbegränsningarna i 2 kap. 10–11 §§ folkbokföringsdatabaslagen är av stor betydelse för skyddet av den personliga integriteten.</p> <p>Uppgift om födelseort, adoptionssamband samt inflyttning från utlandet får inte användas som sökbegrepp vid sökning i folkbokföringsdatabasen. Begreppet födelseort avser utomlands födda.</p> <p>Uppgift om medborgarskap får användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island och samt om medborgarskap inom eller utom EU, dvs. unionsmedborgarskap respektive icke unionsmedborgarskap.</p> <p>Vid sökning efter handlingar får endast uppgift om namn, person- eller samordningsnummer och uppgift som avses i 15 kap. 2 § SekrL användas.</p> <p>Med anledning av att känsliga personuppgifter kan förekomma i handlingsdelen tillåts därför, till skydd för den personliga integriteten, att endast vissa uppgifter får användas vid sökning efter handlingar, se 2 kap. 11 § FdbL. Uppgifter som är känsliga enligt 13 § PuL och uppgifter om lagöverträdelse m.m. som anges i 21 § PuL får inte användas som sökbegrepp.</p> <p>När en handling väl är identifierad och framtagen finns inga sökbegränsningar. Det är alltså tillåtet att använda exempelvis de sökmöjligheter som finns i ordbehandlingsprogrammet Word om man vill söka fram ett visst avsnitt i dokument.</p>

Utlämnande	<p>Utlämnande på medium för automatiserad behandling regleras i 2 kap. 6 § FdbL. Utlämnande till enskilda får ske endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. För närvarande finns föreskrifter i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet avseende Svenska kyrkan och nordisk befolkningsregistercentral samt för enskilda beträffande ”egna” uppgifter.</p> <p>Utlämnande av uppgifter till myndigheter regleras inte i lagen. En sådan reglering finns dock i nämnda förordning. Utlämnandet omfattar i normalfallen endast de senast registrerade uppgifterna om en person.</p>
Direktåtkomst	<p>I 2 kap. 7 § FdbL ges SKV möjlighet till central direktåtkomst till samtliga uppgifter i databasen.</p> <p>Vissa begränsningar görs genom behörighetskontrollsystemet, eftersom varje användare endast ska ha åtkomst till de uppgifter som vederbörande behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Detta innebär att endast ett begränsat antal personer kommer att ha tillgång till samtliga uppgifter.</p>
Direktåtkomst för myndighet	<p>Alla myndigheter får enligt 2 kap. 8 § folkbokföringsdatabaslagen ha direktåtkomst till uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. Härigenom ges t.ex. beskattningsverksamheten och SBE direktåtkomst till folkbokföringsdatabasen. Dessutom finns möjlighet till ytterligare direktåtkomst i de fall myndigheten själv får behandla uppgifterna eller om regeringen meddelar föreskrifter om det.</p>
Direktåtkomst för enskild	<p>Enskilda får enligt 2 kap. 9 § folkbokföringsdatabaslagen ha direktåtkomst till uppgifter endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Regeringen har meddelat föreskrifter om direktåtkomst för Svenska kyrkan och för enskild för person- och ärendeuppgifter om sig själv.</p>
Enskilds rättigheter	<p>I 3 kap. FdbL regleras den enskildes rättigheter, nämligen rätt till information och till skadestånd. Vidare regleras i kapitlet den enskildes möjligheter att överklaga ärenden rörande dels information, dels rättelse av fel. Av 1 kap. 1 § FdbL framgår att bestämmelserna i 3 kap. inte gäller avlidna personer.</p>
Rätt till information	<p>När det gäller information till den enskilde ska enligt 3 kap. 1 § FdbL bestämmelserna i 23 och 25–27 §§ PuL tillämpas. För kommentarer till nämnda lagrum i personuppgiftslagen (1998:204) hänvisas till avsnitt 10.4.</p> <p>Det kan noteras att det i 3 kap. 1 § FdbL inte finns någon hänvisning till 24 § PuL. Detta innebär, till skillnad mot vad som</p>

gäller enligt personuppgiftslagen, att den registrerade i folkbokföringsverksamheten inte behöver informeras om personuppgiftsbehandlingen i samband med att uppgifter har samlats in från någon annan källa än honom själv.

§ 26-utdrag

Av 3 kap. 2 § FdbL framgår att information enligt 26 § PuL (s.k. § 26-utdrag) inte behöver omfatta uppgift i en handling som ingår i ett ”elektroniskt ärende” om den enskilde har tagit del av handlingens innehåll. Om den enskilde begär det ska dock informationen även omfatta uppgift i en sådan handling.

Rättelse och skadestånd

Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt folkbokföringsdatabaslagen. Dessa bestämmelser är kommenterade i avsnitt 10.4.

Överklagande

Enskilda berörs direkt av myndigheternas beslut om rättelse och information. Enligt 3 kap. 4 § FdbL får därför SKV:s beslut om rättelse och om information som ska lämnas enligt 26 § PuL överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt skattedatabaslagen får inte överklagas.

Avgifter

Av 2 kap. 12 § första stycket FdbL framgår att avgift får tas ut för uttag av uppgifter ur folkbokföringsdatabasen i den omfattning som föreskrivs av regeringen. Sådan föreskrifter finns i 18 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Rätten att ta ut avgifter får enligt bestämmelsens andra stycke inte innebära inskränkning i rätten att ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen (jfr avsnitt 2.7.1).

Gallring

Folkbokföringsdatabaslagen innehåller inte några bestämmelser om gallring. Uppgifterna i folkbokföringsverksamheten ska därför gallras enligt arkivlagens bestämmelser.

Kronofogdemyndigheternas databaslag

KFMdbL

Av lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet framgår de förutsättningar som gäller för KFM:s behandling av uppgifter.

Lagen bygger i stor utsträckning på intentionerna i personuppgiftslagen (1998:204) och därför ska KFM:s databaslag tillämpas vid helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter.

Personuppgiftslagens reglering tar sikte på skyddet för den personliga integriteten för fysiska personer. I KFM:s verksamhet måste emellertid uppgifter om såväl juridiska som fysiska personer behandlas. Genom bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra

stycket har lagens regler om ändamål, personuppgiftsansvar och gallring liksom de regler som gäller de särskilda databaserna i andra kapitlet gjorts tillämpliga även på juridiska personer och avlidna.

Utanför KFM:s databaslags tillämpningsområde faller behandling av personuppgifter i samband med interna och administrativa åtgärder som kan förekomma i KFM:s verksamhet. För behandling av uppgifter i sådan verksamhet gäller i stället personuppgiftslagen.

I 1 kap. 3 § första stycket KFMdbL föreskrivs i vilka avseenden personuppgiftslagens bestämmelser ska gälla. De regler som omfattas är:

- definitioner
- förhållandet till offentlighetsprincipen
- grundläggande krav på behandling
- behandling av personnummer
- säkerheten vid behandlingen
- överföring av personuppgifter till tredje land
- personuppgiftsombudets uppgifter
- upplysningar till enskilda om behandlingar som inte anmälts
- tillsynsmyndighetens befogenheter
- information
- rättelse
- skadestånd
- straff.

Vidare ska, enligt bestämmelsens andra stycke, personuppgiftslagen tillämpas på behandling av personuppgifter utanför beskattningsdatabasen som avser personnummer och samordningsnummer, se avsnitt 10.4.

**Inte rätt att
motsätta sig
behandling**

Enligt personuppgiftslagen (1998:204) kan en registrerad i vissa fall motsätta sig att någon behandlar dennes personuppgifter. I 1 kap. 2 § andra stycket KFMdbL klargörs att en registrerad inte har rätt att motsätta sig sådan behandling som är tillåten enligt den lagen.

**Personuppgifts-
ansvarig**

SKV är personuppgiftsansvarigt för den behandling av uppgifter som verket ska utföra och en KFM är personuppgiftsansvarig för den behandling som den myndigheten ska utföra.

Tillåtna ändamål

De ändamål för vilka uppgifter får behandlas med stöd av lagen återfinns i anslutning till reglerna för KFM:s olika databaser, som är fyra till antalet. Ändamålsbeskrivningen får betydelse för vilken insamling och annan behandling av uppgifter som är tillåten. Ändamålen är naturligtvis ytterst formulerade efter den verksamhet som KFM har att utföra.

Primära ändamål

De primära ändamålen anges i 2 kap. 2 , 8, 14 och 20 §§ KFMdbL. Eftersom ändamålen följer de olika verksamhetsgrenarna är ändamålen inte desamma i de fyra databaserna. De primära ändamålen tillgodoser KFM:s behov i verksamhet för bl.a.

- verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger KFM enligt utsökningsbalken eller annan författning
- indrivning och avräkning
- näringsförbud
- ärenden om ansvar för någon annans skatter och avgifter
- handläggning av mål om betalningsföreläggande och handräckning och tillhandahållande av utslag i sådana mål
- handläggning av ärenden om skuldsanering
- handläggning av konkurstillsynsärenden och mål enligt lönegarantilagen (1992:497)
- tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

Det ska observeras att personuppgiftslagen (1998:204) ska tillämpas i den administrativa delen av myndigheternas verksamhet, t.ex. personal- och ekonomifrågor samt ärendehantering utanför kärnverksamheten. I vissa fall skulle det kunna föreligga tveksamhet om en uppgift är hänförlig till den materiella eller den administrativa verksamheten.

Exempel på uppgifter som behandlas för administrativa ändamål är uppgifter om

- vem som handlägger ett visst ärende
- vilken enhet inom en myndighet som ett ärende hör
- olika handläggares specialkunskaper.

Denna typ av uppgifter är rent administrativa, dvs. de hänför sig till KFM:s interna verksamhet och inte till de enskilda som är föremål för myndighetens åtgärder. Behandlingen av sådana uppgifter regleras således i personuppgiftslagen. KFM:s databaslag hindrar dock inte att de administrativa uppgifterna behandlas tillsammans med uppgifter som omfattas av databaslagen.

Sekundära ändamål

I 2 kap. 3, 9 och 15 §§ KFMdbL regleras för vilka ändamål uppgifter får tillhandahållas för verksamheter utanför KFM. Det bör här noteras att de sekundära ändamålen inte är desamma i de tre bestämmelserna. De sekundära ändamål tillgodoser andra myndigheters behov och medger att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet utanför KFM för

- avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter
- kvittning vid utbetalning av bidrag
- planering, samordning och uppföljning av kontrollverksamhet vid beskattning och tulltaxering
- utredningar vid bestämmande och betalning av skatter, tullar och avgifter
- kontroll och tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och anan liknande prövning.

Uppräkningen är inte fullständig. Så kan det t.ex. i andra författningar, bl.a. för kreditupplysning, finnas ytterligare bestämmelser som medger användning av uppgifter som omfattas av lagen och som utlämnas på medium för automatiserad behandling.

Inom eller utanför en databas?

Vid bedömningen av vilka konsekvenser tillämpningen av KFM:s databaslag får för KFM:s verksamhet är det av vikt att ha klart för sig om den aktuella behandlingen sker inom en av de fyra databaserna eller utanför en sådan databas. Delvis gäller olika regler för de två fallen beträffande bland annat dokumentationskrav, gallring och innehåll.

Behandling utanför en databas

Bestämmelserna i 1 kap. KFMdbL reglerar den behandling som ligger utanför någon av databaserna. Behandlingar inom någon av databaserna regleras i 2 kap. KFMdbL och kommenteras längre fram i detta avsnitt.

Som vanliga exempel på behandlingar utanför någon av de fyra databaserna kan nämnas lagring av uppgifter i en tjänstemans bibliotek i Word eller Excel i samband handläggningen av ett ärende. Ytterligare exempel på behandlingar utanför någon av databaserna är sambearbetning av uppgifter från en av databaserna med uppgifter som inhämtats externt samt sambearbetning av uppgifter mellan två databaser.

De regler som då ska iaktas är de regler i personuppgiftslagen (1998:204) som KFM:s databaslag hänvisar till. Vidare måste beaktas att känsliga uppgifter får behandlas bara om de lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. En enskild kan exempelvis i ett anståndsärende ange sjukdom som skäl

för att betalning inte sker i tid.

Gallring

Gallring måste enligt 1 kap. 7 § första stycket KFMdbL ske senast ett år efter det att ärendet avslutats. Bestämmelsen innebär inte att ettårsgränsen måste inväntas utan den ska ses som den yttersta tidsgräns som är tillåten. Regeringen eller Riksarkivet kan meddela andra gallringsfrister och besluta om bevarande. Gallringsbestämmelsen tar sikte endast på elektroniska uppgifter. Det ska noteras att gallringsfristerna i KFM:s databaslag inte hindrar den personuppgiftsansvariga myndigheten från att spara pappersutskrifter med motsvarande information.

Behandling inom en databas

Begreppet databas är enligt 2 kap. 1, 7, 13 och 19 §§ KFMdbL är en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt inom en verksamhet för de för respektive databas angivna ändamålen. Behandling inom en databas regleras i 2 kap. KFMdbL.

Databasbegreppet har valts i stället för registerbegreppet. Begreppet innefattar såväl register i ordets egentliga bemärkelse som andra uppgiftssamlingar. En fördel med begreppet databas är att det inte tekniskt avgränsar hur en samling uppgifter är uppbyggd eller organiserad. En databas kan innehålla flera register och flera andra uppgiftssamlingar. Begreppet databas utesluter manuella register och särskiljer tillfälliga behandlingar av personuppgifter i en dator från behandlingar i databaser som är särskilt reglerade till sitt innehåll och användning.

En förutsättning för att det ska vara en fråga om behandling enligt 2 kap. KFMdbL är att det föreligger ”gemensam användning”. För att en uppgift ska anses gemensamt tillgänglig krävs att en tjänsteman har möjlighet att vid behov och i olika sammanhang – t.ex. i samband med handläggningen av ett ärende – ta del av uppgiften direkt på automatiserad väg.

Uppgifter som har ordbehandlats av en tjänsteman och som är åtkomliga endast för denne och exempelvis systemadministratören vid myndigheten anses inte vara gemensamt tillgängliga. Syftet med sådan behandling är inte att de uppgifter som lagras ska användas av andra än den som utför behandlingen. Denna behandling hamnar utanför KFM:s databaser och regleras således i 1 kap.

Fyra databaser

Som tidigare nämnts förekommer fyra databaser i 2 kap. KFMdbL. För varje databas finns bestämmelser om ändamål, innehåll och gallring.

Utsöknings- och indrivningsdatabasen

Bestämmelser om utsöknings- och indrivningsdatabasen finns i 2 kap. 1–6 KFMdbL. Utsöknings- och indrivningsdatabasen omfattar mål om verkställighet och ärenden om indrivning.

Verkställighetsmålen kan avse enskilt eller allmänt anspråk. Databasen innehåller uppgifter om fordringen eller förpliktelsen, parterna i målet, fattade beslut och vidtagna åtgärder. Vidare behandlas uppgifter om konkurser, ackord, likvidationer, näringsförbud m.m. samt en hel del diverseuppgifter som KFM hanterar, t.ex. lösöresköpsregisteringar och växelprotester.

Betalningsföreläggande- och handräkningsdatabasen

Bestämmelser om betalningsföreläggande- och handräkningsdatabasen finns i 2 kap. 7–12 §§ KFMdbL. Databasen omfattar mål om betalningsföreläggande och handräckning. Betalningsföreläggande- och handräkningsdatabasen innehåller uppgifter om parter, yrkanden, grunder, handlingar i målet, beslut och utslag.

Skuldsaneringsdatabasen

Bestämmelser om skuldsaneringsdatabasen finns i 2 kap. 13–18 §§ KFMdbL. Skuldsaneringsdatabasen omfattar ärenden enligt skuldsaneringslagen. Databasen innehåller uppgifter om parter samt uppgifter om KFM:s åtgärder och beslut.

Konkurstillsynsdatabasen

Bestämmelser om konkurstillsynsdatabasen finns i 2 kap. 19–23 §§ KFMdbL. Denna databasen innehåller inte något sekundärt ändamål.

Databasen innehåller, såvitt avser tillsynsärenden, uppgift om konkursgäldenärer, konkursförvaltare och om tillsynsmyndighetens beslut och övriga åtgärder.

Beträffande mål eller ärenden rörande lönegaranti innehåller databasen uppgifter om arbetstagare, om arbetsgivares konkursbo och om beslut och övriga vidtagna åtgärder.

Databasens två delar

Databasen består av en del som avser uppgiftssamlingar, den s.k. informationsdelen, och en del som avser handlingar i ärenden, den s.k. handlingsdelen.

Informationsdelen

Informationsdelen innehåller uppgifter som är preciserade i lag, förordning eller i föreskrifter av SKV. Innehållet är därför förutsebart, t.ex. om känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagföring får förekomma. Uppgifterna kan kombineras hur som helst. Inom informationsdelen kan olika uppgifter sammanställas i en mängd olika konstellationer. Det sker oftast genom presentation i olika terminalbilder där form och innehåll är resultat av de datorprogram som används. Det är ändamålen som begränsar vilka sammanställningar som får göras.

Handlingsdelen

I en databas kan det finnas en handlingsdel, se 2 kap. 24 § KFMdbL, där det finns elektroniskt lagrade handlingar som inkommer till eller upprättas hos en myndighet vid handläggning av ärenden. Exekutionsväsendet utvecklar f.n. datastödssystem som bygger på att ärendehandläggningen i ökad utsträckning kommer att ske elektroniskt. Det tekniska systemet för den exekutiva fastighetsförsäljningen, vilket är en del av utsköpnings-

och indrivningsdatabasen, är ett exempel på ett elektroniskt ärendehanteringssystem.

De elektroniska ärendehanteringssystemet tillförs såväl inkomna elektroniska handlingar som upprättade elektroniska handlingar. Innehållet i de inkomna handlingarna kan inte förutses och dessa får därför innehålla känsliga uppgifter. Även upprättade elektroniska handlingar får innehålla känsliga personuppgifter, men bara om de är nödvändiga för ärendets handläggning.

Sökbegränsningar i handlingsdelen

Med anledning av att känsliga personuppgifter således kan förekomma i handlingsdelen tillåts därför, till skydd för den personliga integriteten, att endast vissa uppgifter får användas vid sökning efter handlingar, se 2 kap. 29 § KFMdbL.

Både i handlingsdelen och informationsdelen

Samma uppgifter kan självfallet helt eller delvis förekomma i både handlingsdelen och informationsdelen. Så kan vara fallet om en elektronisk ingiven handling lagras i handlingsdelen i den fixerade form som den gavs in, samtidigt som uppgifter ur denna förs in i informationsdelen i den omfattning det är tillåtet och önskvärt, för att kunna sammanställas med andra uppgifter som hör till informationsdelen.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling och som direktåtkomst

Särskilda bestämmelser gäller sättet för utlämnande, nämligen om uppgifter ska lämnas ut på medium för automatiserad behandling, t.ex. via ett flyttbart lagringsmedium (exempelvis en diskett) eller elektronisk dataöverföring (exempelvis via e-post) eller via direktåtkomst. I dessa fall gäller följande:

- Uppgifter får lämnas ut till myndigheter på medium för automatiserad behandling. Till enskilda får enligt 2 kap. 25 § KFMdbL uppgifter lämnas ut på medium för automatiserad behandling endast om regeringen meddelar föreskrifter om det. Sådana finns i 11–16 §§ förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i KFM:s verksamhet.
- KFM och SKV, i dess egenskap av chefsmyndighet inom exekutionsväsendet, har obegränsad rätt till direktåtkomst. Den enskilde tjänstemannens åtkomst begränsas däremot genom intern behörighetssättning bl.a. till följd av säkerhetsbestämmelserna i 31 § PuL. Varje användare ska endast ha åtkomst till de uppgifter som vederbörande behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Detta innebär att endast ett begränsat antal personer kommer att ha tillgång till samtliga uppgifter.
- Enskilda har enligt 2 kap. 28 § KFMdbL jämförd med 9 § i den ovan nämnda förordningen vissa möjligheter att ta del av uppgifter om sig själva via direktåtkomst. Vidare får, enligt 10 § samma förordning, den enskilde eller dennes ombud ha

direktåtkomst till vissa uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen.

Gallring	Särskilda gallringsregler finns avseende respektive databas i 2 kap. 6, 12, 18 och 23 §§ KFMdbL.
Enskildas rättigheter	I 3 kap. KFMdbL regleras enskildas rättigheter, nämligen rätt till information och till skadestånd. Vidare regleras i kapitlet den enskildes möjlighet att överklaga ärenden rörande dels information, dels rättelse av fel. Av 1 kap. 1 § KFMdbL framgår att bestämmelserna i 3 kap. inte gäller juridiska personer.
Rätt till information	<p>När det gäller information till den enskilde ska enligt 3 kap. 1 § KFMdbL bestämmelserna i 23 och 25–27 §§ PuL tillämpas. För kommentarer till nämnda lagrum i personuppgiftslagen (1998:204) hänvisas till avsnitt 10.4.</p> <p>Det kan noteras att det 3 kap. 1 § KFMdbL inte finns någon hänvisning till 24 § PuL. Det innebär, till skillnad mot vad som gäller enligt huvudregeln i personuppgiftslagen, att den registrerade inte informeras om personuppgiftsbehandlingen i samband med att uppgifter har samlats in från någon annan källa än honom själv.</p>
§ 26-utdrag	Av 3 kap. 2 § KFMdbL framgår att information enligt 26 § PuL (s.k. § 26-utdrag) inte behöver omfatta uppgift i en handling som kommit in upprättats i ett ärende, om den enskilde har tagit del av handlingens innehåll. Om den enskilde begär det ska dock informationen även omfatta uppgift i en sådan handling.
Rättelse och skadestånd	Enligt 3 kap. 3 § KFMdbL ska bestämmelserna om rättelse och skadestånd i personuppgiftslagen (1998:204) tillämpas vid behandling av personuppgifter. Dessa bestämmelser är kommenterade i 10.4.
Överklagande	Enskilda berörs direkt av en myndighets beslut om rättelse och information. Enligt 3 kap. 4 § KFMdbL får därför en myndighet beslut om rättelse och om information som ska lämnas enligt 26 § PuL överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt skattedatabaslagen får inte överklagas.
Avgifter	<p>Av 2 kap. 30 § första stycket SdbL framgår att avgift får tas ut för uttag av uppgifter ur KFM:s databaser i den omfattning som föreskrivs av regeringen. Sådan föreskrifter finns i 18 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i kronofogdemyndigheternas verksamhet.</p> <p>Rätten att ta ut avgifter får enligt bestämmelsens andra stycke inte innebära inskränkning i rätten att ta del av och mot fastställd avgift få kopia eller utskrift av en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen (jfr avsnitt 2.7.1).</p>

Registerlagen för skattebrottsenheterna

Lag om medverkan	I lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar anges att Skatteverket ska medverka i brottsutredning, spaning, m.m. vid vissa brott som har anknytning till beskattning och folkbokföring. Lagen hindrar inte att nämnda brott i stället utreds av polisen.
Lag om behandling	Behandling av personuppgifter sker med stöd av lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Den är lagtekniskt inte uppbyggd som skatte-databaslagen och andra. s.k. databaslagar utan har, i likhet med lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, sin utgångspunkt i polisdatalagen (1998:622).
Utöver PuL	Lagen utgår från personuppgiftslagen (1998:204), se avsnitt 10.4, och innehåller endast de särbestämmelser som är nödvändiga för SKV:s brottsutredande verksamhet, se 1 §. När inte annat sägs ska således personuppgiftslagen tillämpas. Här kan uppmärksammas att detta avviker något från de s.k. databaslagarna, som i stället anger vilka bestämmelser i personuppgiftslagen som ska tillämpas, se avsnitt 10.5
Förundersökning	Lagen innehåller inte några särskilda bestämmelser om förundersökningar. Det innebär, som nämnts ovan, att bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) i stället ska tillämpas i större utsträckning än för de övriga behandlingar för vilka särskilda bestämmelser har införts.
Tillämpningsområde	Lagen gäller enligt dess 1 § behandling av personuppgifter för att förebygga brott och vid spaning och utredning av brott. Den gäller inte den interna administration som följer med verksamheten, där i stället personuppgiftslagen ska tillämpas.
Personuppgiftsansvarig	SKV är enligt 3 § LPB personuppgiftsansvarigt för den behandling som sker med stöd av lagen.
Känsliga personuppgifter	Enligt 4 § LPB får uppgifter om en person inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemsskap i fackförening, hälsa eller sexualliv, s. k. känsliga uppgifter. Bestämmelsen omfattar även förundersökningar. Inom underrättelseverksamhet får sådana uppgifter inte alls behandlas.
Definitioner	I 2 § LPB definieras begreppen underrättelseverksamhet, allvarlig brottslig verksamhet och särskild undersökning. Det görs för att närmare kunna reglera behandlingen av personuppgifter som faller under just dessa begrepp.

Underrättelseverksamhet	Med underrättelseverksamhet menas verksamhet som går ut på att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kommer att utövas och som inte utgör förundersökning.
Allvarlig brottslig verksamhet	Allvarlig brottslig verksamhet innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.
Särskild undersökning	En särskild undersökning definieras som en undersökning i underrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag till främst beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott.
Underrättelseregister	<p>Underrättelseregister får enligt 8 § LPB föras endast för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar med avseende på brottslig verksamhet. Det får också föras för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet.</p> <p>Ett underrättelseregister får enligt 9 § LPB innehålla personuppgifter endast om uppgifterna ger anledning att anta att allvarligt brottslig verksamhet utövats eller kan komma att utövas och den som avses med uppgifterna skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva sådan brottslighet. Transportmedel och varor med anknytning till allvarlig brottslig verksamhet får dock registreras även om de kan hänföras till personer som det inte finns någon misstanke mot. Uppgifterna ska i sådana fall föras med en upplysning om att det inte finns någon misstanke mot denne.</p> <p>De uppgifter som får behandlas om en enskild fysisk person är uppräknade i lagen, se 10 § LPB.</p>
Underrättelseverksamhet	I underrättelseverksamhet får enligt 11 § LPB personuppgifter behandlas endast om en särskild undersökning som avser brott som anges i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar har inletts och det finns anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kan komma att utövas. Uppgifter om en enskild person som det inte finns någon misstanke mot ska föras med en upplysning om detta förhållande. Se även avsnitt 6.2.
Förteckning	SKV ska enligt 12 § LPB föra en särskild förteckning över sina beslut om olika behandlingar av personuppgifter för underrättelseverksamhet. Förteckningen ska innehålla ändamålet med behandlingen och de föreskrifter som behövs för att förebygga otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Kvarstående misstankar	Om en förundersökning eller ett åtal lagts ner får brottsmisstankar om en enskild fysisk person i princip inte behandlas för annat ändamål än arkivering. Under vissa förhållanden får enligt 13–14 §§ LPB brottsmisstankar ändå behandlas, t.ex. för att förundersökningen ska kunna tas upp igen.
Gallring	Uppgifter som inte längre behövs för sitt ändamål ska enligt 15 § LPB gallras. Detta gäller dock inte uppgifter i en förundersökning. För de uppgifter som ska gallras gäller enligt bestämmelsen olika gallringsfrister.
Rätt till information	Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rätt till information ska tillämpas, se avsnitt 10.4.
Rättelse och skadestånd	Enligt 16 § LPB ska bestämmelserna om rättelse och skadestånd i personuppgiftslagen tillämpas vid behandling av personuppgifter. Dessa bestämmelser är kommenterade i avsnitt 10.4.
Överklagande	Enligt 17 § LPB får SKV:s beslut om rättelse enligt 16 § LPB överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Påföljder och skadestånd

Inledning	<p>Sekretesslagen innehåller inte några regler om straff eller om andra rättsverkningar som kan följa av felaktigt röjande av uppgifter. I 1 kap. 13 § finns dock en hänvisning till brottsbalkens ansvarsbestämmelser. I 20 kap. 3 § brottsbalken straffbeläggs brott mot tystnadsplikt.</p> <p>En annan bestämmelse i brottsbalken som är av intresse i detta sammanhang är 4 kap. 9 c § som avser dataintrång.</p>
Brott mot tystnadsplikt	<p>Som brott mot tystnadsplikt betraktas röjande av uppgift som man är skyldig att hålla hemlig enligt sekretesslagen eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av sekretesslagen eller annan författning. Även olovligt utnyttjande av sådan hemlighet kan utgöra brott mot tystnadsplikt. Det är inte bara röjande genom muntligt eller skriftligt meddelande som avses med brott mot tystnadsplikt utan också utlämnande eller företeende av sekretessbelagd handling (se prop. 1979/80:2 Del A s. 402).</p>
Uppsåt och oaktsamhet	<p>Straffet för brott mot tystnadsplikt är böter eller fängelse i högst ett år. För att fängelse ska kunna ådömas krävs att gärningen begåtts uppsåtligen. Uppsåtet ska omfatta också det förhållandet att den röjda uppgiften inte får lämnas ut i det aktuella fallet. Om man av oaktsamhet gör sig skyldig till brott mot tystnadsplikt kan man dömas till böter. Det innebär att en offentlig funktionär som av oaktsamhet misstar sig på sekretessreglerna kan dömas till böter men inte fängelse, om han röjer sekretessbelagd uppgift. Är oaktsamhetsbrottet att anse som ringa ska ansvar inte utdömas. En omständighet av betydelse vid bedömningen av om ett oaktsamt brott är ringa eller inte kan vara vilken uppgift som har röjts och vilken skada detta har medfört. En annan faktor vid bedömningen kan vara vilka krav som rimligen kan ställas på den offentlige funktionären med hänsyn till hans möjligheter att bedöma den rättsliga situationen (se prop. 1979/80:2 Del A s. 404).</p>
Dataintrång	<p>Den som olovligen bereder sig tillgång till ”upptagning för automatisk databehandling” eller olovligen ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning döms enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken för dataintrång till böter eller fängelse i högst två år. Med upptagning avses härvid även uppgifter som är under</p>

befordran via elektroniskt eller annat liknande hjälpmedel för att användas för automatisk databehandling.

Det är viktigt för SKV att allmänheten kan ha förtroende för att de uppgifter som finns i verkets register hanteras på ett korrekt sätt. De behörighetskort som de anställda har utkvitterat får därför endast användas vid handläggningen av tjänsteärenden och i den utsträckning som krävs för utförandet av arbetet.

Disciplinansvar

Vid mindre allvarliga förseelser kan, i de beskrivna situationerna, disciplinansvar – varning eller löneavdrag – komma i fråga. Bestämmelser om detta finns i 14–15 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning.

Skadestånd

Om röjande av sekretessbelagda uppgifter skulle orsaka skada som går att uppskatta i pengar kan den offentlige funktionären bli skadeståndsansvarig enligt skadeståndslagen (1972:207). I 4 kap. 1 § denna lag föreskrivs emellertid att en arbetstagare är ekonomiskt ansvarig för skada, som han vållar genom fel eller försumelse i tjänsten endast i den mån synnerliga skäl föreligger för sådant ansvar med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.

Den skadelidande kan välja mellan att antingen kräva ersättning från arbetsgivaren eller begära skadestånd direkt från den felande tjänstemannen. Om, vid talan mot arbetsgivaren, denne får betala skadestånd kan han regressvis återkräva hela eller del av det erlagda skadeståndet från den felande tjänstemannen.

För att ansvar ska kunna göras gällande regressvis mot tjänstemannen fordras – liksom vid direkt anspråk mot honom – att synnerliga skäl föreligger för ansvar. Uppsåtligt eller grovt vållande kan utgöra sådana skäl. Inte ens vid uppsåtliga handlingar eller när tjänstemannen har varit grovt vårdslös är det emellertid givet att han ska göras ekonomiskt ansvarig för hela skadan. Att den skadevållande gärningen är belagd med straff (för brott mot tystnadsplikt) medför inte heller alltid att tjänstemannen kommer att åläggas skadeståndsskyldighet. Förhållanden som tjänstemannen kan åberopa och som kan frita honom från ansvar är t.ex. bristande rutin, otillräcklig utbildning eller stor arbetsbörda.

