

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Kritik mot Skatteverket för hanteringen av en myndighets begäran om utlämnande av handlingar

Beslutet i korthet: En handläggare vid en överförmyndarnämnd begärde muntligen att Skatteverket skulle lämna ut vissa handlingar. Skatteverket svarade bl.a. att en begäran måste göras skriftligen och att förväntad handläggningstid var cirka en månad.

ChefsJO konstaterar att handläggaren gjorde framställningen inom ramen för sitt arbete vid en myndighet och att begäran därmed inte skulle prövas enligt bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, utan enligt den reglering som gäller vid utlämnande av handlingar till andra myndigheter.

Enligt chefsJO saknas det lagligt stöd för att kräva att en myndighets begäran att få del av handlingar ska göras skriftligen. Skatteverket kritiserar för att inte ha handlagt den muntliga begäran.

ChefsJO ser dock inget hinder mot att den mottagande myndigheten kontakter den begärande myndigheten och undersöker möjligheterna att ge in en skriftlig begäran om en sådan skulle effektivisera handläggningen på ett beaktansvärt sätt. I linje med den samverkansskyldighet som gäller mellan myndigheter enligt förvaltningslagen bör den begärande myndigheten enligt chefsJO normalt kunna tillmötesgå en sådan förfrågan.

Då en myndighets begäran att få del av handlingar som utgångspunkt bör handläggas skyndsamt anser chefsJO att den av Skatteverket uppgivna förväntade handläggningstiden hade varit för lång.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA, som är jurist vid en överförmyndarnämnd, på Skatteverkets handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar och anförde bl.a. följande.

En handläggare vid överförmyndarnämnden begärde per telefon att få del av handlingar i ett ärende om företagsregistrering av en underårig. Skatteverket svarade i ett mejl, som var bifogat till JO-anmälan, att handläggaren måste inkomma med en skriftlig begäran och ange skälen för den. Myndigheten rekommenderade även att handläggaren skulle hänvisa till tillämpliga lagrum. Vidare angavs att handläggningstiden skulle vara en månad. Handläggaren ringde upp Skatteverket och angav muntligen skälen för begäran och hänvisade

till 16 kap. 10 § föräldrabalken, men myndigheten vidhöll kravet på skriftlig begäran.

AA ifrågasätter bl.a. kravet på skriftlig begäran, avsaknaden av information om till vilken adress en sådan begäran skulle skickas, underlåtenheten att meddela ett avslagsbeslut med besvärshänvisning, huruvida hanteringen var förenlig med eftersökningsförbudet och den uppgivna handläggningstiden.

Utredning

Skatteverket yttrade sig över anmälan och anförde i huvudsak följande.

Skatteverkets utredning

Händelseförloppet

Den aktuella skattehandläggaren (i fortsättningen ”handläggaren”) blev kontaktad genom ett direktmeddelande från en kollega som arbetar i Skatteupplysningen om att en kommun ville begära ut alla handlingar i ett avslutat ärende om företagsregistrering. I meddelandet fanns telefonnummer och e-post till tjänstemannen på kommunen.

Handläggaren arbetar med ärenden inom företagsregistrering och inte vanligtvis med frågor om utlämnande av handlingar. Frågor gällande utlämnande av arkiverade handlingar brukar tas emot i en särskild inkorg i myndighetsbrevlådan. Detta gäller oavsett om de kommer in via Skatteverkets fastställda formulär på hemsidan, via brev, mejl eller genom muntlig begäran. Inkorgen bemannas sedan av en arbetsgrupp som arbetar på en annan avdelning än den som handläggaren arbetar på.

Handläggaren uppger att han tog kontakt med en kollega som är kontaktperson inom sekretess och som därmed ska ha mer kunskap inom utlämnandeåtgärder. Från denna kontaktperson fick handläggaren information om att begäran behöver komma in skriftligt för att Skatteverket ska veta exakt vad den sökande begär ut för handlingar och för att Skatteverket ska veta att den sökande är behörig att ta del av dem. Kontaktpersonen uppgav även att det är särskilt utsedda handläggare som arbetar med dessa utlämnandeåtgärder. Kontaktpersonen uppmanade även handläggaren att informera om att det just då var längre handläggningstider för utlämnandeärenden.

I syfte att informera om hur man begär ut handlingar försökte handläggaren kontakta kommunens tjänsteman på det telefonnummer som lämnats. Syftet med samtalet var även att i samförstånd med kommunen lämna en mer preciserad begäran skriftligt enligt den information han fått från kontaktpersonen. När handläggaren inte fick svar skickade han istället ett mejl den 23 juni 2025 (som bifogats i anmälan).

Tjänstemannen på kommunen ringde därefter upp handläggaren och ifrågasatte delar av den skriftliga informationen som hade lämnats i mejlet, bl.a. frågan om handläggningstid samt kravet på att begäran måste vara skriftlig. Handläggaren återgav upplysningarna i mejlet och bekräftade informationen som hade lämnats i mejlet. Efter det har handläggaren inte hört något om ärendet.

Skatteverkets rutiner

I Skatteverkets rutin för utlämnande (dnr 8-2259300) framgår att en begäran om att få ta del av uppgift ur, ta del av eller få en kopia av en allmän handling kan göras skriftligt eller muntligt (se avsnitt 2.1). Det finns inget formkrav för en sådan begäran. Skatteverket får inte ställa krav på att en sådan begäran ska vara skriftlig eller undertecknad av sökanden. I vissa fall kan det dock av praktiska skäl vara lämpligt att komma överens med den enskilde att en begäran ska vara skriftlig, för att undvika missförstånd om vad den sökande begär. Så kan

exempelvis vara fallet när den enskilde vill ha kopior av en större mängd handlingar (detta har även konstaterats av JO 1978/79 s. 212).

Om en begäran är tillräckligt preciserad men avser handlingar som innehåller uppgifter som är sekretessbelagda till skydd för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden kan det i vissa fall vara lämpligt att be om komplettering med samtycke. En komplettering kan även behövas för att styrka behörighet (t.ex. företrädare för en juridisk person) eller sekretessbrytande bestämmelse. En bedömning får göras från fall till fall. Generellt är det lämpligt att föra en dialog med den som gjort begäran så att Skatteverket får in tillräckligt med information för att kunna göra en korrekt bedömning.

Av Skatteverkets utlämnanderutin framgår vidare att även en annan myndighet har rätt att få ett överklagbart beslut om Skatteverket vägrar att lämna ut allmänna handlingar. I dessa fall är det lämpligt att först ta kontakt med myndigheten och informera om Skatteverkets bedömning. Om myndigheten godtar bedömningen behöver ett skriftligt beslut inte upprättas.

I den svarsrutin (dnr 8-86025-2025) som riktar sig till medarbetare som arbetar inom Skatteupplýsningen framgår vid p. 2.1 (Annan myndighets begäran om sekretessbelagda handlingar eller uppgifter inom beskattningsområdet) att den som tar emot en begäran om utlämnande, muntligt eller skriftligt, ska lägga över ett skriftligt ärende till den enhet som ansvarar för sekretessprövning och utlämnande.

I ett internt styrdokument, "Instruktion för utlämnande personbeskattningsavdelningen" (2025-08-18), anges följande. Begäran från överförmyndare på t.ex. en kommun med stöd av 16 kap. 10 § föräldrabalken (1949:381). Skatteverket ska lämna ut de uppgifter som behövs för överförmyndarens tillsynsverksamhet. Det kan röra sig om t.ex. tillsyn över förmyndares, god mans och förvaltares verksamhet. Det ska tydligt framgå i begäran att överförmyndaren utövar tillsyn och varför/i vilket syfte nämnden behöver ta del av uppgifterna.

Enligt Skatteverkets utlämnanderutin ska en begäran från en enskild handläggas skyndsamt. Kravet på skyndsamt handläggning innebär att handläggningen ska ske med förtur. Skatteverket ska pröva frågan om utlämnande genast. När det har konstaterats att en handling kan lämnas ut ska det göras omedelbart eller så snart det kan ske. Om en komplettering av begäran behövs och det görs via en skriftlig förfrågan är hanteringen fortfarande skyndsamt så länge man kontinuerligt bevakar att svar kommer in inom en viss angiven tid och begäran handläggs så snart svar inkommit.

Lagar m.m.

Var och en har rätt att ta del av handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess, se 2 kap. 1–4 §§ tryckfrihetsförordningen, TF.

En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess i förhållande till den som gjort framställningen, ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få kopia av handlingen. En sådan begäran ska handläggas skyndsamt, se 2 kap. 15 och 16 §§ TF.

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut, enligt 2 kap. 18 § TF.

Om en begäran om att få ta del av handling inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas, se 6 kap. 3 §

offentlighets- och sekretesslagen, (2009:400), OSL. Den enskilde har rätt att få ett sådant beslut oavsett vad som är grunden till att begäran avslås.

JO har flera gånger uttalat att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske eller om framställningen avser ett omfattande material.

Skatteverkets bedömning

Begäran om utlämnande från överförmyndarnämnden har avsett utlämnande av handlingar i ett avslutat ärende om företagsregistrering.

Skatteverket kan inledningsvis konstatera att den handläggare vid Skatteupplysningen som först tog emot begäran i telefonsamtalet den 18 juni 2025 borde ha skrivit ned begäran i en tjänsteanteckning och därefter skickat den vidare till rätt arbetsgrupp för hantering. Handläggaren vid Skatteupplysningen skickade dock istället ett direktmeddelande till handläggaren i det avslutade ärendet om företagsregistrering.

Skatteverket kan vidare konstatera att handläggaren som fick meddelandet inte heller hanterade ärendet i enlighet med Skatteverkets rutiner. Handläggaren tolkade inte ärendet som en begäran om utlämnade, bl.a. för att denne litade på informationen från en kontaktperson om att begäran behövde vara skriftlig. Handläggaren uppfattade istället ärendet som en allmän fråga och svarade på hur man begär ut handlingar enligt den information han fått från kontaktpersonen inom sekretess.

Den information som handläggaren lämnade i mejl den 23 juni 2025 och telefonsamtal samma dag var felaktig. En begäran om utlämnande, oavsett vem som kommer in med den, kan göras muntligt. Utifrån den uppfattning handläggaren hade kring ärendet och den information som lämnades i mejl och efterföljande telefonsamtal, instämmer Skatteverket i uppfattningen att handläggaren borde ha lämnat upplysningar om till vilken adress en sådan begäran kunde skickas.

Eftersom överförmyndarnämnden redan i telefonsamtalet den 18 juni 2025 framställde en begäran om utlämnade borde Skatteverket hanterat den begäran enligt gällande rutiner, efterfrågat eventuell komplettering och därefter meddelat ett ställningstagande i frågan. Om verket inte hade tillgodosett hela eller delar av begäran borde verket ha erbjudit ett överklagbart skriftligt avslagsbeslut med besvärshänvisning.

Handläggaren, som antog att kommande begäran skulle fördelas till arbetsgruppen för utlämnandeärenden, uppgav en uppskattad handläggningstid om en månad som en service- och informationsåtgärd. Huruvida handläggningstiden hade uppgått till en månad eller inte, om begäran hade hanterats korrekt, är oklart. Skatteverket håller med om att en månad är en alldeles för lång handläggningstid.

Skatteverket har haft svårt att leva upp till det skyndsamhetskrav som gäller för utlämnanden till enskilda. Skatteverket har vidtagit flera åtgärder för att minska balanserna, bl.a. anställt fler medarbetare för arbetsuppgiften och styrt om handläggare från andra, lägre prioriterade arbetsuppgifter.

Även om kravet på skyndsamhet gäller till förmån för enskild är Skatteverkets utgångspunkt att även utlämnanden till annan myndighet ska ske med skyndsamhet.

Skatteverket vill avslutningsvis beklaga de brister som varit i ärendet.

AA kommenterade remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

Skatteverket har redogjort för vissa bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Regleringen i 2 kap. TF avser dock endast utlämnande av allmänna handlingar till enskilda, och inte till andra myndigheter (se bl.a. prop. 1948:230 s. 122 f. och HFD 2021 ref. 10 p. 28).

En myndighet ska enligt 8 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL, inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. I förarbetena till regleringen framhålls att bestämmelsen innebär en generell, men inte obegränsad, samverkansskyldighet. En myndighet avgör alltid själv i vilken utsträckning som den egna arbetssituationen medger att resurser avsätts för att bistå den myndighet som begär assistans. (Se prop. 2016/17:180 s. 293.)

I 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, anges att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen anses vara en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten enligt 8 § FL.

Enligt 16 kap. 10 § första stycket föräldrabalken är myndigheter skyldiga att på begäran lämna överförmyndaren de uppgifter som behövs för överförmyndarens tillsynsverksamhet. Av 10 kap. 28 § första stycket OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Myndigheter har alltså i dessa fall en mer långtgående uppgiftsskyldighet än vad som följer av den generella bestämmelsen i 6 kap. 5 § OSL.

JO har i ett tidigare beslut uttalat att utgångspunkten får anses vara att en prövning enligt 6 kap. 5 § OSL ska göras med skyndsamhet. I ljuset av att bestämmelsen framför allt syftar till att underlätta för myndigheter att fullgöra sin verksamhet har JO dock funnit att det bör finnas ett förhållandevis stort utrymme att beakta omständigheterna i det enskilda fallet vid bedömningen av hur skyndsamt handläggningen ska vara. För att underlätta och snabba på hanteringen kan den begärande myndigheten lämpligen ange hur fort den efterfrågade handlingen eller uppgiften behövs. Den mottagande myndigheten kan också fråga den begärande myndigheten om behovet och anpassa sin handläggning efter svaret. (Se JO 2022/23 s. 236, dnr 9586-2020.)

Av 6 kap. 7 § andra stycket OSL framgår att en myndighet får överklaga ett beslut av en annan myndighet att avslå den förstnämnda myndighetens begäran att få ta del av en handling eller på annat sätt få del av en uppgift, om inte annat anges i lag eller förordning.

Bedömning

Jag saknar närmare kännedom om vilka uppgifter som handläggaren vid överförmyndarnämnden muntligen har lämnat i samband med sin begäran om att få del av handlingar. Som jag uppfattar Skatteverkets yttrande till JO har det

dock framgått att handläggaren har gjort begäran inom ramen för sitt arbete vid en överförmyndarnämnd, dvs. en kommunal myndighet. Bestämmelserna i 2 kap. TF har därmed inte varit tillämpliga, utan begäran skulle prövas enligt den reglering som gäller för utlämnande av handlingar och uppgifter till andra myndigheter.

Det är utrett att Skatteverket har informerat handläggaren om att han måste lämna in en skriftlig framställning och ange skälen för begäran och rekommenderat honom att hänvisa till tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser.

När det gäller utlämnande av allmänna handlingar till enskilda får en myndighet enligt 2 kap. 18 § TF inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut. När en myndighet begär att få del av handlingar eller uppgifter saknas ett motsvarande anonymitetsskydd (se JO 2017/18 s. 190, dnr 565-2017). Jag har därför inga invändningar mot att den mottagande myndigheten tar kontakt med den begärande myndigheten och efterfrågar sådana förtydliganden som kan underlätta handläggningen.

JO har vid upprepade tillfällen framhållit att det inte finns något lagligt stöd för att kräva att en begäran om att få del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF ska göras skriftligen. Detsamma gäller enligt min uppfattning för utlämnande-framställningar från myndigheter. Skatteverket borde därför ha handlagt handläggarens begäran i enlighet med de redovisade bestämmelserna som gäller för utlämnande av handlingar och uppgifter till andra myndigheter. Jag är kritisk till att det inte gjordes.

Med det sagt ser jag inget hinder mot att den mottagande myndigheten kontaktar den begärande myndigheten och undersöker möjligheterna att ge in en skriftlig begäran om en sådan på ett beaktansvärt sätt skulle effektivisera handläggningen. Den begärande myndigheten bör enligt min mening, i linje med samverkansskyldigheten enligt 8 § FL, normalt kunna tillmötesgå en sådan förfrågan om skriftlig framställning.

Det är klarlagt att Skatteverket har meddelat handläggaren att förväntad handläggningstid för begäran var cirka en månad. Som JO tidigare har framhållit bör en myndighets begäran att få del av handlingar som utgångspunkt handläggas skyndsamt (se JO 2022/23 s. 236). En handläggningstid om en månad skulle enligt min mening ha varit för lång, om inte överförmyndarnämnden godtagit en sådan tidsutdräkt.

Det är ett grundläggande krav att en myndighet och dess personal har god kunskap om de bestämmelser som gäller utlämnande av handlingar till enskilda och till andra myndigheter. Detsamma gäller i fråga om en myndighets egna

rutiner och riktlinjer i frågor om handlingsutlämnande. Mot bakgrund av det som kommit fram i ärendet kan det finnas anledning för Skatteverket att närmare informera sin personal om vad som gäller i dessa avseenden.

Det som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Lovisa Danielsson har föredragit ärendet och byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.