

Kritik mot en skattemyndighet för handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling och uppgifter ur sådan handling

I ett beslut den 14 oktober 1999 anförde JO Pennlöv bl.a. följande.

Anmälan

AA klagade på skattemyndighetens i Stockholms län (numera Skattemyndigheten i Stockholm), skattekontor riks, handläggning av en begäran om utlämnande av uppgift ur allmän handling och utlämnande av sådan handling. Till stöd för anmälan anfördes bl.a. följande. Den 16 september

1998 begärde han vid telefonsamtal med en av skattemyndighetens tjänstemän att få uppgift om antalet momsregistrerade bokhandlare. Han utlovades besked om detta var möjligt. Nästa dag fick han besked om att datorn var nere, men att det kanske skulle gå på måndagen, dvs. den 21 september 1998. Han fick dock uppgift om att det fanns åtminstone en utländsk bokhandel registrerad och han begärde då att få veta namnet på denna. Tjänstemannen upplyste att begäran måste sekretessprövas och lovade att återkomma på eftermiddagen. Så skedde dock inte men nästa dag, den 18 september 1998, fick han beskedet att inga av hans önskemål kunde uppfyllas. Tjänstemannen hänvisade till arbetets behöriga gång. Samma dag skickade han ett fax till skattemyndigheten och begärde att få en förteckning över samtliga ca 1 500 momsregistrerade utländska företag samt de kodnycklar som behövs för att identifiera dem som var bokhandlare. Samma dag fick han ett svar av vilket framgick att myndigheten inte kunde ta ställning till hans begäran förrän under kommande veckas första arbetsdag, dvs. den 21 september 1998. Först den 22 september 1998 fick han per fax ett beslut från skattemyndigheten. Originalbeslutet, som kom med post dagen därpå, var felaktigt daterat den 18 september 1998. Innebörden i beslutet var att myndigheten inte ansåg sig kunna svara på hans begäran genom att ta fram uppgifterna direkt ur en allmän handling utan att det krävdes sökningar, bearbetningar och en efterföljande sammanställning. Hans begäran avslogs därför. I ett faxmeddelande den 25 september 1998 uppgav skattedirektören att hon inte utrett om det var möjligt att få en bearbetning av registren gjord. Skattemyndigheten har felaktigt tolkat såväl tryckfrihetsförordningen som sekretesslagen, och hanteringen av begäran har tagit alltför

lång tid. Till anmälan fogades bl.a. kopior av AA:s faxmeddelanden till skattemyndigheten den 18 september 1998.

Utredning

Ärendet remitterades till Skattemyndigheten i Stockholm som anmodades att yttra sig över hur AA:s begäran den 18 september 1998 om ”utfående av allmän handling” behandlats. I remissvaret anförde skattemyndigheten, länsskattechefen BB, i huvudsak följande (bilagorna har här utelämnats).

Bakgrund

AA, som är reporter hos Svensk Bokhandel, begärde vid ett telefonsamtal den 16 september 1998 vissa upplysningar av skattemyndigheten. Enligt en tjänsteanteckning rörde sig samtalet huvudsakligen om bokförsäljning från utländska säljare samt om hur beskattning av dem går till och hur skattemyndigheten kan kontrollera dem. AA begärde även att få reda på antalet momsregistrerade bokhandlare.

Den 17 september 1998, en torsdag, fick AA besked per telefon att ”datorn är nere, kanske går det på måndag”.

Den 18 september 1998 meddelades AA per telefon att han inte kunde få ut de begärda uppgifterna på grund av ”arbetets behöriga gång”.

Samma dag, den 18 september 1998, sände AA ett fax till myndigheten.

Nu begärde AA att få ut en lista upptagande samtliga utländska företag som är momsregistrerade i Sverige, samt de eventuella koder som behövdes för att identifiera bokhandlare bland dessa. Myndigheten bekräftade samma dag per fax att man mottagit AA:s fax. Av skattemyndighetens fax framgår att det innebar vissa slagningar och bearbetningar att ta fram uppgifterna. Därtill måste myndigheten ta ställning till om sekretess utgjorde hinder för att lämna ut de begärda uppgifterna. Skatteregisterlagens regler måste också beaktas.

Skattemyndigheten beslutade den 18 september 1998 att inte lämna ut uppgifterna på det sätt AA slutligen begärt. Myndigheten hänvisade till att uppgifterna kunde göras tillgängliga först efter sökningar, bearbetningar och en efterföljande sammanställning. Detta innebar således att uppgifterna inte kunde tas fram direkt ur skatteregistret.

AA har vidare upplysts om att han om han lämnar preciserade uppgifter om ett visst företag kan få reda på om detta är momsregistrerat eller inte. Den 25 september 1998 återkom AA med namnuppgifter på fyra företag. Inget av företagen återfanns dock i skatteregistret.

Bedömning

Myndigheten vill till att börja med framhålla att AA den 16 september 1998 enbart begärde uppgift om antalet momsregistrerade bokhandlare. Först den 18 september 1998 begärde AA att få en sammanställning i form av en förteckning över samtliga momsregistrerade utländska företag.

Skattekontor Riks/Avdelning Riks har uppfattat AA:s begäran som en begäran att få ut uppgift ur allmän handling enligt bestämmelsen 15 kap. 4 § sekretesslagen.

Skattekontor Riks/Avdelning Riks har i det fattade beslutet uppenbarligen funnit att det efterfrågade materialet inte kunde tas fram direkt ur skatteregistret utan först efter sökningar, bearbetningar och efterföljande sammanställning. Arbetet skulle med andra ord omfatta ett kvalificerat urvalsarbete i flera led. Beslutet att avslå AA:s framställan motiverades därför med att de av AA efterfrågade uppgifterna inte kunde tas fram av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Man skulle kunna fråga sig om inte de av AA initialt efterfrågade uppgifterna kunnat göras tillgängliga genom s.k. potentiell handling. Denna frågeställning har dock inte

prövats av myndigheten vid tidpunkten för beslutets fattande. Vid den efterföljande hanteringen – telefonsamtal m.m. – har dock denna fråga berörts. Skattemyndigheten vill också framhålla att det saknas möjlighet att via rutinbetonade åtgärder företa en urvalskörning som resulterar i uppgifter om enbart momsregistrerade utländska bokhandlare. Det saknas således faktiska möjligheter att efterkomma AA:s begäran i denna del. Det kan noteras att skattemyndigheten på visst sätt underrättat AA om detta.

I sammanhanget vill myndigheten också hänvisa till vad som uttalades om begreppet ”tillgänglig” i prop. 1975/76:160. ”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 rutin betonade 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. – – – Det angivna synsättet torde leda till att en myndighet blir skyldig att tillhandagå med ett nytt datorprogram endast om sådant kan upprättas inom myndigheten genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer.”

Frågan om utlämnande av uppgifter väcktes första gången den 18 september 1998. Skattemyndigheten har härefter i beslut, daterat den 18 september 1998, avslagit AA:s begäran att få ut uppgifter om samtliga utländska företag som är momsregistrerade i Sverige. Såvitt i efterhand kan bedömas har skattemyndigheten av misstag daterat beslutet den 18 september 1998 i stället för den 21 september 1998. Detta kan förklaras av att utformningen av beslutet påbörjats den 18 september 1998. Datum anges därvid med automatik i myndighetens datasystem. Om beslutshandlingen expedieras vid ett senare tillfälle måste handläggaren gå in och korrigera åsatt datum. Så har uppenbarligen inte skett i detta fall.

Sammanfattningsvis finner myndigheten ändå att prövningen av utlämnande av uppgifter skett med den skyndsamhet som varit möjlig med hänsyn till omständigheterna.

AA kommenterade skattemyndighetens yttrande.

Bedömning

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, vilket även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Med handling förstås enligt 3 § framställning i skrift eller bild – konventionella handlingar – men även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 och 7 §§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. En sådan upptagning, som nu nämnts, varmed avses bl.a. ADB- upptagningar, anses förvarad hos 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. Upptagning som ingår i personregister anses dock inte förvarad hos myndighet om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen.

Av proposition 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB (s. 21 f.) framgår bl.a. följande. Vid utformningen av gällande bestämmelser om offentlighetsprincipen och ADB i 2 kap. tryckfrihetsförordningen har man valt att behålla begreppet handling som centralt begrepp även i fråga om information i ADB-register. Handlingsbegreppet har emellertid här en helt annan innebörd än när det gäller konventionella handlingar. En handling är bl.a. en upptagning som kan läsas,

avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Genom uttalanden i förarbetena (prop. 1975/76:160 s. 89 ff.) och genom avgöranden i praxis får anses fastslaget att varje sammanställning av sakligt sammanhängande uppgifter som en myndighet kan göra med hjälp av tillgängliga program är att anse som en handling som förvaras hos myndigheten. Förutsättningen är endast att sammanställningen skall kunna göras med rutinbetonade åtgärder. Därmed avses att det skall vara fråga om en begränsad arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader. De konstellationer av sammanhängande uppgifter som kan göras tillgängliga på detta sätt brukar benämnas potentiella handlingar. En sådan handling är också att betrakta som allmän, under förutsättning att den förvaras hos myndigheten och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Insynen i potentiella handlingar är oberoende av om myndigheten själv har haft eller anser sig ha behov av att söka efter eller sammanställa informationen i fråga. Att en uppgiftssammanställning tidigare inte har existerat i sammanställd form hindrar alltså inte att den i tryckfrihetsförordningens mening kan vara att betrakta som allmän handling. Myndighetens sök- och sammanställningsmöjligheter grundar sig i sin tur – förutom på tekniska begränsningar – på de rättsliga befogenheter som myndigheten har att göra upptagningar tillgängliga för egen räkning. Begränsningar av den rättsliga befogenheten att göra uppgifter tillgängliga kan utgöras av författningsbestämmelser eller av Datainspektionens föreskrifter.

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte innehåller uppgift som omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Endast om betydande hinder möter saknar myndighet skyldighet att tillhandahålla handling på stället. Den som önskar ta del av allmän handling har enligt 13 § även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. En ADB-upptagning är myndigheten dock inte skyldig att lämna ut i annan form än utskrift. En begäran om att få avskrift eller kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt.

Fråga om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handlingen ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall den som har handlingen i sin vård hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen eller lämnar han ut den med förbehåll, skall han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära frågans hänskjutande till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Rätten att få ett sådant formellt avslagsbeslut tillkommer sökanden oavsett grunden för avslagsbeslutet. Myndighetens beslut att avslå en begäran om att få del av eller kopia av allmän handling kan enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas av sökanden.

Utöver reglerna i tryckfrihetsförordningen om utlämnande av allmänna handlingar finns det i sekretesslagen regler om myndigheternas upplysningsskyldighet gentemot allmänheten. I 15 kap. 4 § första stycket sekretesslagen stadgas att myndigheten på begäran av enskild skall lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Vid begäran om utlämnande av uppgift ur allmän handling gäller ett mindre långtgående krav på skyndsamhet i förhållande till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. I dessa fall saknas också möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut enligt den särskilda ordning som regleras i 15 kap. 7 § sekretesslagen.

Det kan naturligtvis vara svårt för en myndighet att avgöra om en begäran avser utlämnande av allmän handling eller endast uppgifter ur en handling. Eftersom saken har betydelse bl.a. för rätten att överklaga ett avslagsbeslut, åligger det myndigheten att iaktta försiktighet när det gäller tolkningen av framställan. Vid tvivelsmål om vad som avses bör handläggaren kontakta den som begärt uppgifterna.

Av handlingarna i ärendet framgår att skattemyndigheten uppfattat AA:s såväl muntliga som skriftliga framställningar som en begäran om uppgifter ur allmänna handlingar. AA har dock i skrivelse den 18 september 1998, med hänvisning till 2 kap. 12 § och 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen gjorde en framställan om ”utfående av allmän handling”. Enligt min bedömning borde det härvid ha stått klart för skattemyndigheten att myndigheten hade att ta ställning till frågan om de efterfrågade uppgifterna kunnat göras tillgängliga genom en s.k. potentiell handling. Eftersom detta inte gjordes, anser jag att skattemyndighetens handläggning av begäran innefattat en allvarlig brist. Det förhållandet att frågan berörts i samband med bl.a. telefonsamtal som förevarit mellan AA och skattemyndigheten efter myndighetens beslut den 21 september 1998 påverkar inte denna bedömning. Skattemyndigheten kan inte undgå allvarlig kritik för sin hantering av begäran i detta avseende.