

Fråga om Skatteverkets dokumentation av medgivande från åklagare att använda uppgifter ur en förundersökning

Skatteverket beslutade den 21 juni 2005, med tillägg den 1 september 2005, om revision av IFK Göteborg (IFK), som sedan tidigare var underställd utredning av Ekobrottsmyndigheten (EBM). Revisionen mynnade ut i ett beslut den 19 december 2005 som för IFK medförde höjda arbetsgivaravgifter, ansvar för ej innehållen preliminär skatt jämte skattetillägg. IFK överklagade skattebeslutet och ansökte samtidigt, den 22 februari 2006, om anstånd med inbetalning av skatten.

I en anmälan, som kom in till JO den 24 april 2006, klagade AA, som var ordförande i IFK Göteborg – genom ombudet BB – på Skatteverket. Av anmälan framgick i huvudsak följande. Skatteverket hade i två fall lämnat ut onödiga uppgifter i beslut om anstånd med betalning av arbetsgivaravgifter och innehållen inte utbetald preliminär skatt. Uppgifterna har inte behövts för verkets bedömning av anståndsfrågan. Uppgifterna är dessutom skevt utvalda. Han ifrågasatte om inte den som undertecknade Skatteverkets beslut gjorde sig skyldig till förtal och tjänstefel. Han ifrågasatte även om inte Skatteverket bröt mot förundersökningssekretessen genom att ta med uppgifter ur en förundersökning i beslutet.

Skatteverket yttrade sig över det AA hade framfört gällande det förhållandet att Skatteverket i ett anståndsbeslut återgett uppgifter ur en pågående förundersökning. I yttrandet anfördes bl.a. följande. Länsrätten i Göteborg avslog i dom den 25 april 2006 det av IFK överklagade anståndsbeslutet. Skatteverket har löpande inhämtat godkännande av åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten att det som framkommit vid förundersökningen får användas i verkets utredningar angående IFK:s nu aktuella transaktioner. Med detta stöd har uppgifter från förundersökningen tillförts Skatteverkets verksamhet, vilka uppgifter därmed omfattas av sekretessen enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen. Vissa av dessa uppgifter har sedan använts i motiveringen i det aktuella beslutet och det har då angetts att uppgifterna kommer från polisförhör. Övriga uppgifter i beslutet har kommit från Skatteverkets egen utredning. Alla uppgifter som använts i beslutsmotiveringen har vid beslutstidpunkten varit uppgifter som ingår i skatteverksamheten. Utlämnandet har skett därifrån. Genom att skattekontoret inhämtat nu aktuella uppgifter ur förundersökningen med

inblandade åklagares tillstånd har sekretessen för uppgifterna inte automatiskt överförs till skatteverksamheten utan dessa omfattas därefter av skattesekretessen enligt 9 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. Utlämnandet av uppgifterna har således skett från skatteverksamheten. Sekretessreglerna hindrar inte att uppgifter som omfattas av sekretess tas med i skälen till ett beslut. Det är en förvaltningsrättslig grundregel att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången. Med hänsyn till att beslutet och skälen blir offentliga är det givetvis av vikt att motiveringen inte innehåller mer hemliga uppgifter än vad som är nödvändigt för att uppfylla kraven i förvaltningslagen.

AA yttrade sig över remissvaret.

Skatteverket anmodades därefter att redogöra för verkets dokumentation i samband med åklagarnas tillstånd att i skatteutredningen använda sig av uppgifter ur förundersökningen.

I ett nytt remissvar den 22 januari 2007 hänvisade Skatteverket till en redogörelse av skatterevisorerna CC och DD den 17 januari 2007. I den redogörelsen angavs bl.a. följande (de i redogörelsen angivna handlingarna har utelämnats här).

2005-06-09. Muntligt medgivande av åklagare EE att få använda uppgifter ur förundersökningen i IFK-ärendet i vår kommande skatteutredning. Notering i kalender om möte på EBM.

Vi minns att frågan ställts denna dag eftersom det var första gången vi båda skatterevisorer tillsammans träffade åklagaren och brottsutredarna.

Beslut om skatterevision har fattats den 21 juni 2005.

2005-06-27. I telefonsamtal mellan skatterevisor CC och åklagare EE har ånyo muntligt medgivande erhållits att få använda uppgifter ur förundersökningen. Kopia av tjänsteanteckning som gjorts i samband med telefonsamtalet har intagits som bilaga 1 till denna skrivelse.

2005-11-23. Muntlig bekräftelse av överåklagare FF (som övertagit ärendet) att tidigare medgivande, att få använda uppgifter ur förundersökningen, fortfarande gällde. Notering i kalender om möte på EBM med bl.a. FF.

Vi minns att frågan ställts denna dag eftersom det var första gången vi träffade FF på EBM.

Löpande under utredningen har vi efter begäran erhållit kopior av samtliga förhørsutskrifter i ärendet, ca 30 st. Dessa har samlats i särskild pärm hos Skatteverket. Notering när respektive kopia erhållits har inte gjorts.

Skatteverket anmodades därefter i förnyad remiss att redogöra för verkets eventuella rutiner för dokumentation i samband med åklagares tillstånd att i en skatteutredning använda uppgifter ur förundersökning och – i sådana fall – verkets uppfattning om rutinerna följts i det aktuella fallet.

I ett remissvar den 2 mars 2007 anförde Skatteverket bl.a. följande.

Skatteverket har (...) inte några särskilda föreskrifter eller i annan ordning beslutade rutiner som gäller för dokumentation av åklagarens bedömning angående skadeprövningen enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen. Det finns inte heller något krav på att sådana rutiner ska finnas. Enligt verkets mening är det tillfyllest att dokumentationen skett genom tjänsteanteckning.

AA yttrade sig över remissvaren.

I sitt beslut den 15 november 2007 anförde *JO Nordenfelt* i bedömningsdelen följande.

Skatteverket har anført att verket löpande inhämtat medgivande av åklagare att det som framkommit vid förundersökningen fick användas i Skatteverkets utredning och att dokumentation på vanligt sätt hade bort ske genom tjänsteanteckning i ärendet.

Enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) skall uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Det får dock i praxis anses belagt att också uppgifter som rör ärendets gång t.ex. kontakt med parter, andra personer eller myndigheter, bör antecknas (se t.ex. JO:s beslut den 3 mars 2005, dnr 4922-2003).

Kravet på dokumentation har betydelse på flera sätt. Dokumentationen underlättar bl.a. för en överordnad instans att vid överklagande skaffa sig en självständig inblick i beslutsunderlaget och är också viktig vid JO:s granskning av hur myndigheterna handlägger sina ärenden. Den möjliggör över huvud taget en kontroll i efterhand av vad som hänt i ett ärende. (Se härom bl.a. Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, s. 167.)

Jag håller med Skatteverket om att det får anses tillräckligt att dokumentation av åklagarnas medgivande sker i form av tjänsteanteckningar.

I den dokumentation som ingetts finns bl.a. en tjänsteanteckning daterad den 27 juni 2005. Av tjänsteanteckningen framgår att godkännande åter erhållits att använda vad som framkommit vid förundersökningen. Tjänsteanteckningen är emellertid inte undertecknad och det framgår inte av anteckningen vem som skrivit den. Skatteverket har därutöver i skrivelser daterade den 17 augusti 2006 och den 17 januari 2007 redogjort för kontakter med åklagare år 2005. Skrivelserna är således avfattade lång tid efter de beskrivna kontakterna 2005. Jag anser sammanfattningsvis att dokumentationen av åklagarnas medgivande får anses ha varit bristfällig.

Avslutningsvis vill jag något beröra Skatteverkets motivering av sitt beslut i anståndsfrågan. Ett sådant beslut kan i vissa avseenden sägas vara en preliminär bedömning av utgången i själva skatteärendet, se 17 kap. 2 § skattebetalningslagen (1997:483). Skatteverket måste även i ett sådant ärende ha möjlighet att uppfylla de krav på motivering av ställningstagandet som ställs i 20 § förvaltningslagen. Jag ser mot den bakgrunden ingen anledning att kritisera verket i denna del. – I övrigt har inget framkommit som motiverar ett uttalande från min sida.
