

## Skatteverkets rutin för personadresserad post är inte förenlig med grundlagen och kan ge upphov till straffansvar

**Beslutet i korthet:** Skatteverket har en posthanteringsrutin som innebär att all inkommande personadresserad post anses ställd till och därmed ska öppnas av myndigheten, med undantag för försändelser ställda till mottagaren endast som innehavare av en annan ställning, post där det tydligt framgår att den är privat genom att den inkommer i dubbla kuvert med angiven adressat på innerkuvertet, försändelser märkta "Anbud" och s.k. förmedlingsuppdrag.

I beslutet konstaterar JO att denna rutin inte är förenlig med grundlagen samt att det kan medföra straffansvar för enskilda befattningshavare att följa rutinen och öppna någon annans personadresserade post utan hans eller hennes medgivande. Skatteverket kritiserar för rutinen.

### Bakgrund och anmälan

Skatteverket beslutade den 12 juni 2013 (dnr 131 391815-12/1211) att all inkommande personadresserad post skulle anses ställd till myndigheten, förutom försändelser märkta "Anbud", försändelser till personer med skyddade personuppgifter (förmedlingspost), försändelser till fackliga förtroendemän i egenskap av deras roll som förtroendevalda samt försändelser som det tydligt framgick var privata.

I Skatteverkets riksgemensamma posthanteringsrutin, som uppdaterades senast den 1 juli 2017 (dnr 204 267229-17/1211), angavs bl.a. följande:

#### 3.2 Undantag vid postöppning

För att säkerställa att all post tas om hand har Skatteverket fattat ett beslut som innebär att all inkommande personadresserad post anses ställd till myndigheten och därmed ska öppnas och ankomststämplas (se dnr 131 391815-12/1211).

Av beslutet framgår dock att viss post inte ska öppnas i postöppningen. För att beslutet ska kunna följas måste viss sortering/uppdelning av brev ske innan postöppningen.

##### 3.2.1 Följande post ska undantas från öppning

- Försändelse ställd till mottagaren endast som innehavare av annan ställning, t.ex. post från facklig organisation ställd till förtroendevald.

- Post där det tydligt framgår att den är privat genom att den inkommer i dubbla kuvert med angiven adressat på innerkuvertet. Som exempel kan nämnas post som skickas mellan chef och medarbetare eller post till Behörig myndighet (Utlandsenheten Stockholm) där innerkuvertet även är märkt med ”Konfidentiellt” och/eller ”Hemligt” samt angivet att försändelsen endast ska öppnas av adressaten. Sådan post ska överlämnas utan att innerkuvertet bryts till angiven adressat, eller om sådan saknas, till närmaste chef för vidare hantering.
- Försändelser märkta ”ANBUD” överlämnas till den som utsetts att förvara anbuden.
- Förmedlingsuppdrag – d.v.s. försändelser till personer som spärrmarkerats eller kvarskrivits i folkbokföringen.

AA anmälde Skatteverket för posthanteringsrutinen för personadresserad post. Enligt AA stod rutinen inte i samklang med JO:s tidigare beslut.

### Utredning

JO uppmanade Skatteverket att lämna upplysningar om och yttra sig över de klagomål som AA framförde i sin anmälan.

Skatteverket lämnade ett remissvar med följande innehåll:

#### Utredning

Administrativa avdelningen inom Skatteverket (ADMA) har anfört bl.a. följande.

##### Bakgrund

I maj 2017 inkom ett klagomål från en f.d. skatteverksmedarbetare (AA). Klagomålet avsåg Skatteverkets hantering av personadresserad post. Skatteverkets posthantering styrs av en riksgemensam posthanteringsrutin för Skatteverket som är framtagen av administrativa avdelningen (ADMA). Klagomålet besvarades av [...] ADMA och har diarienummer 131 233154-17/1151. Till svaret bifogades Skatteverkets beslut den 12 juni 2013 samt beslutsunderlag avseende inkommande personadresserad post (dnr 131 391815-13/1211).

##### Översyn av hantering av personadresserad post

Under 2013 gjordes en översyn av Skatteverkets hantering av personadresserad post. Dåvarande hantering innebar att post med namnet angivet först i adresshuvudet inte fick öppnas av postöppningspersonalen. Det innebar att postöppningspersonalen endast stämplade den personadresserade posten på utsidan av kuvertet och lämnade den till namngiven person.

Av underlaget som togs fram inför beslutet den 12 juni 2013 framgår fakta kring hanteringen av personadresserad post – bland annat att det redan då rörde sig om en liten mängd post som var personadresserad (ca 6 %) samt att det fanns rutiner för att ge fullmakt till viss person för att öppna personadresserad post eller ett mer generellt medgivande att öppna post. Av underlaget framgår även att konsekvensen av att personadresserad post inte öppnades är en risk för att handlingar som hör till ärenden inte diarieförs skyndsamt och i vissa fall inte alls. Att handlingar som kommer in till Skatteverket inte diarieförs i enlighet med gällande riktlinjer innebär i sin tur att de inte kan återsökas vid förfrågan, att de blir försenade till skanning samt inte handläggs med den skyndsamhet som bl.a. 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen kräver.

Här kan även tilläggas att den post som inkommer till Skatteverket som är personadresserad både då och nu i huvudsak avser handlingar som ska till en

specifik handläggare av ett ärende eftersom ingivaren tror att handlingen då snabbare hanteras. Innan beslutet om att all personadresserad post anses ställd till myndigheten förekom det att handlingar blev liggande utan åtgärd under handläggarens frånvaro om fullmakt saknades. Att fullmakt saknades när handläggaren hade semester eller av annan anledning var frånvarande innebar en nackdel för ingivaren eftersom ärendehandläggningen riskerade att försenas jämfört med om posten inte hade varit personadresserad.

Beskrivning av relevanta rutiner eller arbetsbeskrivningar

Skatteverkets posthantering styrs av en riksgemensam posthanteringsrutin för Skatteverket. Av avsnitt 3.2 i rutinen framgår att Skatteverket har fattat ett beslut som innebär att all inkommande personadresserad post anses ställd till myndigheten och därmed ska öppnas och ankomststämplas (se dnr 131 391815-13/1211). Syftet är att säkerställa att all post tas om hand.

Det finns dock fortfarande viss post som ska undantas från postöppning och de undantagen redovisas under avsnitt 3.2.2. Undantagen är;

- försändelse ställd till mottagaren endast som innehavare av annan ställning, t.ex. post från facklig organisation ställd till förtroendevald.
- post där det tydligt framgår att den är privat genom att den inkommer i dubbla kuvert med angiven adressat på innerkuvertet. Sådan post ska överlämnas utan att innerkuvertet bryts till angiven adressat, eller om sådan saknas, till närmaste chef för vidare hantering.
- försändelser märkta ”ANBUD” överlämnas till den som utsetts att förvara anbudena.
- förmedlingsuppdrag – d.v.s. försändelser till personer som spärrmarkerats eller kvarskrivits i folkbokföringen.

Bemötande av frågor från AA

---

Syftet bakom Skatteverkets beslut att all inkommande post anses ställd till myndigheten är att säkerställa att all post tas om hand. De moment som utförs i postöppningen utöver öppnande är att handlingen ankomststämplas och sedan fördelas till rätt mottagare. Som nämndes ovan är huvuddelen av den post som är personadresserad ställd till en handläggare i ett ärende. ADMA bedömer att det inte ska vara en nackdel för ingivaren att posten personadresserats när handlingarna är ärenderelaterade. Beslutet om att öppna personadresserad post är fattat för att säkerställa att ingivarens handlingar tas om hand skyndsamt – inte för att förenkla Skatteverkets hantering av andra skäl.

Under framtagande av beslutsunderlaget hade ADMA en löpande dialog med fackliga representanter från SACO och ST för att fånga upp deras synpunkter och önskemål. De fackliga organisationerna bedömde att riskerna med att personadresserad post inte öppnas och tas om hand är större för den enskilde medarbetaren än fördelarna med att personadresserad post läggs direkt i postfack för hantering av medarbetaren. Skälet är att många medarbetare inte följer gällande anvisningar om att ge fullmakt och delegera ansvaret för att tömma postfacken vid frånvaro. Genom att all post öppnas säkerställs att den enskilde medarbetaren inte gör något tjänstefel.

---

**Lagar m.m.**

Av JO:s beslut den 16 november 2001, dnr 2022-2000, framgår bl.a. att det mot bakgrund av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och registrering av sådana handlingar är angeläget att handlingarna så snart som möjligt blir omhändertagna. En försändelse som är adresserad till en handläggare

får således inte bli liggande oöppnad om handläggaren av någon anledning inte är närvarande.

Brytandet av en privat försändelse kan komma i konflikt med intresset av att slå vakt om privatlivets helgd, jämför 4 kap. 9 § brottsbalken om intrång i förvar.

#### **Skatteverkets bedömning**

Skatteverket har beslutat om en posthanteringsrutin som innebär att postöppningspersonalen öppnar personadresserad post till Skatteverket, dock med vissa undantag. Myndigheten är inte omedveten om att en sådan rutin skulle kunna komma att stå i konflikt med intresset om privatlivets helgd.

I ärendet har det dock inte kommit fram att post som inte är myndighetspost har öppnats.

Enligt Skatteverkets utredning är den post som är personadresserad i stort sett undantagslöst ställd till en handläggare i ett specifikt ärende. Syftet med rutinen är att säkerställa en snabb registrering av allmänna handlingar.

Skatteverket har tidigare haft rutiner där de anställda gav fullmakter till myndigheten att öppna personadresserad post. Det kunde då förekomma att handlingar blev liggande utan åtgärd under handläggarens frånvaro om fullmakt saknades. Detta är ett problem och JO har bland annat i ovan nämnt ärende uttalat att myndigheten inte kan ställa krav att samtliga anställda ska ge fullmakt till myndighetens registratorer eller andra att öppna post.

Skatteverket välkomnar därför JO:s utredning och uttalande i frågan och kommer givetvis att anpassa sina rutiner i enlighet med JO:s beslut.

AA kommenterade remissvaret.

### **Gällande rätt**

#### **Rättslig reglering**

##### *Grundlagsskydd mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse*

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad vissa grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. skydd mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse (2 kap. 6 § regeringsformen). Detta skydd gäller så länge försändelsen är under befordran, dvs. till dess att försändelsen har nått adressaten (jfr Holmberg, Erik m.fl., Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen, version den 1 januari 2015 [tredje upplagan med tillägg och ändringar], kommentaren till 2 kap. 6 § regeringsformen). Skyddet får endast begränsas genom lag och under vissa närmare angivna förutsättningar (2 kap. 20–25 §§ regeringsformen).

##### *Straffansvar för brytande av posthemlighet och intrång i förvar*

Den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande som ett postbefordringsföretag förmedlar som en postförsändelse kan göra sig skyldig till brytande av posthemlighet (4 kap. 8 § brottsbalken). Detta omfattar både sådana fall då adressaten definitivt blir berövad ett meddelande och fall då någon tar del av meddelandet och därefter vidarebefordrar detta. Skyddet för meddelandet sträcker sig från den tidpunkt då det har avlämnats till befordran och till det att meddelandet har lämnats ut till mottagaren. En förutsättning för ansvar är att gärningen sker olovligen. Lovlig och därmed fri från ansvar kan handlingen bli genom samtycke från den som har rätt att förfoga över meddelandet (jfr Berggren, Nils-Olof m.fl., Brottsbalken: En kommentar,

version den 1 januari 2017 [t.o.m. supplement 10], kommentaren till 4 kap. 8 § brottsbalken).

Den som i andra fall olovligen bryter brev eller telegram eller på något annat sätt bereder sig tillgång till något som förvaras förseglat eller under lås eller annars tillslutet, kan göra sig skyldig till intrång i förvar (4 kap. 9 § brottsbalken). Detta omfattar exempelvis den situationen att någon olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande efter det att det har förmedlats till adressatens bostad eller brevlåda (jfr Holmberg, Erik m.fl., a.a., kommentaren till 2 kap. 6 § regeringsformen).

Rör ett brev till en tjänsteman hans eller hennes personliga förhållanden, kan en annan person, exempelvis en registrator, som bryter försändelsen, alltså ådra sig straffansvar (se bl.a. Bohlin, Alf, Offentlighetsprincipen, nionde upplagan, 2015, s. 65).

#### *Registrering av allmänna handlingar*

Var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar i de delar som inte omfattas av sekretess (2 kap. 1 och 2 §§ tryckfrihetsförordningen). För att göra denna rättighet praktiskt möjlig att utöva ska allmänna handlingar som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

#### *Vägledande uttalanden*

JO har i flera beslut och inspektionsprotokoll uttalat sig om myndigheters hantering av personadresserad post (se bl.a. besluten JO 1978/79 s. 222, JO 2001/02 s. 144 och JO 2002/03 s. 495 samt t.ex. protokollen den 17 februari 2003, dnr 3572-2002, och den 1 november 2005, dnr 3521-2005).

I ett av besluten konstaterade JO att det inte finns någon laglig möjlighet för en myndighet att öppna de anställdas post om de inte dessförinnan lämnat medgivande till det (JO 2001/02 s. 144).

Vidare uttalade JO i ett annat av besluten, till vilket de nämnda inspektionsprotokollen hänvisar, bl.a. följande (JO 2002/03 s. 495):

Mot bakgrund av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen [*som numera upphävts och ersatts av offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.*] om allmänna handlingars offentlighet och om registrering av sådana handlingar är det angeläget att handlingar som kommer in till en myndighet så snart som möjligt blir omhändertagna. En försändelse som är adresserad till en tjänsteman får således inte bli liggande oöppnad om tjänstemannen av någon anledning inte är närvarande. Jag noterar att kommunen eftersträvar en snabb registrering av allmänna handlingar. Å andra sidan får man inte bortse från möjligheten att försändelsen inte rör tjänsten utan en mottagares rent privata angelägenheter. Brytandet av försändelsen kan därför komma i konflikt med intresset att slå vakt om privatlivets helgd, jfr också bestämmelsen i 4 kap. 9 § brottsbalken om intrång i förvar.

För att en myndighet ska kunna komma till rätta med de problem som kan uppstå beträffande personadresserad post är det lämpligt att de anställda ger fullmakt till någon annan vid myndigheten att öppna post med personlig adress. Myndigheten

kan dock inte kräva att samtliga anställda ska ge fullmakt till registrator eller någon annan.

Om en anställd väljer att inte lämna fullmakt får posten inte öppnas av myndigheten utan ska vidarebefordras till den anställda. I en stor organisation där detta kan ta flera dagar får det anses lämpligare att registratorn kontaktar den anställda, som då får hämta posten på poststället. Om det skulle visa sig att försändelsen innehåller allmänna handlingar är det den anställdes ansvar att se till att handlingarna utan dröjsmål diarieförs. Särskilda åtgärder måste vidtas under perioder då någon anställd p.g.a. semester eller annars är borta en längre tid. I första hand får fullmakt utfärdas för denna tid. Andra åtgärder som ligger nära till hands är att i det enskilda fallet inhämta medgivande att öppna posten eller att som en sista åtgärd återinkalla tjänstemannen i tjänst. (Se även beslut i JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 248.)

### **Bedömning**

Skatteverkets tidigare posthanteringsrutin innebar enligt verkets remissvar att de anställda gav fullmakter till myndigheten att öppna personadresserad post. Rutinen ansågs dock vara problematisk eftersom det kunde förekomma att handlingar blev liggande utan åtgärd under en anställds frånvaro om fullmakt saknades. Skatteverket tog därefter fram en ny rutin – att personadresserad post som huvudregel anses ställd till och därmed ska öppnas av myndigheten – för att säkerställa att allmänna handlingar registreras så snart som möjligt.

Jag har förståelse för Skatteverkets strävan efter att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål och inser att rutinen syftar till att säkerställa detta. Som JO tidigare har konstaterat finns det emellertid inte någon laglig möjlighet för en myndighet att öppna de anställdas post utan deras medgivande till det, t.ex. genom en fullmakt till registratorn eller någon annan myndighetsanställd.

Eftersom man inte på förhand kan veta vad en försändelse innehåller – och därmed inte heller om försändelsen innehåller någon allmän handling eller inte – förrän man öppnat försändelsen, är Skatteverkets nuvarande posthanteringsrutin inte förenlig med grundlagsskyddet mot undersökning av brev eller andra förtroliga försändelser. Skatteverket har också tillstått att myndigheten inte är omedveten om att rutinen kan komma i konflikt med intresset om privatlivets helgd. Det kan inte heller uteslutas att en anställd, t.ex. en registrator, som följer rutinen och öppnar någon annan anställds personadresserad post utan hans eller hennes medgivande kan ådra sig straffansvar.

Som Skatteverket har framhållit i sitt remissvar kan myndigheten inte kräva att en anställd ska lämna en fullmakt till registrator eller någon annan anställd vid myndigheten. Om en anställd väljer att inte lämna någon fullmakt får posten i enlighet med vad JO tidigare har uttalat inte öppnas av myndigheten utan ska vidarebefordras till eller hämtas av den anställda. Under en anställds frånvaro ligger det närmast till hands att i det enskilda fallet skaffa ett medgivande att öppna posten eller att som sista åtgärd återinkalla den anställda i tjänst. Om det visar sig att försändelsen innehåller en allmän handling, är det den anställdes ansvar att se till att handlingen registreras så snart som möjligt.

De problem som Skatteverket har påtalat med denna ordning borde enligt min mening i stor utsträckning kunna förebyggas. Exempelvis kan Skatteverket i sina kontakter med enskilda upplysa om hur brev till myndigheten bör adresseras.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att Skatteverkets nuvarande posthanteringsrutin för personadresserad post inte är förenlig med grundlagen samt att det kan medföra straffansvar för enskilda befattningshavare att följa rutinen och öppna någon annans personadresserade post utan hans eller hennes medgivande. En sådan rutin kan inte godtas. Skatteverket kritiseras för rutinen.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.