

---

**Fråga om en kammarrätt i ett mål rörande utlämnande av allmän handling fullgjort sitt utredningsansvar enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)**

---

**Bakgrund**

En journalist begärde att från Skatteverket få en kopia av verkets beslut i ett folkbokföringsärende rörande AA och hennes make. Skatteverket avslag begäran med hänvisning till att det förelåg s.k. folkbokföringssekretess enligt 7 kap. 15 § i den då gällande sekretesslagen (1980:100). Efter överklagande förordnade Kammarrätten i Stockholm att Skatteverket skulle lämna ut de efterfrågade handlingarna till journalisten.

**Anmälan m.m.**

I en anmälan till JO klagade AA på Kammarrätten i Stockholm. Hon anförde bl.a. följande. Hon och hennes make är ”efter beslut från Skatteverket 2006 sekretessmarkerade efter omprövning av tidigare beslut”. Det stod helt klart för kammarrätten att makarnas personuppgifter var sekretessmarkerade. Trots detta utredde inte domstolen vad som var grunden för sekretessmarkeringarna, utan avgränsade sin prövning till innehållet i Skatteverkets beslut i folkbokföringsärendet. Kammarrätten har brustit i sin utredningsskyldighet, vilket medfört att makarnas liv är utsatta för allvarlig fara.

AA kompletterade sin anmälan.

**Utredning**

Inledningsvis lånades akten i kammarrättens mål nr 1090-09 in.

Föredraganden inhämtade därefter per telefon upplysningar från sektionschefen BB, Skatteverket. Vidare inhämtades Skatteverkets beslut den 10 februari 2009 i ärende dnr 18 8173691.

Skatteverket gav in ett aktomslag, en s.k. skyddsakt.

Kammarrätten anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i AA:s anmälan till JO.

Kammarrättspresidenten CC hänvisade som remissvar till ett yttrande från kammarrättsrådet DD, som var referent i det aktuella målet.

DD anförde följande.

Skatteverket beslutade den 11 februari 2009 (dnr 410-207416-09/263) att inte lämna ut en allmän handling avseende beslut om folkbokföring. Skatteverket motiverade beslutet enligt följande.

Om begärd handling lämnas ut kan det antas att enskilda personer kan lida men varför Skatteverket beslutar att inte lämna ut begärd handling.

Skatteverkets beslut överklagades till kammarrätten den 16 februari 2009. Tillsammans med överklagandet skickade Skatteverket med en kopia på det överklagade beslutet, ett yttrande från Skatteverket där man vidhöll sin tidigare inställning att inte lämna ut beslutet samt de handlingar som föregått Skatteverkets beslut, bl.a. sökandens begäran via e-post till Skatteverket om att få ut det aktuella beslutet. Efter påbörjad genomgång av målet konstaterades att behörighetshandlingar från Skatteverket saknades, varvid dessa infordrades. När dessa inkommit och fortsatt genomgång av målet gjordes, framkom att även kopia av den handling som begärdes ut saknades, varvid denna rekvirerades.

Sekretesslagen (1980:100) är sedan den 30 juni 2009 upphävd och ersatt med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Någon materiell ändring av aktuella bestämmelser har dock inte skett.

Enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (tidigare 7 kap. 15 § sekretesslagen), gäller ett rakt skaderekvisit, dvs. huvudregeln i bestämmelsen är att uppgifterna i registret ska vara offentliga. Endast om det av särskild anledning kan antas att ett utlämnande skulle leda till skada eller men kan uppgifterna hemlighållas. En sekretessmarkering innebär således inte någon absolut sekretess för skyddade uppgifter. Fråga om sekretess föreligger ska prövas när uppgiften begärs ut. Sekretessmarkeringen motsvarar således i princip den hemligstämpel som, enligt 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (tidigare 15 kap. 3 § SekrL), kan åsättas en allmän handling.

I aktuellt mål anförde klaganden att eftersom en av personerna i beslutet var kommunchef och allmänintresset runt den personen var så stort, borde uppgifterna lämnas ut. Han ansåg att det var av allmänintresse att ta reda på om kommunchefen var folkbokförd i den kommun denna arbetade och åtminstone till stor del även bodde i.

Under målets handläggning var kammarrätten i kontakt med Skatteverket två gånger skriftligen och en gång muntligen (se dagboksanteckning den 25 mars 2009). Enligt 25 § förvaltningslagen (1986:223) ska den myndighet som har meddelat beslutet överlämna överklagandeskrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet. Inte någonstans i det material, yttrande, beslut eller vid de kontakter som kammarrätten hade med Skatteverket framkom det att verket ansåg att andra handlingar än de som myndigheten lämnat över till kammarrätten skulle ha betydelse för kammarrättens avgörande. Kammarrätten kan inte ha full insyn i vilka handlingar som underinstanserna har, utan är beroende av att dessa, enligt 25 § förvaltningslagen, lämnar med samtliga handlingar i ärendet som är erforderliga för kammarrättens prövning. Kammarrätten fann inte anledning anta att andra handlingar av betydelse – som myndigheten inte redan sänt över – förelåg, utan bedömde att ytterligare handlingar inte behövde begäras in och att målet således var så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Kammarrätten bedömde vid en avvägning av om det av särskild anledning kunde antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde skulle lida men om uppgiften röjdes, att beslutet om i vilken kommun makarna rätteligen

skulle vara folkbokförda kunde lämnas ut och att Skatteverkets beslut således var felaktigt. Kammarrätten beaktade härvid även bl.a. att den ena av makarna arbetar som kommunchef och således är en offentlig person, samt äger fastighet i aktuell kommun.

Kammarrätten har att göra en överprövning av ett stort antal olika myndigheters beslut. De överklagade besluten är av varierande svårighetsgrad – vissa är mycket komplicerade och svårbedömda, andra av enkel beskaffenhet. Vid kammarrättens överprövning av underinstansernas beslut är det inte någon ovanlig situation att domstolen utan att behöva göra mer djupgående överväganden kan konstatera att beslut inte är tillräckligt rättsligt underbyggda. Det är heller inte ovanligt att kammarrätten ändrar underinstansens beslut. I sammanhanget kan nämnas att kammarrätten hanterar ca 20 000 inkomna mål per år.

Kammarrätten kan omöjligt göra en korrekt prövning om inte den beslutsfattande myndigheten, i förevarande fall Skatteverket, förser kammarrätten med det material som Skatteverket har haft när verket fattade sitt beslut. Givetvis ankommer det på kammarrätten att se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Om kammarrätten uppmärksammar att ytterligare handlingar behöver krävas in, ska detta också göras. Kammarrätten kan dock inte i varje enskilt fall anta att underliggande myndigheten eller beslutsorganet har ytterligare handlingar och heller inte i varje fall utgå från att beslutsunderlaget inte är komplett. Det är i första hand de underliggande myndigheternas uppgift att se till att behövliga handlingar lämnas över. Ett annat synsätt skulle omöjliggöra arbetet för kammarrätten.

Till remissvaret hade ett dagboksblad i kammarrättens mål nr 1090-09 fogats.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 15 oktober 2010 anförde *JO André* följande.

### **Rättslig reglering m.m.**

Sekretesslagen (1980:100) ersattes den 30 juni 2009 av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I det följande hänför jag mig till den nya lagen som i berörda hänseenden inte har inneburit några sakliga ändringar.

Enligt 22 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom folkbokföringen för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 7 kap. 15 § sekretesslagen.

En myndighet får på en handling som omfattas av en sekretessbestämmelse göra en anteckning om att hinder mot utlämnande föreligger (2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen). Vidare framgår det av 5 kap. 5 § första stycket OSL att en myndighet, om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får markera detta genom att en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Bestämmelser om s.k. hemligstämpling av pappershandlingar fanns före den 30 juni 2009 i 15 kap. 3 § sekretesslagen.

En sekretessmarkering ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum för anteckningen och vilken myndighet som gjort den. Anteckningen fyller inte någon

självständig rättslig funktion, utan dess syfte är att utgöra en varningssignal” till den som har att hantera uppgiften om att denna från sekretessynpunkt är känslig och att ett eventuellt utlämnande av den därför kräver noggrann sekretessprövning.

Folkbokföringsutredningen har haft i uppdrag att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen (1991:481) och särskilt utreda bl.a. om det är lämpligt att införa en författningsreglering av sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Utredningen föreslog i september 2009 en sådan reglering (se SOU 2009:75). Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

---

Av 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, framgår att en förvaltningsdomstol ska tillse att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

### **Bedömning**

En journalist begärde att från Skatteverket få en kopia av verkets beslut i ett folkbokföringsärende rörande AA och hennes make. Skatteverket avslag begäran genom ett beslut den 11 februari 2009. I beslutet anfördes bl.a. följande.

Av 7 kap. 15 § sekretesslagen framgår följande. Sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Om begärd handling lämnas ut kan det antas att enskilda personer kan lida men varför Skatteverket beslutar att inte lämna ut begärd handling.

Efter att beslutet hade överklagats skickade Skatteverket överklagandet och ett yttrande till Kammarrätten i Stockholm i en s.k. skyddsakt. I yttrandet anförde Skatteverket att fattat avslagsbeslut vidhölls och yrkade att överklagandet skulle avslås. Efter anmodan från kammarrätten översände Skatteverket de folkbokföringsbeslut som hade begärts utlämnade. Även dessa handlingar skickades i en skyddsakt. På en skyddsakt anges bl.a. att akten ”innehåller handlingar gällande person som har sekretessmarkerade personuppgifter” och att en sådan akt ”ska användas vid handläggning av skatte- och folkbokföringsärenden som gäller person som har sekretessmarkerade personuppgifter”.

Genom en dom den 13 maj 2009 biföll kammarrätten överklagandet och förordnade att Skatteverket skulle lämna ut de efterfrågade handlingarna till journalisten. I domen anfördes bl.a. följande.

Av utredningen i målet framgår att de personer uppgifterna i målet avser erhållit ”skyddade personuppgifter” i samband med beslut om folkbokföring. Någon speciell omständighet beträffande varför personuppgifterna ska vara skyddade framkommer inte.

Kammarrätten finner att vad som förekommit i målet inte innefattar någon särskild anledning till antagande att de personer som avses eller någon dem närstående lider men om besluten om dem i folkbokföringsärendet röjs [— —].

I 8 § FPL stadgas, som redogjorts för ovan, att en förvaltningsdomstol ska tillse att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Härav framgår att domstolen har ansvaret för att mål blir tillfredsställande utredda, den s.k. officialprincipen, men att utredningsansvaret inte sträcker sig lika långt i alla mål utan varierar med hänsyn till målets ”beskaffenhet”.

Utredningsansvarets omfattning och innebörd påverkas av bl.a. om det finns en offentlig motpart i processen och styrkeförhållandena i processen. Vidare kan det ha en viss betydelse om en myndighet som intar partställning i målet har ett eget utredningsansvar. Förvaltningsdomstolen bör i ett sådant fall kunna förutsätta att myndigheten inom ramen för sina uppgifter tillför processen viss grundläggande information.

Det är dock viktigt att komma ihåg att officialprincipen utgör grundprincipen för all handläggning av förvaltningsmål. Förvaltningsdomstolen har således under alla omständigheter ett visst eget ansvar för att utredningen blir fullständig och korrekt. Den måste följaktligen se till att de faktiska förhållandena blir tillräckligt utredda och att de av en part påstådda omständigheterna styrks. Domstolen ska leda utredningen och inhämta material men behöver inte själv ombesörja utredningen (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 179).

Frågan som är föremål för min bedömning är om kammarrätten vid handläggningen av det aktuella målet kan anses ha fullgjort det utredningsansvar som åvilat domstolen.

Inledningsvis måste det framhållas att det aktuella målet var ett enpartsmål, där endast klaganden – vars begäran om att få ta del av handlingar hade avslagits – var att betrakta som part. Varken Skatteverket, AA eller hennes make intog således partställning i målet. Detta innebar att kammarrätten hade ett särskilt stort ansvar för att tillse att målet blev tillfredsställande utrett.

Av utredningen framgår att det vid tidpunkten för kammarrättens avgörande stod klart för rätten att AA och hennes make hade sekretessmarkerade personuppgifter. Under sådana förhållanden borde inte kammarrätten, på det sätt som skedde, ha nöjt sig med att enbart konstatera att det inte framkommit ”någon speciell omständighet beträffande varför personuppgifterna ska vara skyddade”. För att kunna ta ställning till om det av särskild anledning kunde antas att AA och hennes make eller någon närstående till dem skulle lida men om uppgifterna i de efterfrågade folkbokföringsbesluten röjdes, var det nödvändigt för kammarrätten att känna till vad som var grunden för att Skatteverket hade sekretessmarkerat AA:s och hennes makes personuppgifter. Jag är därför kritisk till att kammarrätten inte utredde denna fråga innan sekretessprövningen gjordes. Det förhållandet att Skatteverket, i samband med överlämnandet av överklagandet eller senare under handläggningen av kammarrättens mål, på eget initiativ hade kunnat förse kammarrätten med handlingar rörande de aktuella sekretessmarkeringarna ändrar inte min bedömning. Jag vill framhålla att det anförda inte innebär att jag tar

ställning till om utgången i själva utlämnandefrågan skulle ha blivit en annan om kammarrätten hade fullgjort sin utredningsskyldighet.

Med den kritik som har uttalats avslutas ärendet.