Allvarlig kritik mot Skatteverket för flera brister i handläggningen av en begäran om utlämnannde av allmänna handlingar

Anmälan
I en anmälan som kom in till JO den 12 december 2019 framförde J.L. klagomål mot Skatteverket över handläggningen av en begäran om utlämnannde av allmänna handlingar. J.L. anförde följande:


Utredning
Handlingar från Skatteverket hämtades in och granskades.

Anmälan remitterades därefter till Skatteverket för yttrande. I sitt remissvar anförde Skatteverket bl.a. följande:

Bakgrund
J.L. begärde på eftermiddagen den 2 december 2019 via Skatteverkets elektroniska myndighetsbrevlåda att få adressen för ett visst angivet persnummer.

Skatteverket svarade J.L. elektroniskt på eftermiddagen den 3 december 2019 att adressen inte kan skickas till honom då den är sekretessbelagd.

J.L. svarade Skatteverket elektroniskt samma dag att han då önskar ett överklagbart beslut i frågan och bl.a. att han kan ta emot adressen med förbehåll om att inte utsätta personen för våld, hot eller annan kontakt.
Skatteverket svarade J.L. elektroniskt den 4 december 2019 följande. Skatteverket har tagit emot din begäran om att få ett överklagbart beslut gällande en persons folkbokföringsadress. Innan beslutet skickas till dig vill Skatteverket ha svar på följande frågor:

- I vilket syfte behöver du uppgiften? Vad ska uppgiften användas till?
- Vad har du för personnummer?
- Vad har du för adress som beslutet kan skickas till?

J.L. svarade Skatteverket elektroniskt samma dag att han hänvisar till 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen.


J.L. svarade Skatteverket elektroniskt samma dag bl.a. att uppgiften inte alls är sekretessbelagd om det inte kan antas att den enskilde lder men och att det i detta fall inte finns fog för att anta att det finns en hotbild, "särskild anledning" eller att personen lider men. Vidare angav J.L. att han "önskar uppgiften för att se om personen bor kvar i Stockholmstrakten och för att kunna utröna personens socioekonomiska status".

J.L. återkom elektroniskt samma dag med tillägget att 3 § förvaltningsprocesslagen inte gäller i Skatteverkets hantering av hans framställning varför verket inte kan ha rättsligt behov av hans personnummer.

J.L. återkom elektroniskt ännu en gång den 5 december 2019 och preciserade sin begäran till att avse ett personbevis av vilket nuvarande adress (utöver namn och personnummer) framgår.

Skatteverket frågade J.L. elektroniskt den 6 december 2019 om ett förtydligande av begäran och om han förtefarande ville ha ett överklagbart beslut eller endast ett personbevis.

J.L. svarade Skatteverket elektroniskt samma dag att han vill ha ett personbevis för personen där adress framgår. Om Skatteverket anser att uppgifterna omfattas av sekretess önskar han ett överklagbart beslut.

Skatteverket tackade J.L. elektroniskt den 9 december 2019 och meddelade "Återkommer inom kort!"

J.L. svarade Skatteverket elektroniskt samma dag bl.a. att han "fördrar att eventuellt hotbild som påstås motiveras".


Den 6 december 2019 hade handläggaren tagit kontakt med dataskydd- och sekretessgruppen på rättsavdelningen med frågor om expediering via e-post och om man skulle informera om att det överklagbara beslutet fanns att hämta på Skatteverkets kontor i Göteborg. Svaret från dataskydd- och sekretessgruppen den 11 december 2019 var att beslutet inte kunde skickas med e-post, att om personen inte ville uppgå sin adress skulle beslutet hållas tillgängligt på
Skatteverkets kontor och att personen skulle meddela på vilket kontor besluten skulle hållas tillgängligt.


J.L. svarade Skatteverket elektroniskt samma dag bl.a. följande. Självfallet kan inte ett beslut i en utlämnande fråga i sig innehålla några känsliga uppgifter som kan händöras till en enskild person. Den som skriver beslutet kan förstå vinnlägga sig om att så är fallet. Även anonyma personer har rätt att få överklagbara beslut. Skatteverket får läsa att han får beslutet utan att uppråde någon adress eller vistelseort.

Skatteverket svarade J.L. elektroniskt samma dag att verket följer den lagstiftning och de riktlinjer som finns vad gäller expediering av överklagbart beslut. Handläggaren informerade vidare om att ärendet överlämnas till närmaste chef, som är beslutfattare.


J.L. meddelade Skatteverket elektroniskt den 16 december 2109 att det sista kan betraktas som en begäran om utlämnande av allmän handling. Handläggaren vidarebefordrade e-brevet till sin chef samma dag.

Skatteverket, via aktuell chef, svarade J.L. elektroniskt samma dag att "Din begäran om utlämnande av sekretessbelagda personuppgifter avslås på grund av sekretessens och för att du ska få ut ett överklagbart beslut behöver vi ha ditt personnummer. Om du inte kommer in med dessa uppgifter anser vi din förfrågan avslutad".


J.L. svarade Skatteverket elektroniskt den 8 januari 2020 att det är första gången han fått reda på att ett beslut faktiskt har fattats, trots att det alltså fattades för snart en månad sedan. Han fick också svar om Skatteverkets expedieringsrutiner först den 7 januari, trots att han frågade om dem redan den 12 december 2019. Vidare konstaterade han att några uppgifter som omfattas av sekretess rimligen
inte kan finnas i ett beslut om att hemlighålla viss handling för honom för i så fall är rimligen beslutet felaktigt avfattat. Han ser inte att det skulle vara olämpligt att skicka beslut i hans eget ärende till honom via e-post.

Eftersom J.L. inte återkom med svar på Skatteverkets frågor skickade Skatteverket inte beslutet till honom. Han fick endast upplysning om att beslutet kunde hämtas på skattekontoret i Göteborg.


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.

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 §§ tryckfrihetsförordningen.

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

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, se 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen.

Om en begäran om att få ta del av handling inte kan tillmötesgås 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 § offentlig- och sekretesslagen (2009:400). Den enskilde har rätt att få ett sådant beslut oavsett vad som är grunden till att begäran avslås. Ett överklagbart beslut ska fattas även om sökanden skulle vara anonym, se t.ex. HFD 2014 ref. 28.

Sekretess gäller 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 och uppgiften förekommer i verksamhet som avser bl.a. folkbokföringen eller anmälningsregistrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen, se 22 kap. 1 § offentlig- och sekretesslagen.

Under vissa förutsättningar och efter särskild ansökan kan en person få sina uppgifter i folkbokföringen skyddade genom att en sekretessmarkering registreras i folkbokföringsdatabasen. En sekretessmarkering är en administrativ åtgärd och enbart en varningssignal om att det finns ett behov av att göra en noggrann skadeprövning enligt offentlig- och sekretesslagen när någon begär att få ut en sekretessmarkering uppgift. Sekretessmarkering regleras i 2 kap. 20 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 5 § offentlig- och sekretesslagen.

Bestämmelser om hur beslut och andra handlingar ska tillhandahållas finns i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.

Av Skatteverkets rutin för utlämnande av allmän handling (dnr 131 165475-17/111) framgår bl.a. följande.

Utlämnande av allmänna handlingar eller uppgifter ur allmänna handlingar är högprioriterade arbetsuppgifter som kräver en snabb hantering. Kravet på skylnsamt hantering innebär att handläggningen ska ske med förurt.

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om utlämnande av allmän handling kompletteras av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om utlämnande av uppgifter ur allmän handling. Om det är oklart vad begäran omfattar bör den av rätts säkerhetsskäl bedömas som en begäran om att få ut allmän handling, eftersom endast dessa avslagsbeslut kan överklagas.


I ett beslut om avslag på en begäran om att få ta del av handlingar ska följande anges:

- vilka handlingar som har begärts utlämnade
- vem uppgifterna eller handlingarna avser (personnummer och namn behöver inte alltid skrivas ut, det kan räcka att skriva t.ex. ”din dotter”, ”närstående” och liknande)
- att Skatteverket avslår begäran (helt eller delvis)
- tillämpliga sekretessbestämmelser som hindrar utlämnande
- överklagandebehäviöning


Av Skatteverkets stödbok av extern e-post från folkbokföringen den 8 oktober 2010 framgår bl.a. följande.

Enstaka offentliga personuppgifter får skickas med extern e-post. Med enstaka personuppgifter menas ca tre uppgifter. En personuppgift är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet, alltså inte bara personnummer. Uppgifter som normalt omfattas av sekretess får inte skickas i ett e-postmeddelande, inte ens till personen själv.

I Skatteverkets s.k. Rättsliga vägledning anges följande. Om en handling inte skickas med post, telefax eller e-post eller på annat sätt lämnas ut i elektronisk form, bör myndigheten underrätta mottagaren om var handlingen kan hämtas.
Skatteverkets bedömning

Anonymitetsskyddet

Det s.k. anonymitetsskyddet i 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen innebär att var och en har rätt att ta del av-offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppgiva vem han eller hon är eller vad handlingen ska användas till. Undantag får göras när efterforskning av sökandens identitet och ändamålet med framställningen behövs för att myndigheten ska kunna avgöra om handlingen kan lämnas ut, dvs. i de fall uppgifterna kan omfattas av sekretess. Sökanden kan då genom att uppgöra sin identitet och redogöra för syftet med sin begäran visa att handlingen kan lämnas ut utan risk för att den som skyddas av sekretessens ledare.


Utformningen av avslagsbeslutet och expedieringen


J.L. fick den 12 december 2019 besked om att det fanns två alternativ för expedieringen av beslutet, antingen genom en rekommenderad försändelse eller genom att beslutet tillhandahölls honom på något av Skatteverkets kontor i


Handläggningstiden

Sammanfattningsvis beklagar Skatteverket att J.L:s framställning om utlämnande av allmänna handlingar inte har hanterats på ett korrekt sätt av myndigheten. Berörda befattningshallare har getts tillfälle att lämna synpunkter och också fått del av detta yttrande.

J.L. kommenterade remissvaret.

Rättlig reglering m.m.
Utlämnande av allmänna handlingar
Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–4 §§ TF).

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen (2 kap. 16 § TF). En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördöjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan
vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

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 (2 kap. 18 § TF).

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgås ska den som har gjortframställningen 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 (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). JO har i tidigare beslut påpektat att den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran (se bl.a. JO 2015/16 s. 628). Myndighetens avslagsbeslut får överklagas till kammarrätt (2 kap. 19 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL). Ett beslut ska vara motiverat och försatt med anvisning om hur det kan överklagas (32 och 33 §§ förvaltningslagen [2017:900]).

Utlämmande av uppgifter

En myndighet ska på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 4 § OSL). I sådana fall avgör myndigheten själv på vilket sätt framställningen ska besvaras och den enskilde kan inte ställa krav på att få sin begäran behandlad med den skyndsamhet som gäller i fråga om att få ta del av en allmän handling. En vägran att lämna uppgift ur en allmän handling kan inte överklagas.

Om frågan har handlagts enligt regelverket för utlämmande av uppgift ur allmän handling och myndigheten väljer att inte lämna ut uppgiften bör den som begär uppgiften upplysas om sin möjlighet att begära att själva handlingen lämnas ut, för att på det sättet få ett överklagbart beslut. Detta följer av myndigheternas allmänna serviceskyldighet som regleras i 6 § förvaltningslagen (jfr bl.a. JO 1992/93 s. 601).

I det enskilda fallet får frågan om det är regelsystemet för utlämmande av allmän handling eller regelsystemet avseende lämmande av uppgift ur allmän handling som ska tillämpas avgöras utifrån den framställning som den enskilde har gjort. Vid oklarheter ska myndigheten försöka ta reda på vad som avses. Om frågan inte går att utreda ska en begäran förutsättas innefatta ett önsknämål om att få ta del av handlingen (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 82 2:68).

Rätten att vara anonym bör tillämpas även i förhållande till den som med stöd av 6 kap. 4 § OSL begär att få ut en uppgift ur en allmän handling (se JO 2005/06 s. 466 och JO:s beslut den 13 november 2006, dnr 1915-2006).
Folkbokföringssekreteress m.m.

Sekretess gäller för uppgift om en enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser bl.a. folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen (22 kap. 1 § OSL).

Om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får myndigheten markera detta genom att en särskild anteckning (sekreteressmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras (2 kap. 20 § TF och 5 kap. 5 § OSL).

Utformning och tillhandahållande av beslut m.m.

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (32 § förvaltningslagen).

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt (33 § första stycket förvaltningslagen).

Hos en annan myndighet än en domstol ska enligt 7 § förordningen (2003:234) om tillhandahållande av domar och beslut, m.m ett beslut tillhandahållas

- i de fall myndigheten har get get till kännan genom anslag att det skall ske en viss dag: den dag som anges i anslaget,
- i de fall beslutet har avkunnats: senast en vecka efter dagen för avkunnandet,
- i andra fall: så snart som möjligt.

En handling som ska tillhandahållas bör skickas med post, om inte något annat har begärts. Om det är lämpligt får en handling skickas med telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form. Om en handling inte skickas med post, telefax eller elektronisk post eller på annat sätt tillhandahålls i elektronisk form, bör mottagaren underrättas om var handlingen kan hämtas (se 9–11 §§ samma förordning).

Bedömning

Skatteverkets första svar till J.L.


Såsom man får uppfatta remissvaret har Skatteverket redan från början handlagt J.L:s begäran enligt regelsystemet för utlämnande av allmänna handlingar.
Skatteverket borde därmed i sitt inledande svar till J.L. även ha informerat honom om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas.

**Skatteverkets efterforskning av uppgifter**


Som framgått av den rättsliga regleringen gäller alltså enligt tryckfrihetsförordningen ett förbud mot att på grund av att någon begär att få del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran (2 kap. 18 §). Från denna huvudregel finns ett undantag, nämligen om efterforskning behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut. Efterforskningsförbudet är en viktig del i offentlighetsprincipen och har karaktären av rättighet för den enskilde. Undantagsregeln ska därför tillämpas restriktivt (se bl.a. JO 2009/10 s. 530). En typ av fall där undantagsregeln kan tillämpas är fall där sekretess allmänt sett förhindrar ett utlämmande, men där den enskilde genom att upplysa om syftet med sin begäran kan lämna information som gör att myndigheten ändå kan lämna ut handlingen med motiveringen att utlämmandet inte kränker det sekretesskyddade intresset.

Huvudregeln är att uppgifter i folkbokföringen är offentliga och att sekretess bara gäller om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (22 kap. 1 § OSL). I det aktuella fallet fanns dock en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen för den person vars uppgifter begärdes ut. En sådan markering innebär att Skatteverket har ansett att det finns anledning att anta att de aktuella uppgifterna inte får lämnas ut på grund av sekretess (se 2 kap. 16 § TF och 5 kap. 5 § OSL). Skatteverket har anfört att sekretessmarkeringen indikerar att det behöver göras en noggrann sekretessprövning om uppgifterna begärs ut samt att det
därför fanns skäl att efterfråga sökandens identitet och ändamålet med framställningen.


Skatteverket har efterfrågat de aktuella uppgifterna först i samband med att J.L. begärde ett överklagbart beslut. Jag ifrågasätter att behovet av en sådan prövning inte uppmärksammades inledningsvis när myndigheten första gången besvarade J.L:s begäran.


Utformningen av beslutet och expedieringen


Som framgått ovan gäller rätten att vara anonym även om sökanden begär ett skriftligt beslut. En myndighet har alltså inte rätt att efterforska identiteten på sökanden enbart för att kunna expediera beslutet (se bl.a. 2 kap. 18 § TF och HFD 2014 ref. 28). I de fall då det inte är lämpligt att skicka ett beslut elektroniskt och det inte finns någon känt postadress ska mottagaren i stället underrättas om var beslutet finns att hämtas. I det här fallet har framkommit att Skatteverket dels efterforskat J.L:s identitet i syfte att kunna expederar beslutet, dels avstått från att expederar beslutet i avsaknad av dessa uppgifter.

Myndigheten tycks även ha underlåtit att tydligt informera J.L. om att ett beslut hade fattats. Som Skatteverket anfört borde beslutet så snart som möjligt ha expederats genom att tillhandahållas på en viss plats och J.L. borde i anslutning till detta ha underrättats om beslutet och var det fanns att hämta.


Handläggningstiden
Avslutande synpunkter

I min granskning av det här ärendet har jag uppmärksammat flera brister i Skatteverkets handläggning av J.L:s begäran. Det som kommit fram ger intryck av att de tjänstemän som hanterat J.L:s begäran har haft bristfälliga kunskaper om vissa grundläggande bestämmelser för offentlig förvaltning. Skatteverket förtjänar sammantaget allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet.

Jag förutsätter att Skatteverket, om det inte redan har skett, vidtar erforderliga åtgärder för att säkerställa att framställningar om utlämningar av allmänna handlingar fortsättningsvis handläggs i enlighet med regelsystemet på området.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Cecilia Nordenfelt

Ärendet har föredragits av Agnes Morin. Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.

Sändlista

J.L.

Skatteverket (dnr 8-37608)