

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4959-19

meddelad i Stockholm den 25 maj 2020

KLAGANDE

AA

Ombud: Advokaterna Ulf Isaksson och Esa Kymäläinen samt
biträdande juristen Fredrik Thorslund
TIME DANOWSKY Advokatbyrå AB
Box 590
114 11 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 23 augusti 2019 i mål nr 2832-19

SAKEN

Rätt att ta del av allmän handling

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

1. Var och en har rätt att hos myndigheter ta del av allmänna handlingar förutsatt att uppgifterna i dem inte omfattas av sekretess. I verksamhet som avser bl.a. bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (skatteseekretess). Sekretess gäller vidare i verksamhet som avser förande av eller

Dok.Id 213976

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–16:30

DOM

Mål nr
4959-19

uttag ur beskattningsdatabasen (databassekretess). Sekretessen är i båda fallen absolut, dvs. någon prövning av om skada kan uppstå om uppgifterna lämnas ut ska inte göras.

2. Undantag från sekretess gäller dock beslut varigenom skatt eller underlag för bestämmande av skatt fastställs. Vidare kan enligt en sekretessbrytande bestämmelse bl.a. vissa registreringsuppgifter från beskattningsdatabasen lämnas ut om det inte av särskild anledning kan antas att den enskilde som uppgiften avser eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.
3. AA begärde hos Skatteverket att få ta del av allmänna handlingar i form av utskrift från skattekontot avseende en viss angiven period för dels en fysisk, dels en juridisk person. Ett sådant utdrag kan innehålla uppgifter om t.ex. debiterade skatter och avgifter liksom skatteinbetalningar och tillgodoförda belopp samt ränta.
4. Skatteverket avslog AAs begäran avseende vissa uppgifter med följande motivering. Tidigare har Skatteverket ansett att det saknats en enhetlig reglering av vilken sekretess som gäller i dess verksamhet inom skattebetalningsområdet. Den del av beskattningsverksamheten som avser betalning och överlämnande för indrivning av tidigare beslutade skatter och avgifter har inte ansetts omfattas av skattesekretessen. Skatteverket har emellertid gjort en ny bedömning när det gäller uppgifter i skattekontosystemet och anser numera att uppgifter om betalning av skatt, indrivning m.m. behandlas i beskattningsverksamheten. Dessa uppgifter är en del av Skatteverkets verksamhet i vilken myndigheten bestämmer skatt och fastställer underlag för bestämmande av skatt. Uppgifterna omfattas därför av skattesekretess. Vidare är alla uppgifter som behandlas i beskattningsdatabasen föremål för databassekretess, oavsett om det är uppgifter som avser bestämmande av skatt, uppgifter om skattebetalning, uppgifter om korttidsarbete eller andra uppgifter. De uppgifter som inte har lämnats ut till AA omfattas varken av något undantag eller någon sekretessbrytande bestämmelse.

DOM

Mål nr
4959-19

5. Kammarrätten i Stockholm avslog överklagandet dit. Kammarrätten instämde i Skatteverkets bedömning att den verksamhet som regleras i skatteförfarandelagen (2011:1244) i fråga om skattekonto och de registreringsåtgärder som vidtas med anledning av regleringen är en integrerad del i myndighetens verksamhet att bestämma skatt. Vidare ansåg kammarrätten att de begärda uppgifterna på skattekontona i fråga omfattas av databassekretess och att de inte omfattas av något undantag från sekretess eller någon sekretessbrytande bestämmelse.

YRKANDEN M.M.

6. AA yrkar i första hand att Högsta förvaltningsdomstolen ska besluta att de efterfrågade uppgifterna ska lämnas ut till honom och i andra hand att målet ska återförvisas till Skatteverket för ny prövning. Han anför följande.
7. Uppgifter om saldon, inbetalningar, tillgodoförda belopp och räntor på ett skattekonto kan inte anses förekomma i en verksamhet som avser ”bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt”. De kan inte heller anses avse en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Uppgifterna på ett skattekonto utgör vidare sådana registreringar som omfattas av den sekretessbrytande regeln avseende vissa registreringar från beskattningsdatabasen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

8. Frågan i målet är i vilken utsträckning uppgifter på ett skattekonto omfattas av sekretess.

Rättslig reglering m.m.

9. I 27 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild inom verksamhet som rör skatt, tull, m.m.
10. Enligt 1 § första stycket gäller sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (skatteseekretess).
11. Vidare gäller enligt andra stycket 1 sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen (databas-sekretess).
12. Sekretessen enligt 1 § är absolut, dvs. oberoende av om ett röjande av uppgifterna kan tänkas medföra skada eller men för den enskilde.
13. Skattebegreppet preciseras i tredje stycket. Med skatt avses i 27 kap. skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättningskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift, avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, skattetillegg, återkallelseavgift och förseningsavgift samt expeditionsavgift och tilläggsavgift enligt lagen (2004:629) om trängselskatt.
14. I 2 § första stycket finns bestämmelser om sekretess för uppgift i vissa ärenden som har anknytning till men som ändå ligger vid sidan om den verksamhet som regleras i 1 §. Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i bl.a. särskilt ärende om revision eller annan kontroll i fråga

DOM

Mål nr
4959-19

om skatt som inte omfattas av 1 §, ärende om kompensation för eller återbetalning av skatt och ärende om anstånd med erläggande av skatt.

15. Av 6 § framgår att sekretess enligt 1 § (med vissa undantag som inte är aktuella här) inte gäller beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs.
16. Enligt 7 § 2 hindrar inte sekretessen i 1 § att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
17. Av 2 kap. 1 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet följer att det i beskattningsverksamheten ska finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för bl.a. fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter (beskattningsdatabas).
18. Enligt 5 § andra stycket 3 får uppgifter om registrering enligt skatteförfarandelagen samt särskilt registrerings- eller redovisningsnummer lämnas ut från beskattningsdatabasen till en enskild, om det inte av särskild anledning kan antas att den enskilde som uppgiften avser eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.
19. I 61 kap. skatteförfarandelagen finns bestämmelser om skattekonton. Enligt 1 § ska Skatteverket på ett konto registrera bl.a. skatter och avgifter som ska betalas eller tillgodoräknas samt in- och utbetalningar. På skattekontot registreras också beviljat anstånd med inbetalning av skatter och avgifter. Att ränta beräknas

dagligen på skattekontots saldo och att den ska påföras eller tillgodoräknas varje månad framgår av 65 kap. 2 §.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Skattesekretess

20. Sekretess gäller enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som bl.a. avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Med bestämmande av skatt avses bl.a. debitering av preliminär skatt och slutlig skatt samt uttag av mervärdesskatt och alla former av indirekt skatt men också befrielse från slutlig skatt. Med fastställande av underlag för bestämmande av skatt avses bl.a. myndighetens verksamhet att bestämma underlaget vid uttag av inkomstskatt, mervärdesskatt och andra indirekta skatter. Uttrycket verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt omfattar också t.ex. registerföring och annan verksamhet som har anknytning till förfarandet men saknar ärendekaraktär (prop. 1979/80:2 del A s. 258).
21. Bestämmelser om verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt, dvs. om förfarandet vid uttag av skatt, finns i skatteförfarandelagen och andra författningar med anknytning till skatteförfarandet. I samband med införandet av skatteförfarandelagen ändrades 27 kap. 1 § första stycket OSL och i förarbetena anges att uttrycket verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt omfattar verksamheten enligt skatteförfarandelagen (prop. 2010/11:166 s. 275).
22. I skatteförfarandelagen finns emellertid även bestämmelser om ärenden som anses ha anknytning till men ändå ligga vid sidan om verksamhet att bestämma skatt

DOM

Mål nr
4959-19

(prop. 1979/80:2 del A s. 261). Ärenden om anstånd med inbetalning av skatt enligt 63 kap. skatteförfarandelagen är ett exempel. Sekretess för uppgifter i sådana ärenden är reglerat i 27 kap. 2 § första stycket OSL.

23. Vidare finns i skatteförfarandelagen bestämmelser som varken avser verksamhet för bestämmande av skatt i den mening som avses i 27 kap. 1 § första stycket OSL eller de ärendetyper som räknas upp i 2 § första stycket samma kapitel. Ett exempel är föreskrifterna om betalningsansvar för annans skatt i 59 kap. skatteförfarandelagen (jfr RÅ 1988 ref. 152). Ränta som regleras i 65 kap. skatteförfarandelagen kan vara ett annat exempel.
24. Sekretess enligt bestämmelserna i 27 kap. 1 § första stycket och 2 § första stycket OSL har begränsats till en viss verksamhet respektive till vissa ärenden. Avgörande för vilken eller vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga är alltså i vilket sammanhang hos Skatteverket som uppgiften förekommer när den i ett visst fall begärs ut. Frågan är därmed om en uppgift i t.ex. ett ärende om anstånd ska anses finnas i sådan verksamhet som avses i 27 kap. 1 § första stycket enbart genom registreringen av den på skattekontot.
25. Bestämmelser om vad som ska registreras på ett skattekonto, såvitt gäller den verksamhet som bedrivs enligt skatteförfarandelagen, finns i 61 kap. den lagen. Skattekontosystemet är integrerad i all den verksamhet som Skatteverket bedriver med stöd av skatteförfarandelagen. Syftet med skattekontosystemet är att skapa ett enkelt uppbördsförfarande med enhetliga regler för de skatter och avgifter som ingår i systemet (se prop. 1996/97:100 del 1 s. 509 och prop. 2010/11:165 s. 519). På ett skattekonto registreras därför såväl beslutade skatter och avgifter, dvs. uppgifter i verksamhet som avser att bestämma skatt, som uppgifter i sådan verksamhet som faller utanför det uttrycket, såsom uppgifter i ärenden om anstånd med inbetalning av skatt eller kontrollavgift.

DOM

Mål nr
4959-19

26. En uppgift ska följaktligen inte anses förekomma i Skatteverkets verksamhet som avser bestämmande av skatt enbart genom registreringen av den på skattekontot utan uppgiften måste ha en anknytning till förfarandet för att kunna hänföras dit (jfr RÅ 1996 ref. 82).
27. Inbetalningar och utbetalningar av skatter och avgifter sker till följd av beslut i verksamheten att bestämma skatt. Registrering av dessa transaktioner och det saldo som räknas fram efter avstämning av olika poster på skattekontot utgör sådan registerföring med anknytning till förfarandet som, även om den saknar ärendekaraktär, typiskt sett förekommer i verksamhet som avser bestämmande av skatt.
28. Sammanfattningsvis innebär det sagda att många uppgifter på skattekonton finns i Skatteverkets verksamhet att bestämma skatt och omfattas därför av skattesekretessen i 27 kap. 1 § första stycket OSL. Det finns dock uppgifter på skattekonton som inte kan anses förekomma i sådan verksamhet och som därmed inte omfattas av sekretess enligt den bestämmelsen.

Databassekretess

29. Enligt bestämmelsen om databassekretess i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen. Sekretessen gäller samtliga uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som tillförts databasen. Ett utlämnande av uppgifter kan ske med stöd av undantaget i 6 § eller den sekretessbrytande bestämmelsen i 7 § 2 i samma kapitel.
30. Uppgifterna på skattekontot ingår och behandlas i beskattningsdatabasen. Uppgifter på kontot som rör den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden omfattas därför av sekretess enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL.

31. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 27 kap. 7 § 2 OSL gör det möjligt att, utan hinder av databassekretessen, lämna ut uppgifter enligt vad som föreskrivs i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Av 2 kap. 5 § den lagen framgår att från databasen får uppgifter lämnas ut om bl.a. namn, personnummer, organisationsnummer, registrering enligt skatteförfarandelagen och på vilket sätt den preliminära skatten ska betalas för en fysisk person, om det inte av särskild anledning kan antas att den enskilde som uppgiften avser eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

Bedömningen i detta fall

32. De uppgifter som Skatteverket har sekretessbelagt är registrerade på skattekonton och avser enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i den mening som avses i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL. Uppgifterna omfattas därför av databassekretess enligt den bestämmelsen.
33. Uppgifterna omfattas inte av undantaget från sekretess enligt 27 kap. 6 § OSL.
34. Högsta förvaltningsdomstolen instämmer vidare i kammarrättens bedömning att med registreringar enligt skatteförfarandelagen i 2 kap. 5 § andra stycket 3 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet avses registreringar enligt 7 kap. skatteförfarandelagen. De uppgifter som omfattas av AAs begäran är inte av det slaget.
35. Eftersom samtliga uppgifter som AA har begärt att få ut omfattas av databassekretess enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL finns det inte någon

DOM

Mål nr
4959-19

anledning att pröva om någon av de begärda uppgifterna också omfattas av skattesekretess enligt 27 kap. 1 § första stycket.

36. Överklagandet ska således avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Svante O. Johansson, Mahmut Baran, Kristina Svahn Starrsjö och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Ia Hamlin.