

Promemorian Undantag från sekretess för vissa beslut som rör stöd vid korttidsarbete (Fi2020/04215)

1 Sammanfattning

Skatteverket har inget att erinra mot föreslagna tillägg i 28 kap. 12 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, samt bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, i förhållande till beslut i ärenden enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete som fattas av Tillväxtverket.

Skatteverket anser däremot att den föreslagna ändringen i 28 kap. 12 § OSL inte får avsedd effekt för beslut om stöd vid korttidsarbete som fattas av Skatteverket, vid en aktivering enligt 5 § lagen om stöd vid korttidsarbete, eftersom en regelkonkurrens uppstår mellan sekretessen i 28 kap. 12 § och databassekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL. Detta medför att det tillägg som föreslås i 28 kap 12 § OSL om undantag från sekretess för vissa beslut inte gäller i förhållande till databassekretessen, till följd att besluten inte kommer att vara undantagna sekretess på Skatteverket.

För att insynsintresset för besluten ska få det genomslag som är avsett, även för det fall Skatteverket handlägger ärendena, krävs ytterligare regeländring som neutraliserar konkurrensen mellan sekretessen enligt 28 kap. 12 § OSL och databassekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL. Skatteverket föreslår att en bestämmelse med en sådan innebörd placeras i 27 kap. 1 § OSL.

2 Skatteverkets synpunkter

Skatteverket har inget att erinra mot föreslagna tillägg i 28 kap. 12 § OSL, samt bilagan till OSF, i förhållande till beslut i ärenden enligt lagen om stöd vid korttidsarbete som fattas av Tillväxtverket.

Skatteverket anser däremot, i motsats till vad regeringen anför, att den föreslagna ändringen i 28 kap. 12 § OSL inte får avsedd effekt för beslut om stöd vid korttidsarbete som fattas av Skatteverket, vid en aktivering enligt 5 § lagen om stöd vid korttidsarbete. Vid dessa förhållanden uppkommer en regelkonkurrens mellan sekretessen i 28 kap. 12 § och databassekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL. Eftersom sekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL är absolut har den företräde framför den svagare sekretessen i 28 kap. 12 § OSL (jfr 7 kap. 3 § OSL). Det tillägg som föreslås i 28 kap 12 § OSL om undantag från sekretess för vissa beslut gäller vidare inte i förhållande till databassekretessen. Detta får till följd att besluten inte kommer att vara undantagna sekretess på Skatteverket.

Skatteverkets grundar sin bedömning av databassekretessens räckvidd på uttalanden i förarbetena till den tidigare bestämmelsen om sekretess för uppgifter i allmänt kriminalregister i 7 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100), samt Högsta Förvaltningsdomstolens

uttalanden om databassekretessen i HFD 2020 ref. 36. Skatteverket utvecklar sina synpunkter enligt nedan.

2.1 Databassekretessens räckvidd

Skatteverket anser att databassekretessens räckvidd, såsom den kommer till uttryck i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL, innebär att sekretessen gäller för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden så länge uppgiften ingår och behandlas i beskattningsdatabasen. Att samma uppgift samtidigt ingår i annan verksamhet som omfattas av en annan eller andra sekretessbestämmelser påverkar inte databassekretessens räckvidd.

Begreppet ”verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen” är centralt för frågan om databassekretessens räckvidd. Räckvidden av bestämmelsen skulle kunna delas upp i beståndsdelarna ”förande av” och ”uttag ur”. En förutsättning för att konkurrens mellan databassekretessen och andra sekretessbestämmelser inte ska föreligga är då att uppgifter som tas ut ur registret och tillförs en annan verksamhet eller ett visst ärende, inte längre omfattas av databassekretessen utan av den sekretess som gäller för den andra verksamheten eller för det särskilda ärendet, även om uppgiften fortfarande ingår och behandlas i databasen. Ett sådant resonemang skulle även ligga i linje med uttalandena i flera förarbeten¹. Exempelvis kan nämnas förarbetena till bestämmelsen om sekretess för utsökingsregistret. Den bestämmelsen innehåller också begreppet ”verksamhet som avser förande av eller uttag ur”. I samma förarbete fick föregångaren till bestämmelsen om databassekretess (bestämmelsen om sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur skatteregistret) sin lydelse och placering i dåvarande 9 kap. 1 § sekretesslagen. Innebörden av bestämmelsen om databassekretess är densamma som den tidigare bestämmelsen om sekretess för uppgift i skatteregistret. Bestämmelsen om databassekretess genomgick bara förändringar av redaktionell karaktär i samband med att lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet trädde i kraft och begreppet register ersattes med databas².

I förarbetet till bestämmelsen om sekretess för utsökingsregistret anges bland annat följande.

”Lagtekniskt bör detta uttryckas så att sekretessen för uppgifterna i utsökingsregistret gäller myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret. Detta uttryckssätt, som också används i fråga om allmänt kriminalregister m.m. (jfr. 7 kap. 17 § sekretesslagen), innebär att den sekretess som gäller hos den registerförande myndigheten blir tillämplig också hos terminalanslutna myndigheter, så länge uppgifterna är kvar i registret. Görs ett utdrag ur registret eller används uppgifter ur detta på annat sätt i den terminalanslutna myndighetens verksamhet blir sekretessbestämmelserna för denna verksamhet i stället tillämpliga. Av redaktionella skäl bör samma uttryckssätt användas också i fråga om sekretessen vid kronofogdemyndigheternas terminalåtkomst till det centrala skatteregistret. Den nuvarande regleringen i 9 kap. 19 § sekretesslagen bör därför utgå och ersättas med en

¹ Prop. 1985/86:155 s. 27; prop. 2010/11:78 s. 12; prop. 2013/14:1 avsnitt 6.17.6.11; och prop. 2016/17:58 s.108

² Prop. 2000/01:33

regel av samma slag som den som jag föreslagit beträffande utsökningsregistret. Den nya regeln om skatteregistret bör tas in i 9 kap. 1 § sekretesslagen”.³

Lagstiftaren synes vara av uppfattningen att bestämmelsen i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL upphör att vara tillämplig hos den terminalanslutna myndigheten när uppgiften tas ut ur registret. Detsamma gäller för Skatteverkets egen del när uppgiften lyfts ut ur basen och tillförs exempelvis ett borgenärsärende⁴.

Som framgår av det återgivna förarbetsuttalandet har sekretessbestämmelsen för det allmänna kriminalregistret (7 kap. 17 § sekretesslagen) varit förebild för bestämmelserna om sekretess för utsökningsregistret respektive skatteregistret. Begreppet ”förande av eller uttag ur” är hämtat från den bestämmelsen. Av förarbetena till bestämmelsen om sekretess för uppgift i allmänt kriminalregister följer dock att databassekretessen kvarstår, även efter det att uppgiften tagits ut ur registret. I de förarbetena anges bland annat följande.

”Bestämmelsen i första stycket, som svarar mot 11 § första stycket sekretesslagen, föreskriver sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller polisregister. [...] Sekretessen gäller både hos den registerförande myndigheten, vanligen rikspolisstyrelsen, och hos andra myndigheter som kan göra uttag ur registret, t.ex. lokala polismyndigheter med terminaler anslutna till rikspolisstyrelsens datoranläggning. Med den valda avfattningen är även uppgifter som har förts av ur registret sekretessbelagda. Lämnas en registeruppgift ut till myndighet följer sekretessen uppgiften dit bara i den mån detta följer av bestämmelserna om överföring av sekretess i bl.a. 13 kap”.⁵

Skatteverket anser att vad som anges i förarbetena till 7 kap. 17 § SekrL, vilken ju varit förebild till senare bestämmelser om databassekretess, bör tjäna som ledning vid bedömningen av den räckvidd som databassekretessen har. Skatteverket är därför av uppfattningen att begreppet ”verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister” innebär att sekretessen följer med uppgiften även när denna tagits ut ur registret. Det förhållandet ändras inte för att uppgiften förs över till annan verksamhet eller annat särskilt ärende och därför samtidigt omfattas av annan sekretess enligt en annan bestämmelse. Skatteverket tolkar vidare uttalandet i förarbetena så att det rör samtliga de myndigheter som har tillgång till registret. Om någon av dessa myndigheter sedermera skulle lämna ut uppgiften till annan myndighet följer däremot sekretessen inte med uppgiften till den mottagande myndigheten, om inte detta följer av reglerna om överföring av sekretess.

2.2 HFD 2020 ref. 36

Skatteverket anser att den tolkning som verket gör av databassekretessen och dess räckvidd får stöd i praxis genom Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i HFD 2020 ref. 36. I referatet var föremålet för Högsta förvaltningsdomstolens prövning frågan om i vilken utsträckning uppgifter på ett skattekonto omfattas av sekretess. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att uppgifter på ett skattekonto ingår och behandlas i beskattningsdatabasen. Uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som tillförts ett skattekonto omfattas därför av den absoluta databassekretessen enligt 27 kap. 1 § andra

³ ibid

⁴ Se prop. 2006/07:99 s. 35

⁵ Prop. 1979/80:2 del A s. 213 f

stycket 1 OSL. Eftersom uppgifterna i aktuellt ärende omfattades av databassekretessen konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen vidare att det saknas anledning att pröva om uppgifterna också omfattas av skattesekretess enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL.

Högsta förvaltningsdomstolens slutsatser bekräftar Skatteverkets tolkning av databassekretessens räckvidd. Det avgörande för databassekretessens tillämplighet på en uppgift är således att en uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden ingår och behandlas i beskattningsdatabasen. Så länge dessa förutsättningar föreligger gäller databassekretess för uppgiften. Att uppgiften samtidigt förekommer i annan verksamhet som regleras enligt annan eller andra sekretessregler påverkar inte räckvidden av databassekretessen⁶.

2.3 Regelkonkurrens

Skatteverket anser mot bakgrund av databassekretessens räckvidd att en regelkonkurrens uppkommer mellan bestämmelserna i 28 kap. 12 § och databassekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL för Skatteverkets del i det fall verket blir handläggande myndighet för ärenden om stöd vid korttidsarbete⁷. Eftersom Skatteverket kommer att behöva tillämpa båda bestämmelser om sekretess vid en begäran om utlämnande som avser uppgifter i ärendena och beslut i dessa ärenden, är det den bestämmelse om sekretess som ger starkast skydd som ska ges företräde om inte annat anges i OSL (jfr 7 kap. 3 § OSL).

Bestämmelsen i 28 kap. 12 § OSL har ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att en skadeprovning ska göras innan uppgifter om enskilds affärs- eller driftsförhållanden lämnas ut. Databassekretessen enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL är däremot absolut och innebär alltså att sekretess alltid gäller för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden när dessa är tillförda databasen. I enlighet med 7 kap. 3 § OSL kommer därmed databassekretessen att ha företräde och gälla för uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden om stöd vid korttidsarbete vid en handläggning av ärendena på Skatteverket. Uppgifterna i ärendena kommer således att omfattas av absolut sekretess vid en handläggning på Skatteverket till skillnad från den svagare sekretessen som gäller enligt 28 kap. 12 § OSL. Den ändring som föreslås i promemorian för att åstadkomma offentlighet för vissa beslut i ärenden om stöd vid korttidsarbete får vidare inte det genomslag som är tänkt vid en handläggning av ärendena på Skatteverket, eftersom att ändringen inte gäller i förhållande till databassekretessen.

2.4 Synpunkter på lagtext eller författningskommentarer av teknisk natur

För att insynsintresset för besluten om stöd vid korttidsarbete ska få det genomslag som lagstiftaren avser med den föreslagna ändringen behöver den rådande konkurrensen mellan sekretessen enligt 28 kap. 12 § OSL och databassekretessen neutraliseras. Ett uttryckligt undantag från databassekretessen för att neutralisera konkurrensen är nödvändigt enligt 7

⁶ Jfr HFD 2020 ref. 36 p. 24-30 och 35

⁷ ibid

kap. 3 § OSL. För att uppnå detta föreslår Skatteverket ett nytt tredje stycke i 27 kap. 1 § OSL med följande lydelse.

”Om en uppgift som är sekretessreglerad enligt andra stycket 1 också är sekretessreglerad enligt en annan bestämmelse i denna lag, ska endast den sistnämnda bestämmelsen vara tillämplig på uppgiften i den verksamhet eller de ärenden som anges i den bestämmelsen.”

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Fatima Daoudi Hildestrand. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren, rättschefen Michael Eriksson, enhetschefen Pia Gustafsson och sektionschefen Jonas Grönkvist.

Katrin Westling Palm

(för- och efternamn på föredragande)