

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

Mål nr

meddelad i Stockholm den 22 oktober 2003

B 2788-02

KLAGANDE

1. B. N.
2. Köpmannen i Venedig Handelsbolag, 916506-1350,
Ombud för 1 och 2: advokaten J. E.

MOTPARTER

1. S. J.
2. A. N.
Offentlig försvarare och ombud för 1 och 2: advokaten T. N.

SAKEN

Brott mot tystnadsplikt

ÖVERKLAGADE AVGÖRANDET

Svea hovrätt, avd. 7, dom den 17 juni 2002 i mål B 8050-00

DOMSLUT

Högsta domstolen fastställer hovrättens domslut.

För försvaret av S. J. och A. N. i Högsta domstolen tillerkänns T. N. ersättning av allmänna medel med nittontusen (19.000) kr, varav 18.090 kr avser arbete, 830 kr tidspillan och 80 kr utlägg. Denna kostnad skall stanna på staten.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

B. N. och Köpmannen i Venedig Handelsbolag har yrkat bifall till åtalen.

S. J. och A. N. har bestritt ändring.

B. N. och Köpmannen i Venedig har yrkat ersättning för rättegångskostnad i Högsta domstolen.

DOMSKÄL

Åtalen mot S. J. och A. N. avser brytande av den s.k. skattesekretessen enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). I första meningen av paragrafens första stycke föreskrivs att sekretess gäller i myndighets verksamhet, som avser bl.a. bestämmande av skatt eller taxering, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Det påstådda otillåtna röjandet av uppgifter skall ha skett genom att S. J. och A. N. år 1997 genom beslut av Riksskatteverket (RSV) till Domstolsverket (DV) översänt hemställan om att DV skulle tillställa berörda länsrätter och kammarrätter till beslutet fogat material. Detta utgörs av dels en promemoria, ställd till berörda läns- och kammarrätter, vari RSV mot bakgrund av preskriptionsrisk för skattefordringar hemställer om förtursbehandling av anhängiggjorda mål rörande B. N.s. ”skalbolagsupplägg” för taxeringsåren 1989–1993, dels en förteckning över skalbolag taxeringsåret 1989, avseende Köpmannen i Venedig, med uppgifter länsvis av andelsägare och dessas underskott detta

taxeringsår, dels motsvarande uppgifter för andra handelsbolag för följande taxeringsår. I promemorian beskrivs mera allmänt hur skalbolagsupplägget varit. Där hänvisas vidare till en lagakraftvunnen kammarrättsdom beträffande en andelsägare i Köpmannen i Venedig samt anges att cirka 50 aktiebolag yrkat avdrag för underskott härrörande från detta handelsbolag för taxeringsåret 1989 och att uppköpta skalbolag vid 1990–1993 års taxeringar gått in som andelsägare i bolag som uppvisat underskott. RSV framhåller slutligen i promemorian att det finns preskriptionsrisk beträffande skattefordringar avseende 1991 års taxering och hemställer att pågående mål rörande B. N.s skalbolagsupplägg behandlas med förtur.

S. J. och A. N. har hörts på nytt i Högsta domstolen och därvid uppgett bl.a. följande. S. J. var år 1997 chef för skatterättsavdelningen på RSV. A. N. var överdirektör och tillhörde tillsammans med generaldirektören verksledningen. Ingen av dem är juristutbildad, utan båda har ekonomisk utbildning. De har ingen särskild utbildning i eller kunskap om sekretesslagstiftningen men hade en allmän uppfattning att sekretessfrågor var viktiga i verksamheten. Initiativet till RSV:s hemställan till DV kom från Skattemyndigheten i Stockholms län som kontaktade S. J. och aktualiserade preskriptionsrisken i de skattemål som hemställan avser och bad om verkets hjälp att påskynda domstolsbehandlingen av målen. Skattemyndigheten förde det allmännas talan i 80–90 procent av målen, antingen därför att målen härrörde från länet eller därför att målen övertagits av myndigheten. RSV förde talan i bara ett mål, som verket tagit över. Skattemyndigheten överlämnade till verket dels en förslag till promemorian till berörda läns- och kammarrätter, dels de förteckningar över skalbolag som senare fogades till promemorian från RSV. Uppgifterna i förslagan och förteckningarna hämtade skattemyndigheten från offentliga skattebeslut och -domar, i varje fall i allt väsentligt. S. J. bearbetade förslagan och kontrollerade med verkets kronofogdesida beträffande preskriptionsrisken. S. J. litade på skattemyndighetens material och företog ingen

egen kontroll av underlaget; en del av innehållet i förslaget kände han igen från domar som han hade tillgängliga. Den slutliga versionen av promemorian jämte bifogat material anmäldes för A. N. för beslut av verksledningen så som var rutin när det gällde skrivelser till andra myndigheter. Diskussionen vid ärendets föredragning gällde huvudsakligen frågan om det var lämpligt att hänvända sig till DV. Det var för RSV som centralmyndighet inom skatteväsendet naturligt att göra detta, eftersom DV är central administrativ myndighet för domstolsväsendet. Med tanke på domstolarnas självständiga ställning kunde det visserligen tänkas att DV inte skulle företa sig något med anledning av en hemställan om förtursbehandling. Det var emellertid praktiskt att nå ut till berörda domstolar via DV, som antogs ha lätt att vidarebefordra hemställan till berörda läns- och kammarrätter. Sekretessfrågan diskuterades inte särskilt vid föredragningen för A. N.. Hade de haft uppfattningen att det gällde sekretess för uppgifterna i materialet, hade hemställan till DV aldrig gjorts.

En första fråga i målet är om innehållet i promemorian med bifogade förteckningar omfattats av sekretessen enligt den förut angivna bestämmelsen om skattesekretess. I förarbetena till bestämmelsen anges att under verksamhet som avser bestämmande av skatt m.m. faller att företräda det allmänna som part i skatteprocess vid domstol (prop. 1979/80:2 del A s. 258). RSV har visserligen bara i ett enstaka fall fört det allmänns talan i de berörda läns- och kammarrätterna, men verket har agerat på begäran av Skattemyndigheten i Stockholms län som var part i de allra flesta skatteprocesserna. Inte minst med hänsyn härtill framstår beslutet med hemställan som ett led i processföringen vid dessa domstolar och måste därför anses ingå i en myndighets verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering. Beslutet med bifogat material innehåller uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess för uppgifterna i beslutet har därför i och för sig gällt hos RSV enligt 9 kap. 1 § första stycket första meningen sekretesslagen.

Det har av S. J. och A. N. gjorts gällande att uppgifterna skulle vara offentliga till följd av tredje stycket i 9 kap. 1 § sekretesslagen. Där föreskrivs att sekretessen (enligt första stycket) inte gäller beslut varigenom skatt bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs (med vissa här inte aktuella undantag). Eftersom uppgifterna i promemorian med bifogade förteckningar i allt väsentligt hämtats från offentliga skattebeslut och -domar, skulle därmed enligt S. J. och A. N. innehållet inte vara omfattat av skattesekretessen.

Visserligen har uppgifterna i allt väsentligt hämtats från beslut varigenom skatt bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställts, men detta förhållande innebär inte att uppgifterna inte skulle vara sekretessbelagda när de förekommit i annat sammanhang än i själva besluten. Redan utformningen av tredje stycket ger vid handen att det bara är själva besluten som avses (jfr a. prop. s. 257 och 260; jfr också RÅ 1991 not. 351), och denna innebörd av beslutsoffentligheten följer också av sekretesslagens allmänna systematik. Som jämförelse kan nämnas att domar i brottmål i allmänhet är offentliga men att uppgifter om domarna i belastningsregistret är sekretessbelagda enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen. Uppgifter som är offentliga i ett sammanhang kan sålunda mycket väl vara hemliga när de förekommer i ett annat sammanhang.

En annan sak är att, när det är fråga om sekretess med s.k. skaderekvisit, det vid prövningen av om ett uppgiftslämnande kan ske med hänsyn till risken för åtföljande skada kan beaktas om uppgiften är offentlig på annat håll. En sådan prövning skall ju inte ske om sekretessen som här inte är beroende av något skaderekvisit.

Eftersom uppgifterna i promemorian hos RSV omfattats av den absoluta skattesekretessen, är nästa fråga om det ändå varit tillåtet att lämna ut dem till DV.

Utgångspunkten är enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen att sekretessen gäller mellan myndigheter. I 5 § i samma kapitel föreskrivs som en allmän begränsning av sekretessen att sekretess inte utgör hinder mot att uppgifter lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Av paragrafens förarbeten framgår att den skall tillämpas restriktivt (se a. prop. s. 465 och 494).

Som sagts förut framstår översändandet av RSV:s beslut som ett led i det allmännas processföring vid domstolarna. Det kan då noteras att enligt 6 kap. 15 § taxeringslagen (1990:324) det allmännas talan i länsrätten och kammarrätten förs av skattemyndigheten, om den skattskyldige har överklagat, medan RSV för talan om verket har överklagat. Av 16 § i samma kapitel följer att RSV får ta över uppgiften att i domstolen föra det allmännas talan. Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i 18 § i 1956 års taxeringslag, som var tillämplig på taxeringsår före år 1991.

RSV var part endast i ett av de aktuella målen. Även om verket bistod i första hand Skattemyndigheten i Stockholms län med sin hemställan, kan det inte anses ha varit nödvändigt för att verket skulle kunna fullgöra sin verksamhet att uppgifterna lämnades till DV på det sätt som skett. Härav följer att 1 kap. 5 § sekretesslagen inte kan anses ha varit tillämplig i situationen.

Därefter återstår frågan om någon annan begränsning i sekretessen gällt för uppgiftslämnandet. Bestämmelser om begränsningar av sekretessen mellan myndigheter i vissa situationer finns i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen och har motiverats med behovet av samarbete mellan myndigheter (se a. prop. s. 89 ff.). Av dessa paragrafer torde det vara 3 § som kan komma i fråga, den s.k. generalklausulen. I paragrafens första stycke föreskrivs att sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet – utöver vad som följer av 14 kap. 1 och 2 §§ – om det är uppenbart

att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Avsikten har varit att lagfästa vad som före sekretesslagens tillkomst gällt i praktiken och att sekretesslagen inte skall hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas enligt gängse uppfattningar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut. (Se a. prop. s. 91 och 326 ff.)

Två frågor bör då besvaras i målet. Den första är: fanns det ett tillräckligt starkt intresse av att RSV över huvud taget lämnade uppgifter till DV för att skattesekretessen skulle få stå tillbaka? Och vid jakande svar på den frågan: lämnade RSV ut fler uppgifter till DV än som var befogat?

Vad som är aktuellt i detta mål är att RSV genom A. N. och S. J. ansett sig kunna agera genom att begära förtursbehandling i de olika skattemålen hos domstolarna. Med tanke på befogenhetsfördelningen mellan verket och skattemyndigheterna, Skattemyndighetens i Stockholms län begäran om hjälp och RSV:s ställning som part i ett av målen kan detta inte anses ha varit felaktigt. RSV torde med stöd av 14 kap. 3 § sekretesslagen ha kunnat överlämna beslutet med bifogat material till skattemyndigheterna med uppmaning till dessa att hemställa om förtur hos berörda domstolar (jfr prop. 1979/80:146 s. 26 f.). Vidare hade i så fall skattemyndigheterna enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen kunnat göra denna hemställan hos domstolarna och därvid lämna ut de sekretessbelagda uppgifterna. Att RSV i stället för att gå via skattemyndigheterna för att begära förtur hos domstolarna sänt beslutet med bifogat material till DV för vidare befordran till domstolarna, kan visserligen ses som olämpligt med tanke på DV:s ställning i förhållande till domstolarna. Förfarandet kan emellertid knappast uppfattas som annat än att RSV av rent praktiska skäl anlitat DV för att nå ut till domstolarna med sin hemställan om förtursbehandling.

Vid prövningen enligt generalklausulen är en faktor att beakta sekretesskyddet för uppgifterna hos den mottagande myndigheten (se t.ex. Regner m.fl. Sekretesslagen, s. 14:26 med hänvisning till äldre praxis). Det kan då konstateras att någon sekretess för de uppgifter som lämnats till DV inte gällt där, vilket fått till följd att uppgifterna hos DV blivit offentliga. Detta kan tala för att uppgifterna inte borde ha lämnats till DV. Samtidigt bör emellertid hänsyn tas till att uppgiftslämnandet i praktiken sannolikt bara innebar att uppgifterna blev tillgängliga något tidigare än vad som blivit fallet om de lämnats direkt till en domstol. Hos domstolen hade nämligen sekretessfrågan blivit att bedöma enligt fjärde mening- en i 9 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. Det innebär att uppgifterna var sekretessbelagda hos domstolen endast om det kan antas att den enskilde skulle lida skada eller men om uppgifterna rövades. De uppgifter som finns i promemorian och förteckningarna, vilka i allt väsentligt hämtats från offentliga domar och beslut, får bedömas vara av sådan karaktär att detta s.k. raka skaderekvisit inte kan anses uppfyllt (jfr RÅ 1990 not. 379). Den omständigheten att RSV lämnade uppgifterna till domstolarna via DV och att materialet därmed blivit offentligt något i förtid, bör då inte medföra att avsaknaden av sekretesskydd hos DV till- mäts någon egentlig betydelse vid prövningen enligt generalklausulen.

Den andra frågan gäller omfattningen av det material som DV och senare dom- stolarna fick från RSV. Det kan noteras att alla uppgifterna inte var relevanta för alla domstolarna i så måtto att åtskilliga av målen inte var aktuella vid varje en- skild domstol. Mot den bakgrunden kan det synas som det hade varit mera ade- kvat att sovra materialet så att varje domstol fick endast de uppgifter som berörde just den. Detta skulle ju ha fått till följd att de från början sekretesskyddade upp- gifterna fick en mindre spridning med åtföljande offentlighet än som blev fallet.

Det förelåg emellertid en ganska speciell situation i de skattemål som aktualise- rades i RSV:s hemställan och det var angeläget att målen handlades tämligen

snabbt. Målen var omfattande och rörde stora belopp. Det fanns därför anledning för RSV att lägga tyngd bakom framställningen genom att informera de berörda domstolarna om den sammantagna situationen beträffande skattemålen och deras bakgrund och därmed också om omfattningen av processerna.

Den intresseavvägning som skall göras vid generalklausulens tillämpning i detta fall kan inte begränsas till å ena sidan RSV:s intresse av att lämna uppgifterna just till DV och å andra sidan de enskildas intresse av att DV inte fick del av samma uppgifter. I stället får skatteväsendets intresse av att få ut informationen till domstolarna i syfte att de ifrågavarande skatteprocesserna skulle få en snabb behandling ställas mot intresset av sekretess.

Med hänsyn till det anförda får intresset av att uppgifterna lämnades till domstolarna genom DV bedömas ha haft företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnades ut på detta sätt. Uppgiftslämnandet har därmed varit tillåtet enligt 14 kap. 3 § sekretesslagen. Det innebär att varken S. J. eller A. N. röjt någon uppgift som han varit skyldig att hemlighålla enligt sekretesslagen. Åtalen skall därför ogillas.

.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Svensson, Regner (referent), Blomstrand, Ella Nyström och Wersäll
Föredragande revisionssekreterare: Wartin