

Detta är en utskrift från Justitiekanslerns webbplats

Skadestånd med anledning av efterforskning av påstådd uppgiftslämnare

Beslutsdatum 2012-12-17

Diarienummer 44-12-40

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern tillerkänner AW ersättning med 15 000 kr och uppdrar åt Skatteverket att betala ut ersättningen till henne.

Ärendet

Bakgrund

Under 2008 – 2009 utredde Skatteverket vissa omständigheter hänförliga till K.K. som sedan ett antal år bedrev byggverksamhet i Dalarna. AW var ansvarig skatterevisor i utredningen. Utredningen resulterade i omprövningsbeslut avseende K.K:s taxering för taxeringsåren 2005, 2007 och 2008 den 11 december 2009 och för taxeringsåret 2009 den 12 december 2009.

I Dalarnas Tidningars nätupplaga publicerades den 28 december 2009 en artikel med rubriken "Virkeskoj och skatteeffel för miljoner". I artikeln angavs bl.a. följande: "Tidningen har tidigare berättat att om en 43-årig skojare som gjorde virkesaffärer i Mora utan att betala. Nu kräver även Skatteverket 43-åringen på flera miljoner... Skatteverket finner nu att 43-åringen, som är skriven utomlands, ska skatta i Sverige. Han har flera personnummer vilket han har förklarat med att han bott både i Sverige, Finland och Estland...43-åringen har en svensk adress i Sälen och han har sysslat med byggverksamhet gällande fritids- och bostadshus i Malung och Mora. Mannen har bland annat sålt fjällstugor."

I ett e-brev till Skatteverket den 2 januari 2010 anförde K.K. att han hade "fått upp ögonen" för en tidningsartikel som publicerats i Dalarnas Tidning som innehöll information som inte ens han själv kände till. Enligt hans mening kunde informationen endast komma från personer som var väl insatta i hans ärende och han angav särskilt att han trodde att det var AW som hade lämnat ut informationen bl.a. eftersom hon befann sig i Mora då artikeln publicerades. Han angav vidare att han "Ansöker om att Skatteverket undersöker hur...hemlig info ang min process med skatteverket har läckt ut till allmänheten". Han angav avslutningsvis att han påkallade att AW skulle avstängas från sin tjänst och från hans ärende tills vidare i avvaktan på utredning.

AW, som fick kännedom om e-brevet, upplevde K.K:s kännedom om var hon befunnit sig vid en viss tidpunkt som ett förtäckt hot och gjorde med anledning härav den 2 januari 2010 en internanmälan om hot mot tjänsteman.

K.K:s anmälan överlämnades till Skatteverkets internutredningsfunktion (IUF) den 28 januari 2010 och IUF påbörjade en internutredning. Den 4 maj 2010 höll interutredaren A.B. ett samtal med AW. Den 17 maj 2010 upprättades en slutrapport i ärendet som rubricerades "Brott mot sekretessreglerna". I rapporten angavs avslutningsvis följande.

3 Slutsats

AW har varit ansvarig revisor i revisionen för såväl [K.K:s] enskilda firma som för [aktiebolaget C.C.]. De belopp

som ligger till grund för taxeringarna är skönsmässigt uppskattade. Underlaget har utgjorts av uppgifter från lantmäteriet och mäklare. AW har uppgett att hon inte känner någon journalist. I utredningen har dessutom framkommit att de uppgifter som är publicerade i tidningarna har kunnat inhämtas ur offentliga register. I utredningen har inte framkommit något som skulle tyda på att AW brutit mot några sekretessregler. IUF lämnar därför ärendet utan vidare åtgärder.

När AW fick del av slutrapporten reagerade hon över att utredningen hade avsett brott mot sekretessregler och inte, som hon hade uppfattat det, varit föranledd av den anmälan om hot som hon själv hade gjort. AW kände en stark stress av interutredningen och med anledning av det bristande stöd från arbetsgivare som hon upplevde.

Under våren och hösten 2011 hölls en rad möten mellan företrädare från Skatteverket och AW:s fackförbund Saco. Från Saco framfördes att Skatteverkets interutredning hade orsakat AW fysiskt och psykiskt lidande och Saco påkallade arbetsbefrielse med full lön för henne. Saco riktade kritik mot att Skatteverket genom internutredningen hade sökt klarlägga arten och omfattningen av AW:s eventuella kontakter med massmedia. Saco angav att agerandet var brottsligt och borde föranleda skadeståndsskyldighet samt att AW övervägde att anmäla saken till Justitiekanslern. Internutredaren A.B. tillbakavisade kritiken i ett skriftligt svar den 12 augusti 2011 där han angav bl.a. att IUF aldrig efterforskat om AW haft kontakt med massmedia eftersom han varit väl medveten om meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) och att AW spontant hade lämnat uppgiften att hon inte kände någon journalist. Den 19 oktober 2011 meddelade Skatteverket Saco att man ansåg att det inte fanns grund för att bevilja AW arbetsbefrielse. Vidare angavs att om AW var intresserad av en ny placering, arbetsgivare var villig att undersöka den möjligheten.

I januari 2012 begärde AW hos Justitiekanslern skadestånd av staten.

Anspråket m.m.

AW har yrkat ett "allmänt" skadestånd av staten med 1 232 000 kr. Hon har som grund för anspråket anfört att Skatteverkets internutredning har innefattat en överträdelse av efterforskningsförbudet enligt 3 kap. 4 § TF och att hon därmed är berättigad till kränkingsersättning enligt 3 kap. 2 § 2 jämförd med 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207). Hon har också tillagt att den omständigheten att förhör har hållits med henne av internutredaren utan att hon underrättades om vad utredningen avsåg och utan att hon fick möjlighet att biträdas av juridiskt ombud har innefattat en kränkning hennes minimirättigheter vid anklagelser om brott enligt artikel 6 och 13 i Europakonventionen.

AW har till utveckling av anspråket anfört bl.a. följande. Hon underrättades inte om vad samtalet med internutredare skulle avse. Själv utgick hon ifrån att det var föranlett av den hotbild hon upplevde och hade anmält. Att det i själva verket var fråga om att utreda K.K:s anmälan om sekretessbrott genom utlämnade av uppgifter till media fick hon fullt ut klart för sig först under hösten 2010 då hon fick tillfälle att diskutera igenom slutrapporten med arbetsgivaren. Hon upplevde situationen som mycket stressfull. Därtill har arbetsgivaren underlåtit att utreda hotbilden mot henne vilket ytterligare har påverkat hennes hälsa negativt. Sammantaget har detta lett till att hon nu måste medicinera för blodtryckssjukdom livet ut. Detta har förorsakats av arbetsrelaterad stress huvudsakligen hänförlig till internutredningen. Det yrkade beloppet motsvarar hennes månadslön om 38 500 kr multiplicerad med 32 månader, dvs. den tid som förflutit sedan januari 2010 då hon fick del av K.K:s anmälan.

Skatteverket har yttrat sig över anspråket och med hänvisning till att det inte har förekommit någon otillåten efterforskning ansett att det ska avslås.

Justitiekanslerns bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Av 1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) framgår att det står var och en fritt att lämna uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i de grundlagsskyddade

medierna om inte något annat är föreskrivet i TF eller YGL (meddelarfrihet).

Meddelarfriheten innebär som regel frihet från bl.a. straffansvar också när ett uppgiftslämnande innefattar brott mot sekretessregler. Regeln är emellertid inte utan undantag. Enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 TF respektive 5 kap. 3 § första stycket 3 YGL kan den som lämnar ett meddelade och därigenom gör sig skyldig till ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag, fällas till ansvar för brott mot tystnadsplikt (se 20 kap. 3 § brottsbalken). Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) [OSL]. På skatterättens område gäller sådan s.k. kvalificerad sekretess bl.a. för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt (27 kap. 1 § jämförd med 27 kap. 10 § OSL). Kvalificerad sekretess gäller också för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i bl.a. särskilt ärende om skatterevision eller annan skattekontroll (27 kap. 2 § första stycket jämförd med 27 kap. 10 § OSL).

Meddelarfriheten gäller för var och en och alltså även för tjänstemän inom den offentliga förvaltningen. En meddelare har rätt att vara anonym. Reg-lerna om meddelarfrihet kompletteras därför av ett principiellt förbud för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska t.ex. den som har lämnat ett meddelande enligt bestämmelserna i TF och YGL i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom eller henne som inte står i strid med TF respektive YGL (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL). Efterforskning i strid med dessa regler är straffbar i enlighet med vad som närmare anges i 3 kap. 5 § andra stycket TF och 2 kap. 5 § andra stycket YGL.

Enligt 9 kap. 2 § första stycket TF är Justitiekanslern ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott. Någon annan än Justitiekanslern får inte inleda förundersökning rörande tryckfrihetsbrott eller besluta om tvångsmedel. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att Justitiekanslern är ensam åklagare även i andra tryckfrihetsmål än mål om tryckfrihetsbrott liksom i mål som annars avser brott mot någon bestämmelse i TF. Detta innebär att Justitiekanslern är ensam behörig åklagare när det gäller brott mot tystnadsplikt enligt 7 kap. 3 § TF. Detsamma gäller för brott mot efterforskningsförbudet enligt 3 kap. 5 § andra stycket TF. Enligt 7 kap. 1 § YGL gäller bestämmelserna i 9 kap. 1 – 4 TF om tillsyn och åtal också avseende överträdelser av YGL.

Det sagda innebär att efterforskning endast är tillåten i den begränsade utsträckning som anges i TF och YGL och att det endast är Justitiekanslern som är behörig att föranstalta om efterforskning för det fall sådan är tillåten.

Som har framhållits bl.a. i prop. 1975/76:204 s. 145 och 176 innebär detta dock inte att den berörda myndigheten eller polis och åklagare är förhindrade att vidta vissa utredningsåtgärder till dess att det blir klart att ärendet ska handläggas av Justitiekanslern.

Efterforskningsförbudet hindrar inte heller en myndighet från att vidta åtgärder till förhindrande att sekretesskyddade uppgifter kommer ut i massmedia, t.ex. i form av översyn av handlägningsrutiner och säkerhetssystem. Det gäller även om åtgärderna vidtas med anledning av att det har förekommit "läckor". Gränsen mellan att i syfte att säkerställa sekretesskyddet utvärdera hur uppgifter kommer ut och efterforskning av en eventuell källa får dock inte överträdas. En myndighet måste respektera källskyddet och alltid hålla armslängds avstånd till direkta efterforskningsåtgärder. (Se Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, 2012, s. 163.)

En tjänstemans åsidosättande av Justitiekanslerns behörighet som ensam åklagare på tryck- och yttrandefrihetens område kan, om handlingen eller underlåtenheten inte omfattas av något av TF:s eller YGL:s direkta straffstadganden, innefatta tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Beslut om inledande av förundersökning fattas av polismyndighet eller åklagare och förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken). Den som skäligen kan misstänkas för brottet ska, då han hörs, underrättas om misstanken och då också erhålla underrättelse om att den som är misstänkt för brott är berättigad att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare samt att under vissa förutsättningar offentlig försvarare kan förordnas (23 kap. 18 § rättegångsbalken och 12 § förundersökningskungörelsen [1947:984]). Bland annat dessa bestämmelser säker-

ställer att den brottsanklagades rätt till försvar enligt artikel 6 i Europakonventionen upprätthålls.

Enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten (handläggningsförordningen) handlägger Justitiekanslern anspråk på ersättning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut. Enligt 10 § handläggningsförordningen får Justitiekanslern även ta över handläggningen av ärenden som det enligt förordningen ankommer på annan myndighet att handlägga. Handläggningsförordningen är inte tillämplig på anspråk på ersättning som grundas på ett påstående om att staten inte har fullgjort sina förpliktelser enligt ett avtal eller ett statligt anställningsförhållande (1 §).

Överväganden

Internutredningen föranleddes av en anmälan där det gjordes gällande att AW hade lämnat ut sekretessbelagda uppgifter för offentliggörande i Dalarnas Tidningars nätupplaga, dvs. i ett medium som omfattas av grundlagsskydd (se 1 kap. 9 § första stycket YGL). Internutredningen har enligt vad som angivits bl.a. i slutrapporten avsett "Brott mot sekretessreglerna". Anmälan och därmed internutredningen har således uppenbarligen avsett uppgifter som, för det fall de härrörde från någon anställd hos Skatteverket, hade lämnats i en meddelarfrihetssituation.

I en sådan situation gäller ett principiellt förbud för en myndighet eller annat allmänt organ att efterforska vem som har lämnat uppgifterna till media.

För det fall ett åsidosättande av tystnadsplikt därigenom hade förekommit var det därmed endast Justitiekanslern som skulle ha varit behörig att fatta beslut om att inleda förundersökning och verkställa brottsutredningen med anledning av denna brottsmisstanke. Det är endast inom ramen för en sådan brottsutredning som efterforskning av vem som lämnat uppgifterna för publicering är tillåten.

Det nu sagda hindrar inte myndigheten att vidta de åtgärder som kan vara nödvändiga för att bedöma om de uppgifter som anmälan avser omfattats av sekretess, i syfte att avgöra om anmälan avser en brottsmisstanke som ska överlämnas till polis eller i ett fall som det aktuella till Justitiekanslern för utredning. Det ligger emellertid i sakens natur att utredningen av sekretessfrågan som sådan inte kan ske genom att den i anmälan utpekade personen hörs. Syftet att utröna om uppgifterna omfattas av sekretess kan vid en direktkontakt med den som ska ha lämnat ut uppgifterna till media i praktiken inte skiljas från ett efterforskande av vem som har lämnat uppgifterna.

Justitiekanslern bedömer mot denna bakgrund att det samtal som hölls med AW den 4 maj 2010 – oavsett om någon direkt fråga om hennes kontakter med media ställdes eller inte – innefattade ett åsidosättande av förbudet mot efterforskning, vilket också inneburit att föreskrifterna i 23 kap. 18 § rättegångsbalken och 12 § förundersökningskungörelsen därmed inte heller iakttagits.

Enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen ska staten ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. Enligt 3 kap. 2 § 2 skadeståndslagen ska staten också ersätta skada på grund av att någon kränks på sätt som anges i 2 kap. 3 § samma lag genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning. Ersättning för sådan ideell skada kan utgå med stöd av 2 kap. 3 § skadeståndslagen endast när den skadelidande har utsatts för en allvarlig kränkning genom vissa typiskt sett integritetskränkande brott. Enligt praxis kan vid överträdelser av Europakonventionens bestämmelser ersättning för ideell skada även utgå utan särskilt stöd i lag om det krävs för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt konventionen.

AW är mot den nu angivna bakgrunden berättigad till ersättning för den kränkning som de vidtagna åtgärderna har medfört för henne. Vid en samlad bedömning bestämmer Justitiekanslern ersättningen till skäliga 15 000 kr.

AW:s skadeståndsyrkande synes därtill avse ersättning för personskada. Utredningen ger emellertid inte stöd för att den konstaterade överträdelserna har varit den direkta orsaken till det sjukdomstillstånd som AW har beskrivit. Någon ersättning för personskada kan därför inte utgå.

Om och i den utsträckning AW vill göra gällande en rätt till ersättning med anledning av anställningsförhållandet får hon, själv eller med bistånd av en facklig organisation, vända sig till sin arbetsgivare för att tillvarata sin rätt inom ramen för det arbetsrättsliga regelverket.

Justitiekanslern har mot bakgrund av den tid som förflutit och med hänsyn till att utredningen inte ger stöd för att några mer omfattande åtgärder för efterforskning har vidtagits inte funnit skäl att inleda förundersökning med anledning av den konstaterade överträdelsen. Justitiekanslern förutsätter att Skatteverket vidtar de åtgärder som krävs för att de särskilda begränsningar som måste gälla för interna utredningar av anmälningar som avser förhållanden som kan innefatta meddelarfrihetssituationer fortsättningsvis uppmärksammas.