

Ökad trygghet för hotade och förföljda personer

Betänkande av Trygghetsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:69

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.
Omslag: Elanders Sverige AB.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24325-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Magdalena Andersson

Regeringen beslutade den 26 juni 2014 att ge Birgitta Pettersson, då lagman vid Kammarrätten i Göteborg, nu chef för Skatterättsnämndens och Forskarskattenämndens kansli, i uppdrag att bland annat lämna förslag på hur personer som lever under hot eller förföljelse eller som i övrigt har behov av skydd kan få ett starkare skydd för sina personuppgifter i folkbokföringsregistret (dir. 2014:98).

Som sakkunnig förordnades från och med den 1 september 2014 Emma Wännström, rättssakkunnig vid Finansdepartementet. Som experter förordnades från och med den 1 september 2014 Ann Sofi Agnevik, förbundsjurist vid Sveriges Kommuner och Landsting, Kerstin Bynander, ämnessakkunnig vid Justitiedepartementet, Patrick Corder, biträdande sektionschef vid Rikskriminalpolisen och Helena Fjellman, rättslig specialist vid Skatteverket. Som expert förordnades från och med den 2 februari 2015 Christina Sandström Nemeth, rättslig specialist vid Skatteverket.

Som sekreterare anställdes från och med den 8 september 2014 kammarrättsfiskalen Jennie Magnusson. Hon entledigades den 8 december 2014. Som sekreterare anställdes från och med den 1 oktober 2014 juris kandidaten Anna Sjöstrand och från och med den 12 januari 2015 kammarrättsassessorn Linda Celander.

Kommittéadministratören Lisbeth Lindin, Regeringskansliet FA/kommittéservice, har lämnat stöd till utredningen.

Utredningen, som antagit namnet Trygghetsutredningen, överlämnar betänkandet *Ökad trygghet för hotade och förföljda personer* (SOU 2015:69).

Stockholm i juni 2015

Birgitta Pettersson

/Linda Celander
Anna Sjöstrand

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	19
1 Författningsförslag	31
1.1 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	31
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter	38
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	42
1.4 Förslag till lag om ändring i namnlagen (1982:670)	47
1.5 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	49
1.6 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken	50
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:242) om domstolsärenden	51
1.8 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	52
1.9 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	53
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	54
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	55
1.12 Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1998:488)	56

1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse	58
1.14	Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	60
1.15	Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67).....	61
1.16	Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (2012:210)	62
1.17	Förslag till lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211)	63
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:492) om biluthyrning	64
1.19	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1020) om redovisningscentraler för taxitrafik	66
1.20	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	67
1.21	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	69
1.22	Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)	72
1.23	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet	73
1.24	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	74
1.25	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	75
1.26	Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).....	76
1.27	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.....	78
1.28	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket	80
1.29	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten.....	81

1.30	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion	82
------	--	----

2 Uppdraget och utredningsarbetet 85

2.1	Uppdraget.....	85
-----	----------------	----

2.2	Utredningsarbetet.....	86
-----	------------------------	----

Del A Bakgrund

3 Skydd för hotade och förföljda personer i dag 91

3.1	Flera typer av åtgärder	91
-----	-------------------------------	----

3.2	Polismyndigheten	92
-----	------------------------	----

3.2.1	Polismyndighetens ansvar.....	92
-------	-------------------------------	----

3.2.2	Åtgärder som riktar sig mot den hotande eller förföljande personen	92
-------	--	----

3.2.3	Åtgärder som riktar sig mot den hotade eller förföljda personen	93
-------	---	----

3.3	Åklagarmyndigheten.....	96
-----	-------------------------	----

3.3.1	Åklagarmyndighetens ansvar.....	96
-------	---------------------------------	----

3.3.2	Åtgärder som riktar sig mot den hotande eller förföljande personen	97
-------	--	----

3.4	Skatteverket.....	98
-----	-------------------	----

3.4.1	Skatteverkets ansvar	98
-------	----------------------------	----

3.4.2	Åtgärder som riktar sig mot den hotade eller förföljda personen	99
-------	---	----

3.5	Socialnämnderna	100
-----	-----------------------	-----

3.5.1	Socialnämndernas ansvar.....	100
-------	------------------------------	-----

3.5.2	Åtgärder som riktar sig mot den hotande eller förföljande personen	101
-------	--	-----

3.5.3	Åtgärder som riktar sig mot den hotade eller förföljda personen	102
-------	---	-----

4 Uppgifter i samhället om personer med skyddade personuppgifter 105

4.1	Skydd av den personliga integriteten.....	105
-----	---	-----

4.2	Uppgifter i folkbokföringen sprids till myndigheter och privata organisationer	106
4.2.1	Folkbokföringsuppgifter är viktiga i samhället...	106
4.2.2	Utlämnande av uppgifter från folkbokföringen till myndigheter	107
4.2.3	Utlämnande av uppgifter från folkbokföringen till andra än myndigheter	108
4.3	Personuppgifter sprids mellan andra myndigheter och organisationer	108
5	Allmänt om offentlighet och sekretess.....	109
5.1	Offentlighetsprincipen.....	109
5.2	Sekretess.....	110
5.2.1	Definitioner av termer i OSL.....	110
5.2.2	Sekretessens föremål, räckvidd och styrka	111
5.2.3	Skada och men.....	113
5.2.4	Hos vem och mot vilka sekretessen gäller.....	114
5.2.5	När flera sekretessbestämmelser är tillämpliga ...	116
5.2.6	När sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut	118
5.2.7	Sekretessmarkering	121
5.2.8	Sekretess i domstolar	122
5.2.9	Allmänt om insynsintresset.....	126
5.3	Andra utredningsförslag	127
5.3.1	Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden	127
6	Bestämmelser som rör barn	129
6.1	Barns vårdnadshavare	129
6.2	Barns umgänge med föräldrar.....	131
6.3	Barns rättigheter och bestämmanderätt	132
6.4	Vård av barn enligt LVU.....	134
6.5	Särskilt förordnad vårdnadshavare och andra ställföreträdare.....	136
6.6	Barns skolplikt och rätt till skolgång	138

Del B Överväganden och förslag

7	Fingerade personuppgifter	141
7.1	Fingerade personuppgifter i praktiken	141
7.2	Bestämmelser och rutiner om fingerade personuppgifter.....	145
7.2.1	Fingerade personuppgifters innebörd	145
7.2.2	Prövning av ärenden om fingerade personuppgifter	151
7.2.3	Övriga bestämmelser och rutiner	152
7.3	Statistik.....	153
7.4	Sekretessbestämmelser	154
7.5	Andra utredningsförslag.....	155
7.6	Överväganden och förslag.....	159
7.6.1	Förhållanden som medför att fingerade personuppgifter fungerar bra i praktiken.....	159
7.6.2	Fingerade personuppgifter bör inte medges i större utsträckning än i dag.....	161
7.6.3	Fingerade personuppgifter medges endast om det ger en tillräcklig skyddseffekt	167
7.6.4	Fingerade personuppgifter ska även fortsättningsvis ges endast till folkbokförda personer.....	168
7.6.5	Fingerade personuppgifter ska kunna kombineras med andra skyddsformer	169
7.6.6	Upphörande av fingerade personuppgifter	170
7.6.7	Rättsligt förvärv av namn och personnummer när de fingerade personuppgifterna upphör	171
7.6.8	Andra myndigheter ska bistå Polismyndigheten.....	175
7.6.9	Kombination av fingerade personuppgifter och vårdnads- och umgängesrätt	176
7.6.10	Annan än vårdnadshavare bör inte få ansöka om fingerade personuppgifter för barn.....	181
7.6.11	Tillsynen över verksamheten med fingerade personuppgifter	184

8	Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring.....	185
8.1	Kvarskrivning i praktiken.....	185
8.2	Bestämmelser och rutiner om kvarskrivning	186
8.2.1	Kvarskrivningens innebörd.....	186
8.2.2	Prövning av ärenden om kvarskrivning	189
8.2.3	Övriga rutiner.....	190
8.3	Statistik.....	190
8.4	Sekretessbestämmelser	191
8.5	Andra utredningsförslag	192
8.5.1	Skyddad folkbokföring.....	192
8.5.2	Uppgift om skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen	193
8.5.3	Uppgift om kvarskrivning i folkbokföringsdatabasen	195
8.5.4	Underrättelse till socialnämnden om barn med kvarskrivning	195
8.6	Överväganden och förslag.....	196
8.6.1	Ett nytt skyddsinstitut – skyddad folkbokföring	196
8.6.2	Folkbokföring ska få ske på annan ort än den gamla folkbokföringsorten	199
8.6.3	Skyddad folkbokföring ska i undantagsfall kunna medges utan att personen flyttar	201
8.6.4	Skyddad folkbokföring ska kunna ges tills vidare.....	202
8.6.5	En sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen ska inte vara något hinder mot skyddad folkbokföring.....	203
8.6.6	Skyddad folkbokföring ska kunna kombineras med kontaktförbud och andra skyddsformer	204
8.6.7	Personen ska få ett effektivt skydd av den skyddade folkbokföringen.....	206
8.6.8	Ansökan om skyddad folkbokföring ska vara skriftlig.....	207
8.6.9	Socialnämnden ska få ansöka om skyddad folkbokföring för barn i vissa fall.....	207

8.6.10	Personer med skyddad folkbokföringen ska få stöd av Skatteverket.....	213
8.6.11	Biträde av Polismyndigheten och uppgifter från socialnämnden.....	217
8.6.12	Skatteverket ska ge stöd till myndigheter och andra som behandlar uppgifter om personer med skyddad folkbokföring.....	219
8.6.13	Skatteverket ska underrätta inflyttningskommunen om skolpliktiga barn med skyddad folkbokföring.....	221
8.6.14	Upphörande av skyddad folkbokföring.....	223
8.6.15	Stark sekretess för personer med skyddad folkbokföring.....	224
8.6.16	En särskild sekretessmarkering för personer med skyddad folkbokföring.....	234
8.6.17	Informationsutbyten om personer med skyddad folkbokföring ska vara möjliga	237
9	Sekretess för hotade och förföljda personer	241
9.1	Bestämmelser och praxis om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen	241
9.1.1	Folkbokföringssekretessen	241
9.1.2	Sekretessmarkering.....	242
9.1.3	Statistik.....	246
9.1.4	Sekretess för uppgift om förföljda personers adress, telefon m.m.....	246
9.2	Närmare om uppgift om fastighets- och tomträttsbeteckningar	250
9.2.1	Nuvarande ordning.....	250
9.2.2	Tidigare utredning av frågan	251
9.3	Användningen av fastighetsbeteckningar	254
9.3.1	Lantmäteriet.....	254
9.3.2	Kronofogdemyndigheten.....	257
9.3.3	Domstolarna	259
9.3.4	Kommunerna	259
9.3.5	Skatteverket	260

9.4	Överväganden och förslag.....	261
9.4.1	Skatteverkets sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen bör inte formaliseras ytterligare.....	261
9.4.2	Sekretessmarkering för personer med samordningsnummer	263
9.4.3	Undantaget i 21 kap. 3 § OSL för fastighets- och tomträttsbeteckningar	264
9.4.4	Skydd för adressuppgifter som tagits in i en förundersökning.....	269
10	Särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter	273
10.1	Problem med nuvarande forumregler	273
10.2	Bestämmelser och praxis gällande forum.....	274
10.2.1	Gällande forumbestämmelser.....	274
10.2.2	Personuppgifter hos domstolen	276
10.3	Tidigare behandling av frågan	280
10.3.1	Kvinnovåldskommissionen.....	280
10.3.2	Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor.....	281
10.3.3	Brottsofferutredningen.....	281
10.3.4	Personsäkerhetsutredningen	282
10.4	Överväganden och förslag.....	283
10.4.1	Behov av särskilda forumregler	283
10.4.2	Särskilda forumregler.....	286
11	Samordning av arbetet med skydd för förföljda personer	291
11.1	Det saknas en sammanhållen ordning i arbetet med skydd för förföljda personer	291
11.2	Överväganden och förslag.....	292
12	Övriga överväganden och förslag.....	297
12.1	Ersättning till personer med skyddsbehov	297
12.1.1	Tidigare utredningar	297

12.1.2	Överväganden och förslag.....	299
12.2	Partsinsyn	300
12.3	Sekretess till skydd för allmänt intresse	301
12.3.1	Bestämmelser	301
12.3.2	Överväganden och förslag.....	302
12.4	Reseersättning i domstol	302
12.5	Avisering av fler uppgifter och bättre posthantering	303

Del C Övrigt

13	Konsekvenser.....	309
13.1	Fingerade personuppgifter	309
13.1.1	Konsekvenser för personer med fingerade personuppgifter	309
13.1.2	Konsekvenser för staten, kommuner och landsting.....	310
13.1.3	Konsekvenser för tredje man.....	310
13.2	Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring.....	311
13.2.1	Konsekvenser för personer med skyddad folkbokföring.....	311
13.2.2	Konsekvenser för Skatteverket.....	312
13.2.3	Konsekvenser för Polismyndigheten	316
13.2.4	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	316
13.2.5	Konsekvenser för alla myndigheter.....	317
13.2.6	Konsekvenser för samhället i stort.....	318
13.3	Sekretess för hotade och förföljda personer	318
13.3.1	Konsekvenser för hotade och förföljda personer.....	318
13.3.2	Konsekvenser för Lantmäteriet	319
13.3.3	Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten	320
13.3.4	Konsekvenser för andra myndigheter	321
13.3.5	Konsekvenser i övrigt.....	321
13.4	Särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter.....	322

13.4.1	Konsekvenser för personer med sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen ...	322
13.4.2	Konsekvenser för domstolarna	322
13.4.3	Konsekvenser för beslutande myndigheter	323
13.5	En sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar	323
14	Genomförande av våra förslag	325
14.1	Ikraftträdande	325
14.2	Övergångsbestämmelser	326
14.2.1	Fingerade personuppgifter	326
14.2.2	Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring	326
14.2.3	Övriga förslag	328
15	Författningskommentar	329
15.1	Folkbokföringslagen (1991:481)	329
15.2	Lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter	333
15.3	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	335
15.4	Namnagen (1982:670)	338
15.5	Rättegångsbalken	339
15.6	Äktenskapsbalken	340
15.7	Lagen (1996:242) om domstolsärenden	340
15.8	Socialförsäkringsbalken	341
15.9	Skatteförfarandelagen (2011:1244)	342
15.10	Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	342
15.11	Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor	343
15.12	Körkortslagen (1998:488)	343
15.13	Lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse	344

15.14 Studiestödslagen (1999:1395)	344
15.15 Vapenlagen (1996:67)	345
15.16 Yrkestrafiklagen (2012:210)	345
15.17 Taxitrafiklagen (2012:211)	346
15.18 Lagen (1998:492) om biluthyrning	346
15.19 Lagen (2014:1020) om redovisningscentraler för taxitrafik	347
15.20 Socialtjänstlagen (2001:453)	347
15.21 Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)	348
15.22 Tandvårdslagen (1985:125)	349
15.23 Lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet	349
15.24 Skollagen (2010:800)	350
15.25 Förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet	350
15.26 Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	351
15.27 Förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten	351
15.28 Förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket	352
15.29 Förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten	352
15.30 Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion	352
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:98	353

Förkortningar

Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
CSN	Centrala studiestödsnämnden
dir.	direktiv
Ds	Departementsserien
Europakonventionen	Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Fi	Finansdepartementet
FN	Förenta nationerna
GPS	Global positioning system, ett globalt satellitnavigeringssystem
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Justitieombudsmannen
Ju	Justitiedepartementet
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken (1942:742)
ref.	referat

RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SoU	Socialutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
SPAR	det statliga personadressregistret

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har i uppdrag att föreslå åtgärder som ger ett förstärkt skydd för hotade och förföljda personers personuppgifter. Vi ska bland annat lämna förslag på hur personer som lever under hot eller förföljelse eller som i övrigt har behov av skydd kan få ett starkare skydd för sina personuppgifter i folkbokföringsdatabasen, hur det kan skapas en mer sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar och för olika skyddsåtgärder samt hur reglerna om fingerade personuppgifter kan förändras så att skyddsåtgärden kan medges i något större omfattning än i dag.

Bakgrund

Skydd för hotade och förföljda personer i dag

Flera myndigheter medverkar till att skydda personer som riskerar hot eller förföljelse.

Åtgärderna kan antingen syfta till att minska hotet, det vill säga riktas mot den hotande eller förföljande personen, eller syfta till att minska den enskildes sårbarhet, det vill säga riktas mot den hotade eller förföljda personen. Utöver de åtgärder som riktar sig mot den hotande eller förföljande personen finns straffrättsliga bestämmelser.

Åtgärderna som riktas mot den hotade eller förföljda personen kan syfta till att stödja den enskilde att ändra sin livsföring så att risken för att utsättas för brott minskar. Åtgärderna kan också innebära skyddade personuppgifter eller andra åtgärder av fysiskt, administrativt eller tekniskt slag.

Skyddade personuppgifter finns av tre slag: fingerade personuppgifter som prövas av Polismyndigheten samt kvarskrivning och sekretessmarkering som prövas av Skatteverket.

Fingerade personuppgifter innebär att en person får använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga. För att få det krävs att personen riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet och att personen inte kan få ett tillräckligt skydd genom kvarskrivning eller på annat sätt.

Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring. I det ansvaret ingår att pröva rätten till kvarskrivning som kan ges till en person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt. Personen måste flytta och åtgärden innebär att personen får vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten. Skatteverket kan också registrera en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen.

Åklagarmyndigheten ansvarar bland annat för ärenden om kontaktförbud. Kontaktförbud innebär att en person förbjuds att besöka eller på annat sätt ta kontakt med eller följa efter en annan person.

Socialnämnden verkar för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska erbjuda våldsutsatta personer insatser akut och på kort och lång sikt med utgångspunkt i behovet av skydd, stöd och hjälp.

Uppgifter i samhället om personer med skyddade personuppgifter

Uppgifter från folkbokföringen har stor betydelse för både myndigheter och privata företag och andra organisationer.

Uppgifter från folkbokföringen sprids elektroniskt till myndigheter och andra delar av samhället. Det är respektive myndighet som avgör om den vill ha uppgifter om sekretessmarkerade personer och hur den väljer att hantera dessa uppgifter i sina register. När Skatteverket aviserar folkbokföringsuppgifter för personer med sekretessmarkering omfattas även själva sekretessmarkeringen. Vid kvarskrivning aviseras en flyttning där personen blivit ”på församlingen skriven” tillsammans med en särskild postadress som går till Skatteverket. Kvarskrivna har oftast även en sekretessmarke-

ring. Det aviseras inte några uppgifter om personer med sekretessmarkering till privata företag och organisationer.

Fingerade personuppgifter

Vi har undersökt vilka förhållanden som medför att fingerade personuppgifter fungerar bra i praktiken. De förhållanden som har störst betydelse är Polismyndighetens stöd till personer med fingerade personuppgifter, Polismyndighetens samarbete med andra myndigheter och Polismyndighetens kunskaper om kriminalitet, hotbilder och liknande.

Det finns ett krav i praxis som innebär att ett medgivande att använda fingerade personuppgifter endast får lämnas om användningen, med hänsyn till den förföljdes person och andra förhållanden, kan antas få en tillräcklig skyddseffekt. Vi föreslår att det uttryckligen ska framgå av lagen om fingerade personuppgifter för att tydliggöra kravet.

Andra åtgärder för att skydda hotade och förföljda personer ska inte vara ett hinder mot att medge fingerade personuppgifter. Det ska dock inte gälla skyddad folkbokföring om det ger ett tillräckligt skydd av personuppgifter. Förslaget gör det möjligt att ge personerna ett skydd som är anpassat efter vars och ens specifika situation.

I dag krävs det synnerliga skäl för att Polismyndigheten ska kunna besluta att ett medgivande att använda fingerade personuppgifter ska upphöra att gälla. Vi föreslår att det ska bli något enklare och att det ska räcka med särskilda skäl. Det gör det möjligt att upphäva beslutet om det är uppenbart att det inte längre finns något skäl för åtgärden, exempelvis om hotet har upphört.

När det blir enklare för Polismyndigheten att upphäva ett beslut om fingerade personuppgifter bör det bli enklare för personerna att återgå till ett liv utan skyddsåtgärden. Vi föreslår därför att den som har haft ett medgivande att använda fingerade personuppgifter ska kunna förvärva det fingerade namnet. Det ska också vara möjligt att få det fingerade personnumret fastställt om det finns särskilda skäl.

Vi bedömer att det saknas skäl att utvidga möjligheterna att få fingerade personuppgifter eftersom åtgärden ska bygga på en

restriktiv prövning och de problem som finns med kvarskrivning kan lösas genom att förbättra kvarskrivningsinstitutet. Vi redovisar dock hur en utvidgning skulle kunna regleras.

Fingerade personuppgifter får stora konsekvenser för personen och för andra i samhället. Vi föreslår därför att andra myndigheter ska bistå Polismyndigheten med de åtgärder som behövs för att skyddet ska ge avsedd effekt, för att den enskilde ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt och för att minska risken för att andra lider rättsförluster med anledning av att personen medgetts användning av fingerade personuppgifter. Vi bedömer att Polismyndigheten bör utveckla sitt arbete och samarbete med andra myndigheter och samhällsorgan för att minska risken för att andra lider rättsförluster med anledning av att en person medgetts användning av fingerade personuppgifter.

Vi bedömer att fingerade personuppgifter i princip inte kan kombineras med vårdnads- och umgängesrätt utan att riskera att åtgärden blir verkningslös. Fingerade personuppgifter ska i princip ha företräde framför vårdnads- och umgängesrätt.

Någon annan än barnets vårdnadshavare bör inte få rätt att ansöka om fingerade personuppgifter för ett barn.

Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring

Vi föreslår att kvarskrivning ska ersättas med skyddad folkbokföring.

Skyddad folkbokföring ska få ske på annan ort än den gamla folkbokföringsorten om det bedöms öka skyddseffekten. Skyddad folkbokföring ska också få medges utan att personen flyttar om det bedöms att den skyddade folkbokföringen ändå kan förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt.

I likhet med vad som gäller för fingerade personuppgifter ska skyddad folkbokföring kunna ges för obestämd tid i stället för som i dag när kvarskrivning beslutas för högst tre år i taget. Ett medgivande om skyddad folkbokföring ska få begränsas till viss tid.

Vi bedömer att trygghet och skydd för personer som är hotade och förföljda i första hand bör ges genom formaliserade skyddsinstitut, det vill säga skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter. Även om en sekretessmarkering i folkbokföringsdata-

basen skulle vara ett tillräckligt skydd ska det inte vara något hinder mot att medge skyddad folkbokföring. En sekretessmarkering är en administrativ åtgärd som inte har några rättsverkningar och ett beslut i frågan kan inte överklagas.

Skyddad folkbokföring ska också kunna kombineras med kontaktförbud och andra skyddsformer. Ett kontaktförbud stärker ofta den hotade. Förslaget gör det också möjligt att ge personerna ett skydd som är anpassat efter vars och ens specifika situation.

Det finns ett krav i praxis som innebär att kvarskrivning får medges om användningen, med hänsyn till den förföljdes person och andra förhållanden, kan antas få en tillräcklig skyddseffekt. Detsamma ska gälla för skyddad folkbokföring. Vi föreslår att det uttryckligen ska framgå av lagen. Det gör kravet tydligare.

För barn under arton år som hotas av båda sina vårdnadshavare finns det ingen som är behörig att ansöka om skyddad folkbokföring. För dessa barn ska en ansökan om skyddad folkbokföring få göras av socialnämnden, om barnet bereds vård med stöd av ett lagakraftvunnet beslut enligt LVU. Den skyddade folkbokföringen ska upphöra att gälla när vården upphör.

Om den som har medgetts skyddad folkbokföring anmäler hos Skatteverket att medgivandet inte längre behövs eller om det finns särskilda skäl för det, ska Skatteverket besluta att medgivandet om skyddad folkbokföring ska upphöra att gälla. Det innebär att samma bestämmelser kommer att gälla som för fingerade personuppgifter.

Skatteverket ska bistå den som har medgetts skyddad folkbokföring vid kontakter med andra myndigheter och i övrigt lämna det stöd som krävs för att den skyddade folkbokföringen ska kunna upprätthållas. Skatteverket ska också bistå andra myndigheter och organisationer i frågor som rör behandling av personuppgifter när det gäller personer med skyddad folkbokföring. Det kommer att öka tryggheten för personerna och bidra till att åtgärden får effekt.

För att säkra kvaliteten i ärendena ska Skatteverket begära biträde av Polismyndigheten vid utredning av frågor om skyddad folkbokföring, om det inte är obehövligt.

Det saknas skäl att införa en skyldighet för Skatteverket att informera socialnämnden om barn med skyddad folkbokföring. Däremot ska Skatteverket snarast underrätta bosättningskom-

munen om ett skolpliktigt barn som efter flyttning har medgetts skyddad folkbokföring.

Sekretessen för uppgifter om personer med skyddad folkbokföring ska stärkas inom alla myndigheter och verksamheter. Det minskar risken att uppgifter om personerna kommer i orätta händer. Sekretess ska därför gälla för uppgift som avslöjar eller kan bidra till att avslöja var en person med skyddad folkbokföring bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Vi föreslår några undantag från sekretessen.

För att mottagare av uppgifter från folkbokföringsdatabasen ska kunna särskilja personer med skyddad folkbokföring från personer med en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen bedömer vi att Skatteverket bör införa rutiner med en särskild sekretessmarkering för personer som har skyddad folkbokföring.

Avsikten med den förstärkta sekretessen är att förhindra att uppgifter om personer med skyddad folkbokföring lämnar det allmänna. Avsikten är däremot inte att försämra myndigheternas möjligheter till effektiva arbetssätt. Skatteverket ska därför lämna uppgifter om en person som har skyddad folkbokföring till myndigheter, om de enligt lag eller förordning får behandla uppgifterna och Skatteverket får lämna ut uppgifterna. Vi bedömer att befintliga bestämmelser som medger att sekretessbelagda uppgifter om personer med skyddad folkbokföring lämnas ut är tillräckliga för andra informationsutbyten mellan myndigheter.

Sekretess för hotade och förföljda personer

Skatteverket kan efter ansökan registrera en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen för en person som bedöms behöva skydd för sina personuppgifter. Sekretessmarkeringen har sin grund i en administrativ bestämmelse och utgör inte ett skyddsinstitut med rättsverkningar. Möjligheterna att föreslå förbättringar i förfarandet med sekretessmarkeringar i folkbokföringsdatabasen är därför begränsade.

För att stärka sekretesskyddet för hotade och förföljda personer föreslår vi att undantaget för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt i 21 kap. 3 § OSL tas bort. Sådana uppgifter kan i

kombination med identitetsuppgifter avslöja var en person är bosatt och är då jämförbara med adressuppgifter. Den stärkta sekretessen innebär att skyddet förbättras för hotade och förföljda personer som bor i egen fastighet eller är tomträttsinnehavare.

Särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter

Vi föreslår nya forumregler när en parts personuppgifter omfattas av sekretess. I allmän domstol kan det uppstå problem när en kärke vill inleda en process mot en svarande vars adressuppgifter är sekretessbelagda. Enligt de nya forumreglerna ska käreanden inleda processen vid Stockholms tingsrätt när svarandens uppgifter är sekretessbelagda. När det gäller domstolsärenden styrs ofta behörig domstol av var en part är folkbokförd. Uppgift om behörig domstol tillsammans med identitetsuppgifter kan bidra till att avslöja var en person är bosatt. För att komma tillrätta med detta problem föreslår vi att Stockholms tingsrätt även i dessa fall ska vara behörig domstol. Även i förvaltningsdomstol styrs ofta behörig domstol av var klaganden är folkbokförd. Vi föreslår i dessa fall att Förvaltningsrätten i Stockholm blir behörig domstol.

Samordning av arbetet med skydd för förföljda personer

Polismyndigheten ska få i uppdrag att ansvara för att samordna arbetet med skydd för förföljda personer. I samordningsansvaret ligger att ansvara för utvecklande av samarbetet med berörda myndigheter, uppföljning, utveckling av metoder för hot- och riskbedömningar, med mera. För samordningsarbetet ska det finnas en samordningsgrupp som består av Skatteverket, Åklagarmyndigheten samt Länsstyrelsen i Östergötlands län. Andra statliga myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer får bjudas in att delta i arbetet. Polismyndigheten ska varje år till regeringen redogöra för den verksamhet som har bedrivits i samordningen.

Polismyndigheten ska få meddela föreskrifter om hot- och riskbedömningar i ärenden om skydd för hotade och förföljda personer hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Skatteverket.

Föreskrifterna ska beslutas i samråd med de berörda myndigheterna.

Övriga överväganden och förslag

Vi föreslår att ett antal frågor som har betydelse för hotade och förföljda personer utreds. Det gäller frågor om rätten till partsinsyn kan begränsas för förföljare som är motpart till den som är hotad eller förföljd, om det bör införas ytterligare sekretess till skydd för det allmännas intresse, om ersättning till hotade och förföljda personer, om handläggning av reseersättning i domstol kan ske utan att parterna tar del av uppgifterna i begäran, om det är möjligt att avisera uppgifter i större utsträckning till SPAR, kommuner och landsting i syfte att underlätta för personerna utan att säkerheten äventyras samt om det är möjligt att införa bättre rutiner för posthantering hos Skatteverket.

Konsekvenser

Fingerade personuppgifter

Vi lämnar få förslag när det gäller fingerade personuppgifter och påverkan på personerna blir därför liten. Andra myndigheters skyldighet att bistå Polismyndigheten i ärenden om fingerade personuppgifter kommer dock att göra skyddet mer effektivt och öka möjligheterna att leva ett så normalt liv som möjligt. Förutsättningarna att lämna skyddet ökar när det blir enklare för Polismyndigheten att besluta att åtgärden ska upphöra, samtidigt som det blir enklare att förvärva det fingerade namnet och få det fingerade personnumret fastställt. Det minskar också risken för att andra ska lida rättsförluster.

Införandet av en skyldighet för andra myndigheter att bistå Polismyndigheten förtydligar kraven för andra myndigheter och samhällsorgan och förenklar Polismyndighetens arbete.

Skyddad folkbokföring

Vi föreslår ett antal åtgärder som kommer att öka tryggheten och skyddet för personer med skyddad folkbokföring. Det gäller främst förslagen om Skatteverkets stöd till den som har fått skyddad folkbokföring, en starkare sekretess samt möjligheterna att få skyddad folkbokföring tills vidare, att kombinera skyddad folkbokföring med kontaktförbud, att få skyddad folkbokföring även om en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen skulle innebära ett tillräckligt skydd och att bli folkbokförd på annan ort än den tidigare bosättningsorten.

Andra åtgärder som vi föreslår syftar till att myndigheter och andra organisationer ska få bättre förutsättningar att bidra till personernas trygghet och skydd. Det gäller bland annat det stöd som Skatteverket ska ge myndigheter och andra organisationer som möter personer med skyddad folkbokföring. Slutligen föreslår vi åtgärder som särskilt syftar till att öka tryggheten och skyddet för barn. Socialnämnden ska få en möjlighet att ansöka om skyddad folkbokföring för barn när båda föräldrarna utgör hotet och Skatteverket ska underrätta bosättningskommunen om skolpliktiga barn med skyddad folkbokföring.

Skatteverket kommer att få fler ärenden om skyddad folkbokföring och motsvarande antal färre ärenden om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Handläggningstiden och kostnaderna är dock densamma för båda ärendetyperna. Skatteverket ska bistå den som har medgetts skyddad folkbokföring samt andra myndigheter och organisationer i frågor som rör behandling av personuppgifter när det gäller personer med skyddad folkbokföring. Vi bedömer att den totala kostnaden kan beräknas till 5 miljoner kronor och att arbetet kan utföras inom ramen för befintliga anslag.

Socialnämnden får en ny roll som behörig att ansöka om skyddad folkbokföring för barn som får vård med stöd av LVU när syftet är att skydda barnet mot båda vårdnadshavarna. Denna ytterligare arbetsuppgift är snarlik det arbete som redan görs i ärenden om LVU och det eventuellt ytterligare arbete som krävs är begränsat. Vi bedömer därför att arbetet inte innebär någon ytterligare kostnad för kommunerna.

Alla myndigheter påverkas av den sekretessbestämmelse vi föreslår till skydd för personer med skyddad folkbokföring. Vi bedö-

mer att Skatteverket bör införa rutiner med en särskild sekretessmarkering för personer som har skyddad folkbokföring. Dessa förslag kommer sannolikt att medföra kostnader för många myndigheter. Det ingår i myndigheternas uppdrag att hantera de sekretessregler som gäller vid varje tidpunkt. Det saknas därför skäl att tillskjuta särskild finansiering. De informationsutbyten som genomförs i dag mellan myndigheter bedömer vi i stort sett kan fortsätta.

Några av våra förslag påverkar inte enbart myndigheter utan även andra aktörer i samhället. Skatteverket ska ge de olika aktörer i samhället som behandlar uppgifter om personer med skyddad folkbokföring stöd. Det kommer att ge förutsättningar för goda rutiner och innebära en säkrare behandling av personuppgifter i samhället.

Sekretess för hotade och förföljda personer

Sekretesskyddet för hotade och förföljda personer stärks genom förslaget att undantaget för beteckning på fastighet och tomträtt i 21 kap. 3 § OSL tas bort.

För Lantmäteriets del påverkar inte förändringen i 21 kap. 3 § OSL den verksamhet som avser fastighetsregistret. Bestämmelsen i 21 kap. 3 § är dock tillämplig när det gäller andra delar av Lantmäteriets verksamhet. Alla system och register inom Lantmäteriet är inte kopplade till personnummer eller sökbara gentemot folkbokföringsregistret. För att öka skyddet för hotade och förföljda personer kan det bli nödvändigt för Lantmäteriet att i viss utsträckning vidta systemförändringar och manuella rutiner. Kostnaderna för detta bedöms inte bli större än att de kan tas inom befintliga ramar.

För Kronofogdemyndighetens del innebär förändringen att uppgift om beteckning på fastighet och tomträtt kan omfattas av sekretess i större omfattning än i dag. Exempelvis så undantas beslut från sekretessen i 34 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL gäller dock även i beslut. I beslut om exempelvis utmätning av fast egendom behöver fastighetsbeteckning finnas med. För det fall sekretess gäller för uppgiften kan detta lösas genom att uppgiften anges i en bilaga till beslutet. Att ta in uppgiften i en

sekretessbilaga förhindrar att uppgiften lämnas ut av misstag. Där-
emot hindrar det inte ett utlämnande till parter och andra som
behöver uppgiften.

Uppgift om fastighetsbeteckning för hotade och förföljda kan
även finnas hos andra myndigheter, exempelvis kommunerna. Ruti-
ner finns redan för att hantera uppgifter som omfattas av 21 kap.
3 § OSL. Rutinerna kan behöva omarbetas för att även omfatta
uppgift om fastighetsbeteckning när den är jämförbar med adress,
men några större förändringar bör det inte vara fråga om.

Möjligheten att genom fastighetsregistret få del av en uppgift
om fastighetsbeteckning kommer inte att påverkas av en ändring i
21 kap. 3 § OSL. En ändring påverkar inte heller möjligheten att få
reda på vem som äger en viss fastighet.

Särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter

Våra förslag innebär en ökad trygghet för hotade och förföljda
personer i de fall en process i domstol inleds. För allmän domstol
innebär förslagen att en kärande som vill inleda en process mot en
svarande vars adressuppgifter är sekretessbelagda i stället kan inleda
processen vid en domstol som inte styrs av svarandens hemvist.
För förvaltningsdomstol innebär förslagen att ett överklagande ska
ske till en domstol som inte styrs av var klaganden är folkbokförd.

Förslagen innebär att processer som i dag är utspridda på olika
domstolar i landet kommer att koncentreras till två domstolar,
Stockholms tingsrätt och Förvaltningsrätten i Stockholm. Antalet
processer vid dessa domstolar kommer att öka. Samtidigt kommer
antalet processer vid övriga domstolar sammantaget att minska i
motsvarande utsträckning. Antalet mål där svaranden eller parten
har sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen torde dock vara
begränsade.

För myndigheternas del kommer överklagandehänvisningarna
att behöva ändras med en upplysning om vart beslut i dessa fall ska
överklagas. Att ändra överklagandehänvisningarna kan innebära
vissa ökade kostnader då systemförändringar kan bli nödvändiga.
Vi bedömer dock att kostnadsökningarna borde vara begränsade
och rymmas inom ramen för nuvarande anslag.

Samordning av arbetet med skydd för förföljda personer

Våra förslag om en sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar och en föreskriftsrätt för Polismyndigheten kommer att medföra att hot- och riskbedömningarna blir bättre, tydligare och mer enhetliga. Arbetet med hot- och riskbedömningar bör också kunna bli effektivare med ändamålsenliga föreskrifter och god samverkan mellan myndigheterna. Våra förslag innebär också bättre förutsättningar för att utveckla och förbättra skyddsinstitutet. Kompetensen hos myndigheterna och andra organisationer som ingår i samverkan kommer att öka. På sikt bedömer vi att det kan innebära effektivare arbetssätt och minskade kostnader.

Polismyndigheten kommer att få ökade kostnader med anledning av förslagen. Vi bedömer att de uppgår till cirka 1 miljon kronor och att kostnaden kan finansieras inom ramen för nuvarande anslag.

Regeringen kommer årligen att få en samlad redovisning av arbetet inom samverkan. Det ger bättre förutsättningar för regeringen att styra, utveckla och effektivisera verksamheten med skydd åt personer.

Genomförande av våra förslag

Alla författningsändringar vi föreslår ska träda i kraft den 1 juli 2016.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagslagen (1991:481)

dels att nuvarande 18 a och 18 b §§ ska betecknas 18 b och 18 c §§,

dels att 16–17 a, 23, 30, 38 och 40 §§ ska ha följande lydelse

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 16 a, 17 b, 17 c och 18 a §§, och närmast före 16 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Skyddad folkbokföring

16 §¹

En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, får vid flyttning medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten (*kvarskrivning*). *Kvarskrivning* kan ske endast efter ansökan från den enskilde.

En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, får vid flyttning medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten (*skyddad folkbokföring*). *Skyddad folkbokföring* kan ske endast efter ansökan från den enskilde.

¹ Senaste lydelse 2011:489.

Kvvarskrivning får medges endast om den enskildes behov av skydd inte kan tillgodoses genom kontaktförbud eller på annat sätt.

Kvvarskrivning får även avse den utsatte personens medflyttande familj.

Skyddad folkbokföring får medges endast om den skyddade folkbokföringen, med hänsyn till den förföljdes person och andra förhållanden, kan förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt.

Skyddad folkbokföring får även avse den utsatte personens medflyttande familj.

16 a §

Utan hinder av 16 § första stycket får skyddad folkbokföring

1. *medges utan att personen flyttar om den skyddade folkbokföringen ändå kan förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt, eller*

2. *ske på annan ort än den gamla folkbokföringsorten om det bedöms öka skyddseffekten.*

17 §²

Kvvarskrivning får medges för högst tre år i taget.

När det inte längre finns skäl för *kvvarskrivning* ska den upphöra.

Ett medgivande om skyddad folkbokföring får begränsas till viss tid.

Om den som har medgetts skyddad folkbokföring anmäler hos Skatteverket att medgivandet inte längre behövs eller om det finns särskilda skäl för det, ska Skatteverket besluta att medgivandet om skyddad folkbokföring ska upphöra att gälla.

Om ett barn har medgetts skyddad folkbokföring efter ansökan av socialnämnden enligt 30 § tredje

² Senaste lydelse 2014:305.

stycket upphör den skyddade folkbokföringen att gälla när vården enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga upphör.

17 a §³

Polismyndigheten och socialnämnden ska på Skatteverkets begäran lämna biträde vid utredning av frågor om *kvarskrivning* eller sekretessmarkering i folkbokföringen.

Polismyndigheten och socialnämnden ska på Skatteverkets begäran lämna biträde vid utredning av frågor om *skyddad folkbokföring* eller sekretessmarkering i folkbokföringen.

17 b §

Skatteverket ska begära biträde av Polismyndigheten vid utredning av frågor om skyddad folkbokföring, om det inte är obehövligt.

17 c §

Skatteverket ska bistå den som har medgetts skyddad folkbokföring vid kontakter med andra myndigheter och i övrigt lämna det stöd som krävs för att den skyddade folkbokföringen ska kunna upprätthållas.

Skatteverket ska i lämplig utsträckning bistå andra myndigheter och organisationer i frågor som rör behandling av personuppgifter när det gäller personer med skyddad folkbokföring.

³ Senaste lydelse 2014:305.

18 a §

För den som har haft ett medgivande att använda fingerade personuppgifter som har upphört enligt 9 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter får, efter ansökan från den enskilde, det fingerade personnumret fastställas som personnummer om det finns särskilda skäl.

23 §⁴

Anmälan enligt denna lag skall göras skriftligen, om inte annat anges.

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket begära att anmälan eller uppgift skall lämnas vid personlig inställelse.

En anmälan eller ansökan enligt denna lag ska göras skriftligt, om inte annat anges.

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket begära att en anmälan, ansökan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse.

30 §⁵

För barn under 18 år ska anmälan enligt 25, 26 första eller andra stycket eller 27 § göras av barnets vårdnadshavare. Barn som har fyllt 16 år har dock rätt att själv göra sådan anmälan.

För barn under 18 år får ansökan enligt 16 § göras av endast en vårdnadshavare, om syftet med ansökningen är att skydda mot den andre vårdnadshavaren.

För barn under 18 år får ansökan enligt 16 § göras av socialnämnden, om barnet bereds vård med stöd av ett lagakraftvunnet beslut enligt 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och syftet med ansökningen är att skydda barnet

⁴ Senaste lydelse 2003:657.

⁵ Senaste lydelse 2010:1843.

1. mot båda vårdnadshavarna eller, om barnet har endast en vårdnadshavare, mot vårdnadshavaren,

2. mot den ena vårdnadshavaren när den andre vårdnadshavaren inte vill eller förmår skydda barnet, eller

3. mot en annan person än vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna när vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna inte vill eller förmår skydda barnet.

38 §⁶

Skatteverkets beslut enligt denna lag överklagas, utom i de fall som avses i andra och tredje styckena, *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets den person, vars folkbokföring beslutet gäller, vid tidpunkten för beslutet var eller, om beslutet avser en ändrad folkbokföringsort, genom det överklagade beslutet blivit folkbokförd.

Beslut att inte folkbokföra en person enligt en anmälan överklagas *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets folkbokföring skulle ha skett om anmälan hade godtagits.

Skatteverkets övriga beslut enligt denna lag överklagas *hos* Förvaltningsrätten i Stockholm.

Skatteverkets beslut enligt denna lag överklagas, utom i de fall som avses i andra och tredje styckena, *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets den person, vars folkbokföring beslutet gäller, vid tidpunkten för beslutet var eller, om beslutet avser en ändrad folkbokföringsort, genom det överklagade beslutet blivit folkbokförd.

Beslut att inte folkbokföra en person enligt en anmälan överklagas *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets folkbokföring skulle ha skett om anmälan hade godtagits.

Skatteverkets övriga beslut enligt denna lag överklagas *till* Förvaltningsrätten i Stockholm.

⁶ Senaste lydelse 2010:1843.

Om uppgift om var en person är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Fjärde stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

40 §⁷

Andra beslut av Skatteverket än som anges i 39 § får överklagas av den person vars folkbokföring beslutet gäller och av det allmänna ombudet hos Skatteverket. Om ett barn står under vårdnad av två vårdnadshavare, får ett beslut om barnets folkbokföring även överklagas av en av dem ensam. Ett beslut om en persons bosättning får även överklagas av en kommun som berörs av beslutet.

Andra beslut av Skatteverket än som anges i 39 § får överklagas av den person vars folkbokföring beslutet gäller och av det allmänna ombudet hos Skatteverket. Om ett barn står under vårdnad av två vårdnadshavare, får ett beslut om barnets folkbokföring även överklagas av en av dem ensam. *Om en socialnämnd har ansökt om skyddad folkbokföring enligt 30 § tredje stycket får beslutet överklagas av nämnden.* Ett beslut om en persons bosättning får även överklagas av en kommun som berörs av beslutet.

En enskilds överklagande av ett beslut om folkbokföring enligt 3–17, 20 och 21 §§ ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag den klagande fick del av beslutet. Beslut i en annan fråga får överklagas av en enskild utan begränsning till viss tid.

⁷ Senaste lydelse 2013:380.

Det allmänna ombudets eller en kommuns överklagande ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

Det allmänna ombudets, *en socialnämnds* eller en kommuns överklagande ska ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

2. Den som har medgetts kvarskrivning enligt 16 § i dess lydelse före den 1 juli 2016 ska från och med den 1 juli 2016 anses ha medgetts skyddad folkbokföring.

3. Vid prövning av överklagande av ett beslut om kvarskrivning enligt 16 eller 17 § i dess lydelse före den 1 juli 2016 ska domstolen tillämpa bestämmelserna i 16 och 17 §§ i dess tidigare lydelse.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter

dels att 1, 8 och 9 §§, ska ha följande lydelse

dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 och 8 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁸

En folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa *eller* frihet kan få medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga (fingerade personuppgifter). Ett medgivande får begränsas till viss tid.

En folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa, frihet *eller frid* kan få medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga (fingerade personuppgifter). Ett medgivande får begränsas till viss tid.

Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får lämnas endast om användningen, med hänsyn till den förföljdes person och andra förhållanden, kan förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt.

Medgivande att använda fingerade personuppgifter får inte lämnas om personen kan beredas tillräckligt skydd genom *kvarterskrivning* enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) *eller på annat sätt*.

Medgivande att använda fingerade personuppgifter får inte lämnas om personen kan beredas tillräckligt skydd *av personuppgifter genom skyddad folkbokföring* enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

⁸ Senaste lydelse 1997:988.

[En person får, utan hinder av tredje stycket, medges fingerade personuppgifter om det finns synnerliga skäl. Vid bedömningen av om det finns sådana skäl ska Polismyndigheten beakta om personens möjligheter till ett självständigt liv under trygga förhållanden påtagligt förbättras med fingerade personuppgifter.]⁹

Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får även ges åt en familjemedlem till en person som avses i första stycket, om personerna varaktigt bor tillsammans.

3 §

I ärenden om fingerade personuppgifter ska andra myndigheter bistå Polismyndigheten med de åtgärder som behövs för att

- 1. skyddet ska ge avsedd effekt,*
- 2. den enskilde ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt, och*
- 3. minska risken för att andra lider rättsförluster med anledning av att personen medgetts användning av fingerade personuppgifter.*

8 §¹⁰

Om den som har fått medgivande att använda fingerade personuppgifter skriftligen anmäler hos Polismyndigheten att medgivandet inte längre behövs eller om det finns *synnerliga* skäl för det, ska Polismyndigheten

Om den som har fått medgivande att använda fingerade personuppgifter skriftligen anmäler hos Polismyndigheten att medgivandet inte längre behövs eller om det finns *särskilda* skäl för det, ska Polismyndigheten

⁹ Det fjärde stycket är inte en del av förslaget, utan visar en tänkbar författningsreglering, om det bedöms lämpligt att utvidga tillämpningen av fingerade personuppgifter, se avsnitt 7.6.2.

¹⁰ Senaste lydelse 2014:672.

besluta att medgivandet att använda fingerade personuppgifter ska upphöra att gälla.

besluta att medgivandet att använda fingerade personuppgifter ska upphöra att gälla.

8 a §

Bestämmelser om att den som har haft fingerade personuppgifter kan förvärva det fingerade namnet och få det fingerade personnumret fastställt finns i 14, 29 a och 35 a §§ namnlagen (1982:670) respektive 18 a § folkbokföringslagen (1991:481).

9 §¹¹

När ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har upphört att gälla ska Polismyndigheten underrätta Skatteverket om detta. Verket ska skyndsamt se till att de fingerade uppgifterna inte längre används inom folkbokföringen. Verket ska göra de ändringar i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som krävs.

När ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har upphört att gälla ska Polismyndigheten underrätta Skatteverket om detta.

Verket ska skyndsamt se till att de fingerade uppgifterna inte längre används inom folkbokföringen. *Det gäller dock inte uppgift om namn om personen har förvärvat detta enligt 14, 29 a eller 35 a § namnlagen (1982:670) eller uppgift om personnummer om*

¹¹ Senaste lydelse 2014:672.

personen har fått detta fastställt enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481). Verket ska göra de ändringar i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet som krävs.

Sedan Polismyndigheten har underrättat Skatteverket om *den enskildes anmälan enligt 8 §* får han eller hon använda de fingerade uppgifterna fram till dess verket har registrerat ändringarna i folkbokföringsdatabasen men inte för tid därefter.

Sedan Polismyndigheten har underrättat Skatteverket om *att ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har upphört* får han eller hon använda de fingerade uppgifterna fram till dess verket har registrerat ändringarna i folkbokföringsdatabasen men inte för tid därefter.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
 2. För den som medgetts fingerade personuppgifter före den 1 juli 2016 gäller 8 § i dess tidigare lydelse fortfarande.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 11 kap. 8 §, 21 kap. 3–4 a och 8 §§, 22 kap. 2 §, 43 kap. 9 § och rubriken närmaste före 22 kap. 2 §, ska ha följande lydelse

dels att det ska införas två nya paragrafer, 21 kap. 3 a § och 22 kap. 2 a §, och närmast före 21 kap. 3 a § och 22 kap. 2 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

8 §

De sekretessbestämmelser som avses i 1–7 §§ ska, med undantag från vad som anges i 7 kap. 3 §, inte tillämpas på en uppgift när det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

De sekretessbestämmelser som avses i 1–7 §§ ska, med undantag från vad som anges i 7 kap. 3 §, inte tillämpas på en uppgift när det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

21 kap.

3 §

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Sekretessen gäller inte heller för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annat liknande register.

Sekretess gäller för uppgift om kopplingen mellan fingerade personuppgifter som en enskild har medgivande att använda enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och den enskildes verkliga personuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretessen gäller inte för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annat liknande register.

Skyddad folkbokföring

3 a §

Sekretess gäller för uppgift som avslöjar eller kan bidra till att avslöja var en person med skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretessen gäller inte för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annat liknande register.

Sekretessen gäller inte heller för andra uppgifter i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

4 §

Sekretessen enligt 3 § första stycket hindrar inte att uppgift om en enskild lämnas till förvaltaren i den enskildes konkurs.

Sekretessen enligt 3 § första stycket *och 3 a § första stycket* hindrar inte att uppgift om en enskild lämnas till förvaltaren i den enskildes konkurs.

Om en myndighet med stöd av första stycket lämnar uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen.

4 a §¹²

Sekretessen enligt 3 § första stycket hindrar inte att uppgift om en enskild lämnas mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, om den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sin brottsbekämpande verksamhet.

Sekretessen enligt 3 § första stycket *och 3 a § första stycket* hindrar inte att uppgift om en enskild lämnas mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, om den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sin brottsbekämpande verksamhet.

8 §

Den tystnadsplikt som följer av 1, 3 och 5 §§ och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 4 § andra stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrund-

Den tystnadsplikt som följer av 1, 3, 3 a och 5 §§ och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som gjorts med stöd av 4 § andra stycket inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrund-

¹² Senaste lydelse 2014:633.

lagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

lagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

22 kap.

Kvarskrivning och fingerade personuppgifter

Skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter

2 §¹³

Sekretess gäller i ärende om *kvarskrivning* enligt folkbokföringslagen (1991:481) och i ärende enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller i ärende om *skyddad folkbokföring* enligt folkbokföringslagen (1991:481) och i ärende enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Underårigs vistelseort

2 a §

Sekretessen enligt 2 § för uppgift om en underårigs vistelseort gäller också i förhållande till den underåriges föräldrar eller annan vårdnadshavare, om socialnämnden ansökt om skyddad folkbokföring för barnet enligt 30 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481).

¹³ Senaste lydelse 2014:304.

43 kap.**9 §**

Får en domstol eller en annan myndighet del av en dom eller ett beslut, vari en domstol har meddelat ett förordnande enligt 8 §, blir den sekretessbestämmelse som förordnandet avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

Får en domstol eller en annan myndighet del av en dom eller ett beslut, vari en domstol har meddelat ett förordnande enligt 8 §, blir den sekretessbestämmelse som förordnandet avser tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte om en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.
 2. Bestämmelsen i 22 kap. 2 § i dess tidigare lydelse gäller fortfarande för personer som förekommer i ärenden om kvarskrivning enligt 16 eller 17 § i dess tidigare lydelse.
 3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för uppgifter i sådana ärenden och i sådan verksamhet där handlingarna omhändertagits för arkivering före denna tidpunkt.

1.4 Förslag till lag om ändring i namnlagen (1982:670)

Härigenom föreskrivs i fråga om namnlagen (1982:670)

dels att 14 och 37 §§ ska ha följande lydelse

dels att det ska införas två nya paragrafer, 29 a och 35 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §¹⁴

Utän hinder av 12 eller 13 § kan, om det finns särskilda skäl, byte ske till ett efternamn som är bildat av faders eller moders förnamn med tillägg av ändelsen son eller dotter eller till ett efternamn som sökanden har burit tidigare utan att ha förlorat det enligt 16–19 §§.

Utän hinder av 12 eller 13 § kan också den som har haft ett medgivande att använda fingerade personuppgifter, som har upphört enligt 9 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter, förvärva det fingerade efternamnet.

I övrigt kan byte till ett efternamn ske utan hinder av 12 eller 13 § endast om det finns synnerliga skäl.

29 a §

Den som har haft ett medgivande att använda fingerade personuppgifter, som har upphört enligt 9 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter, kan genom anmälan till Skatteverket förvärva det fingerade mellan-namnet.

¹⁴ Senaste lydelse 2003:652.

35 a §

Den som har haft ett medgivande att använda fingerade personuppgifter, som har upphört enligt 9 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter, kan genom anmälan till Skatteverket förvärva det fingerade förnamnet.

37 §¹⁵

Beslut av Skatteverket får överklagas *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets klaganden vid tidpunkten för beslutet var folkbokförd.

Beslut av Skatteverket får överklagas *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets klaganden vid tidpunkten för beslutet var folkbokförd.

Om uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Andra stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Om behörig förvaltningsrätt enligt första stycket inte finns, överklagas Skatteverkets beslut *hos* Förvaltningsrätten i Stockholm.

Om behörig förvaltningsrätt enligt första stycket inte finns, överklagas Skatteverkets beslut *till* Förvaltningsrätten i Stockholm.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

¹⁵ Senaste lydelse 2010:10.

1.5 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken att det ska införas en ny paragraf, 10 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

1 a §

Talan ska väckas vid Stockholms tingsrätt om uppgift om var svaranden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsdatabas när talan väcks.

Första stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.6 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om äktenskapsbalken att 14 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Äktenskapsmål tas upp av tingsrätten i den ort där en av makarna har sitt hemvist. Har ingen av dem hemvist här i landet, tas målet upp av Stockholms tingsrätt.

14 kap.

3 §¹⁶

Äktenskapsmål tas upp av tingsrätten i den ort där en av makarna har sitt hemvist. Har ingen av dem hemvist här i landet tas målet upp av Stockholms tingsrätt.

Om en av makarna har hemvist här i landet och om uppgift om var den maken är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, eller om uppgift om var båda makarna är folkbokförda är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, tas målet upp av Stockholms tingsrätt.

Om skyddad folkbokföring har medgetts enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) tillämpas första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

¹⁶ Senaste lydelse 2009:253.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:242) om domstolsärenden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:242) om domstolsärenden

dels att 2 § ska ha följande lydelse

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Om en annan lag än förvaltningslagen (1986:223) innehåller en bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

Om en annan lag än förvaltningslagen (1986:223) innehåller en bestämmelse som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

Första stycket gäller inte vad som sägs i 7 a §.

7 a §

Följer av lag att en ansökan eller ett överklagande ska göras vid tingsrätten i den ort där part är folkbokförd ska, om uppgift om var parten är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, ansökan eller överklagandet göras vid Stockholms tingsrätt.

Första stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.8 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken att 113 kap. 14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

113 kap.

14 §

Ett beslut som rör en person som är bosatt i Sverige överklagas *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet i saken fattades

Ett beslut som rör en person som är bosatt i Sverige överklagas *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet i saken fattades

Om uppgift om personens hemortskommun är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Andra stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Beslut i övriga fall överklagas *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i saken fattades.

Beslut i övriga fall överklagas *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i saken fattades.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.9 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs i fråga om skatteförfarandelagen (2011:1244) att 67 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

67 kap.

7 §

Ett beslut som gäller en fysisk person överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun det år då beslutet fattades.

Om uppgift om personens hemortskommun är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Andra stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring att 49 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

49 §¹⁷

Beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden om rätt till ersättning enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av lagen (1969:93) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. Behörig förvaltningsrätt är den inom vars domkrets klaganden var folkbokförd vid tidpunkten för beslutet. Om han eller hon inte var folkbokförd i Sverige är behörig förvaltningsrätt den inom vars domkrets det första beslutet i saken har fattats.

Om uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Andra stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

¹⁷ Senaste lydelse 2013:96.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor att 95 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

95 §¹⁸

Beslut av en arbetslöshetskassa i ärenden enligt denna lag om rätt till medlemskap, medlemsavgifter och särskild uttaxering får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Behörig förvaltningsrätt är den inom vars domkrets klaganden var folkbokförd vid tidpunkten för beslutet. Om han eller hon inte var folkbokförd i Sverige är behörig förvaltningsrätt den inom vars domkrets det första beslutet i saken har fattats

Om uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Andra stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Arbetslöshetskassans beslut enligt denna lag i andra fall än som avses i första stycket får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

¹⁸ Senaste lydelse 2013:97.

1.12 Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1998:488)

Härigenom föreskrivs i fråga om körkortslagen (1998:488) att 8 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap. 3 §¹⁹

Beslut som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och andra stycket samt beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller tillämplig förordning och som inte rör introduktionsutbildning eller riskutbildning överklagas *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets klaganden är folkbokförd eller, om denne inte är folkbokförd i Sverige, *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets klaganden vistas. Övriga beslut överklagas *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets beslutet meddelades.

Beslut som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och andra stycket samt beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller tillämplig förordning och som inte rör introduktionsutbildning eller riskutbildning överklagas *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets klaganden är folkbokförd eller, om denne inte är folkbokförd i Sverige, *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets klaganden vistas. Övriga beslut överklagas *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets beslutet meddelades.

Om uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Andra stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁹ Senaste lydelse 2009:1353.

Transportstyrelsen får föra talan även till förmån för den enskilda parten.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse att 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Transportstyrelsens beslut att vägra villkorlig återkallelse får överklagas *hos* allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut om att undanröja villkorlig återkallelse får överklagas endast i samband med talan mot det beslut varigenom frågan om körkortsingripande avgörs.

Beslut om begränsningar för förarbehörigheten får inte överklagas.

Transportstyrelsens beslut enligt första stycket eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av tillämplig förordning, överklagas *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets klaganden är folkbokförd

10 §²⁰

Transportstyrelsens beslut att vägra villkorlig återkallelse får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut om att undanröja villkorlig återkallelse får överklagas endast i samband med talan mot det beslut varigenom frågan om körkortsingripande avgörs.

Beslut om begränsningar för förarbehörigheten får inte överklagas.

Transportstyrelsens beslut enligt första stycket eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av tillämplig förordning, överklagas *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets klaganden är folkbokförd.

Om uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

²⁰ Senast lydelse 2009:1355.

Fjärde stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.14 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395) att 6 kap. 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

10 §²¹

Centrala studiestödsnämndens beslut i ärenden om återbetalning av studielån som rör en person som är bosatt i Sverige överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun när beslutet fattades. Beslut i övriga fall överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet i ärendet fattades.

Om uppgift om personens hemortskommun är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Andra stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Med hemortskommun avses den kommun där den fysiska personen var folkbokförd den 1 november året före det år då beslutet fattades. För den som var bosatt eller stadigvarande vistades här i landet under någon del av det år då beslut fattades, men som inte var folkbokförd här den 1 november föregående år, avses med hemortskommun den kommun där den fysiska personen först var bosatt eller stadigvarande vistades.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Centrala studiestödsnämndens beslut skall dock gälla omedelbart, om nämnden inte bestämmer något annat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

²¹ Senaste lydelse 2009:832.

1.15 Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

Härigenom föreskrivs i fråga om vapenlagen (1996:67) att 10 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

1 §²²

Polismyndighetens beslut enligt denna lag som gäller en fysisk person får överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets han eller hon var folkbokförd vid tidpunkten för beslutet.

Om uppgift om var personen är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Andra stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

I övriga fall överklagas beslut enligt denna lag till den förvaltningsrätt inom vars domkrets det första beslutet fattades.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

²² Senaste lydelse 2014:591.

1.16 Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (2012:210)

Härigenom föreskrivs i fråga om yrkestrafiklagen (2012:210) att 6 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

4 §

I fråga om den behöriga myndighetens beslut enligt förordning (EG) nr 1071/2009, denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol gäller följande.

Ett beslut som rör en fysisk person överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen är folkbokförd eller, om denne inte är folkbokförd i Sverige, till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen vistas.

Ett beslut som rör en juridisk person, varmed avses även offentligrättsliga juridiska personer som staten, en kommun, ett kommunalförbund eller ett landsting, överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets företagets eller verksamhetens ledning finns.

Om uppgift om var en fysisk person är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Fjärde stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Beslut i andra fall än som sägs i andra och tredje styckena överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets beslutet meddelades.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.17 Förslag till lag om ändring i taxitrafiklagen (2012:211)

Härigenom föreskrivs i fråga om taxitrafiklagen (2012:211) att 6 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §

I fråga om beslut enligt denna lag, eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol gäller följande.

Ett beslut som rör en fysisk person överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen är folkbokförd eller, om denne inte är folkbokförd i Sverige, till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen vistas.

Ett beslut som rör en juridisk person, varmed avses även offentligrättsliga juridiska personer såsom staten, en kommun, ett kommunalförbund eller ett landsting, överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets företagets eller verksamhetens ledning finns.

Om uppgift om var en fysisk person är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Fjärde stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Beslut i andra fall än som sägs i andra och tredje styckena överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets beslutet meddelades.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:492) om biluthyrning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:492) om biluthyrning att 22 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §²³

Transportstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas *hos* allmän förvaltningsdomstol.

Ett beslut som rör en fysisk person överklagas *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen är folkbokförd eller, om denne inte är folkbokförd i Sverige, *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen vistas. Ett beslut som rör en juridisk person överklagas *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets företagets ledning finns. Beslut i andra fall överklagas *hos* den förvaltningsrätt inom vars domkrets beslutet meddelades.

Transportstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol.

Ett beslut som rör en fysisk person överklagas *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen är folkbokförd eller, om denne inte är folkbokförd i Sverige, *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen vistas. Ett beslut som rör en juridisk person överklagas *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets företagets ledning finns. Beslut i andra fall överklagas *till* den förvaltningsrätt inom vars domkrets beslutet meddelades.

Om uppgift om var en fysisk person är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Tredje stycket gäller inte om personen har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

²³ Senaste lydelse 2009:1359.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.19 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:1020) om redovisningscentraler för taxitrafik

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:1020) om redovisningscentraler för taxitrafik att 29 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §

Tillståndsmyndighetens beslut i frågor om redovisningscentraler får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller Skatteverkets beslut i fråga om föreläggande enligt 24 §.

Ett beslut som rör en fysisk person överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen är folkbokförd eller, om denne inte är folkbokförd i Sverige, till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen vistas. I andra fall överklagas sådant beslut till den förvaltningsrätt inom vars domkrets beslutet meddelades.

Om uppgift om var personen är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet överklagas beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Tredje stycket gäller inte om personen även har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Ett beslut som rör en juridisk person överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets företaget eller verksamhetens ledning finns. I andra fall överklagas sådant beslut till den förvaltningsrätt inom vars domkrets beslutet meddelades.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.20 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)
dels att 12 kap. 10 § ska ha följande lydelse

dels att det ska införas två nya paragrafer, 12 kap. 10 a och
10 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

10 §²⁴

Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet.

Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen. Av 10 kap. 18 a § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt tjuogoett år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar.

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter till Skatteverket
som behövs i ett ärende om
skyddad folkbokföring enligt
16 eller 17 § folkbokföringslagen
(1991:481),

²⁴ Senaste lydelse 2014:761.

2. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning eller polisprogrammet.

3. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning eller polisprogrammet.

10 a §

Av 17 a § folkbokföringslagen (1991:481) framgår att socialnämnden på Skatteverkets begäran ska lämna biträde vid utredning av frågor om skyddad folkbokföring eller sekretessmarkering i folkbokföringen.

10 b §

Av 3 och 5 §§ lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter framgår att socialnämnden

1. i ärenden om fingerade personuppgifter ska bistå Polismyndigheten med de åtgärder som behövs, och

2. på begäran ska lämna Polismyndigheten upplysning om en person som förekommer i ärende enligt den lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.21 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs i fråga om hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) att 3 och 3 b §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²⁵

Varje landsting ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som *är kvarskrivna* enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt ska landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting, i den mån inte annat följer av 17 §. Vad här sagts utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård.

Landstingets ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena.

Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt denna lag och ska därvid ange de särskilda villkor som gäller för överlämnandet. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till en juridisk person eller en enskild individ.

Varje landsting ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som *har skyddad folkbokföring* enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt ska landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting, i den mån inte annat följer av 17 §. Vad här sagts utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård.

²⁵ Senaste lydelse 2014:572.

Landstinget får även träffa överenskommelse med kommun, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att inom ramen för landstingets uppgifter enligt denna lag samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Landstinget ska bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan. Enligt bestämmelser i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser får landstinget delta i finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.

Riksrevisionen får granska sådan verksamhet som bedrivits i samverkan med och delvis finansierats av Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen. Vid en sådan granskning har Riksrevisionen rätt att ta del av de uppgifter som behövs för att granska verksamheten.

3 b §²⁶

Landstinget ska erbjuda dem som är bosatta inom landstinget eller som *är kvarskrivna* enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där,

1. habilitering och rehabilitering,
2. hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning, och
3. tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Landstingets ansvar omfattar dock inte habilitering, rehabilitering och hjälpmedel som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 b §. Landstingets ansvar innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag.

Habilitering eller rehabilitering samt tillhandahållande av hjälpmedel ska planeras i samverkan med den enskilde. Av planen ska planerade och beslutade insatser framgå.

²⁶ Senaste lydelse 2014:822.

Landstinget ska ge den enskilde möjlighet att välja hjälpmedel enligt vad som anges i 7 kap. 2 § patientlagen (2014:821).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.22 Förslag till lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125)

Härigenom föreskrivs i fråga om tandvårdslagen (1985:125) att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §²⁷

Varje landsting ska erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Det samma gäller dem som *är kvarskrivna* enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt ska landstinget verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Tandvård som landstinget självt bedriver benämns i denna lag folktandvård.

Varje landsting ska erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Det samma gäller dem som *har skyddad folkbokföring* enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget. Även i övrigt ska landstinget verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Tandvård som landstinget självt bedriver benämns i denna lag folktandvård.

Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i ett landsting.

Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som landstinget och dess folktandvård ansvarar för enligt denna lag. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till en juridisk person eller en enskild individ.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

²⁷ Senaste lydelse 2014:575.

1.23 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Ett landsting har, om inget annat sägs i denna lag, kostnadsansvar för ersättningar som har bestämts enligt

1. 7, 8 eller 9 § lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller

2. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetsystemen.

Första stycket gäller endast ersättningar som har betalats ut till en patient som vid tiden för den vård ersättningen avser *var*

1. bosatt inom landstinget, eller

2. *kvarskriven* enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistades i landstinget.

Första stycket gäller endast ersättningar som har betalats ut till en patient som vid tiden för den vård ersättningen avser

1. *var* bosatt inom landstinget, eller

2. *hade skyddad folkbokföring* enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistades i landstinget.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.24 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) att 29 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

6 §

Med en persons hemkommun avses i denna lag den kommun som personen är folkbokförd i.

För den som är bosatt i landet utan att vara folkbokförd här avses med hemkommun den kommun som han eller hon stadigvarande vistas i eller, om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun som han eller hon för tillfället uppehåller sig i. Detsamma gäller den som är *kevarskrivnen i en kommun* enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

För den som är bosatt i landet utan att vara folkbokförd här avses med hemkommun den kommun som han eller hon stadigvarande vistas i eller, om han eller hon saknar stadigvarande vistelseort, den kommun som han eller hon för tillfället uppehåller sig i. Detsamma gäller den som *har skyddad folkbokföring* enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Med hemlandsting avses det landsting som hemkommunen hör till.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

1.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet att det ska införas två nya paragrafer, 9 a och 12 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Hemkommunen enligt 29 kap. 6 § skollagen (2010:800) ska snarast underrättas om ett skolpliktigt barn som efter flyttning har medgetts skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

12 b §

Skatteverket ska lämna uppgifter om en person som har skyddad folkbokföring till en myndighet, om myndigheten enligt lag eller förordning får behandla uppgifterna och Skatteverket får lämna ut uppgifterna enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016.

1.26 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) att 5 § och rubriken närmast före 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Föreskrifter med stöd av 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen

Föreskrifter med stöd av 21 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen

5 §²⁸

Sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller inte för uppgifter i följande register:

- bankregistret som förs av Bolagsverket,
- biträdesförbudsregistret som förs av Bolagsverket,
- diarium som avses i 6 § mönsterskyddsförordningen (1970:486),
- diarium som avses i 7 § patentkungörelsen (1967:838),
- diarium som avses i 1 kap. 1 § andra stycket varumärkesförordningen (2011:594),
- EEIG-registret som förs av Bolagsverket,
- europabolagsregistret som förs av Bolagsverket,
- europakooperativsregistret som förs av Bolagsverket,
- filialregistret som förs av Bolagsverket,
- föreningsregistret som förs av Bolagsverket,
- företagsinteckningsregistret som förs av Bolagsverket,
- försäkringsregistret som förs av Bolagsverket,
- försäkringsförmedlarregistret som förs av Bolagsverket,
- mönsterregistret som förs av Patent- och registreringsverket,
- näringsförbudsregistret som förs av Bolagsverket,
- patentregistret som förs av Patent- och registreringsverket,

Sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket *och 3 a § första stycket* offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller inte för uppgifter i följande register:

²⁸ Senaste lydelse 2011:673.

- registret över anknutna ombud enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden som förs av Bolagsverket,
- registret över fysiska personers och dödsboms konkurser som förs av Bolagsverket,
- stiftelseregister som förs av länsstyrelserna, och
- varumärkesregistret som förs av Patent- och registreringsverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016.

1.27 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten

dels att 55 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 9 a och 25 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Polismyndigheten ska senast den 31 mars varje år i en skrivelse till regeringen redogöra för den verksamhet som har bedrivits i samordningen av arbetet med att utvärdera och följa upp verksamheten med skydd för hotade och förföljda personer.

25 a §

Polismyndigheten ska i fråga om myndighetens, Skatteverkets och Åklagarmyndighetens skydd för hotade och förföljda personer ansvara för att samordna arbetet med att utvärdera och följa upp verksamheten, ta fram riktlinjer och metodstöd samt utveckla och informera om hot- och riskbedömningar. Arbetet ska ske i samverkan med Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Länsstyrelsen i Östergötlands län. Andra statliga myndigheter, kommuner och organisationer får bjudas in att delta i samverkan.

55 §

Polismyndigheten får meddela föreskrifter om sådan polisiär verksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten

Polismyndigheten får också meddela föreskrifter om hot- och riskbedömningar i ärenden om skydd för hotade och förföljda personer hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Skatteverket. Föreskrifterna ska beslutas i samråd med de berörda myndigheterna.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016.

1.28 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §²⁹

Skatteverket ska samverka med Kronofogdemyndigheten avseende gemensamt utnyttjande av administrativt och tekniskt stöd inom Skatteverket. Förordning (2011:1549).

Skatteverket ska samverka med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Länsstyrelsen i Östergötlands län i frågor om skydd för hotade och förföljda personer enligt 25 a § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016.

²⁹ Senaste lydelse 2011:1549.

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten att det ska införas en ny paragraf, 2 §, och närmast före 2 § en ny rubrik, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Samverkan

2 §

Åklagarmyndigheten ska samverka med Polismyndigheten, Skatteverket och Länsstyrelsen i Östergötlands län i frågor om skydd för hotade och förföljda personer enligt 25 a § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016.

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion att 6 § ska följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §³⁰

Vissa länsstyrelser har särskilda uppgifter.

1. Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län har uppgifter i fråga om rennäring m.m.

2. Länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län har uppgifter i fråga om fjällförvaltningen i länen.

3. Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län är förvaltande och attesterande myndighet för vissa program inom målet europeiskt territoriellt samarbete inom EU:s strukturfonder enligt rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 och enligt förordningen (2007:14) om förvaltning av EU:s strukturfonder.

4. Länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län är ansvariga för kontroller enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 och enligt förordningen om förvaltning av EU:s strukturfonder.

5. Länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län har uppgifter i fråga om Barentssamarbetet.

6. Länsstyrelsen i Norrbottens län har uppgifter i fråga om valen till Sametingen enligt sametingslagen (1992:1433).

7. Länsstyrelsen i Örebro län prövar frågor om tillstånd att anordna kampsportsmatch och utövar tillsyn enligt lagen (2006:1006) om tillståndspflicht för vissa kampsportsmatcher.

³⁰ Senaste lydelse 2013:981.

8. Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län är ansvariga för viss tillsyn enligt förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

9. Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands, Skåne och Norrbottens län prövar frågor om auktorisation och godkännande samt utövar tillsyn enligt lagen (2010:1933) om auktorisation av delgivningsföretag.

10. Länsstyrelsen i Norrbottens län ska vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840).

11. Länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands och Västra Götalands län ska göra de utredningar om det allmänna fiskeintresset som begärs av andra myndigheter i ansökningsmål enligt 22 kap. miljöbalken.

12. Länsstyrelsen i Stockholms län är centralmyndighet för internationella delgivningsfrågor samt mottagande organ för vissa ansökningar om bistånd med delgivning i Sverige på utländsk begäran.

13. Länsstyrelsen i Östergötlands län ska inom ramen för sitt uppdrag att motverka hedersrelaterat våld och förtryck samverka med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Skatteverket i frågor om skydd för hotade och förföljda personer enligt 25 a § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2016.

2 Uppdraget och utredningsarbetet

2.1 Uppdraget

Vi har i uppdrag att föreslå åtgärder som ger ett förstärkt skydd för hotade och förföljda personers personuppgifter. Direktiven finns i bilaga 1. Följande punkter ingår i vårt uppdrag:

- lämna förslag på hur personer som lever under hot eller förföljelse eller som i övrigt har behov av skydd kan få ett starkare skydd för sina personuppgifter i folkbokföringsregistret
- lämna förslag på hur det kan skapas en mer sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar samt för olika skyddsåtgärder
- lämna förslag på hur reglerna om fingerade personuppgifter kan förändras så att skyddsåtgärden kan medges i något större omfattning än i dag
- ta ställning till om undantaget från sekretesskydd för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt bör slopas eller förändras på annat sätt
- ta ställning till om det bör införas särskilda forumregler, dels i allmän domstol med undantag för familjemål, dels i allmän förvaltningsdomstol för situationer när en part har skyddade personuppgifter
- ta ställning till om det finns ett behov av förändring av sekretessreglerna för att förstärka skyddet för hotade eller förföljda personers adressuppgifter som angetts i en förundersökning

- ta ställning till om någon annan än en vårdnadshavare i vissa fall ska kunna ansöka om skyddsåtgärder för ett barn
- ta ställning till om det finns behov av och i övrigt kan anses lämpligt att Skatteverket, när ett barn medges kvarskrivning, lämnar underrättelse till socialnämnden i den kommun där barnet är bosatt.

Utöver vad som framgår av kommittéförordningens bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar har vi haft i uppdrag att göra följande:

- en noggrann konsekvensanalys av förslagen om ändringar i regler om fingerade personuppgifter
- analysera konsekvenserna för de som har ett berättigat intresse att komma i kontakt med fastighets- och tomträttshavare, om vi föreslår att undantaget i 21 kap. 3 § andra stycket OSL slopas
- redovisa vilka konsekvenser de lämnade förslagen får för barn
- i övrigt bedöma de kostnader och konsekvenser som förslagen kan komma att medföra
- föreslå hur eventuella kostnadsökningar för det allmänna ska finansieras.

2.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med den sakkunnige och experterna. Vi har haft åtta sammanträden, varav sju endagarssammanträden och ett tvådagarssammanträde.

Vi har samrått med Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, utredningen som ska utvärdera 2006 års vårdnadsreform (dir. 2014:84) och utredningen om tvångsvård för barn och unga (dir. 2012:79).

Vi har besökt eller på annat sätt haft möten med Försäkringskassan, Polismyndigheten, Skatteverket och en kvinnojour inom Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks).

Vi har hämtat in uppgifter från andra myndigheter och privata organ som Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Stockholms tingsrätt, Länsstyrelsen i Östergötland, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Stockholms stad, UC AB och Åklagarmyndigheten.

Del A
Bakgrund

3 Skydd för hotade och förföljda personer i dag

3.1 Flera typer av åtgärder

Flera myndigheter medverkar till att skydda personer som riskerar hot eller förföljelse. I detta kapitel beskriver vi kortfattat de åtgärder som finns.

Åtgärderna kan antingen syfta till att minska hotet, det vill säga riktas mot den hotande eller förföljande personen, eller syfta till att minska den enskildes sårbarhet, det vill säga riktas mot den hotade eller förföljda personen. Utöver de åtgärder som riktas mot den hotande eller förföljande personen och som vi redovisar nedan finns straffrättsliga bestämmelser.

Åtgärderna som rikta riktas mot den hotade eller förföljda personen kan syfta till att stödja den enskilde att ändra sin livsföring så att risken för att utsättas för brott minskar. Åtgärderna kan också innebära skyddade personuppgifter eller andra åtgärder av fysiskt, administrativt eller tekniskt slag.

Skyddade personuppgifter finns av tre slag: sekretessmarkering och kvarskrivning som prövas av Skatteverket samt fingerade personuppgifter som prövas av Polismyndigheten.

3.2 Polismyndigheten

3.2.1 Polismyndighetens ansvar

Att skydda hotade personer är i första hand en fråga för Polismyndigheten.¹ Bestämmelser om Polismyndighetens ansvar finns i bland annat polislagen.²

Polismyndighetens arbete syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Detta är ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet. Till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av Polismyndigheten. Av detta följer att Polismyndigheten ska ge den enskilde skydd och annan hjälp om inte andra myndigheter och samhällsorgan har i uppdrag att vidta åtgärder. Polismyndigheten får också bedriva personsäkerhetsarbete enligt förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete.

3.2.2 Åtgärder som riktar sig mot den hotande eller förföljande personen

Polismyndigheten kan övervaka den hotande eller förföljande personen. Detta kan göras mer eller mindre kontinuerligt men vanligt är att det görs vid särskilt kritiska tidpunkter, exempelvis i samband med att den hotande eller förföljande personen frigges från ett fängelsestraff eller framför nya hot mot den hotade eller förföljda personen.

I samband med att den hotande eller förföljande personen delges ett beslut om kontaktförbud, som vi beskriver närmare nedan, genomför Polismyndigheten ofta ett så kallat klargörandesamtal. Avsikten med detta är att den som har belagts med ett kontakt-

¹ Prop. 2005/06:138 Personsäkerhet s. 15.

² 1 §, 2 § 1 och 4 samt 2 a § polislagen (1984:387), förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. samt allmänna råd till 2 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2013:7) om polismyndigheternas lokala personsäkerhetsverksamhet.

förbud ska förstå innebörden av förbudet och vara medveten om att en överträdelse av det är ett brott.³

3.2.3 Åtgärder som riktar sig mot den hotade eller förföljda personen

Polismyndigheten bedriver brottsoffer- och personsäkerhetsarbete som handlar om att stödja och skydda hotade personer och deras anhöriga. Den som utsätts för hot ska känna sig trygg och få professionell hjälp som innefattar skyddsåtgärder med hög kvalitet. Alla skyddsåtgärder utgår från en strukturerad hot- och riskbedömning och anpassas efter individens behov, miljö och situation. Skyddsarbetet innebär en avvägning mellan att ge personer tillräckligt skydd och att göra det möjligt för dem att leva ett så normalt liv som möjligt.⁴ Polismyndigheten ansvarar även för fingerade personuppgifter.

Brottsoffer- och personsäkerhetsarbete

Polismyndighetens brottsoffer- och personsäkerhetsarbete ger i första hand information, stöd och skydd till den hotade eller förföljda personen. Det saknas dock närmare regler om vilka åtgärder som kan vidtas inom detta arbete.

Skyddet till hotade och förföljda personer kan ges på olika sätt. Med undantag för medgivande av fingerade personuppgifter är det framför allt olika typer av fysiska åtgärder och säkerhetshöjande samtal. Polismyndigheten kan exempelvis tillhandahålla en mobil larmtelefon med inbyggd GPS-funktion och inspelningsutrustning som spelar in samtliga ingående och utgående samtal. Polismyndigheten kan också tillhandahålla ett portabelt akustiskt larm som avger ett ljud när det aktiveras.

Polismyndigheten kan även genomföra rondering. Det innebär att poliser ägnar en adress särskild tillsyn. Polismyndigheten kan därutöver erbjuda personskydd. Det innebär att personen åtföljs av

³ Inspektion av polismyndigheternas hantering av det lokala personsäkerhetsarbetet, inspektionsrapport 2012:8, Rikspolisstyrelsen november 2012, s. 14.

⁴ Riktlinjer för polisiära riskanalyser vid våld på individnivå s. 9.

en person, livvakt, exempelvis i samband med transporter till och från en rättegång. Den hotade eller förföljda personen kan vidare byta till ett hemligt telefonnummer och få en anonym e-postadress för att själv minska sin exponering i sociala medier.

I vissa fall tvingas den hotade eller förföljda personen att flytta till en hemlig adress eller till ett skalskyddat boende eftersom en rimlig säkerhetsnivå inte kan upprätthållas i den gamla bostaden. I vissa fall handlar det om en permanent flytt inom landet eller till ett annat land. När det gäller skyddat boende finns en skillnad mellan skyddat boende och hemligt boende. Ett skyddat boende innebär att det finns ett skalskydd, exempelvis förstärkta dörrar och fönster och larm. I ett hemligt boende utgörs skyddet av att den hotade eller förföljande personen inte vet var den hotade eller förföljda personen befinner sig.

Polismyndigheten genomför vidare olika typer av samtal med hotade eller förföljda personer i syfte att stärka skyddet. Ett säkerhetssamtal ger den hotade eller förföljda personen en bild av sin situation, vad denne själv kan göra och vilket stöd som hen kan förvänta sig i övrigt och då särskilt från Polismyndighetens sida. Motiverande samtal ska motivera personer att komma till positiva beslut eller förändra livsstilen. Det kan exempelvis handla om att motivera en person att vittna i en rättegång. När det inte längre finns någon hotbild eller den har minskat kan skyddsåtgärderna avvecklas och i samband med det hålls ett avslutningssamtal. Det samtalet rör varför ärendet avslutats, hur hotbilden ser ut och vad som har gjorts i ärendet.⁵ Det är också möjligt att få en kontaktperson hos Polismyndigheten.⁶

Förordningen om det särskilda personsäkerhetsarbetet

Det finns ett litet antal personer som har ett särskilt stort skyddsbehov. Dessa personer kan få skydd med stöd av förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete.⁷

⁵ Inspektion av polismyndigheternas hantering av det lokala personsäkerhetsarbetet, inspektionsrapport 2012:8, Rikspolisstyrelsen november 2012, s. 11 och 12.

⁶ <https://polisen.se/Om-polisen/Sa-arbetar-Polisen/Skydd-for-hotade/>

⁷ Förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

Skyddet med stöd av förordningen syftar till att enskilda ska våga lämna upplysningar så att ett brott kan utredas och den skyldige dömas samt till att poliser och andra yrkeskategorier ska kunna utföra sitt arbete utan att utsättas för repressalier i form av hot och våld. De åtgärder som kan vara aktuella är, i likhet med vad som ovan anges för brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet, exempelvis flyttning till ett skyddat boende, installerande av larm och hantering av praktiska situationer, exempelvis hjälp med olika myndighetskontakter. Polismyndigheten ska också samarbeta med andra myndigheter och samhällsorgan som berörs.

Bestämmelserna gäller för bevispersoner (misstänkta, tilltalade, målsägande, vittnen och andra som medverkar eller har medverkat i en förundersökning eller rättegång) i vissa typer av mål, personer som lämnar eller har lämnat information som rör viss brottslighet, anställda inom rättsväsendet samt närstående till dessa grupper. Om det finns särskilda skäl kan även andra personer omfattas av bestämmelserna, exempelvis journalister, politiker och andra som är utsatta för allvarliga hot som hot om hedersrelaterade brott och andra hot från närstående.

För att kunna omfattas av förordningen om det särskilda personsäkerhetsarbetet ska det finnas en påtaglig risk för att allvarlig brottslighet riktas mot personens liv, hälsa, frihet eller frid. Person-säkerhetsutredningen, som föreslog bestämmelserna, anförde att det särskilda personsäkerhetsarbetet var tänkt att användas endast som en sista utväg när alla andra åtgärder bedömdes vara otillräckliga. Risken för brottsligt angrepp borde vara kvalificerad. Den skulle vara konkret och ligga nära till hands.⁸

För att en person ska kunna omfattas av bestämmelserna krävs dessutom att denne bedöms kunna följa de villkor som hen kan bli skyldig att följa. Dessutom krävs att andra säkerhetsåtgärder bedöms vara otillräckliga.

För de åtgärder som kan ges med stöd av förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete finns inte någon tidsfrist. I stället finns bestämmelser som innebär att om förutsättningarna för att bedriva särskilt personsäkerhetsarbete för en enskild inte längre finns, ska personsäkerhetsarbetet upphöra.

⁸ Prop. 2005/06:138 Personsäkerhet s. 13 och 14 samt SOU 2004:1 Ett nationellt program om personsäkerhet s. 132.

Det saknas bestämmelser om ansökan när det gäller det särskilda personsäkerhetsarbetet och frågan kan därför tas upp på initiativ av Polismyndigheten. Beslut i ärenden enligt förordningen om det särskilda personsäkerhetsarbetet får inte överklagas.

Fingerade personuppgifter

Fingerade personuppgifter är den starkaste och mest ingripande formen av skyddade personuppgifter och regleras i en särskild lag.⁹

Fingerade personuppgifter innebär att en person får använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga. För att kunna omfattas av åtgärden krävs att personen riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet och att personen inte kan ges tillräckligt skydd genom kvarskrivning eller på annat sätt. Polismyndigheten prövar efter ansökan från den enskilde om det finns förutsättningar att medge fingerade personuppgifter. Kopplingen mellan den verkliga och fingerade identiteten finns endast hos Polismyndigheten.

Vi beskriver fingerade personuppgifter utförligare i kapitel 7.

3.3 Åklagarmyndigheten

3.3.1 Åklagarmyndighetens ansvar

Åklagarmyndigheten ansvarar för åklagarverksamheten i landet.¹⁰ Åklagarens huvudsakliga uppgifter är att leda förundersökningar, att besluta i åtalsfrågor och att föra talan om ansvar för brott vid domstol. Förundersökningsarbetet syftar främst till att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott och om det finns tillräckliga skäl för åtal mot den personen. När en förundersökning avslutats ska åklagaren besluta om åtal ska väckas. Åklagaren för också det allmännas talan inför domstol. En åklagare har även andra särskilda uppgifter exempelvis när det gäller kontaktförbud.¹¹

⁹ Lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

¹⁰ 1 § förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

¹¹ Prop. 2014/15:63 Åklagardatalag s. 22–25.

3.3.2 Åtgärder som riktar sig mot den hotande eller förföljande personen

Kontaktförbud

Kontaktförbud regleras i en särskild lag.¹² Kontaktförbud innebär att en person förbjuds att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en person eller att följa efter denna person. Under vissa förutsättningar kan även kontaktförbud avseende gemensam bostad beslutas. Det finns också utvidgat kontaktförbud som innebär ett förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas. Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud kan få särskilt utvidgat kontaktförbud som innebär ett förbud att uppehålla sig inom ett ännu större område. Särskilt utvidgat kontaktförbud ska som huvudregel förenas med elektronisk övervakning.

Kontaktförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att en person kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera en annan person. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om personen har begått brott mot någons liv, hälsa, frihet eller frid. För att meddela kontaktförbud avseende gemensam bostad, utvidgat kontaktförbud eller särskilt utvidgat kontaktförbud ska ytterligare förutsättningar vara uppfyllda. Ett kontaktförbud får meddelas endast om skälen för ett sådant förbud uppväger det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet ska gälla mot. Ett kontaktförbud omfattar inte kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade. Av praxis följer att risken för brott ska vara klar och konkret.¹³

Kontaktförbud är endast i undantagsfall aktuellt i en situation där parterna inte har eller har haft en nära relation.¹⁴ Åklagarmyndighetens uppfattning är att det kan finnas ett visst utrymme för att meddela kontaktförbud även när det inte funnits någon nära relation mellan parterna. Så kan vara fallet om det finns risk för att den hotande eller förföljande personen begår brott mot, förföljer

¹² Lagen (1988:688) om kontaktförbud.

¹³ NJA 2007 s. 272.

¹⁴ JO diarienummer 6651-2008.

eller på annat sätt allvarligt trakasserar en person som avvisat ovälkomna närmanden eller om personen varit särskilt utsatt, exempelvis en före detta arbetsgivare, en före detta lärare, en politiker eller en annan offentlig person.

Frågor om kontaktförbud tas upp på begäran av den som förbudet avser att skydda eller när det annars finns anledning till det. För utredning av frågor om kontaktförbud får åklagaren anlita biträde av Polismyndigheten. Kontaktförbud ska meddelas för viss tid som varierar mellan två månader och ett år beroende på typ av kontaktförbud. Kontaktförbuden kan förlängas. Beslut om kontaktförbud är i de flesta fall generella och anger inte någon geografisk begränsning för beslutet. Normalt anges personens namn i beslutet, men om personen har bytt namn enligt namnlagen anges det tidigare namnet eller personnumret.¹⁵ Beslut om kontaktförbud kan överklagas till tingsrätt. Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren häva eller ändra ett beslut om kontaktförbud som har meddelats av åklagaren eller domstolen.

Den som bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år.

3.4 Skatteverket

3.4.1 Skatteverkets ansvar

Skatteverket ansvarar bland annat för frågor om folkbokföring. I det ansvaret ingår att pröva rätten till kvarskrivning.¹⁶ Skatteverket har därutöver inte i författning eller regleringsbrev något särskilt uttryckt ansvar för att skydda hotade eller förföljda personer.

¹⁵ Kontaktförbud – en handbok, Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Göteborg, september 2011, uppdaterad juni 2014, s. 22, 32, 35, 36 och 97.

¹⁶ 16 och 34 §§ folkbokföringslagen (1991:481).

3.4.2 Åtgärder som riktar sig mot den hotade eller förföljda personen

Sekretessmarkering

Sekretessmarkering är den minst ingripande formen av skyddade personuppgifter.

Det finns inga särskilda bestämmelser om sekretessmarkering i folkbokföringsverksamheten. Den form av skyddade personuppgifter som kallas för sekretessmarkering grundar sig i stället på de bestämmelser om sekretessmarkering som gäller för alla myndigheter och som syftar till att påminna om behovet av en noggrann sekretessprövning om någon begär ut personuppgifterna, se kapitel 5. Skatteverket har tagit fram särskilda rutiner för handläggning av ärenden om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Syftet med Skatteverkets rutiner är att förhindra att en hotande eller förföljande person med hjälp av personuppgifter lokaliserar en person och utsätter denne för brott, förföljelse eller trakasserier.

Skyddet består i att Skatteverket registrerar en sekretessmarkering som aviseras tillsammans med personuppgifterna till alla myndigheter som får grundläggande personuppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Skatteverkets avsikt med sekretessmarkeringen är att den ska omfatta alla personuppgifter, även uppgifter i de mottagande myndigheternas it-system som kan ge ledning om var en person eller någon närstående till denne kan befinna sig.

En sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen grundar sig på bestämmelsen som innebär att i verksamhet som rör folkbokföring och annan liknande registrering av befolkningen gäller sekretess 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.¹⁷

För att Skatteverket ska registrera en sekretessmarkering krävs att den person ansökan avser eller dennes närstående är utsatt för ett aktuellt och konkret hot i det enskilda fallet.

Vi beskriver Skatteverkets praxis med sekretessmarkering utförligare i kapitel 9.

¹⁷ 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL.

Kvarskrivning

Kvarskrivning är en form av skyddade personuppgifter som har mer ingripande konsekvenser än sekretessmarkering, men mindre ingripande konsekvenser än fingerade personuppgifter. Bestämmelser om kvarskrivning finns i folkbokföringslagen.¹⁸

En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, får vid flyttning medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten (kvarskrivning). För kvarskrivning krävs att behovet av skydd inte kan tillgodoses genom kontaktförbud eller på annat sätt, exempelvis genom sekretessmarkering. Åtgärden beslutas av Skatteverket och innebär att adressen tas bort ur folkbokföringsdatabasen och att personen registreras som ”på församlingen skriven”. Skatteverkets adress anges som en särskild postadress. Bostadsadressen förvaras i ett manuellt register som endast särskilda handläggare vid Skatteverket har tillgång till. Kvarskrivning skyddar endast uppgift om adress och kombineras därför som regel med en sekretessmarkering, se ovan.

Vi beskriver kvarskrivning utförligare i kapitel 8.

3.5 Socialnämnderna

3.5.1 Socialnämndernas ansvar

Socialnämndernas ansvar för hotade och förföljda personer beskrivs i socialtjänstlagen.¹⁹ Socialstyrelsen har dessutom utfärdat föreskrifter och allmänna råd och tagit fram en handbok.²⁰ Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Avsikten med bestämmelsen om kommunens yttersta ansvar är inte att kommunen ska träda i en annan huvud-

¹⁸ 16 och 17 §§ folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁹ 1 kap. 1 §, 2 kap. 1 § och 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453).

²⁰ Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2009:22) om socialnämndens arbete med våldsutsatta kvinnor samt barn som bevittnat våld, Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:4) om våld i nära relationer samt Våld Handbok om socialnämndens ansvar för våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld, Socialstyrelsen juni 2011, s. 85–101.

mans ställe. Det är för att understryka detta som det anges i bestämmelsen att det yttersta ansvaret inte innebär någon inskränkning av det ansvar som andra huvudmän har.²¹

Till socialnämndens uppgifter hör att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialnämnden ska också särskilt beakta att ett barn som har bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvarar för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver.

Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd samt handbok framgår bland annat följande. I ärenden som rör våldsutsatta personer bör socialnämnden utreda bland annat behovet av stöd och hjälp akut, våldets karaktär och omfattning, våldets konsekvenser för den våldsutsatte, hur den våldsutsatte hanterar sin situation, hur den våldsutsattes nätverk ser ut, om den våldsutsatte behöver stöd i sitt föräldraskap och behovet av stöd och hjälp på kort och lång sikt. Utredningen ska ligga till grund för bedömningen av vilka insatser som ska erbjudas. Socialnämnden ska också bedöma risken för ytterligare våld.

Socialnämnden ska erbjuda våldsutsatta personer insatser akut och på kort och lång sikt med utgångspunkt i behovet av skydd, stöd och hjälp.

3.5.2 Åtgärder som riktar sig mot den hotande eller förföljande personen

Om ett barn utsatts för våld eller bevittnat våld bör socialnämnden med utgångspunkt i barnets behov kunna erbjuda insatser till våldsutövande föräldrar och andra våldsutövande vuxna som bor tillsammans med barn. Insatserna bör syfta till att våldet upphör och att våldsutövaren får en ökad förståelse för hur våld påverkar barn. Insatserna kan också syfta till att våldsutövarna förändrar sitt bete-

²¹ Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten s. 524.

ende och upphör med att utöva våld. Insatserna bör genomföras med beaktande av behovet av trygghet och säkerhet hos våldsutsatta och barn som bevittnat våld.

3.5.3 Åtgärder som riktar sig mot den hotade eller förföljda personen

Tillfälligt boende

Socialnämnden ska vid behov erbjuda våldsutsatta personer stöd och hjälp i form av lämpligt, tillfälligt boende som motsvarar den våldsutsattas behov av skydd med utgångspunkt i utredningen och riskbedömningen. Om den våldsutsatta behöver stöd och hjälp i ett skyddat boende bör boendet ha tillräcklig bemanning och tillräckliga skyddsanordningar för att kunna erbjuda skydd mot hot, våld och andra övergrepp. Det boende som erbjuds den våldsutsatta bör vara lämpligt för eventuellt medföljande barn oavsett ålder och kön. Om det skyddade boendet tar emot barn bör det i boendet finnas personal med kunskaper om barns behov.

Råd och stöd

Socialnämnden bör kunna erbjuda våldsutsatta personer stöd och hjälp i form av bland annat information och råd, stödsamtal, hjälp i att ordna stadigvarande boende, stöd i föräldraskap samt hjälp vid kontakt med hälso- och sjukvården och andra myndigheter, exempelvis Polismyndigheten och Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Kronofogdemyndigheten. Hjälpen i kontakter med andra myndigheter kan handla om hur man gör en polisanmälan, möjligheten till målsägandebiträde, möjligheten till besöksförbud, rätten till skadestånd, familjerättens arbete, hur man får skyddade personuppgifter och vilka konsekvenser olika typer av skyddade personuppgifter kan innebära.

Socialnämnden bör också kunna erbjuda förmedling av kontakt med frivilligorganisationer och andra aktörer. Förmedling av kontakt med frivilligorganisationer med flera kan avse kvinno- och brottsofferjourer, trossamfund, intresseorganisationer eller advokat samt information om vad dessa kan erbjuda.

En kontaktperson kan vid behov utses för hjälp i personliga angelägenheter.

Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd kan lämnas med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen.²² När det gäller personer som är våldsutsatta bör socialnämnden ha beredskap för att kunna handlägga ett ärende om ekonomiskt bistånd som är akut. Våld eller andra övergrepp av eller mot närstående kan beaktas i bedömningen av den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd.

Det kan också vara aktuellt med bistånd till olika skyddsåtgärder som extra lås, titthål i ytterdörr och liknande. Det kan även vara nödvändigt att bevilja mobiltelefon för alla medlemmar i hushållet.

Stöd och hjälp till barn

Om ett barn som är våldsutsatt eller som har bevittnat våld är i behov av stöd och hjälp med anledning av våldet, akut eller på kort eller lång sikt, bör socialnämnden bland annat kunna erbjuda barnet råd och stöd, stöd- och behandlingsinsatser samt förmedling av kontakt med frivilligorganisationer och andra aktörer.

²² Socialtjänstlagen (2001:453).

4 Uppgifter i samhället om personer med skyddade personuppgifter

4.1 Skydd av den personliga integriteten

Det är en grundläggande rättighet att skyddas från att få den personliga integriteten kränkt genom att uppgifter om personen registreras med hjälp av automatisk databehandling. Bestämmelser finns i personuppgiftslagen.

Personuppgifter är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet.¹ Det kan exempelvis vara upplysningar om namn, personnummer, födelsedatum, nationalitet, utbildning, familj, anställningsförhållanden, bostadsförhållanden, banktillgodohavanden, fastighets- och bilinnehav samt ekonomiska förhållanden i övrigt. För att skydda människor mot integritetskränkningar innehåller personuppgiftslagen krav på lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för en säker behandling av personuppgifter.²

Bestämmelserna i personuppgiftslagen tillämpas inte om det strider mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller inskränker en myndighets skyldighet att lämna ut allmänna handlingar.³ Bestämmelserna gäller inte heller om någon annan lag eller förordning reglerar en myndighets behandling av personuppgifter.

¹ 3 § personuppgiftslagen (1998:204).

² 31 § personuppgiftslagen (1998:204).

³ 7 och 8 §§ personuppgiftslagen (1998:204).

4.2 Uppgifter i folkbokföringen sprids till myndigheter och privata organisationer

4.2.1 Folkbokföringsuppgifter är viktiga i samhället

Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning och registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden.⁴ Skatteverket ansvarar för folkbokföringen och registrerar uppgifter om bland annat namn, personnummer, adress, fastighet, lägenhet, församling och kommun där en person är folkbokförd, födelsehemort och födelseort samt medborgarskap och civilstånd.⁵ De flesta uppgifter kommer till Skatteverket från andra myndigheter. Den enskilde måste dock själv anmäla bland annat flytt inom, till och från Sverige och ändring av postadress.⁶

Målet för folkbokföringen är att uppgifterna ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.⁷

Uppgifter från folkbokföringen har stor betydelse för både myndigheter och privata företag och andra organisationer. När det gäller myndigheters verksamheter ligger folkbokföringen till grund för ett stort antal rättigheter och skyldigheter som kan vara avhängiga av såväl att en person är folkbokförd som var en person är folkbokförd. Exempelvis avgör folkbokföringsuppgifterna vilken kommun och vilket landsting som ansvarar för en persons tillgång till utbildning samt hälso- och sjukvård. De är också en förutsättning för att få ekonomiska förmåner från bland annat socialförsäkringssystemet. Inom många privata verksamheter används uppgifterna exempelvis som underlag vid kreditupplysningar, kredit- och avbetalningsköp, registrering av medlemskap, prenumerationer samt utthyning.

⁴ 1 § folkbokföringslagen (1991:481).

⁵ 34 § folkbokföringslagen (1991:481) och 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

⁶ 25 och 26 §§ folkbokföringslagen (1991:481).

⁷ Skatteverkets regleringsbrev för 2015, diarienummer Fi2013/2986 och Fi2014/4482 (delvis).

4.2.2 Utlämnande av uppgifter från folkbokföringen till myndigheter

Uppgifter från folkbokföringen sprids elektroniskt enligt särskilda bestämmelser genom Navet (Skatteverkets system för spridning av folkbokföringsuppgifter) till främst myndigheter och genom SPAR till främst övriga delar av samhället.⁸

Navet uppdateras kontinuerligt under dagen allteftersom ärenden registreras i folkbokföringsdatabasen. Myndigheterna kan få del av information på olika sätt. Skatteverket kan dagligen eller veckovis skicka filer med information ur folkbokföringsdatabasen till myndigheterna. Det finns också en möjlighet för myndigheten att via en webbtjänst gå in och se information direkt i Navet.

Det är respektive myndighet själv som avgör, med hänsyn till verksamhetens behov, om den vill ha uppgifter om sekretessmarkerade personer och hur den väljer att hantera dessa uppgifter i sina register. I Navet finns en möjlighet att beställa färre uppgifter för sekretessmarkerade personer eller att helt avstå från dem.

När Skatteverket aviserar folkbokföringsuppgifter för personer med sekretessmarkering till myndigheterna omfattas även själva sekretessmarkeringen. När sekretessmarkeringen tas bort aviseras detta. Sekretessmarkeringen överförs automatiskt till de flesta myndigheter, kommuner, landsting och SPAR, se nedan.

Vid kvarskrivning aviseras en flyttning där personen blivit ”på församlingen skriven” tillsammans med en särskild postadress till Skatteverket. Någon annan särskild markering som visar att personen är kvarskriven aviseras inte.⁹ I princip alla med kvarskrivning har dock även en sekretessmarkering.

⁸ Lagen (2001:182) och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet samt lagen (1998:527) och förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret.

⁹ Navet Avisering av folkbokföringsuppgifter Allmän beskrivning, Skatteverket 3 juni 2014 s. 4–9, 21, 22 och 25 och <http://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/skyddadepersonuppgifter.4.18e1b10334eb8bc80001711.html>

4.2.3 Utlämnande av uppgifter från folkbokföringen till andra än myndigheter

Skatteverket har ett särskilt system – SPAR – för distribution av folkbokföringsuppgifter till främst privata organisationer. SPAR uppdateras varje morgon med uppgifter från folkbokföringen. SPAR erbjuder liknande tjänster som Navet. Det finns också en möjlighet att komplettera ett eget kundregister med uppgift om personnummer.¹⁰

När en person får en sekretessmarkering gallras alla uppgifter om personen i SPAR utom personnummer, sekretessmarkeringen och från vilken dag sekretessmarkeringen gäller. Några uppgifter om personer med sekretessmarkering kan därefter inte aviseras.

4.3 Personuppgifter sprids mellan andra myndigheter och organisationer

Uppgifter om personer lämnas också mellan andra myndigheter, mellan privata organisationer samt mellan myndigheter och privata organisationer.

Behandlingen av personuppgifter hos myndigheter regleras ofta i särskilda författningar. Ett exempel är bestämmelserna i socialförsäkringsbalken som bland annat reglerar möjligheterna för Statens tjänstepensionsverk och CSN att ta del av uppgifter elektroniskt från Försäkringskassan.¹¹ Ett annat exempel är Kronofogdemyndighetens och Tullverkets möjligheter att elektroniskt få del av uppgifter i beskattningsdatasen.¹² Myndigheter får också i vissa fall lämna uppgifter elektroniskt till privata organ, exempelvis till arbetslöshetskassorna och läroanstalter.¹³ Utlämnandena kan innehålla information om personer med skyddade personuppgifter.

¹⁰ <http://www.statenspersonadressregister.se/SPAR-tjanster/Tjanster-i-SPAR.html>

¹¹ 114 kap. 20 och 21 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110).

¹² 2 kap. 8 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

¹³ 114 kap. 21 § socialförsäkringsbalken (2010:110) och 12 § studiestödsdataförordningen (2009:321).

5 Allmänt om offentlighet och sekretess

5.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna har insyn i statens, kommunernas och landstingens verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom handlingsoffentlighet, yttrandefrihet och meddelarfrihet för offentliga funktionärer samt genom domstolsoffentlighet och offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden.

En allmän handling som får lämnas ut ska på begäran, genast eller så snart det är möjligt, tillhandahållas den som önskar ta del av den så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.¹ Begäran att få ta del av en allmän handling prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om inte annat är särskilt föreskrivet. En myndighet får inte efterforska vem det är som begär att få ta del av en allmän handling i större utsträckning än som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns något hinder mot att handlingen lämnas ut.²

En myndighet ska på begäran av en enskild även lämna ut en uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.³ Denna rättighet är emellertid inte en del av offentlighetsprincipen.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa specifika intressen, bland annat intresset att förebygga eller beivra brott och skyddet för enskilds

¹ 2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsordningen (1949:105).

² 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (1949:105).

³ 6 kap. 4 § OSL.

personliga eller ekonomiska intressen.⁴ Bestämmelser med begränsningar finns främst i OSL.⁵

Ett av de historiskt sett äldsta uttrycken för den svenska offentlighetsprincipen är att allmänheten ska ha insyn i de förhandlingar som hålls i domstol. Denna möjlighet till insyn är av central betydelse för rättssäkerheten och för allmänhetens förtroende för rättskipningen. En förhandling vid domstol ska därför vara offentlig.⁶ Förhandlingsoffentligheten får begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som är en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.⁷

5.2 Sekretess

5.2.1 Definitioner av termer i OSL

I OSL finns definitioner av några centrala termer som används i lagen och som vi använder även i denna utredning.⁸

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt. Om OSL anger ett förbud mot att röja en uppgift får uppgiften inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet där den är sekretessreglerad. Bestämmelsen innebär således att även ett olovligt utnyttjande utan att ett röjande äger rum är förbjudet.⁹

En *sekretessreglerad uppgift* är en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess.

En *sekretessbelagd uppgift* är en uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall.

⁴ 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen (1949:105).

⁵ Jämför 1 kap. 1 § OSL.

⁶ 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (1974:152).

⁷ 2 kap. 20 § första stycket 4 och 2 kap. 21 § regeringsformen (1974:152).

⁸ 3 kap. 1 § OSL.

⁹ 7 kap. 1 § OSL och prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag s. 317.

En *sekretessbrytande bestämmelse* är en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar.

En *primär sekretessbestämmelse* är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten.

En bestämmelse om *överföring av sekretess* är en bestämmelse som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten.

En *sekundär sekretessbestämmelse* är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess.

5.2.2 Sekretessens föremål, räckvidd och styrka

En sekretessbestämmelse brukar bestå av tre huvudsakliga förutsättningar för att bestämmelsen ska tillämpas. Det är förutsättningar som anger sekretessens föremål, räckvidd och styrka.¹⁰

Sekretessens föremål och räckvidd

Sekretessens föremål består av de uppgifter som kan hemlighållas med stöd av bestämmelsen och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, exempelvis uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Vad som avses med ”personliga förhållanden” beskriver vi i avsnitt 5.2.3.

En sekretessbestämmelses räckvidd bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av verksamhet eller i en viss typ av ärende eller hos en viss myndighet. En kombination av dessa förut-

¹⁰ Prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag s. 284, 285, 348 och 349 samt prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A s. 79–81.

sättningar kan också förekomma. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. Uppgiften kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer.

Sekretessens styrka

Utgångspunkten för OSL:s utformning har varit att sekretessen inte ska vara mer omfattande än som motiveras av de intressen som sekretessen avser att skydda. De flesta sekretessbestämmelserna är därför utformade på så sätt att någon form av villkor ska vara uppfyllt för att uppgiften ska vara sekretessbelagd. Detta villkor är normalt knutet till en skadeprövning. Denna prövning ska göras med hänsyn till den risk för skada som ett utlämnade av uppgiften kan medföra i det enskilda fallet. Detta åstadkoms lagtekniskt med att sekretessbestämmelserna innehåller rekvisit som anger sekretessens styrka, så kallade skaderekvisit. Skaderekvisiten är antingen raka eller omvända. Om en sekretessbestämmelse saknar skaderekvisit är sekretessen absolut, det vill säga någon skadeprövning ska inte göras. Sekretessbedömningen görs i dessa fall enbart med hänsyn till uppgiftens art.

Rakt skaderekvisit

Vid rakt skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess endast gäller om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Skadeprövningen görs i dessa fall med utgångspunkt i själva uppgiften. Avgörande är om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös är den offentlig. Om uppgiften i stället typiskt sett måste betraktas som känslig är den normalt sett sekretessbelagd.

Konstruktionen med skaderekvisit innebär att frågan om vem som begär ut en uppgift eller ändamålet med en begäran kan få betydelse i vissa fall när sekretessfrågan ska avgöras. Om det exempelvis framgår att den som begär att få ut en uppgift som typiskt sett

bedöms som harmlös kan använda denna för att utsätta personen för trakasserier ska uppgiften i just den situationen anses vara sekretessbelagd. Avsikten är emellertid inte att tjänstemännen normalt ska försöka ta reda på om det finns omständigheter av detta slag. En sådan åtgärd bör bara förekomma om det finns anledning till det, exempelvis om en tjänsteman har fått veta att man från visst håll samlar in uppgifter av det aktuella slaget i illegitimt syfte.

När det gäller uppgifter som typiskt sett bedöms vara känsliga kan omvänt upplysningar om sökandens identitet och om hens avsikt med uppgifterna medföra att det inte längre finns någon anledning att anta att den i sekretessbestämmelsen angivna skadan ska uppkomma.

En del bestämmelser innehåller ett skaderekvisit som skulle kunna sägas vara kvalificerat i den meningen att det krävs särskilt mycket för att sekretess ska gälla. Då talar man om ett kvalificerat rakt skaderekvisit.

Omvänt skaderekvisit

Det omvända skaderekvisitet uppställer sekretess som huvudregel, det vill säga sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde drabbas av någon skada. Ett omvänt skaderekvisit innebär att tillämparen har ett förhållandevis begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär detta att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessregel utan att ha kännedom om mottagarens identitet och dennes avsikter med uppgiften.

5.2.3 Skada och men

Den skada som anges i ett skaderekvisit kan vara av olika slag. När det gäller sekretess till skydd för uppgifter om enskilda används i regel begreppen ”skada” eller ”men”. Vid sekretess till skydd för enskilda avses med begreppet ”skada” enbart ekonomisk skada som vållas av röjandet av uppgift om ekonomiskt förhållande. Med begreppet ”men”, som har getts en mycket vid innebörd, avses olägenhet av icke-ekonomisk eller ekonomisk art som vållas av röjandet av uppgifter om personliga förhållanden. I första hand

åsyftas att någon blir utsatt för andras missaktning om hans personliga förhållanden blir kända. Begreppet ”personliga förhållanden” i OSL har en vidsträckt innebörd. Det innefattar exempelvis uppgifter om en persons hälsotillstånd, ekonomiska förhållanden och adressuppgifter. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan i många fall anses tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger är den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste dock i viss utsträckning kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Enbart det faktum att en person anser att det i största allmänhet är obehagligt att andra vet var hen bor kan exempelvis inte anses innebära men i sekretesslagens mening.

För att en enskild ska lida skada eller men krävs att uppgifterna är hänförliga till en viss individ. Det innebär att man i allmänhet bör kunna lämna ut avidentifierade uppgifter utan risk för skada eller men.¹¹

När sekretessen gäller även för närstående får avgöras från fall till fall vem som är närstående. Utgångspunkten är dock att familjemedlemmar, syskon och föräldrar omfattas.¹²

5.2.4 Hos vem och mot vilka sekretessen gäller

Sekretess gäller hos myndigheter

Förbud att röja eller utnyttja en uppgift gäller i princip endast för myndigheter. Förbudet gäller också för personer som för det allmännas räkning deltagit i en myndighets verksamhet och fått kännedom om uppgiften¹³, för riksdagen och beslutande kommunala församlingar, för bolag med mera där kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande och för vissa andra organ som särskilt pekats ut i OSL.¹⁴ Förbudet gäller alltså i princip inte för privata företag och andra organisationer.

¹¹ Prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag s. 349 och 350 samt prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A s. 83 och 84.

¹² RÅ 2009 ref. 17.

¹³ Vilken anknytning personerna ska ha till det allmänna för att omfattas av förbudet framgår av 2 kap. 1 § andra stycket OSL.

¹⁴ 2 kap. 1–5 §§ OSL och bilagan till OSL.

Otillåtet röjande av en sekretessbelagd uppgift är straffsanktionerat som brott mot tystnadsplikt.¹⁵

Sekretess gäller mot myndigheter och enskilda

En sekretessbelagd uppgift får som huvudregel inte röjas vare sig för enskilda eller för andra myndigheter. Uppgiften får inte heller röjas mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra eller till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer.¹⁶

Sekretess i förhållande till den enskilde själv och till vårdnadshavare

Sekretess till skydd för en enskild gäller inte i förhållande till den enskilde själv, om inte annat anges i OSL. Sekretess till skydd för en enskild gäller, om denne är underårig, även i förhållande till vårdnadshavarna. Sekretessen gäller dock inte i förhållande till vårdnadshavarna, i den utsträckning de har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter. För uppgifter om en underårig gäller dock sekretess i förhållande till vårdnadshavarna för uppgifter som faller utanför vårdnadshavarnas rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter. Sekretessen gäller också om det kan antas att den underåriga lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavarna eller om det anges i OSL.¹⁷

Betydande men kan vara att den underåriga kan skadas allvarligt psykiskt, fysiskt eller på annat sätt om en uppgift lämnas ut. I praktiken innebär det att det i det enskilda fallet ska finnas speciella skäl som tyder på att en uppgift om den underåriga kan komma att missbrukas av vårdnadshavaren i något avsevärt avseende.¹⁸ Ett exempel på när det anges i OSL att sekretess gäller

¹⁵ 20 kap. 3 § brottsbalken (1962:700).

¹⁶ 8 kap. 1–3 §§ OSL.

¹⁷ 12 kap. 1 och 3 §§ OSL.

¹⁸ Prop. 1988/89:67 om sekretessfrågor inom undervisningsväsendet m.m. s. 38.

gentemot vårdnadshavare är att sekretess kan gälla för underårigs vistelseort om denne omhändertagits eller vårdas enligt LVU.¹⁹

Vårdnadshavarens förfogande över sekretess till skydd för den underåriga är dock beroende av barnets ålder och mognad. Ett barn som har fyllt femton år anses normalt själv kunna disponera över sekretess till skydd för sina uppgifter i många fall. Ett exempel är när det äldre barnet själv har lämnat uppgifter till exempelvis läkare eller socialsekreterare. Den underåriga måste i dessa fall efterge sekretessen för att vårdnadshavaren ska kunna ta del av uppgifterna.²⁰

5.2.5 När flera sekretessbestämmelser är tillämpliga

Sekretess följer inte med när en uppgift lämnas till en annan myndighet

Det är en grundläggande princip att sekretess inte automatiskt följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Det beror bland annat på att behovet av och styrkan i en sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet.²¹ Får en myndighet en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, gäller därför sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess. Motsvarande gäller om en myndighet har elektronisk tillgång till en sekretessreglerad uppgift hos en annan myndighet.²²

¹⁹ 26 kap. 1 och 2 §§ OSL.

²⁰ Johanna Schiratzki, Föräldraansvar i välfärdsrätten. Om vårdnad, vårdnadstvister och barnskydd, 2013, s. 85.

²¹ Prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag s. 285 och 315.

²² 7 kap. 2 § OSL.

Den sekretessregel som innebär sekretess ska tillämpas

Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en och samma uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften anses vara offentlig enligt en eller flera bestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde, om inte annat anges i OSL.²³ Av detta följer att det vid konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser är den eller de sekretessbestämmelser enligt vilken uppgiften är sekretessbelagd som har företräde, om inte annat anges i lagen. Det spelar ingen roll om det är konkurrens mellan primära sekretessbestämmelser, mellan sekundära sekretessbestämmelser eller mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser. I samtliga fall är huvudregeln att det är den eller de sekretessbestämmelser enligt vilken uppgiften är sekretessbelagd som har företräde. Det är resultatet av sekretessprövningen som är avgörande och inte skaderekvisitens konstruktion. Undantag från huvudregeln finns i några få bestämmelser. Vid en sekretessprövning behöver en myndighet inte välja att återropa en sekretessbestämmelse, utan kan återropa flera sekretessbestämmelser om uppgiften skulle visa sig vara sekretessbelagd enligt flera av bestämmelserna. Detta är logiskt särskilt om bestämmelserna skyddar olika intressen.²⁴

I vissa fall överförs sekretessen

Det finns ett antal bestämmelser som innebär att om en myndighet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten. Det gäller bland annat för myndigheter som får uppgifter från en mängd andra myndigheter i samband med tillsyn, revision, disciplinansvar och forskningsverksamhet samt för arkivmyndigheter.²⁵

Detsamma gäller även vid direktåtkomst. Om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för

²³ 7 kap. 3 § OSL.

²⁴ Prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag s. 318–320, 327, 328 och 367.

²⁵ 11 kap. 1–3 §§ OSL och prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag s. 328.

automatiserad behandling och en uppgift i denna upptagning är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller dock inte för en uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten.²⁶

Vid överföring av sekretess enligt dessa bestämmelser gäller inte principen ovan att den eller de sekretessbestämmelser enligt vilken uppgiften är sekretessbelagd har företräde. Om det finns en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten ska den tillämpas i stället. Det gäller även om den primära sekretessbestämmelsen ger uppgiften ett svagare skydd. Undantag görs dock för vissa primära sekretessbestämmelser, bland annat sekretessen för adress, telefon med mera för förföljda personer,²⁷ i dessa fall tillämpas huvudprincipen att den eller de sekretessbestämmelser enligt vilken uppgiften är sekretessbelagd har företräde.²⁸ Skälet till detta är att tanken med bland annat sekretessen för adress, telefon med mera för förföljda personer är att de ska komplettera sekretessregleringen och inte försämrade det sekretessskydd som redan finns för uppgifterna.²⁹

En primär sekretessbestämmelse kan normalt tillämpas på uppgifter som myndigheten får från både andra myndigheter och enskilda. En sekundär sekretessbestämmelse kan däremot bara tillämpas på uppgifter som myndigheten får från den utlämnande myndigheten. Den mottagande myndigheten kan således inte tillämpa en sekundär sekretessbestämmelse på uppgifter som den får direkt från enskilda.³⁰

5.2.6 När sekretessbelagda uppgifter kan lämnas ut

Till enskild eller myndighet – partsinsyn

Det finns ett antal bestämmelser som innebär att sekretessen inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en myndighet. Det gäller bland annat om den enskilde som sekretessen ska skydda

²⁶ 11 kap. 4 § OSL.

²⁷ 21 kap. 3 § OSL.

²⁸ 11 kap. 8 § OSL och prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag s. 328.

²⁹ Prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag s. 328.

³⁰ Prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag s. 301 och 302.

samtycker till det.³¹ Det gäller också om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.³²

En enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos en domstol eller en myndighet kan enligt allmänna rättsgrundsatser eller särskilda bestämmelser ha rätt till partsinsyn. I dessa fall gäller som huvudregel att den enskilde eller myndigheten får ta del av handlingar eller annat material i målet eller ärendet. Materialet får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar dock aldrig att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess någon begränsning i en parts rätt att få del av alla omständigheter som läggs till grund för ett avgörande i ett mål eller ärende.³³ Om en myndighet lämnar en sekretessbelagd uppgift till en enskild part får myndigheten göra ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja uppgiften för syften som inte har med målet eller ärendet att göra.³⁴

Till myndighet

Det finns också bestämmelser som innebär att sekretessen inte hindrar att en uppgift lämnas till en myndighet. Det gäller bland annat om uppgiften behövs där för omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer.³⁵ Sekretess hindrar i ett antal utpekade fall och under vissa förutsättningar inte att en uppgift om misstanke om brott och liknande uppgifter lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift

³¹ 10 kap. 1 § OSL.

³² 10 kap. 2 § OSL.

³³ 10 kap. 3 § OSL.

³⁴ 10 kap. 4 § OSL.

³⁵ 10 kap. 16 § OSL.

att ingripa mot brottet.³⁶ Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.³⁷

Utöver dessa bestämmelser finns en generalklausul som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Denna generalklausul gäller emellertid inte vid sekretess enligt vissa särskilt utpekade bestämmelser, bland annat bestämmelser om sekretess i socialtjänsten. Den gäller inte heller om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen.³⁸

Generalklausulen hindrar inte att utbyte av uppgifter mellan myndigheter eller mellan en myndighets olika verksamhetsgrenar sker rutinmässigt även utan särskild författningsreglering. Bestämelsen bygger emellertid på att rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel ska vara författningsreglerat. När rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men ändå kan anses tillräckligt motiverat måste den intresseavvägning, som ska göras enligt generalklausulen, ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Bedömningen kan då göras på ett sätt som liknar den som ska göras vid massuttag.³⁹

Uttalandena om massuttag anger att situationen vid massuttag i viss mån är en annan än vid andra utlämnanden eftersom den berörde tjänstemannen av naturliga skäl inte kan bilda sig en uppfattning om den särskilda skaderisk som kan vara förbunden med en enskild uppgift. Å andra sidan har tjänstemannen alltid kännedom om beställarens identitet och oftast också om dennes avsikt med uppgifterna. Dessa kunskaper i förening med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen bör i de allra flesta fall ge fullt tillräckligt underlag för bedömningen av om sekretessregleringen ska anses hindra ett utlämnande eller inte. De uttalanden som

³⁶ 10 kap. 18 a–24 §§ OSL.

³⁷ 10 kap. 28 § OSL.

³⁸ 10 kap. 27 § OSL.

³⁹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A s. 326 och 327.

gjorts om skadebedömningen vid utlämnandet av en särskild uppgift har i stort sett sin giltighet också i fråga om massuttag.⁴⁰

I samband med att ärende om överlämnande av uppgift till en annan myndighet prövas måste hänsyn tas till om uppgiften blir sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten. Skulle det inte vara så, bör den myndighet som har uppgiften ta hänsyn till detta. Detta gäller särskilt uppgifter som är hemliga med hänsyn till enskilds intressen. Risken för att skada ska uppkomma, om uppgiften lämnas ut till den andra myndigheten, kan då vara så stor att den inte bör lämnas ut.⁴¹

Till enskild

Det finns bestämmelser som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild. En myndighet kan komma fram till att den risk för skada, men eller annan olägenhet som hindrar att en uppgift lämnas till en enskild kan undanröjas genom ett förbehåll. Myndigheten ska då när den lämnar ut uppgifter till den enskilde göra ett förbehåll som inskränker dennes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja.⁴²

5.2.7 Sekretessmarkering

Grundläggande bestämmelser om sekretessmarkering finns i tryckfrihetsförordningen som anger att en anteckning om hinder mot att lämna ut en allmän handling bara får göras på en handling som omfattas av en sekretessbestämmelse. Sekretessbestämelsen ska anges i anteckningen.⁴³

Närmare bestämmelser finns i 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 (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Anteck-

⁴⁰ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A s. 81 och 82.

⁴¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A s. 77 och 89–91.

⁴² 10 kap. 14 § första stycket OSL.

⁴³ 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen (1949:105).

ningen ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum då anteckningen gjordes och den myndighet som har gjort anteckningen.⁴⁴ Det finns ingen skyldighet att göra en sekretessmarkering.

En sekretessmarkering innebär inte något bindande avgörande av sekretessfrågan.⁴⁵ En handling med en sekretessmarkering kan mycket väl vara offentlig, medan en handling utan en sekretessmarkering kan vara hemlig.⁴⁶ En sekretessmarkering tjänar alltså bara som en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning om någon begär ut handlingen. Något hinder mot att komplettera de uppgifter som ska anges i sekretessmarkeringen finns inte. Det kan ibland vara lämpligt att anteckna vilken befattningshavare som har sekretessmarkerat handlingen. Om de uppgifter som kan antas omfattas av sekretess bara förekommer i lätt avgränsbara avsnitt i handlingen kan det vara lämpligt att precisera detta i anteckningen. Inget hindrar heller att en sekretessmarkering förses med en precisering av vilka uppgifter som bedöms omfattas av sekretess, exempelvis uppgift om en målsägandes identitet.⁴⁷

För hotade och förföljda personer har det utvecklats en särskild ordning för sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen som beslutas av Skatteverket, se kapitel 9.

5.2.8 Sekretess i domstolar

Primära och sekundära sekretessbestämmelser som gäller i domstol

Om en sekretessbestämmelse gäller för en uppgift i en viss typ av ärende eller i en viss typ av verksamhet och ett beslut av en myndighet i ett sådant ärende eller i en sådan verksamhet överklagas hos en förvaltningsdomstol, ska sekretessbestämmelsen tillämpas som om den vore en primär sekretessbestämmelse även hos förvaltningsdomstolen vid handläggning av målet.⁴⁸ Bestämmelsen gäller enbart i mål som inletts genom överklagande och endast i förvalt-

⁴⁴ 5 kap. 5 § första stycket OSL.

⁴⁵ JO 1993/94 s. 509.

⁴⁶ RÅ82 Ab215.

⁴⁷ Prop. 1977/78:38 om ändring i lagen (1973:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, m.m. s. 40.

⁴⁸ 43 kap. 1 § OSL.

ningsdomstol, inte i allmän domstol. Det finns utöver denna bestämmelse även andra bestämmelser som innebär att vissa specifika primära sekretessbestämmelser blir tillämpliga hos domstolar.

Får en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från en domstol eller en annan myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande domstolen. Denna sekretessbestämmelse ska dock inte tillämpas om det finns en annan primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften hos myndigheten. Detta innebär att en primär sekretessbestämmelse alltid går före en överförd sekretess enligt denna bestämmelse, oberoende av om den innebär svagare eller starkare sekretess. Denna princip gäller dock inte för vissa primära sekretessbestämmelser, bland annat bestämmelsen om sekretess för adress och telefonnummer med mera.⁴⁹ Om både bestämmelsen om sekretess för adress och telefonnummer med mera och en bestämmelse om överförd sekretess gäller tillämpas huvudregeln som innebär att den bestämmelse som innebär sekretess ska tillämpas.⁵⁰ Dessa bestämmelser om överföring av sekretess gäller för både allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar och innebär att sekretessbestämmelsen blir tillämplig som en sekundär sekretessbestämmelse hos domstolen. Hos förvaltningsdomstolarna har bestämmelsen främst betydelse för uppgifter som domstolen får från andra myndigheter än den myndighet vars beslut har överklagats till domstolen.

Vissa specifika bestämmelser om sekretess tillämpas dock, med undantag från vad som anges ovan, inte hos en domstol i deras rättskipande eller rättsvårdande verksamhet.⁵¹

Sekretess under och efter domstolsförhandling

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör, med vissa begränsade undantag, att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften läggs fram vid en offentlig för-

⁴⁹ 21 kap. 3 § OSL.

⁵⁰ 43 kap. 2 § OSL och Eva Lenberg med flera, Offentlighets- och sekretesslagen En kommentar, version den 1 juli 2014, kommentaren till 43 kap. 2 § OSL.

⁵¹ 43 kap. 3 § OSL.

handling i samma mål eller ärende.⁵² Denna bestämmelse gäller hos både allmän domstol och förvaltningsdomstol.

Möjligheterna att hålla en förhandling inom stängda dörrar på grund av sekretess är större hos en förvaltningsdomstol än hos en allmän domstol. För allmän domstol gäller att om det kan antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram en uppgift, för vilken gäller sekretess hos domstolen, får domstolen, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, besluta att förhandlingen i den del som rör uppgiften ska hållas inom stängda dörrar.⁵³ För att en förhandling i en förvaltningsdomstol ska få hållas inom stängda dörrar är det tillräckligt att det vid förhandlingen kan antas läggas fram uppgifter för vilka sekretess gäller hos domstolen.⁵⁴ Något krav på att det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgifter hålls hemliga finns alltså inte.

Om en uppgift läggs fram vid en förhandling inom stängda dörrar, är sekretessbestämmelsen tillämplig även under domstolens fortsatta handläggning av målet eller ärendet, om domstolen inte beslutar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig fortsätter dock sekretessbestämmelsen att vara tillämplig endast i den utsträckning domstolen i domen eller beslutet har beslutat om det.⁵⁵

Sekretess för uppgifter i domar och beslut

Även när det gäller domar och beslut ger OSL uttryck för den vikt som lagstiftaren har fäst vid att domstolens verksamhet ska vara tillgänglig för allmänhetens insyn. Insynsintresset anses av rätts-säkerhetsskäl särskilt stort när det gäller utgången i ett mål eller ärende.

En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ett ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att vara tillämplig i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i en dom eller ett annat beslut i samma mål eller ärende.⁵⁶ Detta brukar kallas för offentlighetsdopet och gäller både allmän

⁵² 43 kap. 5 § första stycket OSL.

⁵³ 5 kap. 1 § andra stycket RB.

⁵⁴ 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁵⁵ 43 kap. 5 § andra stycket OSL.

⁵⁶ 43 kap. 8 § första stycket OSL.

domstol och förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte om domstolen i domen eller beslutet har beslutat att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även i fortsättningen.⁵⁷

Denna prövning är fristående i förhållande till den prövning domstolen gör när den överväger om hela eller delar av en förhandling ska hållas inom stängda dörrar.

Förordnande om att en sekretessbestämmelse ska fortsätta att vara tillämplig får som huvudregel inte omfatta domslutet eller motsvarande del av ett annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Rör målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av ett annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller om det råder andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig.⁵⁸ I förarbetena har det förutsatts att domstolarna ska vara restriktiva med att utnyttja möjligheten att besluta om fortsatt sekretess för uppgifter i domar och beslut.⁵⁹

Möjligheterna för domstolarna att sekretesskydda en parts personuppgifter i domar och beslut är inte helt klara. En fråga är om den enskildes identitet anses vara en del av (dom)slutet. Praxis när det gäller hanteringen av personuppgifter i domar och beslut skiljer sig åt. En parts identitet är inte detsamma som partens namn eller adress. Det kan vara fullt tillräckligt och många gånger lämpligt att i vissa fall ange endast partens personnummer som identitetsuppgift i domen. Det kan exempelvis gälla om personen har skyddade personuppgifter. Något särskilt sekretessförordnande krävs då inte för att skydda namn- eller adressuppgiften i domen eller beslutet.⁶⁰

När uppgifter i en domstols dom eller beslut omfattas av sekretess använder sig domstolarna ofta av en så kallad sekretessbilaga. Domen eller beslutet innehåller då alla uppgifter som är offentliga, medan bilagan innehåller de uppgifter som domstolen bedömer kan vara sekretessbelagda.

⁵⁷ 43 kap. 8 § andra stycket OSL.

⁵⁸ 43 kap. 8 § tredje stycket OSL och Ds 2014:33 Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden s. 26 och 27.

⁵⁹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A s. 102 och 309.

⁶⁰ Sigurd Heuman m.fl. Sekretess m.m. hos allmän förvaltningsdomstol, andra upplagan, s. 48.

5.2.9 Allmänt om insynsintresset

När det finns ett sekretessbehov som inte täcks av befintliga sekretessbestämmelser ska det prövas om nya sekretessbestämmelser bör införas. I sådana fall ska en avvägning mellan insynsintresset och sekretessintresset göras för att se vad som väger tyngst. Allmänintresset av insyn kan variera beroende på vilken verksamhet det är. En avvägning mellan sekretessintresset respektive insynsintresset för en och samma uppgift kan därför falla ut olika hos olika myndigheter respektive i olika verksamheter hos en och samma myndighet.⁶¹

Det finns uttalanden om insynsintresset som gäller domstolarnas verksamhet där insynsintresset är särskilt starkt. Det fästs sedan gammalt stort avseende vid att domstolarnas rättskipande verksamhet i så hög grad som möjligt ska vara föremål för offentlig insyn. Offentligheten bidrar till att stärka enskildas rättssäkerhet och allmänhetens förtroende för rättskipningen. Utgångspunkten måste därför vara att domstolsförandet i största möjliga utsträckning ska präglas av offentlighet och insyn. Ett sådant synsätt kommer även till uttryck i regeringsformen där det slås fast att domstolsförhandlingar som huvudregel ska vara offentliga.⁶² Sverige har även en folkrättslig förpliktelse att säkerställa ett offentligt domstolsförande.⁶³

Samtidigt måste det beaktas att en långtgående offentlighet i dessa sammanhang kan medföra skador på andra beaktansvärda intressen. Det kan röra sig om både enskilda och allmänna intressen. När det gäller enskilda intressen måste offentligheten i domstol vägas mot exempelvis rätten till skydd för privat- och familjeliv.⁶⁴ En långt driven offentlighet kan medföra en risk för att domstolarna av integritetsskäl låter bli att i sina avgöranden närmare gå in på vissa uppgifter som är av betydelse i målet. En sådan utveckling kan vara till skada för de rättssökande, som har ett starkt intresse av att domstolarna lämnar helt klarläggande motiveringar till sina avgöranden.⁶⁵

⁶¹ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A s. 74–76.

⁶² 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (1974:152).

⁶³ Artikel 6.1 Europakonventionen.

⁶⁴ Artikel 8 Europakonventionen.

⁶⁵ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A s. 102 och 103.

En annan utgångspunkt bör vara den grundläggande principen i ett rättssamhälle att enskilda ska vara tillförsäkrade ett skydd mot hemliga frihetsberövanden och mot att deras rörelsefrihet på annat sätt begränsas utan offentlig insyn. Hemliga beslut om sådana ingrepp i enskildas rörelsefrihet bör som huvudregel inte förekomma. Denna princip gäller oavsett om beslutet om ingrepp är av administrativ eller straffprocessuell karaktär.⁶⁶

Insynsintresset är stort när det gäller det allmännas förvaltning i allmänhet för att allmänheten ska kunna bedöma om skattemedlen används på ett lagenligt och ansvarsfullt sätt. Detta insynsintresse avser emellertid inte alltid primärt uppgifter om de enskilda personer som är parter eller av annan anledning nämns i ärendena.

5.3 Andra utredningsförslag

5.3.1 Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden

En utredning från Justitiedepartementet har föreslagit vissa ändringar i bestämmelserna om offentlighet och sekretess för domstolens domar och beslut.⁶⁷ Förslagen bereds för närvarande inom departementet.

Utredningen har föreslagit en precisering av offentlighetsdopet för uppgifter som tas in i en dom eller ett annat beslut. Förslaget innebär att, utöver domar och slutliga beslut, ska även vissa icke slutliga beslut omfattas. Det rör sig om sådana beslut som innebär att en tvångs- eller säkerhetsåtgärd riktas mot någon enskild eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla för frågan i målet eller ärendet.

Utredningen har vidare föreslagit att med undantag från offentlighetsdopet ska en domstol besluta om fortsatt sekretess för en uppgift om den bedömer att intresset av sekretess för uppgiften väger väsentligt tyngre än intresset av offentlighet. Vid bedömningen ska särskild vikt läggas vid intresset av offentlighet för uppgift om domstolens överväganden vid sin prövning, om resultatet av prövningen och om identiteten på någon som en anklagelse för

⁶⁶ Ds 2014:33 Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden s. 41 och 42.

⁶⁷ Ds 2014:33 Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden s. 40–53 och 62.

brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks genom avgörandet.

Utredningen har slutligen föreslagit att den gällande särregleringen för uppgift i domslut eller motsvarande del av annat beslut tas bort. Förslaget innebär enligt utredningen att det för domstolarna inte ska råda någon tvekan om att det i vissa situationer är möjligt att besluta om fortsatt sekretess för identitetsuppgifter. Ett exempel då det bör vara möjligt att besluta om fortsatt sekretess är när det gäller målsägandens identitet i vissa mål om sexualbrott.

Utredningen har dock bedömt att i mål och ärenden som gäller anklagelse mot någon för brott måste insynsintresset anses vara mycket stort. Uppgift om vem staten anklagar för brott bör som huvudregel vara offentlig. En stor restriktivitet måste därför iaktas när det gäller beslut om fortsatt sekretess i sådana fall. Samma restriktivitet bör iaktas i mål och ärenden som gäller frihetsberövanden eller andra inskränkningar i rörelsefriheten. Beslut som innebär att någon frihetsberövas eller tvingas utstå andra inskränkningar i rörelsefriheten bör av rättssäkerhetsskäl vara offentliga om inte tunga skäl talar för motsatsen.⁶⁸

Med hänsyn till det stora insynsintresset för uppgift om identiteten på någon som en anklagelse för brott har riktats mot eller vars rörelsefrihet inskränks, har utredningen föreslagit att det ska framgå av OSL att domstolen vid sin bedömning ska lägga särskild vikt vid intresset av offentlighet för en sådan uppgift. Att särskild vikt ska läggas vid intresset av offentlighet för en viss uppgift innebär inte att beslut om fortsatt sekretess aldrig får fattas. Domstolen kan exempelvis vid sin avvägning göra bedömningen att identitetsuppgifter för någon som lever under allvarligt hot bör hemlighållas.

Utredningen har vidare bedömt att hos förvaltningsdomstolarna bör intresset av att skydda sådana uppgifter som kan röja identiteten på en enskild som är hotad eller förföljd, exempelvis i ett migrationsmål, normalt anses väga väsentligt tyngre än intresset av offentlighet.

⁶⁸ Prop. 2003/04:93 Några frågor om sekretess, m.m. s. 69.

6 Bestämmelser som rör barn

6.1 Barns vårdnadshavare

Var och en har enligt internationella regler rätt till skydd för sitt familjeliv. En myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till bland annat skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Det finns en stor självständighet för varje land att bestämma i frågor om vårdnad. Europadomstolen utövar dock striktare kontroll när konventionsstaterna begränsar vårdnaden, exempelvis genom umgängesrestriktioner och andra åtgärder som medför att relationen mellan barn och föräldrar inskränks.

Eftersom både barn och föräldrar har rätt till privat- och familjeliv enligt Europakonventionen kan intressena hamna i konflikt med varandra. I dessa fall ska det göras en rimlig avvägning mellan barnets och föräldrarnas intressen. Europadomstolen ställer krav på att vad som är bäst för barnet utreds noggrant. Myndigheternas beslut måste vara underbyggda med behövlig information och föräldern måste ges möjlighet att ta tillvara sina intressen i beslutsprocessen.¹

Ett barn står enligt svenska regler fram till arton års ålder under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. En vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter och ska se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran uppfylls.²

Utgångspunkten är att båda föräldrarna ska vara vårdnadshavare för barnet. Gemensam vårdnad innebär att föräldrarna tillsammans utövar rättigheter, skyldigheter och ansvar i förhållande till barnet. Det gäller även en vårdnadshavare som inte bor tillsammans med

¹ Artikel 8 Europakonventionen och Europadomstolens dom i Strömblad mot Sverige, ansökan nummer 3684/07, den 5 april 2012, punkterna 48–53 och 75–77.

² 6 kap. 1, 2 och 11 §§ föräldrabalken (1949:381).

barnet. Om den ene vårdnadshavaren på grund av frånvaro, sjukdom eller annan orsak inte kan ta del i beslut om vårdnaden, får emellertid den andre bestämmanderätt i beslut som inte utan olägenhet kan skjutas upp. Den andre vårdnadshavaren får dock inte ensam fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.³ Det är få beslut som en vårdnadshavare formellt kan fatta ensam vid gemensam vårdnad. Föräldrarna är gemensamt vårdnadshavare för cirka 90 procent av alla barn.⁴

Det finns en mängd undantag som medger att vårdnaden kan utövas av endast en av föräldrarna. Om en förälder vid utövandet av vårdnaden om ett barn gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling ska vårdnaden ändras. Även mindre allvarliga skäl kan ligga bakom enskild vårdnad, nämligen om föräldrarna saknar förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet eller om båda föräldrarna motsätter sig gemensam vårdnad. Föräldrar kan också komma överens om att någon av dem ensam ska ha vårdnaden.

Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet när det gäller vårdnad ska det fästas avseende särskilt vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa samt barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Om en förälder utsätter barnet eller någon annan i familjen för våld, trakasserier eller andra kränkningar, är det i de allra flesta fall bäst för barnet att den föräldern inte får del i vårdnaden. Detsamma gäller om en förälder har dödat eller försökt döda den andra föräldern eller om barnet har utsatts för sexuella övergrepp. Om det finns en risk för exempelvis övergrepp talar det alltså emot gemensam vårdnad. Inte bara övergrepp direkt riktade mot barnet utan även övergrepp mot exempelvis den andra föräldern eller syskon i familjen kan leda till att barnet far illa.⁵

³ 6 kap. 13 § föräldrabalken (1949:381).

⁴ Johanna Schiratzki, *Föräldransvar i välfärdsrätten. Om vårdnad, vårdnadstvist och barnskydd*, 2013, s. 95–96.

⁵ 6 kap. 2 a och 5 §§ föräldrabalken (1949:381) samt Gösta Walin och Staffan Vängby, *Föräldrabalken*, 1 januari 2012, kommentaren till 6 kap. 2 a och 5 §§.

Som regel är vårdnadshavaren även förmyndare för barnet och förvaltar barnets tillgångar.⁶ Föräldrar i egenskap av vårdnadshavare och förmyndare är som regel barnets ställföreträdare och företräder barnet i juridiska processer. Även en förälder som inte är vårdnadshavare har rätt att föra talan i frågor om vårdnad, boende och umgänge.⁷ Möjligheten att utse en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare behandlar vi i avsnitt 6.5.

6.2 Barns umgänge med föräldrar

Av internationella regler följer att föräldrar och barn har en ömsesidig rätt till umgänge med varandra. En myndighetsåtgärd som hindrar eller inskränker utövandet av denna rättighet innebär ett ingrepp i rätten till familjeliv och måste därför uppfylla kraven i Europakonventionen. Rätten är möjlig att inskränka om det står i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom inskränkningen. Föräldrar kan inte kräva ett umgänge om det kan skada barnets hälsa eller utveckling. Det innebär att barnets bästa har företräde före föräldrarnas rätt till familjeliv.⁸

Enligt svenska regler har barn rätt till umgänge med den förälder som barnet inte bor tillsammans med, men inte någon skyldighet att umgås. Föräldern har däremot inte någon motsvarande rätt till umgänge.⁹

Utgångspunkten för reglerna om umgänge är att det är viktigt att barnet har kontakt med båda föräldrarna, även om dessa inte bor tillsammans. Det innebär dock inte att det alltid är bäst för barnet att umgås med den förälder som det inte bor tillsammans med. Ibland kan det vara bäst för barnet om något umgänge inte alls äger rum eller om umgänge kommer till stånd först när barnet nått en mogen ålder. Ett barn måste ha en absolut rätt att inte själv bli utsatt för våld, övergrepp eller annan kränkande behandling. Det är också väl belagt att det innebär en risk för barnets psykiska hälsa att tvingas se eller höra våld i hemmet. Barn känner ofta skuld

⁶ 9 kap. och 12 kap. 1 § föräldrabalken (1949:381).

⁷ 6 kap. 2 a och 15 §§ föräldrabalken (1949:381) samt NJA 2003 s. 372.

⁸ Europadomstolens dom i Levin mot Sverige, ansökan nummer 35141/06, den 15 mars 2012, punkterna 57–69 och Europadomstolens dom i Elsholz mot Tyskland, ansökan nummer 25735/94, den 13 juli 2000, punkterna 50–53.

⁹ 6 kap. 2 a och 15 §§ föräldrabalken (1949:381) samt NJA 2003 s. 372.

för våldet och för att inte kunna ingripa till skydd för den som är direkt utsatt. Barn kan också uppleva stark oro för att drabbas av likartade övergrepp. Även lindrigare våld kan uppfattas som allvarligt. I sådana fall kan umgänget vara direkt skadligt för barnet. Frågan om umgänge ska avgöras efter en individuell prövning med utgångspunkt i vad som är bäst för barnet. Om det finns en risk att barnet kommer att fara illa, bör detta väga tungt i den helhetsbedömning av samtliga omständigheter som ska göras. Prövningen kan mynna ut i att något umgänge inte alls bör äga rum. I andra fall kan bedömningen innebära att ett umgänge visserligen är bäst för barnet men att det bör ske i särskilda former, exempelvis i närvaro av en kontaktperson. Det måste dock bli beroende av en individuell prövning, där det avgörande är vad som är bäst för barnet.

Barnet kan behöva umgängesstöd vid hämtning och lämning, om det behövs för att det ska slippa uppleva konfliktfyllda konfrontationer mellan föräldrarna. Barnet kan också behöva umgängesstöd om det av någon anledning känner en oro över umgänget. Ett exempel när ett barn kan ha behov av umgängesstöd kan vara att det finns anledning att anta att umgängesföräldrarnas omsorgsförmåga brister. Stor hänsyn måste tas till barnets vilja.¹⁰

6.3 Barns rättigheter och bestämmanderätt

Barnkonventionen behandlar bland annat barns rätt till skydd mot att utsättas för vissa brott samt rätt till hälso- och sjukvård, social trygghet och utbildning. Konventionen innehåller fyra grundläggande och vägledande principer som alltid ska beaktas i frågor som rör barn: alla barn har samma rättigheter och lika värde, barnets bästa ska beaktas vid alla beslut, alla barn har rätt till liv och utveckling och alla barn har rätt att säga sin mening och få den respekterad. Barnets bästa ska komma i främsta rummet för föräldrarna.¹¹

Vårdnadshavaren ska enligt svenska regler i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets syn-

¹⁰ 6 kap. 2 a, 15 och 15 c §§ föräldrabalken (1949:381) samt Gösta Walin och Staffan Vängby, Föräldrabalken, 1 januari 2012, kommentaren till 6 kap. 2 a, 15 och 15 c §§.

¹¹ Artikel 2, 3, 6, 12 och 18 Barnkonventionen.

punkter och önskemål.¹² Den fråga det gäller kan i vissa fall vara av den art att det ter sig naturligt att barnet får bestämma själv utan att vårdnadshavaren lägger sig i saken. Det gäller framför allt i enkla och vardagliga frågor.¹³ I takt med att barnet blir äldre får barnet fler självständiga rättigheter och ett utökat ansvar. Bestämmanderätten kan vara knuten till att barnet uppnår en viss ålder eller till att barnet uppnått en viss mognad och erfarenhet.

Barn har vissa begränsade möjligheter att föra sin egen talan inför myndigheter och domstolar. Barn över femton år kan föra sin talan i mål enligt LVU, se avsnitt 6.4. Vid femton års ålder kan barn även själva ansöka om en insats enligt socialtjänstlagen och öppna insatser kan inte längre beslutas mot barnets vilja. Det finns också en möjlighet för socialnämnden att besluta om öppna insatser utan vårdnadshavarens samtycke. Skälet till det är bland annat att en tidsenlig syn på barn som kompetenta individer motiverar att barn som är femton år eller äldre ska ha större bestämmanderätt när det gäller bistånd, oberoende av vårdnadshavarens samtycke.¹⁴

I alla beslut som rör vårdnad och umgänge ska barnets bästa vara avgörande. Detta innebär att det inte finns några andra intressen som kan gå före barnets bästa, exempelvis rättvisa mellan föräldrarna eller en förälders behov av kontakt med barnet. I alla frågor som rör vårdnad och umgänge måste man försöka förstå barnet och ta reda på hur barnet uppfattar sin situation och eventuella förändringar. Det handlar också om att analysera vilka följder olika beslutsalternativ kan få för barnet. I detta ingår att lyssna på barnet och respektera det som en individ med egna uppfattningar. Visserligen är det som är bra för föräldrarna också oftast bra för barnet. För att tillvaron ska fungera för barnet på bästa sätt måste den också fungera någorlunda för föräldrarna, annars kan det uppstå slitningar som går ut över barnet på ett skadligt sätt. Därmed är det inte sagt att barnets åsikter alltid måste följas. Det är i sista hand den vuxne som utifrån sina kunskaper och erfarenheter måste fatta beslutet och ta ansvar för det. Stor betydelse måste tillmätas att det vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska fästas avseende

¹² 6 kap. 11 § föräldrabalken (1949:381).

¹³ Prop. 1981/82:168 om vårdnad och umgänge m.m. s. 24 och 25.

¹⁴ 3 kap. 6 a § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) samt prop. 2012/13:10 Stärkt stöd och skydd för barn och unga s. 106.

särskilt vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna.¹⁵

6.4 Vård av barn enligt LVU

Förutsättningar för vård enligt LVU

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden och för att förebygga att de far illa. Socialnämnden är skyldig att agera när en vårdnadshavare inte klarar att tillgodose viktiga behov hos barnet. I första hand ska insatser utformas i samråd med vårdnadshavarna, men om den vård som behövs inte kan komma till stånd med deras samtycke ska nämnden överväga vård enligt LVU.¹⁶

Ett barn kan tvångsvis skiljas från en vårdnadshavare och placeras utanför hemmet antingen på grund av omständigheter hänförliga till vårdnadshavaren, de så kallade miljöfallen, eller till barnet självt, de så kallade beteendefallen.¹⁷ För vård enligt LVU i miljöfallen krävs det att det finns en påtaglig risk att barnets hälsa eller utveckling skadas på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet. I beteendefallen krävs att barnet utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Ett barn kan vårdas enligt LVU endast om den vård som behövs inte kan ges på frivillig väg.

Beslut om vård enligt LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan från socialnämnden. Om det är sannolikt att barnet kommer att behöva vård enligt LVU, och rättens beslut om vård inte kan avvaktas, får socialnämnden i vissa fall fatta beslut om ett omedelbart omhändertagande. Det får ske med hänsyn till risken för barnets hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras.¹⁸

¹⁵ 6 kap. 2 a § föräldrabalken (1949:381) samt Gösta Walin och Staffan Vängby, Föräldrabalken, 1 januari 2012, kommentaren till 6 kap. 2 a §.

¹⁶ 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937).

¹⁷ 1–3 §§ LVU.

¹⁸ 4–8 §§ LVU.

Ansvar för att barnets intressen tillgodoses

Ett beslut om vård enligt LVU innebär inte att vårdnadshavarna fråntas vårdnaden. Socialnämnden bestämmer dock under vårdtiden över barnets personliga förhållanden, i den utsträckning som behövs för att genomföra vården. Detta innefattar bestämmanderätten bland annat över var barnet ska bo. Nämnden har under vårdtiden dessutom samma ansvar som vårdnadshavaren för att barnets grundläggande rättigheter enligt föräldrabalken tillgodoses.¹⁹ Vårdnadshavarna har fortfarande rätt till information om barnet. Socialnämnden har vidare ett ansvar för att barnets behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt som möjligt tillgodoses.

I ärenden om vård enligt LVU kan barn över femton år själva föra sin talan.²⁰ Barn under femton år rätt till en ställföreträdare som beslutas av den förvaltningsrätt som handlägger målet. Ställföreträdaren kan samtycka till utredningsåtgärder och överklaga. När en ställföreträdare har utsetts kan vårdnadshavaren inte längre agera för barnets räkning i rättsprocessen.²¹

Hemlighållande av barnets vistelseort

Sekretess gäller för uppgift om vistelseort för underårig som vårdas enligt LVU i förhållande till vårdnadshavarna om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med omhändertagandet eller vården och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att barnet eller någon närstående till denne lider men.²² Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården får socialnämnden besluta att barnets vistelseort inte ska röjas för förälder eller vårdnadshavare. Bestämelsen ska tillämpas restriktivt och bör användas endast i undantagsfall. Socialnämnden ska minst en gång var tredje månad överväga om ett hemlighållande av barnets vistelseort fortfarande behövs. Beslutet om hemlighållande kan överklagas av vårdnadshavaren.²³

¹⁹ 11 § LVU och 6 kap. 1 § föräldrabalken.

²⁰ 1, 36 och 39 §§ LVU.

²¹ HFD 2011 ref. 78.

²² 26 kap. 2 § OSL.

²³ 14 § och 41 § 3 LVU och prop. 1989/90:28 Vård i vissa fall av barn och ungdomar s. 74.

Socialstyrelsen har i allmänna råd identifierat vissa situationer då det kan bli aktuellt att besluta om hemlig vistelseort. Det kan vara situationer där barnet riskerar att utsättas för misshandel, psykiskt skadlig behandling eller annan allvarlig fara. Det kan även gälla situationer där det kan befaras att föräldrarna för barnet utomlands eller på annat sätt under längre tid undanhåller socialnämnden barnet. Barnet kan ha varit utsatt för ett svårt övergrepp och kan uppleva stor otrygghet enbart av det förhållandet att föräldrarna vet var det finns. Det primära vid den bedömningen är hur barnet upplever situationen och hur dessa upplevelser kan hindra ändamålet med vården.

Socialnämnden ska på annat sätt informera vårdnadshavare om placeringen av barnet utan att avslöja vistelseorten. Så mycket information som möjligt bör lämnas, exempelvis uppgifter om vilken typ av placering som beslutats för barnet, familjehem eller hem för vård och boende, om den är i tätort eller på landet samt familjesammansättningen i ett familjehem.²⁴

6.5 Särskilt förordnad vårdnadshavare och andra ställföreträdare

Särskilt förordnad vårdnadshavare

Vårdnaden om ett barn kan överföras från föräldrarna till en särskilt förordnad vårdnadshavare i vissa fall, så kallad vårdnadsöverflyttning. Det kan exempelvis ske om föräldrarna dör eller om de gör sig skyldiga till missbruk, försummelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling.²⁵

Det är inte nödvändigt att ett beslut om vård enligt LVU har meddelats innan vårdnadsöverflyttning kan bli aktuell, även om det bör höra till undantagsfallen att det blir aktuellt att flytta vårdnaden utan vård enligt LVU. Särskilt förordnad vårdnadshavare kan vara aktuellt om det när vård enligt LVU övervägs står klart att det medför en bestående fara för barnets hälsa eller utveckling om föräldern står kvar som vårdnadshavare. Detta gäller även när

²⁴ Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1997:15) om tillämpningen av LVU s. 76 och 77.

²⁵ 6 kap. 7 och 9 §§ föräldrabalken (1949:381).

barnet redan har vårdats utom hemmet och barnet, trots långvariga och omfattande insatser från socialnämndens sida, inte kan återvända till sina föräldrar.²⁶

Frågan om särskilt förordnad vårdnadshavare prövas av tingsrätten. Det kan ske på talan av socialnämnden eller tas upp av domstolen i samband med exempelvis äktenskapsskillnad. Socialnämnden är skyldig att ansöka om särskilt förordnad vårdnadshavare om nämnden vid en utredning om att ett barn far illa kommer fram till att någon åtgärd behöver vidtas när det gäller vårdnaden.²⁷ I praktiken är det endast i ett fåtal fall som särskild vårdnadshavare utses, bland annat eftersom det är svårt hitta lämpliga personer att överföra vårdnaden till.²⁸

Andra ställföreträdare

I några situationer är det möjligt att utse en utomstående ställföreträdare som har rätt att agera för barnets räkning utan samtycke av vårdnadshavaren. Det finns särskilda bestämmelser om ställföreträdare i ärenden om vård enligt LVU av barn, se avsnitt 6.4.

En god man ska beslutas för ett barn när det inte kan företrädas av vårdnadshavaren eller förmyndaren eller barnets intresse strider mot vårdnadshavarens eller förmyndarens eller en sådan ställföreträdarens makes eller sambos intressen.²⁹ Om en förundersökning inleds där en vårdnadshavare är misstänkt för brott mot barnet som kan ge fängelse ska en särskild företrädare som regel utses. Det gäller även om en vårdnadshavare skyddar den misstänkte gärningsmannen, exempelvis om den misstänkte är vårdnadshavarens sambo. Om barnet har två vårdnadshavare och endast en av dem misstänks för brott ska en särskild företrädare inte utses när vårdnadshavarna inte är gifta eller samboende. Den vårdnadshavare som inte är misstänkt för brott beslutas i sådana fall att ensam vara ställföreträdare för barnet under förundersökningen och rättegången. Särskild företrädare ska dock även i dessa fall beslutas om det med hänsyn till vårdnadshavarens förhållande till varandra eller till

²⁶ Prop. 1981/82:168 om vårdnad och umgänge m.m. s. 68 och SoU 1979/80:44 s. 99.

²⁷ 6 kap. 7–10 §§ föräldrabalken (1949:381) och 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937).

²⁸ Socialstyrelsen Vårdnadsöverflyttning i samband med våld i familjen, 2013, s. 16–20.

²⁹ 11 kap. 2 § föräldrabalken (1949:381).

någon annan särskild omständighet får antas vara till barnets bästa. Den särskilde företrädaren ska ta tillvara barnets rätt under förundersökningen och rättegången. Ansökan om särskild företrädare görs av åklagare och beslutas av tingsrätten.³⁰

6.6 Barns skolplikt och rätt till skolgång

Bestämmelser om skolplikt och barns rätt till skolgång finns i regeringsformen och skollagen.³¹ Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Alla barn som omfattas av skolplikten har en motsvarande rätt till kostnadsfri, grundläggande utbildning i allmän skola. Skolplikten fullgörs i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan. Det finns också en möjlighet att fullgöra sin skolplikt vid exempelvis internationella skolor, inom kriminalvården eller vid sjukhus.

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt. Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning. Kommunen ska se till att eleverna i dess grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång.

Huvudmän för de skolformer som är aktuella för barn med skolplikt kan vara kommuner, staten eller enskilda. I varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som gäller för utbildningen.

³⁰ 1–4 §§ lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn.

³¹ 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen (1974:152) samt 7 kap. 2, 4–8 och 20–22 §§ skollagen (2010:800).

Del B

Överväganden och förslag

7 Fingerade personuppgifter

7.1 Fingerade personuppgifter i praktiken

Personer som har fingerade personuppgifter använder en fingerad identitet i stället för den verkliga identiteten. Kopplingen mellan den verkliga och den fingerade identiteten är normalt sett sekretessbelagd. Det är detta som ger ett skydd för personen, men samtidigt innebär det också problem. Borgenärer och myndigheter med flera som har ett legitimt intresse av att komma i kontakt med en person som använder fingerade personuppgifter kan få problem.

Ett tillstånd att använda fingerade personuppgifter är för den enskilde och hans närmaste en mycket ingripande åtgärd både på det personliga planet och i kontakter med myndigheter och andra. De negativa konsekvenserna är större än vid kvarskrivning och svåra att överblicka för den som berörs. Det dagliga livet kompliceras eftersom den berörde med familj inte bara måste ändra namn. För att användningen av fingerade personuppgifter ska bli en effektiv åtgärd måste den enskilde också byta bostad och arbete samt allmänt ändra sin livsföring.¹ Personen måste också bryta sina kontakter med tidigare vänner och arbetskamrater. En användning av fingerade personuppgifter innebär alltså stora uppoffringar och ingrepp i privatliv och arbetsliv.

Vi redovisar nedan de problem som förts fram tidigare och till denna utredning och vår bild av hur det fungerar i dag.

¹ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 53–56.

Möjligt att fullgöra förpliktelser och att medverka i rättsliga förfaranden

Det har sedan bestämmelserna infördes framförts att det självfallet inte är meningen att användningen av fingerade personuppgifter ska vara en väg att undkomma en betalningsskyldighet. Det finns inte heller någon laglig möjlighet för den som har fått fingerade personuppgifter att undandra sig förpliktelser. Innan ett beslut om fingerade personuppgifter fattas bör den berörda personens ekonomiska förhållanden – skulder och andra förpliktelser – och hur de ska regleras klarläggas. Förpliktelser kan uppfyllas under den ursprungliga identiteten även om fingerade personuppgifter används.

En person med fingerade personuppgifter kan bli skyldig att inställa sig personligen exempelvis inför allmän domstol. Personen har inte rätt att vägra medverka i ett rättsligt förfarande med hänvisning till att hen har fått fingerade personuppgifter.²

Polismyndigheten har rutiner för att personer med fingerade personuppgifter ska kunna delta på ett säkert sätt via video utan att vistelseort eller ny identitet avslöjas. Det förekommer därför att personer med fingerade personuppgifter är part i domstol i sin gamla identitet. Tredje mans intressen kan då tillgodoses.

Familjerättsliga konsekvenser

Vill personen med skyddade personuppgifter ingå äktenskap uppstår särskilda svårigheter. Hindersprövning kan knappast rättsenligt göras enbart utifrån de fingerade uppgifterna.

Ett identitetsbyte som avser ett barn eller en person som har barn innebär i praktiken att relationen till den förälder som barnet inte bor tillsammans med måste utplånas i folkbokföringen för att inte den nya identiteten för den förälder som barnet bor tillsammans med ska röjas. Ett identitetsbyte kan på detta sätt medföra allvarliga inskränkningar i tredje mans möjligheter att exempelvis umgås med sitt barn. En annan effekt kan bli att ett barn som tillkommit efter insemination inte kan få kännedom om sin biologiske far.

² Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 119 och prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 53–56.

Om en person med fingerade personuppgifter avlider kan arvsberättigade släktingar få svårt att bevaka sin rätt eftersom folkbokföringen normalt inte utvisar de rätta släktskapsförhållandena för en sådan person och detta kan vara okänt för den som utreder boet.³ Polismyndigheten har rutiner för att säkerställa att personer med fingerade personuppgifter kan få del av ett eventuellt arv.

Problem med polisiära frågor, beskattning, betalningsföreläggande och verkställighet

Frånvaron av uppgifter i registren om en persons tidigare farlighet kan innebära en ökad risk för våld mot enskilda tulltjänstemän vid kontroller. Det kan också bli allvarliga konsekvenser i tillståndsärenden, i påföljdsfrågor, vid beslut om anhållande och häktning samt i spanings- och i utredningssammanhang.

Fingerade personuppgifter får konsekvenser för beskattningen och för kronofogdemyndigheternas handläggning av mål om betalningsföreläggande och verkställighet. Kronofogdemyndigheten kan exempelvis inte upptäcka att den har att göra med en person som även kan ha skulder i annat namn.⁴

Tillsyn, forskning och statistik

Datainspektionen kan inte i alla fall fullgöra sina förpliktelser när det gäller tillsyn över personregister. Riksarkivet har förutsett mycket allvarliga konsekvenser för sådan forskning som följer individer eller grupper över längre tid. Statistiska centralbyrån har påpekat att longitudinella studier blir omöjliga, men att effekten på statistikens kvalitet blir ringa om antalet berörda personer är litet.⁵

³ SOU 1990:50 Ny folkbokföringslag s. 93–96 och 99 samt prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 53–56.

⁴ SOU 1990:50 Ny folkbokföringslag s. 94–96 och 99 och prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 53–56.

⁵ SOU 1990:50 Ny folkbokföringslag s. 94–96 och 99.

Svårt att styrka olika förhållanden

En persons födelsetid och ålder har betydelse i flera sammanhang för att en korrekt bedömning ska kunna göras. Det gäller exempelvis Polismyndighetens befattning med unga personer, framställning av röstlängd, vissa arbetsrättsliga eller avtalsbaserade bestämmelser och behörighetskontroll exempelvis till utbildning vid högskola. Det finns myndigheter som är skyldiga att enligt internationell överenskommelse lämna uppgifter om en persons födelsetid.

Fingerade personuppgifter innebär svårigheter att styrka förhållanden som registrerats på den verkliga identiteten. Det blir svårt för arbetsgivare och utbildningsanordnare att kontrollera tidigare utbildning och tjänstgöring samt betyg, intyg och referenser. Det blir också svårt för arbetsgivare, Försäkringskassan och Statens tjänstepensionsverk att beräkna pensioner, semesterdagar och ersättningar av olika slag, exempelvis vid sjukdom. Det kan vidare uppstå svårigheter och risker när det gäller sjukvården, exempelvis när äldre relevant journalinformation inte kan finnas. I en del fall resulterar fingerade personuppgifter i att personen i praktiken är förhindrad att ingå vissa typer av avtal.

Viss yrkesutövning kan kräva legitimation, auktorisation eller tillstånd. En person som exempelvis har en läkarlegitimation i sin verkliga identitet kan inte utan vidare använda den efter det att hen har fått fingerade personuppgifter.

Det kan också försvåra en säker, effektiv och rationell handläggning av utlännings- och medborgarskapsärenden. I ärende om svenskt medborgarskap är det sannolikt nödvändigt att den beslutande myndigheten har tillgång till även de verkliga uppgifterna. En utlännings som vistas i Sverige kan behöva uppehållstillstånd.

Transportstyrelsen har tidigare pekat på att fingerade personuppgifter medför svårigheter vid utfärdande och innehav av körkort samt för verkets hantering av bil- och felparkeringsregister. Verket fick tidigare manuella underrättelser från Rikspolisstyrelsen om fingerade personuppgifter som berörde verkets ansvarsområden och hade därigenom, bland annat i sina register, fört över uppgifter från den verkliga identiteten till den fingerade. Den ordningen hade enligt verket ändå medfört komplikationer vid exempelvis förar-

prov och lett till att personer med fingerade personuppgifter hade nödgats avslöja sitt verkliga personnummer.⁶

Polismyndigheten har under senare utvecklat sitt arbete och samarbetar numera under säkra former med flera myndigheter och de problem som tidigare lyfts har därmed minskat. Samarbeten inom detta område handlar om att underlätta för den enskilde att ta tillvara sin rätt, exempelvis genom att myndigheters information om personen i den verkliga identiteten under säkra former aidentifieras och förs över på den fingerade identiteten. Det förekommer också att Polismyndigheten skriver intyg som förklarar andra handlingar och intyg, de avslöjar dock aldrig kopplingen mellan identiteterna.

Polismyndigheten har i dag dessutom samarbeten som syftar till att stärka skyddet för den enskilde, exempelvis genom att den andra myndigheten vidtar åtgärder för att förhindra att information kopplad till den nya identiteten lämnas ut till andra personer.

7.2 Bestämmelser och rutiner om fingerade personuppgifter

Bestämmelser om fingerade personuppgifter finns i en särskild lag.⁷

7.2.1 Fingerade personuppgifters innebörd

Syfte och innebörd

En folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet kan få medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga (fingerade personuppgifter). Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får även ges åt en familjemedlem om personerna varaktigt bor tillsammans.⁸ Syftet med fingerade personuppgifter kan sägas vara att hindra att en förföljare, med hjälp av allmänna handlingar hos en myndighet, får kännedom om var

⁶ SOU 1990:50 Ny folkbokföringslag s. 93–96 och 99 samt prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 53–56.

⁷ Lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

⁸ 1 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

den person som behöver skyddas bor eller vistas.⁹ Om ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har lämnats, ska Polismyndigheten skyndsamt se till att den person som har fått medgivandet registreras inom folkbokföringen med de fingerade uppgifter som myndigheten efter samråd med den enskilde bestämmer. De fingerade personuppgifterna ska bestämmas och registreras på ett sådant sätt att det inte av dessa framgår vem det är som använder uppgifterna.¹⁰

Beroende på förhållandena i det enskilda fallet kan det vara aktuellt att byta ut vilken som helst av uppgifterna i folkbokföringen, inte enbart namn och personnummer.¹¹ Om ett barn eller en person som har barn får fingerade personuppgifter innebär det i praktiken att relationen till den förälder som barnet inte bor tillsammans med måste utplånas i folkbokföringen för att inte den nya identiteten för den förälder som barnet bor tillsammans med ska röjas. Motsvarande gäller för en gift person i förhållande till maken.¹² Den verkliga identiteten avregistreras och sekretessmarkeras.¹³

För att ett byte av personuppgifter ska bli en effektiv skyddsåtgärd får uppgifterna om personens tidigare identitet inte lämnas ut till mer än en mycket begränsad krets. Endast Polismyndigheten har därför information som gör det möjligt att koppla ihop uppgifterna från den tidigare identiteten med den nya. De gamla uppgifterna finns bara i manuell form hos Polismyndigheten.¹⁴

Ett medgivande innebär att personen har rätt att i alla avseenden använda de fingerade uppgifterna i stället för de verkliga. När det exempelvis i olika författningar talas om registrering eller annan hantering av personuppgifter är det de fingerade uppgifterna som ska komma till användning för den som har fått medgivande.¹⁵

Fingerade personuppgifter medför inte någon rättslig förändring av personens namn eller andra förhållanden. Rättsligt är hen alltså samma person som tidigare. Personen har enligt förarbetena sannolikt inte någon skyldighet att använda de fingerade uppgifterna utan kan i vissa sammanhang också använda sitt verkliga

⁹ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 52.

¹⁰ 1 och 6 §§ lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

¹¹ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 118 och 119.

¹² SOU 1990:50 Ny folkbokföringslag s. 93.

¹³ Enligt uppgift från Polismyndigheten och Skatteverket.

¹⁴ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 119.

¹⁵ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 144.

namn och personnummer. Det har inte någon privaträttslig betydelse om personen ingår avtal eller andra rättshandlingar med användande av verkliga eller fingerade uppgifter. Hela tiden är det samma rättssubjekt som kan göras ansvarigt. Motsvarande gäller för offentlighetsrättsliga förpliktelser.¹⁶

Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får begränsas till viss tid, men kan också ges tills vidare.¹⁷ Fingerade personuppgifter ges i regel tills vidare.

När det hot som lett till beslutet om fingerade personuppgifter inte längre finns ska personen återta sin rätta identitet. Om den som har fått medgivande att använda fingerade personuppgifter skriftligen anmäler hos Polismyndigheten att medgivandet inte längre behövs eller om det finns synnerliga skäl för det, ska Polismyndigheten besluta att medgivandet att använda fingerade personuppgifter ska upphöra att gälla. Bedömningen att medgivandet att använda fingerade personuppgifter blivit obehövligt bygger i normala fall på ett gemensamt ställningstagande av den enskilde och Polismyndigheten. Synnerliga skäl för ett upphörande mot den enskildes vilja kan anses finnas om skyddsbehovet upphört och det finns en risk att den enskilde missbrukar systemet och exempelvis använder både verkliga och fingerade uppgifter på ett otillbörligt sätt.

När ett medgivande ges för obestämd tid är det vidare väsentligt att Polismyndigheten håller kontakten med den enskilde. Polismyndigheten bör också regelbundet kontrollera att den som har ett medgivande inte återgått till att använda den verkliga identiteten, exempelvis genom att åter folkbokföra sig i den identiteten. Även i sådana fall kan det finnas skäl för Polismyndigheten att få medgivandet upphävt.

När ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har upphört att gälla ska Polismyndigheten underrätta Skatteverket om detta. Verket ska skyndsamt se till att de fingerade uppgifterna inte längre används inom folkbokföringen. Verket ska göra de ändringar i folkbokföringsdatabasen som krävs. Den avregistrerade identiteten folkbokförs och uppgifter i den fingerade identiteten förs in på den riktiga identiteten. På så sätt minimerades olägenheterna av

¹⁶ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 53, 60 och 61.

¹⁷ 1 § första stycket lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

personuppgiftsbytet för myndigheter och exempelvis borgenärer. Sedan Polismyndigheten har underrättat Skatteverket om den enskildes anmälan att medgivandet inte längre behövs får hen använda de fingerade uppgifterna fram till dess verket har registrerat ändringarna i folkbokföringsdatabasen men inte för tid därefter.¹⁸

Krav för att få fingerade personuppgifter

För att kunna få fingerade personuppgifter ska personen riskera allvarlig brottslighet mot personens liv, hälsa eller frihet. När det gäller brottslighetens art avses i första hand brott som är direkt livshotande eller som syftar till svår kroppsskada eller grov frihetskränkning och som regleras i 3, 4 och 6 kap. brottsbalken.¹⁹ Av praxis framgår att bortförande av barn är en sådan brottslighet som innebär att barnet, tillsammans med förälder, kan få fingerade personuppgifter.²⁰ Högsta domstolen har slagit fast att bestämmelsen måste anses innebära att risken finns vid en objektiv bedömning. Det är alltså inte tillräckligt att den berörda personen själv anser sig utsatt för en sådan risk.²¹

Om en person tidigare har dömts för ett allvarligt brott, exempelvis svår misshandel, mot den som begär fingerade personuppgifter är det en omständighet som enligt regeringen måste tillmätas stor betydelse vid riskbedömningen. Den tidigare brottsligheten behöver inte nödvändigtvis vara riktad mot personens liv, hälsa eller frihet. Det krävs också att det fanns risk för ytterligare förföljelser i form av sådana brott som anges i lagen.

Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor föreslog att det skulle införas en bestämmelse om att fingerade personuppgifter fick medges endast om åtgärden med hänsyn till personens förhållanden eller andra omständigheter kunde antas utgöra en effektiv skyddsåtgärd.²² Enligt regeringen borde ingen skyddsåtgärd tillgripas om den inte kunde antas få effekt. Regeringen bedömde dock att någon särskild reglering av detta inte kunde anses nödvändig.²³

¹⁸ 8 och 9 §§ lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

¹⁹ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 118 och 143.

²⁰ NJA 1994 s. 497 II.

²¹ NJA 1994 s. 497 I.

²² SOU 1996:68 Några folkbokföringsfrågor s. 149.

²³ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 58.

Personen måste vara folkbokförd för att kunna få fingerade personuppgifter.

Medgivande att använda fingerade personuppgifter får inte lämnas om personen kan beredas tillräckligt skydd genom kvarskrivning eller på annat sätt. I förarbetena när lagen tillkom anförde regeringen att det först skulle övervägas om kvarskrivning, besöksförbud eller andra åtgärder var tillräckliga för att skydda personen. Detta innebar inte något krav på att sådana skyddsåtgärder verkligen skulle ha prövats, utan bedömningen fick göras utifrån de förväntade effekter som åtgärderna kunde ha.²⁴ Skälet till att andra skyddsåtgärder ska prövas i första hand är att användningen av fingerade personuppgifter är förknippad med stora svårigheter på olika plan, inte minst det personliga. Med hänsyn till problemen är det angeläget att det i varje ärende om fingerade personuppgifter noga prövas om inte den förföljde kan beredas ett fullgott skydd genom exempelvis kvarskrivning.²⁵

Exempel på situationer när kvarskrivning kan vara otillräckligt

Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor diskuterade genom några exempel på situationer, om kvarskrivning kunde vara en tillräcklig åtgärd eller inte.²⁶ Utredningens exempel redovisas nedan. Vi har inte funnit några andra situationer än de som utredningen diskuterade som kan ha betydelse för bedömningen.

Yrkesfallet

En förföljd person kan ha ett ovanligt yrke eller en sysselsättning som bara kan utövas hos ett fåtal olika arbetsgivare. Personen kan exempelvis vara militär, åklagare, pilot, meteorolog eller specialistläkare. Den förföljde kan ha en så speciell anställning eller vara så ensam i sin yrkesutövning att fingerade personuppgifter inte hjälper. Den förföljde blir i det fallet antagligen tvungen att byta yrke för att inte riskera förföljelse. Om sådana genomgripande föränd-

²⁴ Prop. 1990/91:153 Folkbokföringslag s. 144.

²⁵ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 58 och 59.

²⁶ SOU 1996:68 Några folkbokföringsfrågor s. 142–148.

ringar måste vidtas ansåg utredningen att det är tillräckligt med kvarskrivning i kombination med en namnändring. Fingerade personuppgifter inom ramen för yrkesfallet har sannolikt störst förutsättningar att bli lyckosamt om den förföljde tillhör en ganska stor yrkesgrupp.

Spridningsfallet

Det kan vara ofrånkomligt att en kvarskrivnen person måste avslöja sin eller sin familjs rätta adress exempelvis för en lokal skol- eller sjukvårdsmyndighet. Omständigheterna kan vara så speciella att en förföljare kan räkna ut att uppgifterna bör finnas hos en skolmyndighet med mindre vanlig inriktning eller hos en viss slags myndighet i en bestämd del av landet. Effekten av en kvarskrivning kan i sådana lägen bli begränsad. Detta talade enligt utredningen för fingerade personuppgifter.

Om det exempelvis är en vuxen person med fyra barn i skolåldern som har fått fingerade personuppgifter finns en risk att förföljaren både genom folkbokföringen och kommunala befolkningsregistret kan spåra den vuxna personen trots de fingerade personuppgifterna. Förföljaren måste dock veta hur hen ska gå till väga och vara beredd att lägga ned mycket tid och kraft för att lyckas lokalisera den som har fått fingerade personuppgifter.

Fingerade personuppgifter kan också komma att ha begränsad effekt om det omfattar exempelvis ett barn som är hänvisat till viss typ av skola, särskild sjukvård eller av annat skäl går att urskilja bland andra barn.

Insiderfallet

En viss förföljare kan ha bättre förutsättningar än andra att få reda på var en kvarskrivnen person uppehåller sig. Det kan bero på att hen har kontakter med någon som är anställd hos Skatteverket och därför har särskilda möjligheter att komma över uppgiften om den kvarskrivnes verkliga adress eller annan uppgift som kan avslöja denne. Fingerade personuppgifter kan då bli aktuellt. Problemet med en person som har möjlighet att obehörigen förmedla uppgif-

ter som var användbara för förföljelse kan dock aktualiseras även vid fingerade personuppgifter.

I samband med lagändringar 1998 anförde regeringen att kvarskrivning kan vara otillräcklig som skyddsåtgärd om det exempelvis finns sådana omständigheter i ärendet att den som hotar har möjlighet att, trots vidtagna åtgärder inom folkbokföringen, spåra en person med hjälp av dennes folkbokföringsuppgifter. Ett exempel på en sådan situation är att en förföljare kan ha möjlighet att genom hot mot eller bestickning av någon som är anställd hos Skatteverket få fram uppgifter om personen.²⁷

Spårningsfallet

Fingerade personuppgifter utesluter inte att personen under vissa förhållanden kan spåras av en förföljare. Risken måste dock enligt utredningen anses vara större vid kvarskrivning. Det beror i första hand på att den kvarskrivne i princip använder samma namn och personnummer som tidigare även om hen ofta bör ha utnyttjat möjligheten till namnbyte. Det kan göra att kvarskrivning framstår som en otillräcklig åtgärd. Vid bedömningen av spårningsfallet ska särskild vikt också läggas vid förföljarens person. Utöver hans inställning till den som behöver skyddas måste också beaktas hans förmåga och möjlighet att spåra en person som är kvarskriven.

7.2.2 Prövning av ärenden om fingerade personuppgifter

Det är Polismyndigheten som prövar ärenden om fingerade personuppgifter.²⁸ Ansökan om medgivande görs av den som vill använda fingerade personuppgifter.

En person som ansöker om eller har fått medgivande att använda fingerade personuppgifter för egen del, får ansöka om medgivande även för ett barn som personen är vårdnadshavare för och varaktigt bor tillsammans med, om syftet är att ge skydd mot den andre vårdnadshavaren.²⁹ Normalt företräds ett barn för vilket

²⁷ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 58 och 59.

²⁸ 2 § första stycket lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

²⁹ 2 § andra stycket och 4 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

båda föräldrarna är vårdnadshavare av dem gemensamt. En sådan ordning när det gäller att få ett medgivande för ett barn att använda fingerade personuppgifter skulle kunna omöjliggöra ett skydd enligt lagen. Särskilt gäller detta när det är den andre vårdnadshavaren som är den hotande.³⁰

Utredningen i ärendena är omfattande och kvalificerad. Av polisutredningen i ett ärende om fingerade personuppgifter ska det framgå bland annat om sökanden riskerar förföljelse. Det är en fråga som självfallet berör både den som begär fingerade personuppgifter och den utpekade förföljaren. Bådas förhållanden måste alltså klargöras. Vidare måste det klargöras om inte den förföljde kan skyddas genom kvarskrivning eller på annat mindre ingripande sätt. En utförlig och allsidig polisundersökning är av största betydelse när det gäller fingerade personuppgifter.³¹

Polismyndighetens beslut får överklagas till Stockholms tingsrätt. Ett beslut om registrering av fingerade personuppgifter inom folkbokföringen får dock inte överklagas.³²

En myndighet ska på begäran lämna Polismyndigheten upplysning om en person som förekommer i ett ärende om fingerade personuppgifter. Denna skyldighet gäller dock inte för Säkerhetspolisen.³³ Skälet till att det finns en sådan skyldighet är att sekretessen hos olika myndigheter ibland försvårade Rikspolisstyrelsens utredning i ärenden om fingerade personuppgifter. Som exempel nämns att man inte kunde få tillgång till uppgifter om en utpekad förföljare som hade varit intagen för rättspsykiatrisk vård.³⁴

7.2.3 Övriga bestämmelser och rutiner

Polismyndigheten ska bistå den som har fått medgivande att använda fingerade personuppgifter vid kontakter med andra myndigheter och i övrigt lämna den hjälp som krävs, om den enskildes hjälpbehov inte kan tillgodoses på annat sätt.³⁵ Det uppmärksammades att den som hade fått fingerade personuppgifter kunde

³⁰ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 119, 144 och 145.

³¹ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 65 och 66.

³² 10 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

³³ 5 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

³⁴ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 65 och 66.

³⁵ 7 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

få betydande problem och ofta behövde hjälp med att ta tillvara sin rätt. Det gällde exempelvis vid reglering av skulder, mellanhanden med myndigheter samt vid kontakter med banker och försäkringsbolag. Hjälpåtgärderna krävde ofta juridisk kompetens och goda kunskaper om hur samhället fungerar. Regeringen ansåg att en särskild kontaktmyndighet borde utses för att hjälpa den enskilde.

Polismyndigheten kan inte ensam avhjälpa alla olägenheter som kan uppkomma efter ett medgivande att använda fingerade personuppgifter. Även olika "fackmyndigheter" måste i olika sammanhang hjälpa till. När det exempelvis gäller socialförsäkringsförmåner för den som har fått fingerade personuppgifter är Försäkringskassans medverkan nödvändig.³⁶

7.3 Statistik

I dag har ungefär 160 personer fingerade personuppgifter.³⁷ Utvecklingen under de senaste åren har varit enligt följande:

Tabell 7.1 Antal personer med fingerade personuppgifter

Totalt antal personer som sökt och totalt antal personer som fått fingerade personuppgifter ett visst år

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totalt antal personer som sökt fingerade personuppgifter ett visst år	48	80	55	54	67	41	48
Totalt antal personer som fått fingerade personuppgifter ett visst år	12	29	12	8	20	11	8
- varav kvinnor	6	11	6	1	7	3	7
- varav män	2	5	4	4	4	3	1
- varav barn	4	13	2	3	9	5	0

³⁶ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 53–56 och 66–69.

³⁷ Enligt Polismyndigheten.

7.4 Sekretessbestämmelser

Sekretess i ärenden om fingerade personuppgifter

Sekretess gäller i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad från en myndighet som handlägger ärenden om fingerade personuppgifter, blir bestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten.³⁸

Av förarbetena framgår att avsikten med fingerade personuppgifter är att bereda en person skydd mot förföljare. Det ligger därför i sakens natur att sekretess bör gälla för alla personanknutna uppgifter i ett ärende som avser fingerade personuppgifter. När ett beslut om fingerade personuppgifter upphävs finns inte längre samma behov av sekretess. Det kan emellertid i underlaget för beslutet finnas känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden som bör omfattas av sekretess även efter det att de fingerade personuppgifter inte längre används.³⁹

Sekretess för uppgift om kopplingen mellan den fingerade och den verkliga identiteten

Sekretess gäller också för uppgift om kopplingen mellan fingerade personuppgifter som en enskild har medgivande att använda och den enskildes verkliga personuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.⁴⁰

I förarbetena hänvisas först till den tidigare nämnda bestämmelsen. Om en myndighet fick uppgifter om kopplingen mellan en persons fingerade och verkliga identitet direkt från den enskilde kunde myndigheten inte tillämpa den bestämmelsen utan enbart skydda uppgifterna om det fanns en primär sekretessbestämmelse

³⁸ 22 kap. 2 § OSL.

³⁹ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 123.

⁴⁰ 21 kap. 3 § tredje stycket OSL.

till skydd för enskildas personliga förhållanden som var tillämplig hos myndigheten. Så var emellertid inte alltid fallet.

Regeringen ansåg att skyddet för uppgifter om kopplingen mellan en persons fingerade och verkliga identitet i princip borde kunna hanteras genom Polismyndighetens medverkan i kommunikationen mellan andra myndigheter och den enskilde. Det kunde dock inte uteslutas att den enskilde i någon situation själv kunde komma att lämna sådana uppgifter till en myndighet där uppgifterna inte kunde skyddas. Med hänsyn till den allvarliga hotbilden i de fall en enskild har fått fingerade personuppgifter var det inte acceptabelt att det inte fanns ett heltäckande sekretessskydd för sådana uppgifter. Regeringen ansåg därför att en primär sekretessbestämmelse, som var tillämplig hos alla myndigheter, borde införas för uppgift om kopplingen mellan en enskilds verkliga och fingerade identitet.

Sekretessbestämmelsen omfattar bara uppgifter som avslöjar kopplingen mellan en persons fingerade och verkliga identitet och inte alla uppgifter om enskildas personliga förhållanden som finns i ett ärende om fingerade personuppgifter.⁴¹

7.5 Andra utredningsförslag

Stalkningsutredningen

Stalkningsutredningen har föreslagit att den omständigheten att kvarskrivning eller annat skydd är tillräckligt inte ska vara ett absolut hinder mot att ge en person fingerade personuppgifter. I stället ska övervägas om ett tillräckligt skydd kan beredas genom kvarskrivning eller på annat sätt. I denna bedömning ska beaktas den tid personen kan förväntas behöva skydd. Om det redan vid beslutstillfället kan förutses att hotet mot brottsoffret kan finnas kvar under lång tid ska detta enligt Stalkningsutredningens förslag särskilt beaktas. Kvarskrivning kan som längst medges i tre år och en hotbild som kan förväntas finnas kvar under längre än så ska således betraktas som att den finns kvar under lång tid.

⁴¹ Prop. 2005/06:161 Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m. s. 62 och 63.

Stalkningsutredningen har vidare föreslagit att fingerade personuppgifter även ska få medges om detta med hänsyn till den hotade personens personliga förhållanden i övrigt framstår som lämpligare än någon annan åtgärd. Vid prövningen av detta kriterium ska beaktas bland annat de omständigheter som kan ha betydelse för brottsoffrets förutsättningar att så snabbt som möjligt återhämta sig från de brott som hen utsatts för och etablera sig på den nya orten. Sådana behov och personliga förhållanden som bör tala för att ge fingerade personuppgifter kan vara att brottet har drabbat brottsoffret särskilt allvarligt, att brottet har skett i en nära relation eller att brottsoffret har barn. Om brottsoffret exempelvis saknar förutsättningar att snabbt få ett arbete på den ort till vilken hen flyttar, på grund av hälsoskäl, bristande dokumentation om arbetslivserfarenhet eller utbildning talar det mot att brottsoffret med enkelhet kommer att finna ett socialt sammanhang, vilket kan tala för att fingerade personuppgifter ska medges. Förutsättningarna på den ort som brottsoffret till flyttar bör också beaktas.⁴²

Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer

I Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer har utredaren konstaterat att Stalkningsutredningens bedömning att det är möjligt att ge fingerade personuppgifter i större utsträckning har fått stöd av remissinstanserna och att det därför får anses finnas ett behov av att göra en förändring i denna riktning. Utredaren har dock anfört att förslaget har vissa brister som innebär att det inte bör genomföras i den form som utredningen har föreslagit.

Det är enligt utredaren svårt att närmare slå fast vilka omständigheter som bör anses tala för respektive emot att fingerade personuppgifter väljs som skyddsåtgärd. Stalkningsutredningens författningsförslag ger ingen ledning för att avgöra vilka personliga förhållanden som är relevanta eller när fingerade personuppgifter bör anses vara lämpligare än andra åtgärder. Även om lämplighetskriteriet kan förtydligas, exempelvis för att främja den berörda

⁴² SOU 2008:81 Stalking – ett allvarligt brott s. 247, 248, 344 och 345.

personens livssituation, eller främja möjligheterna till ett självständigt liv under trygga förhållanden, är det svårt att ställa upp objektiva utgångspunkter för en sådan prövning och konkreta exempel på när fingerade personuppgifter bör anses vara lämpligare än andra åtgärder. Enligt Stalkningsutredningen ska prövningen bland annat innebära att omständigheter som kan ha betydelse för brottsoffrets förutsättningar att så snabbt som möjligt återhämta sig från brott och etablera sig på den nya orten beaktas. Det handlar alltså om vad som kan anses vara lämpligast för att främja den berörda personens livssituation, vari skyddsaspekten endast är en komponent.

Både kvarskrivning och fingerade personuppgifter påverkar den enskildes livssituation på ett ingripande sätt. Det är dock enligt utredaren svårt att slå fast vilken åtgärd som är mer eller mindre ingripande eller vad som är lämpligast i det enskilda fallet. Objektiva utgångspunkter för en sådan prövning, som i sin tur bygger på vissa antaganden om åtgärdernas relativa för- och nackdelar, är problematiska att ställa upp.

Utredningens exempel att brottet drabbat brottsoffret särskilt hårt eller att brottet skett i en nära relation avser objektivt konstaterbara omständigheter. Att beakta dessa förhållanden som skäl för fingerade personuppgifter bygger rimligen på antagandet att den åtgärden upplevs som ett säkrare skydd och därmed att brottsoffrets återhämtning främjas. Men om en allmän utgångspunkt vore att det är lättare att etablera ett nytt liv som känns säkert med fingerade personuppgifter än med kvarskrivning skulle den lämplighetsprövningen leda till en avsevärd ökning av fingerade personuppgifter.

En annan lösning för att vidga utrymmet för fingerade personuppgifter bör därför enligt utredaren övervägas. En möjlighet som bör övervägas är att utforma bestämmelserna med inriktning på att närmare ange villkoren för när fingerade personuppgifter får medges, i stället för att som nu ha en fakultativ bestämmelse med ett villkor som måste vara uppfyllt (risk för allvarlig brottslighet) och en omständighet som hindrar åtgärden (tillräckligt skydd genom andra åtgärder). Utöver kravet om risk för allvarlig brottslighet kan därmed alternativa grunder för att medge fingerade personuppgifter föreskrivas.

Vidare bör enligt utredaren bestämmelsen återspegla de villkor som redan gäller om att åtgärden måste bedömas kunna fungera i

praktiken och att den i övrigt var lämplig, exempelvis med hänsyn till personens ekonomiska förhållanden.

Enligt utredaren framstår det som rimligt att skyddsbehovets längd beaktas. Enligt utredaren ingick emellertid en sådan bedömning sannolikt i den bedömning som redan görs vid prövningen av fingerade personuppgifter. I annat fall bör prövningen ingå i den lämplighetsbedömning som Stalkningsutredningen har föreslagit. Frågan om skyddsbehovets utsträckning i tiden kan lämpligen beaktas inom ramen för de två alternativen utan att det anges särskilt.

Svårigheten enligt utredaren är inte att utforma en bestämmelse av detta slag utan i stället att finna en lämplig avvägning i frågan om de personrelaterade skäl som bör kunna leda till fingerade personuppgifter trots att andra åtgärder uppfyller skyddsbehovet. Detta kräver en närmare studie av bland annat vilka förhållanden som medför att fingerade personuppgifter fungerar bra i praktiken.⁴³

Utredaren framför vidare att när skyddet är riktat mot en förälder påverkas eller till och med hindras barnets möjligheter till umgänge med den föräldern. Frågan om förhållandet mellan skyddade personuppgifter samt vårdnad om och umgänge med barn är enligt utredaren av mer grundläggande natur och dess betydelse i förhållande till den föreslagna lämplighetsprövningen kan ifrågasättas. I rättspraxis finns det exempel på att umgänge med barn har vägrats med hänvisning bland annat till risken för att bostadsorten avslöjas. Det finns dock andra avgöranden där skyddsåtgärden inte ansetts påverka umgängesfrågan. Umgängesfrågan kan därmed inte ha någon utslagsgivande betydelse för valet mellan skyddsåtgärderna och därmed för den föreslagna lämplighetsprövningen. En viktig fråga som bör få ett svar är därför hur förhållandet bör vara mellan skyddsåtgärderna respektive rätt till vårdnad och umgänge. Detta kräver i sin tur en närmare utredning av möjligheterna att kombinera skyddsåtgärderna med vårdnads- och umgängesrätt. Om de inte kan förenas krävs ett ställningstagande om vad som bör ges företräde.⁴⁴

⁴³ Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 105–107, 134 och 135.

⁴⁴ Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 39, 108, 109 och 136.

7.6 Överväganden och förslag

7.6.1 Förhållanden som medför att fingerade personuppgifter fungerar bra i praktiken

Bedömning: Förhållanden som medför att fingerade personuppgifter fungerar bra i praktiken är

- Polismyndighetens stöd till personer med fingerade personuppgifter,
- Polismyndighetens samarbete med andra myndigheter om personer med fingerade personuppgifter, och
- Polismyndighetens kunskaper om kriminalitet, hotbilder och liknande.

Polismyndighetens arbetssätt

Vi har varit i kontakt med Polismyndigheten och fått allmän information om deras arbete med fingerade personuppgifter. Vi har däremot inte varit kontakt med personer som har fingerade personuppgifter.

Handläggarna på Polismyndigheten stödjer personerna när de ska bygga upp sitt nya liv med fingerade personuppgifter. De möter alla som ansöker om fingerade personuppgifter, minst en gång personligen och oftast flera gånger via exempelvis telefon. Polismyndigheten eller socialförvaltningen ordnar bostad under den tid som prövningen av ärendet pågår.

För en person som får fingerade personuppgifter går de igenom hela livssituationen för att kunna bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas och ge stöd i att genomföra dem. Det görs både för att åtgärden ska fungera och för att det ska vara möjligt att leva ett så normalt liv som möjligt. Under den första perioden efter det att personen fått fingerade personuppgifter är kontakterna mellan Polismyndigheten och personen intensiva för att reda ut olika praktiska situationer.

Polismyndigheten hjälper också till med att ta fram en legend för personerna, det vill säga en påhittad historia om deras bakgrund.

Efter den första intensiva perioden när personen har fått fingerade personuppgifter förekommer det också kontakter mellan personen och Polismyndigheten, exempelvis om personen avser att flytta till en annan ort och vill ha hjälp med bedömningen om det utifrån hotsituationen är en lämplig ort att flytta till.

Personer med fingerade personuppgifter kan dygnet runt via telefon få stöd av Polismyndigheten. Polismyndigheten tar också emot post som ställs till den verkliga identiteten.

Förhållanden som medför att fingerade personuppgifter fungerar bra i praktiken

Personer som riskerar att bli utsatta för allvarlig brottslighet mot liv, hälsa eller frihet är utsatta för en svår psykisk press. Om personen medges fingerade personuppgifter innebär det inte något enkelt liv. Personerna måste bryta med det gamla livet när det gäller arbete, bostad, släkt, vänner och fritid och bygga upp ett helt nytt liv på en annan ort.

Polismyndigheten erbjuder, som framgår ovan, ett omfattande stöd till personer med fingerade personuppgifter, exempelvis i form av personliga möten, bostad under den tid prövningen pågår, hjälp med att reda ut praktiska situationer, ta fram en påhittad historia om sin bakgrund och jourtelefon dygnet runt. Polismyndigheten samarbetar också under säkra former med flera myndigheter för att stärka den enskildes skydd, underlätta för hen att ta tillvara sin rätt och underlätta för andra att ta tillvara sin rätt i förhållande till personen med skyddade personuppgifter.

I den situation som personerna befinner sig bedömer vi att det stöd som Polismyndigheten ger till personerna och det samarbete myndigheten har med andra myndigheter är av avgörande betydelse för att åtgärden ska fungera och innebära ett så bra liv för personerna som möjligt. Såvitt vi kan bedöma har Polismyndigheten särskilt goda förutsättningar att bidra till ett sådant skydd eftersom de har goda kunskaper om kriminalitet, hotbilder och liknande. Vi bedömer att det är dessa omständigheter som får åtgärden att fungera väl i praktiken.

En annan omständighet som vi bedömer bidrar till att fingerade personuppgifter fungerar väl är Polismyndighetens bedömning av om personerna har förutsättningar att klara ett liv med fingerade

personuppgifter. Personer som har sådana förutsättningar klarar att leva med åtgärden tack vare Polismyndighetens stöd. Det finns emellertid personer som inte har dessa förutsättningar. För att få fingerade personuppgifter måste man flytta, bryta helt med sitt tidigare liv och börja leva som en annan person. Det är svårt för alla, men särskilt svårt för personer som inte har en god självbild och ett gott självförtroende samt för personer som missbrukar eller har en psykisk ohälsa. Det gäller i vart fall om personen inte har annat stöd, exempelvis inom psykiatrin, ett socialkontor eller med en kontaktperson. Andra exempel är offentliga personer eller personer som av andra anledningar vill fortsätta att leva ett utåtagerande liv. Om Polismyndigheten bedömer att fingerade personuppgifterna inte skulle ge någon effekt ens med stöd, kan de inte få fingerade personuppgifter.

Enligt Polismyndigheten förekommer det i princip aldrig att en person med fingerade personuppgifter agerar på ett sätt som förstör skyddet för hen. Det gäller även barn. Det förekommer inte heller att de använder sin verkliga identitet i brottsligt syfte. Det har dock förekommit att personer med fingerade personuppgifter har begått brott i den nya identiteten. Alla får inte arbete i sin nya identitet, men många får det. Hot mot vittnen minskar ofta efter det att fingerade personuppgifter har registrerats.

7.6.2 Fingerade personuppgifter bör inte medges i större utsträckning än i dag

Bedömning: Det saknas skäl att utvidga möjligheterna att få fingerade personuppgifter eftersom fingerade personuppgifter ska bygga på en restriktiv prövning och de problem som finns med kvarskrivning kan lösas genom att förbättra kvarskrivningsinstitutet.

Kvarskrivning och fingerade personuppgifter – likheter och skillnader

Vi har i uppdrag att lämna förslag på hur reglerna om fingerade personuppgifter kan förändras så att skyddsåtgärden kan medges i något större omfattning än i dag. Kvarskrivning och fingerade per-

sonuppgifter påverkar den enskildes livssituation på ett ingripande sätt. Vi redovisar inledningsvis vår bild av likheter och skillnader.

Kvarskrivning och fingerade personuppgifter syftar till att skydda mot att andra personer får information om personens bosättning och med hjälp av denna kan söka upp personen och utsätta denne för brott eller – när det gäller kvarskrivning – även förföljelser eller allvarliga trakasserier.⁴⁵ En förutsättning för att en hotad eller förföljd person ska kunna skyddas är att personen helt ändrar sin livsföring. Fingerade personuppgifter eller kvarskrivning kan endast vara ett komplement.

Kvarskrivning innebär att en person vid flyttning får medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten. Den rätta adressen finns endast i manuell form hos Skatteverket. Uppgifter om personens verkliga bostadsort och adress aviseras inte till några myndigheter. Uppgifterna kan således inte lämnas ut vare sig av misstag eller efter prövning, under förutsättning att den inte registreras i andra register. En kvarskriven person får som regel även en sekretessmarkering som skyddar andra uppgifter som kan ge ledning om var personen uppehåller sig.⁴⁶

Fingerade personuppgifter innebär att personen får använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga. Den verkliga identiteten avregistreras i folkbokföringen och endast ett fåtal har kännedom om kopplingen mellan identiteterna. Personen har rätt att i alla avseenden använda de fingerade uppgifterna i stället för de verkliga.⁴⁷ Den verkliga identiteten sekretessmarkeras i folkbokföringsdatabasen.⁴⁸

Effekterna av kvarskrivning och fingerade personuppgifter liknar varandra. En kvarskriven person kan välja att byta namn enligt bestämmelserna i namnlagen. Andra väljer att använda en egen, falsk identitet. Inte bara personer med fingerade personuppgifter utan även kvarskrivna bryter ofta banden med släkt och vänner. Det förekommer att även kvarskrivna använder osanna bakgrundshistorier och lär sina barn att inte berätta om vem de är.

⁴⁵ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag s. 116 och prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 41 och 52.

⁴⁶ SOU 1990:50 Ny folkbokföringslag s. 101 och prop. 2013/14:178 Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 11.

⁴⁷ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 118, 119 och 144 samt prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 53.

⁴⁸ Enligt uppgift från Polismyndigheten och Skatteverket.

Fingerade personuppgifter är emellertid en betydligt mer ingripande åtgärd än kvarskrivning. Den stora skillnaden är att en person med fingerade personuppgifter byter personnummer och andra personuppgifter och därmed får en helt ny identitet.

Den nya identiteten innebär emellertid också en möjlighet att leva ett vanligt liv i den nya identiteten, i den bemärkelsen att det är möjligt att vara öppen med sina personuppgifter och sluta avtal, skaffa bibliotekskort och vara med i föreningar och liknande utan att riskera att bli hittad med hjälp av personuppgifterna. Det kan inte en person med kvarskrivning som fortfarande använder sitt verkliga personnummer. Däremot kan en person med kvarskrivning fortfarande använda gamla betyg och intyg. Det kan inte en person med fingerade personuppgifter, dels eftersom dokumenten redovisar de verkliga personuppgifterna, dels eftersom en användning av dem skulle innebära att kopplingen mellan den gamla och den nya identiteten avslöjas.

I praktiken innebär det att det som är känsligt för en person med fingerade personuppgifter är utseendet. Bli person igenkänd och den nya identiteten avslöjas genom igenkännandet tillsammans med andra uppgifter om personen, exempelvis adress, måste personen byta identitet på nytt. För en person med kvarskrivning är även personuppgifterna känsliga. Så fort identiteten registreras i ett nytt register ges ytterligare möjligheter till spridning av uppgifterna och det skapas en ledtråd som kan göra det möjligt att hitta personen. En person med kvarskrivning måste därför vara försiktig med att använda sina personuppgifter för att inte hittas.

Fingerade personuppgifter behöver inte utvidgas

Fingerade personuppgifter är en mycket ingripande åtgärd som även påverkar tredje man, exempelvis en person som har en fordran. Utgångspunkten bör därför vara att prövningen av rätten till fingerade personuppgifter ska vara restriktiv.

Vi har haft kontakt med flera myndigheter och organisationer. Det är inte någon av dem som har framfört något behov av att fler personer ska få fingerade personuppgifter. Exempelvis kan nämnas att det är förhållandevis många personer som kontaktar Polis-

myndigheten för att få fingerade personuppgifter, men som inte får det. Det förekommer i princip inte några överklaganden av Polismyndighetens beslut, vilket talar för att personerna inte varit missnöjda med myndighetens bedömning. Polismyndigheten hjälper dessa personer att få exempelvis kvarskrivning eller en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen och dessa åtgärder har visat sig vara tillräckliga.

Frågan är om det ändå finns ett behov av att utöka möjligheterna att få fingerade personuppgifter och vilka förutsättningarna i så fall ska vara.

Det är tre grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att en person ska kunna få fingerade personuppgifter. Personen ska riskera att bli utsatt för allvarlig brottslighet, kvarskrivning eller annan åtgärd ska inte ge ett tillräckligt skydd och fingerade personuppgifter ska kunna förväntas ge den tänkta skyddseffekten. Det saknas skäl att ändra kriteriet att personen ska riskera att bli utsatt för allvarlig brottslighet.

Vid bedömningen av om kvarskrivning kan ge ett tillräckligt skydd står de hotande personernas kapacitet i fokus, exempelvis deras kunskap om hur samhället fungerar och kontakter inom myndighetssfären. Har de en tillräckligt hög kapacitet att hitta personen, talar det för fingerade personuppgifter. Andra omständigheter som vägs in är om det är en eller flera personer som utgör hotet, om de hotande personerna är kända till sin identitet och deras förmåga att verkställa hotet.

Vid bedömningen av om åtgärden kan förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt står den hotade personens kapacitet i fokus, det vill säga förmågan att leva efter Polismyndighetens anvisningar. Om personen inte klarar det riskerar den fingerade identiteten att avslöjas och bli utan värde.

Dessa två prövningar kan innebära att kvarskrivning bedöms ge ett otillräckligt skydd, men att den hotade personen inte har kapacitet att leva med fingerade personuppgifter. Vi bedömer att det för den situationen är uteslutet att samhället ska lägga tid och resurser på en avancerad åtgärd som ändå inte har förutsättningar att fungera. En avslöjad fingerad identitet har inte något värde och andra skyddsåtgärder bör väljas. Vi bedömer att denna situation inte omfattas av vårt uppdrag att utöka möjligheterna att få fingerade personuppgifter.

De två prövningarna kan också innebära att kvarskrivning ger ett tillräckligt skydd, samtidigt som den hotade personen har den kapacitet som krävs för att kunna få fingerade personuppgifter. Vi bedömer att det är denna situation som omfattas av vårt uppdrag.

Utgångspunkten för de tidigare utredningarnas förslag, se avsnitt 7.5, är att det är för svårt att leva med kvarskrivning och enklare att leva med fingerade personuppgifter. Stalkningsutredningen ger följande exempel på när fingerade personuppgifter gör det enklare att finna ett socialt sammanhang. Om ett brottsoffer på grund av hälsoskäl, bristande arbetslivserfarenhet eller utbildning saknar förutsättningar att snabbt få ett arbete på den ort som hen flyttar till, så talar det emot att brottsoffret med enkelhet kommer att kunna finna ett socialt sammanhang. Vi bedömer emellertid att det inte nödvändigtvis skulle vara enklare för den som har fingerade personuppgifter att i denna situation finna ett socialt sammanhang. En person med fingerade personuppgifter kan exempelvis inte använda sina betyg som utfärdats i den riktiga identiteten för att få ett arbete.

Fingerade personuppgifter är i dag ett skyddsinstitut. Stalkningsutredningens förslag bygger på att fingerade personuppgifter i sig även kan underlätta rehabiliteringen efter brott. Fingerade personuppgifter innehåller i dag inte några sådana inslag. Visserligen ger Polismyndigheten stöd åt personer med fingerade personuppgifter. Syftet med stödet är emellertid att få åtgärden att fungera. För att underlätta rehabilitering efter brott bistår samhället med andra åtgärder, exempelvis via socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Om fingerade personuppgifter även ska bli ett institut för att främja personens livssituation och därigenom underlätta rehabilitering efter brott väcker det frågan om institutet bör förändras helt när det gäller innehåll och beredning. Det är inte i första hand en polisiär fråga att bedöma vad som krävs för att underlätta rehabilitering efter brott eller vad som krävs för att ge personen möjligheter till ett självständigt liv. De myndigheter som ansvarar för frågor om rehabilitering av brottsoffer behöver då bidra i beredningen av ärenden om fingerade personuppgifter i stor omfattning. Det komplicerar beredningen och förlänger utredningstiden.

Vi är tveksamma till att ge ett skyddsinstitut även ett bredare syfte och anser att åtgärder som behövs för att främja en persons

livssituation bör lösas för sig. Om fingerade personuppgifter ska få ett annat syfte än att vara ett skyddsinstitut behövs grundligare överväganden som bör utredas i särskild ordning.

Det finns vidare flera risker med att medge fingerade personuppgifter i större utsträckning än i dag. Förtroendet för fingerade personuppgifter kan minska om kraven för att få åtgärden sänks och skyddsinstitutet med en lämplighetsbedömning blir otydligare. I beredningen av ärendet bör myndigheter med kunskaper om vad som behövs för att underlätta rehabilitering efter brott bidra. Det innebär en ökad risk för att kopplingen mellan den ursprungliga och den fingerade identiteten kommer att finnas hos fler myndigheter än hos Polismyndigheten. En annan risk är att betydligt fler personer kommer att omfattas av institutet med de svårigheter det medför för tredje man. I vart fall bedömer vi att antalet ansökningar kommer att öka. Det förekommer att personer åberopar falska dokument som stöd för sin ansökan om fingerade personuppgifter. Vi bedömer att också risken för det kan öka.

Förslagen från Stalkningsutredningen och Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer utgår från bedömningen att situationen för kvarskrivna behöver förbättras. Vi delar den bedömningen och föreslår därför en rad åtgärder, se kapitel 8. Vi bedömer att dessa åtgärder är tillräckliga och att det saknas skäl att utvidga fingerade personuppgifter så att fler kan få åtgärden.

Om en utvidgning med utgångspunkt i Stalkningsutredningens förslag bedöms vara nödvändig för att ge en hotad person förutsättningar att så snabbt som möjligt återhämta sig från brottet anser vi att en utvidgning kan genomföras på följande sätt. Det kan införas en möjlighet att medge fingerade personuppgifter, även om kvarskrivning är en tillräcklig skyddsåtgärd, om det finns synnerliga skäl. Vid bedömningen av om det finns sådana skäl ska Polismyndigheten beakta om personens möjligheter till ett självständigt liv under trygga förhållanden påtagligt förbättras med fingerade personuppgifter.

För att bestämmelsen ska vara aktuell att tillämpa bör personen redan ha utsatts för allvarlig brottslighet och ha ett behov av åtgärder för att underlätta sin rehabilitering. En person som riskerar allvarlig brottslighet, men ännu inte utsatts för den, kan inte anses ha ett tillräckligt stort behov av rehabilitering. Vid prövningen ska

effekten av brottet och möjligheterna att återhämta sig från brottet beaktas. I bedömningen ska även ingå att pröva om brottet har drabbat brottsoffret särskilt allvarligt, om brottet har skett i en nära relation eller om brottsoffret har barn. Det bör också ingå en prövning av möjligheterna för brottsoffret att etablera sig på den nya orten. Vi bedömer att det inte finns några skäl att ändra i reglerna om kvarskrivning med anledning av denna utvidgning av fingerade personuppgifter, om den genomförs.

7.6.3 Fingerade personuppgifter medges endast om det ger en tillräcklig skyddseffekt

Förslag: Kravet som finns i praxis att ett medgivande att använda fingerade personuppgifter endast får lämnas om användningen, med hänsyn till den förföljdes person och andra förhållanden, kan antas få en tillräcklig skyddseffekt, ska uttryckligen framgå av lagen om fingerade personuppgifter.

En person kan få fingerade personuppgifter endast om åtgärden ger ett effektivt skydd. Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor föreslog att detta krav borde framgå av lagtexten.⁴⁹ Enligt regeringen borde ingen skyddsåtgärd tillgripas om den inte kunde antas få effekt. Regeringen bedömde dock att någon särskild reglering av detta inte kunde anses nödvändig.⁵⁰ I Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer bedömer utredaren att bestämmelsen bör återspegla villkoret att åtgärden måste bedömas kunna fungera i praktiken.⁵¹

Vi bedömer i likhet med utredaren att det är ett viktigt krav att åtgärden ska förväntas fungera och ge effekt för att den ska medges. I annat fall riskerar den enskilde att invaggas i en falsk säkerhet, samtidigt som samhället lägger resurser på en åtgärd som inte har förutsättningar att fungera. Som framgår ovan bedömer vi att det saknas skäl att utvidga möjligheterna att få fingerade personuppgifter. Om en sådan utvidgning ändå görs bedömer vi att det

⁴⁹ SOU 1996:68 Några folkbokföringsfrågor s. 148–149.

⁵⁰ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 58.

⁵¹ Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 135.

inte är lämpligt att göra undantag från kravet på att fingerade personuppgifter ska ge ett effektivt skydd. För att dels tydliggöra kravet, dels tydliggöra att något undantag från detta krav inte får göras föreslår vi att det ska införas ett uttryckligt krav på att åtgärden ska förväntas ge effekt för att kunna medges. Som framgår ovan innebär det inte någon ändring i sak utan enbart en kodifiering av den praxis som finns.

7.6.4 Fingerade personuppgifter ska även fortsättningsvis ges endast till folkbokförda personer

Bedömning: Det saknas skäl att göra det möjligt för personer som inte är folkbokförda att få fingerade personuppgifter.

Endast folkbokförda personer kan få fingerade personuppgifter. Regeringen bedömde vid lagens tillkomst att det saknades behov av att låta icke folkbokförda personer få fingerade personuppgifter eftersom det för dem inte fanns någon registrering och spridning av personuppgifter som motsvarade folkbokföringen.

Registreringen och spridningen av uppgifter om personer som inte är folkbokförda är mer omfattande i dag än när lagen om fingerade personuppgifter kom till. Det finns därför skäl att överväga om avgränsningen till folkbokförda personer bör ändras.

En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran från en myndighet eller vissa enskilda utbildningsanordnare tilldelas ett samordningsnummer som ser ut som ett personnummer med den skillnaden att siffrorna för dag ska adderas med 60. Syftet med numret är att undvika personförväxling och att göra det möjligt att utbyta information om personen med andra myndigheter och organisationer. Samordningsnummer får som huvudregel tilldelas en person endast om det inte råder osäkerhet om hans identitet. Det finns dock omfattande undantag från denna huvudregel.⁵²

I en begäran om tilldelning av samordningsnummer eller personnummer ska bland annat uppgift om namn och adress i Sverige anges.

⁵² 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) samt 5 och 5 a §§ folkbokföringsförordningen (1991:749).

Uppgifter om personer med tilldelade samordningsnummer och personnummer sprids till både myndigheter och privata organ genom Skatteverkets aviseringar av personuppgifter. Privata organ får dock del av uppgifter om personer med samordningsnummer endast under förutsättning att det inte råder någon osäkerhet om personens identitet.⁵³

Det har inte framförts till oss att det finns några problem med att icke folkbokförda personer inte kan få fingerade personuppgifter. Adressen är inte nödvändig och det finns inget som hindrar att personerna är registrerade utan adress eller att uppgiften sekretessmarkeras. Skatteverket betraktar uppgiften om adress som frivillig och tar bort den ur registret om den enskilde vill det. Vi ser därför redan av dessa skäl inget behov av att utöka personkretsen för fingerade personuppgifter till icke folkbokförda personer. Fingerade personuppgifter är dessutom en kvalificerad åtgärd där stora delar av personuppgifterna byts mot fingerade personuppgifter. Det är en åtgärd som främst lämpar sig för personer som har den starka anknytning till landet som folkbokföring och registrering av stora mängder personuppgifter innebär.

7.6.5 Fingerade personuppgifter ska kunna kombineras med andra skyddsformer

Förslag: Andra åtgärder för hotade och förföljda personer ska inte vara ett hinder mot att medge fingerade personuppgifter. Det ska dock inte gälla om åtgärderna syftar till att skydda personuppgifter.

De olika åtgärder som kan ges en hotad eller förföljd person bör kunna kombineras friare än i dag för att personerna ska få ett skydd som är anpassat efter vars och ens specifika situation. Den praxis som innebär att fingerade personuppgifter kan kombineras med olika delar inom brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet bör framgå av bestämmelserna. Andra typer av åtgärder ska därför vara ett hinder mot att medge fingerade personuppgifter endast om

⁵³ 2 kap. 8 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet samt 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret.

åtgärderna är författningsreglerade och syftar till att skydda personuppgifter, se också avsnitt 8.6.1 och 8.6.5.

7.6.6 Upphörande av fingerade personuppgifter

Förslag: Om det finns särskilda skäl ska Polismyndigheten besluta att ett medgivande att använda fingerade personuppgifter ska upphöra att gälla.

Fingerade personuppgifter får ges tills vidare och i praktiken får alla det. Det är få personer som lämnar åtgärden när de har fått fingerade personuppgifter.

Vi anser att utgångspunkten måste vara att personerna ska lämna skyddsinstitutet när skyddsbehovet har upphört. Det är viktigt för att minska de negativa följderna för tredje man, exempelvis en person med en fordran, och för att upprätthålla förtroendet i samhället för fingerade personuppgifter.

Om den enskilde inte anmält att medgivandet inte behövs krävs i dag synnerliga skäl för att Polismyndigheten ska få besluta att medgivandet ska upphöra att gälla. Av förarbetena, se avsnitt 7.2.1, framgår att utgångspunkten bör vara att den enskilde och Polismyndigheten är överens om att fingerade personuppgifter inte behövs. De undantagssituationer som bestämmelsen om synnerliga skäl täcker avser situationer när det finns en risk att personen missbrukar systemet och använder både verkliga och fingerade uppgifter på ett otillbörligt sätt.

Vi bedömer att det bör bli något enklare för Polismyndigheten att upphäva ett beslut om fingerade personuppgifter. Ett sådant behov har också framförts till oss. Utöver de missbrukssituationer som omfattas av bestämmelsen i dag, bör det vara möjligt att upphäva beslutet om det är uppenbart att det inte längre finns något skäl för åtgärden eftersom hotet upphört eller minskat i så stor utsträckning att det inte längre finns något skäl för fingerade personuppgifter. Det är dock angeläget att Polismyndigheten har en dialog med personen och bereder ärendet omsorgsfullt för att inte skapa problem för denne.

7.6.7 Rättsligt förvärv av namn och personnummer när de fingerade personuppgifterna upphör

Förslag: Den som har haft ett medgivande att använda fingerade personuppgifter som har upphört ska genom anmälan till Skatteverket kunna förvärva det fingerade förnamnet och mellannamnet. Utan hinder av vissa bestämmelser i namnlagen ska den som har haft ett medgivande att använda fingerade personuppgifter som har upphört, kunna förvärva det fingerade efternamnet efter ansökan om tillstånd till bytet hos Patent- och registreringsverket.

För den som har haft ett medgivande att använda fingerade personuppgifter som har upphört får, efter ansökan från den enskilde, det fingerade personnumret fastställas som personnummer, om det finns särskilda skäl.

En möjlighet att förvärva den fingerade identiteten bör övervägas

När ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har upphört ska personen återgå till att använda sin tidigare, riktiga identitet. Det är i dag ovanligt att personer med fingerade personuppgifter lämnar skyddsinstitutet. Ett skäl är att det kan innebära betydande svårigheter och en ny omställning för personen att gå tillbaka till den gamla identiteten när hen etablerat sig och blivit känd under sin nya identitet på arbetet eller i skolan och i den nya bekantskapskretsen.

Personer kan leva med fingerade personuppgifter under många år. Barn som får fingerade personuppgifter kan leva med de fingerade personuppgifterna under betydligt längre tid än de levt med de verkliga personuppgifterna. Det är inte självklart att det är lämpligt att återgå till den tidigare identiteten när skyddsbehovet upphört. Som framgår av avsnitt 7.6.6 föreslår vi att det ska bli något enklare för Polismyndigheten att besluta att ett medgivande att använda fingerade personuppgifter ska upphöra. Vi bör därför överväga om det finns skäl att göra det möjligt att förvärva den fingerade identiteten när medgivandet att använda fingerade personuppgifter har upphört.

En möjlighet att förvärva det fingerade namnet

När personer får fingerade personuppgifter gör Polismyndigheten en bedömning av om det fingerade namnet är förenligt med de grundläggande bestämmelserna i namnlagen. Det finns inga hinder mot att låta personerna förvärva det fingerade namnet i stället för att återgå till det verkliga namnet när medgivandet att använda fingerade personuppgifter har upphört.

Det är möjligt redan i dag att förvärva fingerade namn. Vi föreslår ändringar i namnlagen för att göra det möjligt i större utsträckning. Förslagen innebär en möjlighet att förvärva förnamn, mellannamn och efternamn. Förvärven av förnamn och mellannamn görs kostnadsfritt efter anmälan till Skatteverket.

Det är möjligt att byta efternamn till ett nybildat efternamn eller till ett efternamn som inte kan förvärfvas på någon av de vanliga grunderna. Det finns hinder mot att förvärva vissa efternamn, men det är möjligt att göra undantag från dessa hinder om det finns synnerliga skäl. För att underlätta för personer med fingerade personuppgifter att förvärva sitt fingerade efternamn föreslår vi att undantag från dessa bestämmelser ska få göras utan någon prövning av om det finns synnerliga skäl. Tillstånd att förvärva efternamnet prövas av Patent- och registreringsverket mot en avgift.

Vi har inte analyserat våra förslag i förhållande till Namnlagskommitténs förslag till ny lag om personnamn.⁵⁴ I beredningen av kommitténs förslag bör övervägas att göra ändringen av efternamn kostnadsfri för hotade och förföljda personer.

En möjlighet att byta till det fingerade personnumret om det finns särskilda skäl

Uppgifter om personer med fingerade personuppgifter finns registrerade i anslutning till båda personnumren. Det kan exempelvis vara journalföring inom hälso- och sjukvården, genomgångna utbildningar, arbetslivserfarenhet, vigsel, äktenskapsskillnad, barnafödelse, studieskulder och pensionspoäng. En möjlighet att byta till det fingerade personnumret skulle innebära att personen via personnumret knyts till den nyaste och i normalfallet mest rele-

⁵⁴ SOU 2013:35 En ny lag om personnamn.

vanta informationen om personen. Personen behöver då inte heller förklara varför hen har ett annat personnummer än tidigare i kontakter med exempelvis myndigheter. Om personen återgår till det ursprungliga personnumret, innebär det att ny information som registrerats på personen i anslutning till det fingerade personnumret finns på ”fel” personnummer, exempelvis kan betyg och andra intyg som utfärdats för personen med dess fingerade personnummer inte användas. I stället behöver nya handlingar utfärdas eller en handling som visar att personen har bytt personnummer användas. Å andra sidan kan gamla betyg och handlingar användas utan problem.

Information om personerna kan finnas i databaser eller i annan form, exempelvis i pappershandlingar. Om personerna får byta till det fingerade personnumret kommer det att finnas en koppling mellan det gamla och det nya personnumret i alla databaser som får folkbokföringsinformation från Skatteverket. Någon koppling kommer däremot inte att finnas till handlingar i annan form. Vi kan därför inte utesluta att personerna skulle kunna lida rättsförluster om de byter till det fingerade personnumret. Det gäller särskilt eftersom personerna när åtgärden upphört inte längre får något stöd av Polismyndigheten i att sköta sina angelägenheter. Det finns ytterligare några skäl som talar emot att låta personerna byta till det fingerade personnumret. Information om en person visas i folkbokföringsdatabasen även i anslutning till dennes föräldrar, främst för att klargöra vilka som är arvsberättigade. Det finns brister i Skatteverkets folkbokföringsdatabas som innebär att även om en person byter personnummer visas i dessa situationer det gamla personnumret. Skatteverket har dock rutiner för att personerna inte ska behöva lida någon rättsförlust. Det fingerade personnumret utvisar dessutom sannolikt inte personens rätta födelsetid. Det finns dock inte något som hindrar att den korrekta födelse-tiden registreras i anslutning till ett personnummer och aviseras till användare av folkbokföringsinformation.

Vi föreslår, mot bakgrund av den osäkerhet som gäller konsekvenserna för den enskilde och tredje man, inte någon generell möjlighet för personer som har haft fingerade personuppgifter att byta till det fingerade personnumret. Detta gäller särskilt så länge det fortfarande kan finnas uppgifter som inte är lagrade elektroniskt utan endast på papper. Det kan dock finnas situationer när

det är lämpligare att personerna får byta till det fingerade personnumret. Det gäller främst om personerna är eller har barn och det skulle underlätta för dem i deras kontakter med skola, sjukvård och liknande om de fick byta till det fingerade personnumret. Uppgifter om barn har registrerats under kortare tid och i större utsträckning digitalt. Olägenheterna för dem att byta till det fingerade personnumret blir därför mindre. Även barnets föräldrar bör kunna byta till det fingerade personnumret i syfte att underlätta för barnet. Vi föreslår därför en möjlighet att byta till det fingerade personnumret om det finns särskilda skäl. Det är viktigt att Skatteverket informerar dem som får byta personnummer med stöd av undantagsbestämmelsen om riskerna med att byta till det fingerade personnumret så att de vet hur de ska agera för att minimera dem. Polismyndigheten ska vid behov hjälpa personerna i deras kontakter med Skatteverket i samband med bytet.⁵⁵

Gammal och ny identitet kopplas samman

När ett medgivande att använda fingerade personuppgifter har upphört finns det inte längre någon anledning att hemlighålla kopplingen mellan den gamla och den nya identiteten. När Skatteverket aviserar folkbokföringsinformation om personen bör det därför framgå att personen tidigare hade ett annat personnummer. Det är därefter upp till respektive mottagare av informationen att avgöra vilka åtgärder som behöver vidtas inom den egna organisationen. Det kan exempelvis bli aktuellt att flytta över information från den tidigare fingerade identiteten till den nu gällande. Detta ger förutsättningar för andra att nå personen och göra sin rätt gällande, oberoende av om denne känt personen i den ursprungliga eller den fingerade identiteten.

Skatteverket får information om ett eventuellt byte av efternamn från Patent- och registreringsverket. Skatteverkets skyldighet att se till att de fingerade personuppgifter inte längre används inom folkbokföringen ska inte gälla namnet och personnumret om personen behållit dessa. Däremot ska Skatteverket se till att övriga fingerade personuppgifter inte längre används.

⁵⁵ 7 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

7.6.8 Andra myndigheter ska bistå Polismyndigheten

Förslag: I ärenden om fingerade personuppgifter ska andra myndigheter bistå Polismyndigheten med de åtgärder som behövs för att

1. skyddet ska ge avsedd effekt,
2. den enskilde ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt, och
3. minska risken för att andra lider rättsförluster med anledning av att personen medgetts användning av fingerade personuppgifter.

Bedömning: Polismyndigheten bör utveckla sitt arbete och samarbete med andra myndigheter och samhällsorgan för att minska risken för att andra lider rättsförluster med anledning av att en person medgetts användning av fingerade personuppgifter.

Polismyndigheten har framfört att andra myndigheter bör vara skyldiga att bistå Polismyndigheten i ärenden om fingerade personuppgifter.

Regeringen har anfört att det är en angelägen uppgift för samhället att öka tryggheten för och ge skydd till de personer som lever i ständig rädsla att utsättas för brott. Den som är utsatt för eller riskerar att bli utsatt för personförföljelse ska kunna räkna med att samhället ställer effektiva skyddsåtgärder till förfogande.⁵⁶ För att denna angelägna uppgift ska kunna fullgöras är det av avgörande betydelse att flera aktörer i samhället bidrar för att åtgärden ska få den tänkta effekten.

För att underlätta Polismyndighetens arbete med att få fingerade personuppgifter att fungera i praktiken föreslår vi därför en bestämmelse om andra myndigheters skyldighet att bistå Polismyndigheten i arbetet i den utsträckning som behövs. Bestämmelsen bör precisera i vilket syfte bistånd ska ges. Vi bedömer att det finns

⁵⁶ Prop. 2013/14:178 Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 7.

tre skäl: skyddet ska ge avsedd effekt, den enskilde kunna leva ett så normalt liv som möjligt och risken för att andra lider rättsförluster med anledning av att personen medgetts användning av fingerade personuppgifter ska minskas.

Polismyndigheten har utvecklat sitt samarbete med andra myndigheter under de senaste åren. Syftet med samarbetet har främst varit att se till att åtgärden ger avsedd effekt och att den enskilde ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt. Vi bedömer att Polismyndigheten i framtiden behöver utveckla sitt samarbete för att minska risken för att andra lider rättsförluster med anledning av att en person medgetts användning av fingerade personuppgifter. Det gäller särskilt om fler personer ska kunna få fingerade personuppgifter, se avsnitt 7.6.2.

7.6.9 Kombination av fingerade personuppgifter och vårdnads- och umgängesrätt

Bedömning: Fingerade personuppgifter kan i princip inte kombineras med vårdnads- och umgängesrätt utan att riskera att åtgärden blir verkningslös. Fingerade personuppgifter ska i princip ha företräde framför vårdnads- och umgängesrätt. Det finns större möjligheter att förena fingerade personuppgifter med umgängesrätt när det är föräldern som riskerar den allvarliga brottsligheten, än när barnet riskerar den allvarliga brottsligheten. Det ska alltid göras en individuell bedömning.

Förslag: Behovet av eventuella ändringar i föräldrabalken ska utredas särskilt.

Vi har i uppdrag att analysera hur fingerade personuppgifter kan kombineras med vårdnads- och umgängesrätt och, om det inte är möjligt, vad som bör ges företräde. Bestämmelser om vårdnad och umgänge beskriver vi i kapitel 6.

Fingerade personuppgifter kombineras inte med vårdnads- och umgängesrätt i dag

Det är i dag möjligt för en av vårdnadshavarna att ansöka om fingerade personuppgifter för ett barn som personen varaktigt bor tillsammans med, om syftet är att ge skydd mot den andre vårdnadshavaren, se avsnitt 7.2.2. I och med att syftet med fingerade personuppgifter i dessa fall är att ge skydd mot den andre vårdnadshavaren innebär bestämmelsen i praktiken att den andre vårdnadshavaren inte kan utöva vårdnad över eller umgås med barnet.

Polismyndighetens praxis innebär dock att myndigheten inte ger fingerade personuppgifter om föräldrarna har gemensam vårdnad. Den förälder som ensam ansöker om fingerade personuppgifter måste därför få enskild vårdnad först, i vart fall interimistiskt det vill säga tillfälligt tills frågan prövats slutligt. Skälet till denna praxis är att det enligt Polismyndighetens mening inte är möjligt att ha fingerade personuppgifter och gemensam vårdnad med den som utgör hotet. Även umgängesfrågorna bör vara utklarade innan Polismyndigheten beslutar om fingerade personuppgifter. I praktiken har barn med fingerade personuppgifter inte något umgänge med den andre föräldern.

Det finns exempel i rättspraxis på att umgänge med barn har vägrats med hänvisning bland annat till risken för att bostadsorten avslöjas. Det finns dock andra avgöranden där skyddsåtgärden inte ansetts påverka umgängesfrågan.⁵⁷ Skälet till det har enligt Polismyndigheten varit att det saknats en ny hotbild.

Fingerade personuppgifter kan i princip inte kombineras med vårdnads- och umgängesrätt

Prövningen av om fingerade personuppgifter kan förväntas få en tillräcklig skyddseffekt tar sikte på den hotade personens kapacitet att bidra till att åtgärden får effekt. I denna del av prövningen måste hänsyn även tas till barnens kapacitet. Frågan om en kombination av fingerade personuppgifter och vårdnads- och umgängesrätt är möjlig aktualiseras inom denna prövning.

⁵⁷ Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 108.

Fingerade personuppgifter är en kvalificerad åtgärd som ska användas mot kvalificerade förföljare och vid risk för allvarliga brott. För att fingerade personuppgifter ska ge ett skydd måste den hotade personen och den medföljande familjen bryta helt med sitt tidigare liv och inte ha någon kontakt med familj, släkt och vänner. I stället måste de bygga upp en ny tillvaro genom att flytta, ordna nytt arbete, skola och bostad samt hitta en ny bekantskapskrets.

Om umgänge kombineras med fingerade personuppgifter krävs att barnet för den hotande föräldern inte avslöjar sitt eller familjemedlemmarnas nya namn eller ger andra ledtrådar, exempelvis om förskolepersonalens namn, hur det ser ut utanför skolan, vilket väder det är hemma eller vilken idrottsförening barnet är med i. Det ställer också höga krav på säkerhet vid transport av barnet så att barnet inte förföljs vid resan tillbaks till hemmet efter umgänget. Kraven på barnet är mycket höga och innebär en stor press att vara försiktigt. Det är svårt, om inte omöjligt, för alla barn, men kanske särskilt för små barn och barn med intellektuella funktionsnedsättningar. Samtidigt innebär det att umgängets kvalitet blir låg för båda parter i och med att man inte kan samtala om vardagliga ting som annars är helt naturliga och ett viktigt inslag i umgänget mellan barn och föräldrar. Denna typ av försiktighet är emellertid kärnan i skyddet och därför nödvändig. Om den fingerade identiteten avslöjas har personerna inte något skydd för sina personuppgifter. De måste då ytterligare en gång få en ny identitet och bygga upp en helt ny tillvaro.

När det gäller vårdnad i kombination med fingerade personuppgifter ska den förälder som har barnet hos sig och som har nytt namn, nytt arbete, ny skola för barnen, ny bekantskapskrets och befinner sig på ny ort hemlighålla allt det nya för den andre föräldern och samtidigt samarbeta med denne om förhållanden som rör barnet, exempelvis barnets skolgång.

Stalkningsutredningen har framfört att fingerade personuppgifter inte bör medges den som har gemensamma barn med gärningsmannen om denne har umgängets rätt med barnen eller om det finns några andra svårupplösliga band mellan brottsoffret och gärningsmannen. I sådana fall kan andra former av skyddade personuppgifter vara mer lämpliga. Fingerade personuppgifter ska bara medges om den sökande är beredd att i framtiden inte ha mer än ytterst

begränsad kontakt med familj och vänner, eftersom det är en förutsättning för att åtgärden ska ha någon effekt.⁵⁸

Att den individuella hot- och riskbedömningen skulle mynna ut i att det är möjligt för barnen att umgås med den förälder som utgör hotet eller att föräldern kan utöva vårdnad förefaller osannolikt. Det är snarare så att om den individuella hot- och riskbedömningen mynnar ut i att det är möjligt utan att riskera säkerheten, innebär det att det inte är aktuellt med fingerade personuppgifter. Då bör mindre avancerade skyddsåtgärder vara tillräckliga. Vi bedömer alltså att fingerade personuppgifter i princip inte kan kombineras med vårdnads- och umgängesrätt. Det ska dock alltid göras en individuell bedömning.

Fingerade personuppgifter bör i princip ha företräde framför vårdnads- och umgängesrätt

Om behovet av fingerade personuppgifter har företräde innebär det i princip att gemensam vårdnad och umgänge är utesluten. Om i stället gemensam vårdnad och umgänge ges företräde är i princip fingerade personuppgifter uteslutet. Den fråga som behöver belysas är alltså om behovet av ett tillräckligt skydd mot att utsättas för allvarlig brottslighet eller om vårdnad för och umgänge med den som utsätter andra för allvarlig brottslighet har företräde.

Det finns i dagens lagstiftning många undantag från grundregeln om gemensam vårdnad. Övergrepp mot barnet eller mot den andra föräldern talar exempelvis emot gemensam vårdnad, se avsnitt 6.1. Vi bedömer att risken för den typ av brottslighet som är en förutsättning för fingerade personuppgifter är av så allvarligt slag att skyddsbehovet i princip alltid väger tyngre än den hotande förälderns vårdnadsansvar. Utgångspunkten bör därför vara att om det finns en risk att en förälder som är vårdnadshavare utsätter den andre vårdnadshavaren eller barn för den typ av brottslighet som krävs för fingerade personuppgifter, så bör skyddsbehovet ha företräde och den hotande föräldern fråntas vårdnaden. Vid bedömningen av vad som ska ges företräde ska en individuell prövning göras i varje fall och barnets bästa vara avgörande.

⁵⁸ SOU 2008:81 Stalking – ett allvarligt brott s. 234, 248 och 345.

En inskränkning i rätten till umgänge kan göras om det är nödvändigt och proportionerligt. Om det är barnet som riskerar den typ av allvarlig brottslighet som är en förutsättning för fingerade personuppgifter från föräldern anser vi att det typiskt sett är både nödvändigt och proportionerligt att fingerade personuppgifter ges företräde framför barnets umgänge med den hotande föräldern. Även om det är den ena föräldern som riskerar att utsättas för denna typ av allvarlig brottslighet från den andre föräldern, bedömer vi att det normalt inte är barnets bästa att umgås med den hotande föräldern. Vi kan emellertid inte utesluta att det i något enstaka fall kan visa sig vara barnets bästa att umgås med den föräldern. Som vi nämnt ovan är utgångspunkten att alla band med det tidigare livet ska brytas när man får fingerade personuppgifter. Om det är barnets bästa att umgås med den hotande föräldern är det därför sannolikt inte meningsfullt att ge den hotade föräldern och barnet fingerade personuppgifter. Det finns visserligen en möjlighet att låta en person som utses av socialnämnden medverka vid umgänget, umgängesstöd. Det är dock svårt och pressande för ett barn att umgås med den andre föräldern utan att ge några som helst ledtrådar om namn eller vistelseort. Risker finns också att barnet förföljs vid transport från umgänget. Vi bedömer därför att ett umgängesstöd typiskt sett inte är tillräckligt för att möjliggöra ett umgänge mellan barnet och den hotande föräldern.

Det kan också förekomma att det finns ytterligare en förälder inblandad. Exempelvis kan en kvinna ha ett barn tillsammans med en man där relationen har upphört, men barnet har ett fungerande umgänge med pappan. Kvinnan inleder därefter en ny relation och i denna andra relation uppstår ett hot mot kvinnan som aktualiserar frågan om fingerade personuppgifter. Med tanke på den hotbild som krävs för att få fingerade personuppgifter är risken stor att den hotande mannen försöker hitta kvinnan via pappan och barnet. Inte heller i denna situation är det därför typiskt sett möjligt att kombinera fingerade personuppgifter med vårdnads- och umgängesrätt. Eftersom det inte är pappan som hotar kvinnan bör hans möjligheter till vårdnad och barnets rätt till umgänge gå före kvinnans rätt till fingerade personuppgifter. Skyddet måste i denna situation lösas på något annat sätt än genom fingerade personuppgifter.

Vi har inte analyserat om dessa ställningstaganden innebär att bestämmelserna i föräldrabalken bör ändras. Vi föreslår i stället att

den frågan utreds särskilt. En möjlighet är att ge uppdraget till Utredningen om en utvärdering av 2006 års vårdnadsreform,⁵⁹ som ska avsluta sitt arbete den 28 oktober 2016.

7.6.10 Annan än vårdnadshavare bör inte få ansöka om fingerade personuppgifter för barn

Bedömning: Någon annan än barnets vårdnadshavare bör inte få rätt att ansöka om fingerade personuppgifter för barnet.

Det finns situationer där barn är i behov av att kunna skydda sina personuppgifter gentemot båda sina vårdnadshavare. Det kan exempelvis vara om vårdnadshavarna hotar att göra illa eller till och med döda barnet. Även om barnet vårdas utanför hemmet kan det finnas skäl att undanhålla vårdnadshavarna kännedom om var barnet befinner sig. Som framgår av tidigare beskrivningar finns det skyddsåtgärder. Barnet kan få en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen eller kontaktförbud utfärdat efter ansökan av exempelvis socialtjänsten. Det finns däremot inte någon som är behöriga att ansöka om kvarskrivning eller fingerade personuppgifter. Socialnämnden kan, om barnet ges vård med stöd av LVU, besluta att hemlighålla vistelseorten.

Om vistelseorten behöver hemlighållas en längre tid bör socialnämnden i stället överväga att ansöka om särskilt förordnad vårdnadshavare, det vill säga vårdnadsöverflyttning. Om vårdnadsöverflyttning beslutas av tingsrätten kan den särskilt förordnade vårdnadshavaren ansöka om skyddsåtgärder för barnets personuppgifter. I praktiken använder dock socialnämnden sällan möjligheten att ansöka om vårdnadsöverflyttning. I situationer där det finns en risk för att båda vårdnadshavarna hotar eller förföljer ett barn och hotbilden bedöms som långvarig, bör vårdnadsöverflyttningar kunna användas i större utsträckning.

Det pågår redan två utredningar som närmare ska se över bestämmelserna om särskilt förordnade vårdnadshavare.⁶⁰ Vi anser

⁵⁹ Dir. 2014:84 En utvärdering av 2006 års vårdnadsreform.

⁶⁰ Dir. 2014:84 En utvärdering av 2006 års vårdnadsreform och dir. 2012:79 Översyn av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, m.m.

att det faller inom dessa utredningars uppdrag att föreslå eventuella förändringar som behövs av bestämmelserna om särskilt förordnade vårdnadshavare och att vi därför inte närmare bör utveckla denna fråga.

Frågan är om de åtgärder vi beskriver ovan är tillräckliga. Flera myndigheter och ideella organisationer som möter utsatta barn vittnar om att de åtgärder som finns i dag inte ger ett tillfredsställande skydd. Länsstyrelsen i Östergötland, som har ett särskilt ansvar för frågor om hedersrelaterat förtryck och våld, har pekat på att socialnämnden sällan använder de möjligheter som finns att exempelvis ansöka om vård och hemlighålla vistelseorten enligt LVU eller vårdnadsöverflyttning. Skatteverkets bedömning är att antalet barn som behöver skyddade personuppgifter, men där vårdnadshavarna inte vill ansöka om det, har ökat och att frågan är så allvarlig att den bör utredas skyndsamt. Möjligheten att ge någon annan än vårdnadshavaren möjlighet att ansöka om skydd för barns personuppgifter har föreslagits som en möjlig lösning i både Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer och av remissinstanserna.⁶¹ I Ds 2013:47 anför utredaren att i praktiken förutsätter kvarskrivning eller fingerade personuppgifter att barnet vistas någon annanstans än hos vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna. Det kan dock finnas situationer där skyddsåtgärder bör kunna vidtas utan att detta kräver förordnande av en särskild vårdnadshavare eller tvångsvård. Utredaren jämför med de bedömningar som ligger till grund för lagen om särskild företrädare för barn och bestämmelserna i föräldrabalken som ger socialnämnden en möjlighet att på begäran av en vårdnadshavare besluta om behandling av barnet mot den andre vårdnadshavarens vilja.⁶²

En grundläggande förutsättning för att vårdnadshavarna ska kunna uppfylla sina skyldigheter och utöva sin bestämmanderätt över barnet är att de vet var barnet vistas. Som regel gäller därför inte sekretess för ett barns personliga förhållanden gentemot vårdnadshavarna. Att ändra och hemlighålla ett barns personuppgifter

⁶¹ Exempelvis remissvar över Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer från Länsstyrelsen i Östergötlands län, Skatteverket, Kvinnors Nätverk, Rädda Barnen, Stiftelsen Allmänna Barnhuset och Sveriges Kvinno- och Tjejjourers riksförbund.

⁶² Lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn och 6 kap. 13 a § föräldrabalken (1949:381).

för vårdnadshavarna är ett betydande ingrepp i vårdnadsansvaret och en inskränkning i rätten till familjeliv. Det är möjligt om åtgärden är proportionerlig och nödvändig för att tillgodose ett legitimt intresse. Annars innebär det en kränkning av Europakonventionen.⁶³

Utgångspunkten måste dock vara att barn ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande. Vid en avvägning mellan föräldrarnas och barnets intresse är det barnets bästa som ska vara en styrande princip enligt föräldrabalken, Barnkonventionen och Europakonventionen. I situationer när båda vårdnadshavarna är ett hot mot barnet anser vi att det är viktigt att samhället kan ge barnet ett adekvat skydd även om detta innebär att föräldraintresset får ge vika till viss del.

Fingerade personuppgifter innebär att barnet byter identitet. För att upprätthålla skyddet krävs att barnet helt skär av kontakten med sitt tidigare liv och ändrar sin livsföring. Det ställer oerhört stora krav på ett barn som redan kan förutsättas vara under stark press. I och för sig kan tryggheten av att inte kunna bli hittad innebära en stor lättnad för barnet. Vi anser dock att det finns starka skäl att ifrågasätta om ett barn, som tvingats lämna sin familj, förmår att leva på ett sätt som innebär att skyddsåtgärden får effekt.

Barnets intresse måste vidare vägas mot vårdnadshavarnas intresse. De bestämmelser som utredaren i Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer hänvisar till innebär att endast en begränsad del av vårdnadshavarens beslutanderätt överförs till någon annan och då endast under en begränsad tid. Utredaren bedömer även att en rätt för någon annan än en vårdnadshavare att ansöka om fingerade personuppgifter skulle vara en mindre genomgripande åtgärd än tvångsvård. För vem det skulle vara mindre ingripande framgår dock inte. Vi bedömer dock att ett beslut om fingerade personuppgifter är en oerhört ingripande åtgärd för både barnet och vårdnadshavarna. Även när barnet vårdas enligt LVU har vårdnadshavarna kvar sitt legala vårdnadsansvar. Om barnet medges fingerade personuppgifter skulle det omintetgöra vårdnadshavarnas möjligheter att över huvud taget utöva något av sitt vårdnadsansvar. Inte ens socialnämnden bör ha vetskap om var barnet med fingerade personuppgifter befinner sig, utan

⁶³ Artikel 8 i Europakonventionen.

kopplingen mellan den verkliga och fiktiva identiteten bör endast finnas hos Polismyndigheten. Ett sådant ingrepp är i princip att jämställa med en vårdnadsöverflyttning. Vi anser att det inte är lämpligt att en så ingripande åtgärd beslutas utan en domstolsprövning av om förutsättningarna för en flyttning av vårdnaden är uppfyllda. Till skillnad från Polismyndigheten, som beslutar om medgivande om fingerade personuppgifter, är domstolen bunden av regleringen om bland annat barnets bästa i föräldrabalken och av processuella regler som säkerställer föräldrarnas rätt att komma till tals. Polismyndigheten har inte, och bör inte ha, nödvändig kompetens för att kunna ta ställning till en åtgärd som är så nära förknippad med frågan om vårdnad.

Om hotbilden mot barnet är så allvarlig att fingerade personuppgifter bedöms vara en nödvändig skyddsåtgärd, bör socialnämnden i stället initiera en prövning av vårdnadsöverflyttning. Det bör i detta sammanhang också nämnas att om ett barn saknar legala vårdnadshavare är socialnämnden skyldig att ansöka om särskild förordnad vårdnadshavare. Om ett barn skulle få fingerade personuppgifter skulle den nya identiteten innebära att barnet inte kan ha kvar sina ursprungliga vårdnadshavare i folkbokföringsdatabasen, vilket innebär att särskilda vårdnadshavare måste förordnas.

7.6.11 Tillsynen över verksamheten med fingerade personuppgifter

Bedömning: Den tillsyn över Polismyndighetens arbete med fingerade personuppgifter som finns och som är under beredning är tillräcklig.

Fingerade personuppgifter innebär risker för tredje man. Det är bland annat därför viktigt att det finns en fungerande tillsyn över verksamheten för att bidra till rättssäkerheten. Frågan om en särskild tillsynsmyndighet över polisens verksamheter har nyligen utretts.⁶⁴ En generell tillsyn utövas av JO, Justitiekanslern och Datainspektionen. Vi bedömer att detta är tillräckligt.

⁶⁴ SOU 2015:57 Tillsyn över polisen och Kriminalvården.

8 Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring

8.1 Kvarskrivning i praktiken

Kvarskrivning innebär bland annat att personens bostadsadress inte registreras i folkbokföringsdatabasen. Kvarskrivningen i sig ger däremot inte något skydd för uppgiften om den enskildes bostadsadress. För det krävs sekretessbestämmelser. Det finns också andra personuppgifter som registreras och som kan avslöja eller bidra till att avslöja var en person bor stadigvarande eller tillfälligt, exempelvis uppgift om att en person är anställd vid en myndighet eller studerande på en skola. Även uppgifter om anhöriga kan bidra till att lokalisera en person.

Svårigheterna att leva med kvarskrivning har diskuterats i olika sammanhang genom åren. Personer som har kvarskrivning gömmer sig aktivt på den nya bostadsorten för att åtgärden ska ge effekt. Detta medför svårigheter för dem att leva ett normalt liv och de kan exempelvis inte lämna några ledtrådar om var de befinner sig. Personerna kan inte registreras eller agera på ett sådant sätt att de kan knytas till den nya bostadsorten. Ofta avstår de från att ta del av rättigheter och service och söker exempelvis inte bostadsbidrag, trots att de skulle ha rätt till det.

Många rättigheter och annan service förutsätter att personen är folkbokförd där hen bor. Då kvarskrivning innebär att personen är folkbokförd i en församling där personen inte bor kan hen få svårt att ta del av sina rättigheter. För att underlätta för den enskilde finns därför för många situationer särskilda regler som innebär att kvarskrivna har samma rättigheter som de som är folkbokförda i kommunen. Det förekommer dock fortfarande problem, exempelvis att kvarskrivna får svårt att utöva sin rösträtt i allmänna val eller

att ställa sig i bostadskö i en kommun där personen inte är folkbokförd.

Det brister i kunskaper och rutiner hos den kvarskrivne och i samhället övrigt. Osäkerheten är också stor hos de kvarskrivna om och hur myndigheter hanterar skyddade personuppgifter.¹ Rutiner som används kan ibland öka säkerhetsriskerna och det förekommer att de vanliga rutinerna tillämpas som inte är lämpliga för den som är kvarskriven. Det förekommer också att uppgifter om personerna lämnas ut efter bristfälliga sekretessprövningar.

När personer med kvarskrivning ansöker om förlängning av åtgärden kan det förorsaka stress hos dem eftersom de måste visa sitt skyddsbehov på nytt. Om det inte har inträffat något hot eller våld under tiden är det svårt att veta om åtgärden har fungerat eller om hotet har upphört.

Personer med kvarskrivning upplever också att det är ett stort fokus på dem och de efterlyser ett större fokus på den som hotar eller förföljer, exempelvis genom att besluta om fler kontaktförbud.

8.2 Bestämmelser och rutiner om kvarskrivning

Bestämmelserna om kvarskrivning infördes 1991 i samband med att Skatteverket tog över ansvaret för folkbokföringen.² Bestämmelserna finns i folkbokföringslagen.³

8.2.1 Kvarskrivningens innebörd

Syfte och innebörd

En person får vid flyttning medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten (kvarskrivning)⁴ och folkbokförs då enbart i församling och inte på någon fastighet. Syftet är att ge ett effektivt skydd mot att uppgifter i folkbokföringen används för att söka upp en person med avsikt att utsätta hen för brott, förföljelser

¹ Remissmanställning avseende Stalkningsutredningens betänkande (SOU 2008:81) Stalking – ett allvarligt brott, diarienummer Ju2008/8198/KRIM.

² Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. och SOU 1990:50 Ny folkbokföringslag.

³ 16–17 a §§ folkbokföringslagen (1991:481).

⁴ 16 § första stycket första meningen folkbokföringslagen (1991:481).

eller allvarliga trakasserier. Uppgift om den faktiska bostadsorten finns endast i manuell form hos Skatteverket och aviseras således inte till några myndigheter.⁵

Det finns enligt regeringen skäl som talar för att mer eller mindre regelmässigt kombinera kvarskrivning med en sekretessmarkering. Även andra uppgifter än adressen kan användas för att spåra personen, exempelvis uppgift om nytt namn eller familjeförhållanden. Kombinationen med en sekretessmarkering stärker skyddet för den enskilde.⁶

Kvarskrivning får medges för högst tre år i sänder. När det inte längre finns skäl för kvarskrivning ska den upphöra.⁷

Krav för att få kvarskrivning

En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, får vid flytning medges kvarskrivning. Kvarskrivning får medges endast om den enskildes behov av skydd inte kan tillgodoses genom kontaktförbud eller på annat sätt. Kvarskrivning får även avse den utsatte personens medflyttande familj.⁸ Åtgärden kan endast ges till folkbokförda personer.

Effekterna av kvarskrivningen kan gå förlorade om den enskilde inte är beredd att själv vidta nödvändiga åtgärder. Åtgärderna kan exempelvis bestå i att den kvarskrivne byter bekantskapskrets och fritidsintressen för att undvika att bli uppspårad av förföljaren.⁹ Kvarskrivning bör inte tillgripas om åtgärden inte kan antas få effekt. Någon särskild reglering av detta har dock inte ansetts nödvändig.¹⁰

Kvarskrivning kan medges både när hotet kommer från en känd person och när det kommer från oidentifierade personer. Ofta aktualiseras kvarskrivning när en person har dömts för någon form av brott. Om det har klarlagts att förföljelser eller trakasserier som

⁵ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 41.

⁶ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 47 och 48.

⁷ 17 § andra och tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481).

⁸ 16 § första stycket första meningen samt 16 § andra och tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481).

⁹ SOU 1996:68 Några folkbokföringsfrågor s. 114 och 115.

¹⁰ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 47 och 48.

inte är brott har ägt rum får risken för ytterligare angrepp prövas på motsvarande sätt som om det gällt risk för fortsatt brottslighet. Något krav på att trakasserier ska ha ägt rum har inte uppställts. Det måste emellertid ha förekommit något som gör att en person ”av särskilda skäl kan antas bli utsatt för” brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier av något slag.¹¹

Särskilt om kravet att personen inte ska kunna få tillräckligt skydd genom kontaktförbud eller på annat sätt

Kvarskrivning får endast medges om den enskildes behov av skydd inte kan tillgodoses genom kontaktförbud eller på annat sätt.¹²

Både kvarskrivning och kontaktförbud syftar till att skydda personer som riskerar förföljelse. Med hänsyn till de likheter som finns bland annat när det gäller förutsättningarna för åtgärdernas användning, kan båda åtgärderna övervägas då en person utsätts för förföljelse. Kontaktförbudet riktar sig direkt mot en utpekad förföljare. För den som ska skyddas genom förbudet har åtgärden alltså inte några negativa effekter. Innan den mer ingripande åtgärden kvarskrivning beslutas ska det därför övervägas om kontaktförbud, eventuellt i kombination med andra åtgärder, är en tillräcklig åtgärd. Detta innebär dock inte något krav på att frågan om kontaktförbud ska ha prövats innan kvarskrivning medges.

Bedömningen av om kontaktförbud kan anses tillräckligt kräver i de flesta fall en ingående prövning i kvarskrivningsärendet. Kontaktförbud kan meddelas endast om förföljaren är känd. Av detta följer att ett kontaktförbud kan vara uteslutet därför att förföljaren i kvarskrivningsärendet inte går att identifiera. I vissa fall går det att förutse att förföljaren säkerligen inte kommer att efterkomma ett kontaktförbud. Det kan bero på att personen styrs av ett mycket starkt hämndbegär eller av något annat skäl är särskilt fixerad till den som behöver skydd.

Bedöms kontaktförbud vara en otillräcklig åtgärd innebär det dock inte automatiskt att kvarskrivning ska medges. Skatteverket

¹¹ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 116 och prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 45 och 46.

¹² 16 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481).

bör alltid först utreda om skyddsbehovet i stället kan tillgodoses genom en sekretessmarkering.

I förarbetena anförs att en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen är den första skyddsåtgärd som bör tillgripas när man kan befara att folkbokföringsuppgifter kan komma till användning för personförföljelse. Folkbokföringssekretessen kan sägas vara det första steget på den trappa av skyddsåtgärder med anknytning till folkbokföringen som fortsätter med kvarskrivning och slutar med fingerade personuppgifter. I nästan alla fall av befarad förföljelse bör en sekretessmarkering medföra ett fullgott skydd. Det innebär att mer ingripande åtgärder som kvarskrivning och fingerade personuppgifter inte behöver tillgripas. I praktiken kommer kvarskrivning att medges endast vid ganska avancerade fall av förföljelse.

Det som kan föranleda att sekretessen bedöms vara ett otillräckligt skydd mot förföljelse kan vara speciella omständigheter i det enskilda fallet. Exempelvis kan sedvanlig sekretess vara otillräcklig om förföljaren är beredd att med olika medel försöka få ut en adressuppgift hos myndigheter som har tillgång till uppgiften. Hens möjligheter och förmåga att ta del av uppgifter trots en sekretessmarkering måste då beaktas. Visar det sig att en förföljare på något verksamt sätt har försökt att ta reda på en adressuppgift som behöver skyddas kan det tala för kvarskrivning.¹³

8.2.2 Prövning av ärenden om kvarskrivning

Det är Skatteverket som prövar ärenden om kvarskrivning.¹⁴ Kvarskrivning kan ske endast efter ansökan från den enskilde. För barn under 18 år får ansökan göras av endast en vårdnadshavare, om syftet är att skydda mot den andre vårdnadshavaren.¹⁵

Polismyndighetens bedömning av den hotsituation som en enskild åberopar kan många gånger vara av värde för Skatteverket. Skatteverket bör därför genomgående hämta in Polismyndighetens yttrande innan kvarskrivning beslutas.¹⁶ Även uppgifter från social-

¹³ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 36, 45 och 47–49.

¹⁴ 1 § tredje stycket och 34 § folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁵ 16 § första stycket och 30 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁶ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 47 och 48.

nämnderna är ofta av betydelse. Skatteverket har därför rätt att anlita biträde av Polismyndigheten och socialnämnden för utredning av frågor om kvarskrivning.¹⁷ Möjligheten att anlita biträde ska också leda till ett ökat samarbete och samverkan mellan myndigheterna och därmed också skapa förutsättningar för ett bättre och mer gediget beslutsunderlag. Det finns dock inget som hindrar att Skatteverket även frågar andra myndigheter om bistånd när det finns ett behov av det.

Skatteverkets beslut får överklagas till förvaltningsrätten. Om ett barn står under vårdnad av två vårdnadshavare får ett beslut om barnets folkbokföring även överklagas av en av dem ensam.¹⁸

8.2.3 Övriga rutiner

Skatteverket vidareänder post till kvarskrivna personer. I folkbokföringsdatabasen registreras en neutral boxadress som går till Skatteverket. Skatteverket vidareänder därefter posten till personens bostadsadress.¹⁹

8.3 Statistik

I slutet av 1990-talet hade ungefär 150 personer kvarskrivning.²⁰ Utvecklingen under de senaste åren har varit enligt följande:

Tabell 8.1 Antal personer med kvarskrivning
Årsvis och per november 2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Kvarskrivning och sekretessmarkering	1 728	1 848	2 074	2 013	2 010
Endast kvarskrivning	0	4	6	1	2
Totalt	1 728	1 852	2 080	2 014	2 012

¹⁷ 17 a § folkbokföringslagen (1991:481) och prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag, m.m. s. 116 och 117.

¹⁸ 38, 40 och 41 §§ folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁹ Enligt uppgift från Skatteverket.

²⁰ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 41.

8.4 Sekretessbestämmelser

Sedan den 1 juli 2014 gäller sekretess i ärenden om kvarskrivning för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.²¹ Tidigare gällde folkbokföringssekretessen, det vill säga en svagare sekretess med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, se avsnitt 9.1.1.

Skälet till den starkare sekretessen är att sekretessen hos olika myndigheter ibland försvårar en utredning i ett ärende om kvarskrivning. För att styrka behovet av kvarskrivning kan Skatteverket behöva hämta in uppgifter från exempelvis socialnämnden eller hälso- och sjukvården. Dessa myndigheter lämnar dock ofta inte ut uppgifter om dessa endast omfattas av sekretess med ett rakt skaderekvisit hos Skatteverket. Det ansågs inte tillfredsställande att uppgifter som skulle kunna styrka den enskildes behov av kvarskrivning inte kunde tillföras ärendet på grund av bestämmelser om sekretess. En starkare sekretess för uppgifter i ärenden om kvarskrivning skulle således underlätta för bland annat socialnämnden och hälso- och sjukvården att lämna ut känsliga uppgifter till Skatteverket. Även den enskildes skydd skulle stärkas.

Ett beslut om kvarskrivning kombineras i de flesta fall med en sekretessmarkering till skydd för uppgifter som kan ge ledning om var personen uppehåller sig. Vid en begäran om utlämnande av en sådan uppgift är det väsentligt att det finns ett tillräckligt underlag för att bedöma om det finns något hinder mot ett utlämnande. Den beslutande myndigheten kan därför behöva få tillgång till hela eller delar av det underlag som Skatteverket har i ärendet. Om prövningsmyndigheten får del av detta underlag är det nödvändigt att uppgiften kan skyddas också där. Sekretessen överförs därför till andra myndigheter som får tillgång till uppgifterna och den förstärkta sekretessen gäller också där.²²

Vi beskriver andra sekretessbestämmelser som även gäller för personer med kvarskrivning i avsnitt 9.1.4 och 9.2.1.

²¹ 22 kap. 2 § OSL.

²² Prop. 2013/14:178 Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 16–20, 26 och 27.

8.5 Andra utredningsförslag

8.5.1 Skyddad folkbokföring

Personsäkerhetsutredningen föreslog att ett nytt skyddsinstitut skulle införas – skyddad folkbokföring.²³ Personer som utsatts för hot och förföljelse skulle av Skatteverket kunna medges att bli folkbokförda i särskild ordning med ett högre sekretesskydd än i vanlig folkbokföring. Skyddad folkbokföring skulle delvis ersätta sekretessmarkering och kvarskrivning.

Bakgrunden till förslaget är att det finns vissa problem med sekretessmarkering. Förfarandet är inte lagreglerat, vilket bland annat innebär att ett avslag på en begäran om sekretessmarkering inte kan överklagas. Sekretessskyddet inom folkbokföringen ansågs inte heller vara tillräckligt starkt. Det efterlystes också en längre giltighetstid för åtgärden och mer samarbete mellan Skatteverket och Polismyndigheten när det gäller riskbedömningarna.

Utredningen föreslog vidare att förutsättningarna för att få skyddad folkbokföring skulle vara desamma som vid kvarskrivning. Även den utsatte personens medflyttande familj skulle kunna omfattas. Vid flyttning skulle skyddad folkbokföring få ske på den gamla folkbokföringsorten och medges endast efter ansökan från den enskilde och för högst tre år i taget. När det inte längre fanns skäl för skyddad folkbokföring skulle den upphöra. För utredning av frågor om skyddad folkbokföring skulle Skatteverket få anlita biträde av Polismyndigheten. Ett avslagsbeslut skulle kunna överklagas av den enskilde. Den särskilda folkbokföringen kunde enligt utredningen ske genom att personerna registrerades på ett särskilt sätt i folkbokföringsdatabasen.

Utredningen föreslog en ny bestämmelse i sekretesslagen som innebar att en starkare sekretess med ett omvänt skaderekvisit skulle gälla i dessa ärenden. Det innebar en presumtion för sekretess och att ett utlämnande skulle medges endast om det stod klart att uppgiften kunde röjas utan att skada uppkom. Sekretessen skulle inte vara begränsad enbart till själva ärendet om skyddad folkbokföring. Om en uppgift i ett sådant ärende hade lämnats till en annan myndighet, skulle sekretessen gälla också där, exempelvis

²³ SOU 2002:71 Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer s. 102–104, 116 och 118.

för de myndigheter som hade direktåtkomst till uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Personsäkerhetsutredningen bedömde att reglerna om kvarskrivning skulle finnas kvar. Visserligen gav skyddad folkbokföring ett högre sekretesskydd än vad reglerna om kvarskrivning kunde erbjuda men, om adressuppgifterna faktiskt lämnades ut, var det den rätta, aktuella adressen som lämnades. Detta innebär att det kunde finnas ett intresse hos personer som hade flyttat att kunna kombinera ett beslut om skyddad folkbokföring med kvarskrivning.

Det nya institutet var tänkt att ge många av dem som hade en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen ett bättre skydd. Eftersom skyddad folkbokföring till skillnad från kvarskrivning inte förutsatte att den enskilde hade flyttat blev tillämpningsområdet för det nya institutet dock större än för kvarskrivning.

8.5.2 Uppgift om skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen

Även Folkbokföringsutredningen föreslog att ett nytt skyddsinstitut skulle införas – uppgift om skyddsbehov.²⁴ Personer som utsatts för hot och förföljelse skulle efter prövning av Skatteverket kunna få uppgift om skyddsbehov registrerad i folkbokföringsdatabasen. Ett högre sekretesskydd skulle gälla för personuppgifterna.

Bakgrunden till förslagen var att Folkbokföringsutredningen bedömde att det fanns ett behov av att reglera Skatteverkets prövning av en enskilds behov av skydd mot våld, hot eller annan förföljelse eftersom personuppgifterna kunde nås av många tjänstemän som självständigt skulle bedöma sekretessfrågan. De var då beroende av information.

Utredningen föreslog att det skulle införas en skyldighet för Skatteverket att i folkbokföringsdatabasen efter ansökan registrera en uppgift om att en enskild eller någon närstående till denne kunde komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men och därför hade ett skyddsbehov. Kriterierna för att få en uppgift om skyddsbehov införda i folkbokföringsdatabasen skulle vara desamma som de som enligt dåvarande praxis gällde för att få en

²⁴ SOU 2009:75 Folkbokföringen s. 409–429 och 543–546.

sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen, det vill säga att det skulle finnas ett konkret och aktuellt hot. Behovet av uppgiften om skyddsbehov skulle omprövas senast inom tre år från registreringen. Att registrera en uppgift om skyddsbehov kunde bygga på Skatteverkets registrering av personuppgifter och vara fristående från bestämmelserna i OSL. En uppgift om skyddsbehov skulle ge ett tydligt besked om att det fanns en hotsituation. En sådan uppgift skulle kunna kombineras med en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Införandet av uppgiften medförde dock ingen förändring när det gällde sekretessmarkeringen. Bestämmelserna om registrering av uppgift om skyddsbehov skulle tas in i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.²⁵ Något formellt krav på att personen flyttade i samband med att en uppgift om skyddsbehov fördes in uppställdes inte. Det var dock sannolikt i de allra flesta fallen nödvändigt att den enskilde flyttade, för att uppgiften om skyddsbehov skulle kunna få avsedd verkan. Skatteverket skulle i sin utredning om skyddsbehov hämta in yttrande från Polismyndigheten eller från annan som kunde antas ha uppgifter att lämna. Den enskilde skulle kunna överklaga ett beslut att inte föra in en uppgift om skyddsbehov eller att ta bort en sådan uppgift.

Sekretess skulle gälla för uppgift om enskilda personliga förhållanden med ett omvänt skaderekvisit. Det innebar en presumtion för sekretess och att ett utlämnande skulle ske endast om det stod klart att uppgiften kunde röjas utan att skada uppkom. Sekretessen skulle också gälla hos andra myndigheter som fick tillgång till uppgifterna. För att inte riskera att uppgifter lämnades ut i en situation då utlämnandet innebar risk för personföljelse och, omvänt, att utlämnande vägrades när det inte fanns stöd för det, var det väsentligt att den myndighet som skulle pröva ett utlämnande kunde få tillgång till det underlag som Skatteverket haft för sitt beslut. Om prövningsmyndigheten fick del av detta underlag var det nödvändigt att uppgifterna kunde skyddas också där.

²⁵ Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

8.5.3 Uppgift om kvarskrivning i folkbokföringsdatabasen

Skatteverket har i en promemoria²⁶ som lämnats till Finansdepartementet föreslagit bland annat att uppgift om kvarskrivning ska registreras i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket anför i promemorian att en särskild markering i folkbokföringsdatabasen om att en person är kvarskriven har efterfrågats av flera myndigheter. En sådan markering skulle underlätta hanteringen av post till personer med kvarskrivning och medföra att mottagaren snabbare kan få sin post. Den föreslagna registreringen avser enbart att uppmärksamma att personen är kvarskriven. Registreringen ska inte omfatta skälen för beslutet eller den adress där personen är bosatt. Uppgiften om kvarskrivning ska inte ingå i de uppgifter som normalt kan lämnas ut till enskilda. Den ska inte heller ingå i de uppgifter som lämnas till SPAR. Uppgiften får ses som integritetskänslig och den föreslås därför inte få användas som ett sökbegrepp i folkbokföringsdatabasen.

8.5.4 Underrättelse till socialnämnden om barn med kvarskrivning

I Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer föreslog utredaren att socialnämnden i den kommun där barnet är bosatt snarast ska underrättas när ett barn har kvarskrivits. Syftet med förslaget är att socialnämnden där den berörda personen bor ska få kännedom om att kvarskrivning har beviljats för att därefter vid behov kunna bistå den enskilde och hans eller hennes närstående.²⁷ Utredaren hänvisade till ett liknande förslag från Folkbokföringsutredningen som anförde att dessa barn i många fall lever under pressande förhållanden och kan ha varit med om traumatiska händelser. Det ansågs därför viktigt att socialnämnden har kännedom om barnets förhållanden, för att kunna utreda om några åtgärder ska vidtas.²⁸

Regeringen har anført att socialtjänsten genom socialtjänstlagen har det yttersta ansvaret för att se till att barn får det stöd, den

²⁶ Diarienummer Fi2012/4241.

²⁷ Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 99 och 103.

²⁸ SOU 2009:75 Folkbokföringen s. 427.

hjälp och det skydd som de är i behov av. I många fall där ett barn har beviljats kvarskrivning har socialnämnden redan kännedom om barnet och dess förhållanden. Ett beslut om kvarskrivning behöver inte innebära att det finns ett konkret behov av hjälp och stöd från socialnämnden. En skyldighet för Skatteverket att underrätta socialnämnden skulle dock kunna säkerställa att inga barn förbises. Mot detta måste emellertid ställas att den föreslagna skyldigheten när det gäller barn som beviljats kvarskrivning skulle innebära att vissa av de uppgifter som annars endast är kända för Skatteverket om den enskildes faktiska vistelseort ska lämnas till socialtjänsten där. Enligt regeringen måste hanteringen av sådana uppgifter vara begränsad till vad som är absolut nödvändigt för att minimera riskerna för att uppgifterna kommer ut. Även med ett förhållandervis starkt sekretessskydd innebär varje ytterligare led i hanteringen av en uppgift en risk för att den kan lämnas ut av misstag. När det gäller uppgifter om den faktiska vistelseorten vid kvarskrivning skulle konsekvenserna kunna bli betydande om de blev offentliga, även om själva adressen fortfarande hölls hemlig. För att genomföra utredarens förslag måste det därför krävas att det finns ett reellt behov. Regeringen ansåg att det i viss mån skulle bidra till att ytterligare uppmärksamma barn som är i behov av insatser. Å andra sidan framgår varken av promemorian eller av remissvaren att socialtjänsten i dag i någon beaktansvärd utsträckning saknar uppgifter om barn med kvarskrivning i kommunen som också har behov av insatser. Regeringen var därför inte beredd att föreslå en sådan underrättelseskyldighet när det gäller kvarskrivning.

8.6 Överväganden och förslag

8.6.1 Ett nytt skyddsinstitut – skyddad folkbokföring

Förslag: Kvarskrivning ska ersättas med skyddad folkbokföring.

Bedömning: Skyddad folkbokföring bör förstärkas på olika sätt för att bli ett bättre skydd än kvarskrivning.

Personsäkerhetsutredningens och Folkbokföringsutredningens förslag bör inte genomföras

Personsäkerhetsutredningen och Folkbokföringsutredningen har föreslagit skyddad folkbokföring respektive registrering av uppgift om skyddsbehov för att förbättra skyddet för hotade och förföljda personer, se avsnitt 8.5. Förslagen har inte genomförts. Båda förslagen innebär att Skatteverket efter ansökan från den enskilde ska pröva om en person har ett skyddsbehov. Besluten ska kunna överklagas. Utredningarna föreslog att respektive skyddsform skulle knytas till en ny bestämmelse om sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Sekretessbestämmelserna skulle enligt sin ordalydelse gälla för respektive typ av ärende. Personsäkerhetsutredningen anförde dock att sekretessen skulle gälla även utanför ärendena. En skillnad mellan förslagen är den lagtekniska utformningen. Personsäkerhetsutredningen föreslog en reglering i folkbokföringslagen, medan Folkbokföringsutredningen föreslog en reglering i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Vi bedömer dock att de båda förslagen är i princip identiska till sin innebörd.

Ett nytt starkare skydd måste enligt vår mening ha en konkret och påtaglig innebörd för att få effekt. En jämförelse kan göras med de två författningsreglerade skyddsinstitut som finns – fingerade personuppgifter och kvarskrivning. Fingerade personuppgifter innebär ett medgivande att använda fingerade personuppgifter i stället för de verkliga. Kvarskrivning innebär ett medgivande att efter flyttning vara fortsatt folkbokförd på den tidigare orten. För båda skyddsinstituten finns särskilda sekretessbestämmelser. De båda utredningarnas förslag skulle endast innebära en registrering i folkbokföringsdatabasen av en uppgift om skyddad folkbokföring respektive skyddsbehov med ett starkare sekretesskydd kopplat till registreringen.

Ett beslut om registrering av uppgifter kan ha rättsverkningar. Det gäller för Skatteverkets beslut om registrering av vigsel, födelse och dödsfall i landet. Exempelvis gäller särskilda regler för faderskap när vigda personer får barn och dödsfall utlöser arvsrätt. De registreringar som Personsäkerhetsutredningen och Folkbokföringsutredningen har föreslagit har inte några sådana effekter. Den enda rättsliga följderna av de föreslagna registreringarna är att en

särskild sekretessbestämmelse skulle gälla. De föreslagna registreringarna skulle få begränsade effekter.

Det är enligt vår mening inte lämpligt att införa en registrering som inte har någon annan följd än att den innebär att en bestämmelse med ett starkare sekretesskydd blir tillämplig. I våra direktiv anges att Folkbokföringsutredningens förslag inte bör genomföras. Vi bedömer att inte heller Personsäkerhetsutredningens förslag bör genomföras eftersom det har en likartad innebörd. Det finns dock skäl att bygga vidare på framför allt Personsäkerhetsutredningens överväganden om ett starkare skydd än kvarskrivning.

Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring

Frågan om ett förstärkt skydd för uppgifter inom folkbokföringen har, som tidigare redovisats, utretts vid flera tillfällen. Samtliga utredningar och remissinstanser har varit eniga om behovet, men de föreslagna lösningarna har av olika skäl inte genomförts.

Vi delar den bedömning som gjorts av olika utredningar att kvarskrivningsinstitutet har vissa brister och att det behövs ett starkare skydd än i dag. Det gäller bland annat möjligheten att kunna få åtgärden utan att först behöva flytta, den osäkerhet det innebär att besluten är tidsbegränsade, behovet av en stark sekretess som gäller i alla verksamheter och behovet av information om att en person har medgetts en sådan åtgärd. Vi är dock tveksamma till om det bör införas ett helt nytt institut. Det tar tid för ett helt nytt skyddsinstitut att få genomslag i samhället eftersom hela samhället berörs av det. En utgångspunkt för våra förslag är därför att bygga vidare på dagens regler om kvarskrivning. Samtidigt bedömer vi att de ändringar vi föreslår är så stora att det skyddsinstitut vi föreslår bör få ett annat namn än kvarskrivning för att tydligt signalera att det är ett delvis nytt och bättre skydd.

Det finns också andra skäl för att byta namn. Kvarskrivning som term uttrycker vad Skatteverket gör och syftar på att personen är fortsatt folkbokförd där hen var bosatt innan personen flyttade och beslutet om kvarskrivning fattades, det vill säga personen är ”kvar” i folkbokföringen. Benämningen på ett förstärkt skyddsinstitut bör i stället uttrycka syftet med institutet och vad det innebär för personen som får åtgärden. Syftet är att ge ett effektivt skydd mot

att uppgifter i främst folkbokföringsverksamheten används för att söka upp en person med avsikt att utsätta hen för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier. Vi föreslår därför att kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring, som är det begrepp som också Personsäkerhetsutredningen föreslog.

Utgångspunkten för ett förbättrat och starkare skyddsinstitut är att det ska ge ett effektivt skydd inom i alla verksamheter. Ett starkare skyddsinstitut behövs för att skydda uppgifter som avslöjar eller kan bidra till att avslöja var en person med skyddad folkbokföring bor stadigvarande eller tillfälligt eftersom sådana uppgifter kan användas för att utsätta personen för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt.

Kraven för att få skyddad folkbokföring bör inte vara alltför höga. Förutsättningen för att få kvarskrivning är att det av särskilda skäl kan antas att personen blir utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier. Det krävs alltså inte att personerna riskerar att utsättas för brott, utan det räcker med förföljelser eller allvarliga trakasserier. Inte heller krävs någon högre grad av sannolikhet för att kunna omfattas av åtgärden eller att personen redan utsatts för brott med mera. Vi bedömer att det krav som finns i dag är lämpligt avvägt och att samma krav därför bör gälla för att få skyddad folkbokföring. Det ska alltså även för skyddad folkbokföring vara tillräckligt att det kan antas att en person utsatts för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier. Den praxis som har utvecklats när det gäller kvarskrivning innebär dock att personen redan ska ha utsatts för brott eller förföljelse för att få kvarskrivning. Något sådant krav uppställs dock inte i lagen och skyddad folkbokföring ska medges även för den som inte redan har utsatts för brott.

8.6.2 Folkbokföring ska få ske på annan ort än den gamla folkbokföringsorten

Förslag: Skyddad folkbokföring får ske på annan ort än den gamla folkbokföringsorten om det bedöms öka skyddseffekten.

Kvarskrivning innebär att en person efter flyttning behåller sin tidigare folkbokföringsort.

För att få skyddad folkbokföring ska, liksom för kvarskrivning, krävas att personen kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier. Personen behöver således inte ännu ha drabbats av detta för att få skyddad folkbokföring. Det kan exempelvis gälla en person som ska börja ett nytt arbete inom rättsväsendet som innebär risker för hot eller våld eller en person som bevitnat ett brott där gärningsmannen ännu inte känner till det. Det kan diskuteras om det i dessa situationer är lämpligt att personerna blir fortsatt folkbokförda på den gamla folkbokföringsorten, även om folkbokföringen endast avser församling (kommun från och med den 1 januari 2016) och inte fastighet. Folkbokföringsorten ger i den situationen en ledtråd till förföljaren om var information om personen kan finnas och var förföljaren bör inleda sitt sökande.

En annan situation när lämpligheten i att folkbokföras på den gamla folkbokföringsorten kan diskuteras är om föräldrar och barn som tidigare inte har bott tillsammans i samband med ett beslut om skyddad folkbokföring flyttar till samma bostad. Om de folkbokförs i olika kommuner kan det innebära svårigheter att exempelvis få del av socialförsäkringsförmåner från Försäkringskassan.

Skyddad folkbokföring bör kunna tillämpas mer flexibelt än kvarskrivning och ge en möjlighet att folkbokföra en person på en annan ort än den gamla folkbokföringsorten. Det bör gälla om Skatteverket bedömer att det ger ett starkare skydd än folkbokföring på den tidigare folkbokföringsorten.

Om personen ska folkbokföras på en annan ort än den tidigare folkbokföringsorten bör det vara en ort som personen inte har någon anknytning till. En ort där personen tidigare har bott eller har ett fritidsboende bör exempelvis inte väljas. Vilken folkbokföringsort som är lämplig bör Skatteverket besluta efter samråd med den person som ska skyddas. Vi bedömer att det ofta kan vara lämpligt att folkbokföra personen i någon av de större städerna.

En stor grupp av dem som kommer att få skyddad folkbokföring är redan utsatta för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier av någon som vet var de bor. I den situationen är det lämpligt att personen behåller sin tidigare folkbokföringsort, eftersom skyddet knappast kan stärkas av att välja en annan folkbokföringsort.

8.6.3 Skyddad folkbokföring ska i undantagsfall kunna medges utan att personen flyttar

Förslag: Skyddad folkbokföring får medges utan att personen flyttar om den skyddade folkbokföringen ändå kan förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt.

Den som kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier behöver inte vara känd för den hotande eller förföljande personen. Exempelen i avsnitt 8.6.2 är tillämpliga även här, alltså personer som ska börja ett nytt arbete inom rättsväsendet som innebär risker för hot eller våld och personer som bevittnat ett brott där gärningsmannen ännu inte känner till det. I dessa situationer kan nödvändigheten i en flytt diskuteras. Det allmänna ska inte ställa mer ingripande krav än nödvändigt på enskilda. Kan ett fullgott och effektivt skydd ges utan att personen flyttar bör någon flytt därför inte krävas.

Om personen ska kunna bo kvar ställer det emellertid stora krav på åtgärder i övrigt. Skyddad folkbokföring ska kunna ges i olika situationer. Det innebär att det även kommer att bli aktuellt vid kvalificerade hot där den hotande eller förföljande personen kan ha en god kapacitet att få ut och koppla samman information för att hitta den hotade eller förföljda personen. Den riktiga adressen får därför inte finnas registrerad på ett sådant sätt att den förföljda personens bosättning kan avslöjas och får exempelvis inte finnas tillgänglig på internet. Detsamma gäller andra uppgifter som kan ge ledtrådar om bosättningen, exempelvis medlemskap i lokala föreningar. Skatteverket aviserar i dag adressuppgifter till en mängd myndigheter och privata organ som kan ha ett mycket stort antal register inom respektive organisation. Alla har egna rutiner för att uppdatera sina register. Det finns ingen garanti för att en bostadsadress till en person som får skyddad folkbokföring raderas snabbt eller över huvud taget i dessa register. Risken för att uppgiften om adress finns kvar i ett antal register är stor.

Det är dock som nämns ovan viktigt att det inte ställs högre krav än nödvändigt på den enskilde. Det bör därför vara möjligt att frångå kravet på flyttning för att beviljas skyddad folkbokföring. Möjligheten måste dock användas med mycket stor försiktighet och det kommer sannolikt att bli aktuellt endast i mycket få fall.

Det är som vi nämnt ovan samma personer som kan folkbokföras på en annan ort än den tidigare folkbokföringsorten, som kommer att omfattas av denna undantagsbestämmelse. Utöver de krav som ställs för folkbokföring på annan ort måste det ställas ytterligare krav för att omfattas av detta undantag om skyddet ska ge effekt. Denna undantagsbestämmelse kan exempelvis gälla för personer som har bott mycket kort tid på adressen och uppgiften om adress inte har hunnit få spridning samt för personer som redan tidigare har hanterat sina personuppgifter med mycket stor försiktighet.

8.6.4 Skyddad folkbokföring ska kunna ges tills vidare

Förslag: Skyddad folkbokföring ska kunna ges för obestämd tid i stället för som i dag när kvarskrivning beslutas för högst tre år i taget. Ett medgivande om skyddad folkbokföring ska få begränsas till viss tid.

Kvarskrivning kan ges för högst tre år i taget. Enligt Skatteverkets handläggningsrutiner ska den enskilde vid varje ansökan om förlängning redogöra för aktuella omständigheter. Så länge hotbilden är oförändrad kan det finnas skäl att förlänga den skyddade folkbokföringen.²⁹ Det är vanligt att personer med kvarskrivning inte har utsatts för brott, förföljelser eller trakasserier under tiden med kvarskrivning. Det kan antingen bero på att åtgärden har fungerat eller att den inte längre behövs eftersom hotet har upphört. Om den enskilde vid en ansökan om förlängning inte lyckas visa ett fortsatt skyddsbehov finns det en risk att kvarskrivningen inte förlängs, trots att personen faktiskt har ett skyddsbehov. Det kan få allvarliga konsekvenser för den enskildes säkerhet och trygghet.

När bestämmelserna om fingerade personuppgifter infördes kunde åtgärden ges under högst fem år, med möjlighet till förlängning. Senare ändrades bestämmelserna och fingerade personuppgifter får nu ges tills vidare, med en möjlighet att begränsa åtgärden till viss tid. Regeringen anförde flera skäl för ändringen bland annat att åtgärden ofta behövdes under lång tid och att tryggheten för

²⁹ Enligt uppgift från Skatteverket.

den enskilde skulle öka om den gavs för obestämd tid. Vid en avvägning av olika intressen ansåg regeringen att det var angeläget att i största möjliga utsträckning ta tillvara den förföljdes intressen och att underlätta tillvaron för denne.

Skyddad folkbokföring ska kunna ges vid kvalificerade hot-situationer som kan pågå under lång tid. Regeringens skäl för att ändra reglerna om fingerade personuppgifter talar därför med samma styrka för att även skyddad folkbokföring ska kunna ges för obestämd tid. För detta talar också utgångspunkten för vår utredning, nämligen att det är en angelägen uppgift för samhället att öka tryggheten och ge skydd till de personer som lever i ständig rädsla att utsättas för brott. Vi har övervägt att i stället förlänga den tid som skyddad folkbokföring kan ges från tre till fem år. Det skulle innebära en förbättring men svårigheterna att på nytt styrka hotet kvarstår dock. Vi föreslår därför att skyddad folkbokföring ska kunna ges tills vidare, med en möjlighet att begränsa åtgärden till viss tid. Huvudregeln bör dock vara att åtgärden ges tills vidare. Om skyddad folkbokföring medges för viss tid bör medgivandet normalt inte ges för kortare tid än fem år för att ge personerna bättre förutsättningar att etablera sig i sitt nya liv. I vilka situationer som det kan vara lämpligt att ge skyddad folkbokföring under en begränsad tid är en fråga som får utvecklas i praxis.

8.6.5 En sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen ska inte vara något hinder mot skyddad folkbokföring

Förslag: En sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen ska inte vara något hinder mot att medge skyddad folkbokföring.

Enligt nu gällande bestämmelser får kvarskrivning medges endast om den enskildes behov inte kan tillgodoses genom kontaktförbud eller på annat sätt. Med annat sätt avses bland annat sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Sekretessmarkering sägs ofta vara det första steget på den trappa av skyddsåtgärder med anknytning till folkbokföringen som fortsätter med kvarskrivning och slutar med fingerade personuppgifter.³⁰

³⁰ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 36 och 48.

En sekretessmarkering är en administrativ åtgärd. Den har inga rättsverkningar och ett beslut i frågan kan inte överklagas. Trots det finns det rutiner för sekretessmarkeringen som påminner om dem som tillämpas i ärenden om kvarskrivning som innebär rättsverkningar och där besluten kan överklagas. Sedan 2014 finns det bestämmelser i lag och förordning om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen, nämligen om andra myndigheters skyldighet att bistå i Skatteverkets ärenden om sekretessmarkering och om Skatteverkets skyldighet att informera socialnämnderna om barn som har en sekretessmarkering.³¹ Vi bedömer att den långtgående formaliseringen av sekretessmarkeringen i folkbokföringsdatabasen ger sken av att den är ett eget skyddsinstitut med rättsverkningar, vilket den enligt vår mening inte är och inte heller kan bli.

Vi bedömer att trygghet och skydd för de personer som lever i ständig rädsla att utsättas för brott i första hand bör ges genom formaliserade skyddsinstut, det vill säga skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter. Den som uppfyller kriterierna för skyddad folkbokföring ska få det, utan en prövning av om en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen hade varit tillräckligt.

Däremot finns det naturligtvis inte något hinder mot att registrera en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen om det kan antas att en uppgift inte får lämnas ut med stöd av folkbokföringssekretessen. Det kan bli aktuellt om en person inte vill ha skyddad folkbokföring eller om skyddad folkbokföring inte kan förväntas fungera och ge effekt på grund av brister i personens möjligheter att ändra sin livsföring, se avsnitt 8.6.7.

8.6.6 Skyddad folkbokföring ska kunna kombineras med kontaktförbud och andra skyddsformer

Förslag: Skyddad folkbokföring ska kunna kombineras med kontaktförbud och andra skyddsformer.

Enligt nu gällande bestämmelser får kvarskrivning medges endast om den enskildes behov inte kan tillgodoses genom kontaktförbud

³¹ 17 a § folkbokföringslagen (1991:481) och 7 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

eller på annat sätt. Vi föreslår att den omständigheten att en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen skulle ge ett tillräckligt skydd inte ska vara något hinder mot att få skyddad folkbokföring, se avsnitt 8.6.5.

Som framgår av kapitel 3 finns det olika typer av åtgärder utöver skydd av personuppgifter som syftar till att ge skydd. Några åtgärder riktar sig mot den hotande och förföljande personen medan andra riktar sig mot den hotade och förföljda personen. Inom respektive grupp av åtgärder finns det olika skyddsformer som samtal och fysiska åtgärder. Ett skydd som har stor betydelse för en hotad och förföljd person är kontaktförbud som beslutas av åklagare. I våra kontakter med kvinnoorganisationer har det framkommit att ett kontaktförbud stärker kvinnornas trygghet. Kontaktförbudet visar att rättsväsendet tror på den som är hotad och förföljd. Det innebär också att de upprättar en relation med rättsväsendet och det blir enklare för dem att vid behov kontakta Polismyndigheten.

De olika åtgärder som kan ges för att skydda en hotad eller förföljd person bör kunna kombineras så att personen får ett skydd som är utformat efter hans behov.

Vi föreslår därför att kontaktförbud och skyddad folkbokföring ska kunna kombineras. Kontaktförbudet visar att samhället ställer krav på den hotande och förföljande personen och inte enbart på den hotade och förföljda personen. Det bör inte heller finnas något hinder mot att först ge en person skyddad folkbokföring och därefter komplettera med ett kontaktförbud. Det är viktigt att besluten om kontaktförbud utformas så att de inte avslöjar eller bidrar till att avslöja var personen med skyddad folkbokföring bor varaktigt eller tillfälligt. Bland annat bör prövningen av kontaktförbudet därför göras på den ort där den som hotar eller förföljer bor eller mera varaktigt uppehåller sig.³² Innan ett beslut om skyddad folkbokföring fattas är det också viktigt att kontrollera om det finns ett beslut om kontaktförbud och hur det är utformat. Om beslutet om kontaktförbud exempelvis är utformat så att det omfattar en viss plats kan det behöva ändras.

Skyddad folkbokföring bör också kunna kompletteras med larm och andra åtgärder om det bedöms lämpligt.

³² 8 § lagen (1988:688) om kontaktförbud.

8.6.7 Personen ska få ett effektivt skydd av den skyddade folkbokföringen

Förslag: Det ska uttryckligen anges i folkbokföringslagen att det finns ett krav som innebär att skyddad folkbokföring får medges endast om den skyddade folkbokföringen, med hänsyn till den förföljdes person och andra förhållanden, kan förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt.

Regeringen har i ett tidigare lagstiftningsärende anfört att ingen skyddsåtgärd bör tillgripas om den inte kan antas få effekt, men att någon särskild reglering av detta inte var nödvändig.³³ I Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer bedömer utredaren att bestämmelserna om fingerade personuppgifter bör återspegla villkoret att åtgärden måste bedömas kunna fungera i praktiken.³⁴ I avsnitt 7.6.3 föreslår vi att en sådan bestämmelse införs när det gäller fingerade personuppgifter.

Kravet att en skyddsåtgärd inte ska vidtas om den inte får effekt gäller redan i dag för att medges kvarskrivning. De som behöver ett skydd är emellertid inte alltid medvetna om att det förutsätts stora förändringar i den egna livsföringen för att åtgärden ska fungera.

Det är ett viktigt krav att åtgärden ska förväntas fungera och ge effekt för att den ska medges. I annat fall riskerar personen att invaggas i en falsk säkerhet, samtidigt som samhället lägger resurser på en åtgärd som inte har förutsättningar att fungera. Det riskerar också att undergräva förtroendet för skyddsformen hos myndigheterna och allmänheten. För att tydliggöra kravet föreslår vi att det ska införas ett uttryckligt krav att den skyddade folkbokföringen ska förväntas ge effekt för att kunna medges. Det innebär en reglering av den praxis som gäller för kvarskrivning och således ingen ändring i sak.

³³ Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 48.

³⁴ Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 135.

8.6.8 Ansökan om skyddad folkbokföring ska vara skriftlig

Förslag: En ansökan om skyddad folkbokföring ska göras skriftligt.

Om det finns särskilda skäl får Skatteverket begära att en ansökan lämnas vid personlig inställelse.

Skyddad folkbokföring ska, liksom kvarskrivning, medges efter ansökan. Folkbokföringslagen föreskriver att en anmälan enligt lagen ska göras skriftligt. Det finns däremot inte några bestämmelser om hur ansökningar ska göras. I Skatteverkets egna rutiner anges att en ansökan om kvarskrivning ska vara skriftlig.³⁵ Det är rimligt att en ansökan om skyddad folkbokföring är skriftlig och det bör förtydligas i folkbokföringslagen.

Skatteverket får, om det finns särskilda skäl, begära att en anmälan eller uppgift ska lämnas vid personlig inställelse. Bestämmelsen bör även omfatta en ansökan och vi föreslår därför det.

8.6.9 Socialnämnden ska få ansöka om skyddad folkbokföring för barn i vissa fall

Förslag: För barn under arton år får en ansökan om skyddad folkbokföring göras av socialnämnden, om barnet bereds vård med stöd av ett lagakraftvunnet beslut enligt 2 § LVU och syftet med ansökningen är att skydda barnet

1. mot båda vårdnadshavarna eller, om barnet har endast en vårdnadshavare, mot vårdnadshavaren,
2. mot den ena vårdnadshavaren när den andre vårdnadshavaren inte vill eller förmår skydda barnet, eller
3. mot en annan person än vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna när vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna inte vill eller förmår skydda barnet.

³⁵ Enligt uppgift från Skatteverket.

Om ett barn har medgetts skyddad folkbokföring efter ansökan av socialnämnden upphör den skyddade folkbokföringen att gälla när vården enligt LVU upphör.

Om en socialnämnd har ansökt om skyddad folkbokföring för ett barn får beslutet överklagas av nämnden.

Sekretessen i ärenden om skyddad folkbokföring för uppgift om en underårigs vistelseort gäller också i förhållande till den underåriges föräldrar eller annan vårdnadshavare, om socialnämnden ansökt om skyddad folkbokföring för barnet.

Socialnämnden bör få möjlighet att ansöka om skyddad folkbokföring för barn

Vi har i avsnitt 7.6.10 redogjort för att ett barn kan behöva skydd mot sina vårdnadshavare. Det är i dag möjligt för en vårdnadshavare att ansöka om kvarskrivning om syftet är att skydda barnet mot den andre vårdnadshavaren. Det finns däremot ingen som är behörig att ansöka om dessa åtgärder om barnet behöver skyddas från båda vårdnadshavarna. I avsnitt 7.6.10 bedömer vi att det inte finns förutsättningar att medge någon annan än vårdnadshavarna rätt att ansöka om fingerade personuppgifter. Frågan här är om det finns förutsättningar att ge någon annan än en vårdnadshavare rätt att ansöka om skyddad folkbokföring.

En ansökan om skyddad folkbokföring av någon annan än vårdnadshavarna är, i likhet med en ansökan om fingerade personuppgifter, ett stort ingrepp i vårdnadsansvaret. Om en möjlighet för någon annan att ansöka om skyddad folkbokföring ska införas måste den i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som kan vinnas med den möjligheten. Det betyder att skälen måste väga upp det intrång eller men i övrigt som det innebär för vårdnadshavaren.

Ansökan om skyddad folkbokföring av någon annan än vårdnadshavarna kan vara aktuell i tre olika situationer:

1. Båda vårdnadshavarna, eller vårdnadshavaren om barnet bara har en, är ett hot mot barnet.
2. Den ena vårdnadshavaren är ett hot mot barnet och den andra vill eller förmår inte att skydda barnet.

3. Någon annan är ett hot mot barnet och ingen av vårdnadshavarna vill eller förmår att skydda barnet.

Skyddad folkbokföring skulle innebära att vårdnadshavarna inte har kännedom om var barnet vistas. I dag finns redan en möjlighet för socialnämnden att hemlighålla var ett barn vistas för vårdnadshavarna. Det gäller om ett barn vårdas med stöd av LVU. Socialnämnden kan också ansöka om en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare för barnet.

Även om dessa åtgärder normalt är tillräckliga kan det inte uteslutas att det kan förekomma situationer då ytterligare skyddsåtgärder behövs. I avsnitt 8.6.1 har vi bedömt att det i vissa fall av hot finns ett behov av ett starkare skydd för att tillgodose den förföljdes behov av att kunna leva under trygga förhållanden. För ett barn kan det vara aktuellt om vårdnadshavarna eller den som utgör hotet har särskilda möjligheter att få reda på var barnet vistas. Ett barn som vistas i ett familjehem ska normalt vara folkbokförd där. Barnet kan i och för sig ha en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen, men det är som vi tidigare konstaterat inte alltid tillräckligt. Vi föreslår vidare i avsnitt 8.6.15 att den som får skyddad folkbokföring ska få ett starkare sekretesskydd för att uppgifter inte ska spridas i större utsträckning än som behövs. De skäl som anförs för skyddad folkbokföring och starkare sekretess gäller även för den som är under arton år.

Det finns därför skäl som talar för att införa en möjlighet för någon annan än vårdnadshavarna att ansöka om skyddad folkbokföring. Mot bakgrund av hur ingripande det är för vårdnadshavarna och barnet bör en sådan ansökan bara kunna göras under vissa förhållanden.

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för att barn skyddas från att fara illa och har stor kompetens i dessa frågor. Det är vidare socialnämnden som kan ansöka om vård med stöd av LVU. När ett barn vårdas med stöd av LVU bestämmer socialnämnden hur vården av barnet ska ordnas och var hen ska vistas under vården. Skyddad folkbokföring förutsätter som huvudregel att personen flyttar och har därmed nära anknytning till socialnämndens ansvar för barnet. Nämnden har under vården samma ansvar som

vårdnadshavaren för att barnets grundläggande rättigheter enligt föräldrabalken tillgodoses.³⁶ Vi bedömer att det kan anses ingå i denna befogenhet för socialnämnden att ansöka om skyddad folkbokföring för barnet. Vi anser därmed också att socialnämnden är en lämplig myndighet att ges befogenhet att ansöka om skyddad folkbokföring för barn utan vårdnadshavarnas samtycke.

Domstolsprövningen i ärendet om LVU är tillräcklig

Att låta socialnämnden ansöka om skyddad folkbokföring för barn utan vårdnadshavarnas samtycke är, som redan nämnts, en mycket ingripande åtgärd. Vi anser inte att det är lämpligt att en så ingripande åtgärd beslutas utan domstolsprövning. De situationer då ett barn behöver skyddad folkbokföring utan vårdnadshavarnas samtycke bör vara samma situationer då vård med stöd av LVU är nödvändig. Möjligheten att ansöka om skyddad folkbokföring för barns räkning föreslår vi därför ska knytas till ett beslut om LVU. Innan ett beslut om LVU fattas utreds riskerna för barnet noggrant och genomgår en rättslig prövning. Vi anser därför att ett laga-kraftvunnet beslut om LVU ska vara en grundläggande förutsättning för att socialnämnden ska få rätt att ansöka om skyddad folkbokföring. Samma omständigheter som prövas i ärenden om LVU kommer att vara aktuella i ärenden om skyddad folkbokföring. Den domstolsprövning som görs i ärendet om LVU bedömer vi därför är tillräcklig för att en ansökan om skyddad folkbokföring ska kunna göras av socialnämnden. Till detta kommer att vårdnadshavarna är parter i ärendet och även kan överklaga beslutet. Däremot anser vi inte att det bör införas en möjlighet att i andra fall utan vårdnadshavarnas samtycke kunna ansöka om skyddad folkbokföring för ett barn.

En annan fråga är om det bör vara möjligt att ansöka om skyddad folkbokföring vid en tidigare tidpunkt. Det är dock enligt vår mening inte lämpligt att redan vid beslutet om ett omedelbart omhändertagande av barnet ge möjlighet för någon annan att ansöka om skyddad folkbokföring för barnet. Ett sådant beslut är ofta av akut karaktär och grundas på att det är sannolikt att barnet behöver

³⁶ 11 § LVU och 6 kap. 1 § föräldrabalken.

vård enligt LVU. Underlaget för att bedöma barnets situation och riskfaktorer är i regel mycket knapphändigt. Vi anser att ett beslut om omedelbart omhändertagande inte kan utgöra tillräcklig grund för att motivera ytterligare ingrepp i vårdnadsansvaret genom att socialnämnden kan ansöka om skyddad folkbokföring. Även om en sådan ordning skulle ha ett legitimt intresse – att säkerställa barnets skydd – framstår det inte som proportionerligt i förhållande till ingreppet i vårdnadshavarens intresse. Socialnämnden bör i stället utnyttja den möjlighet som redan finns att hemlighålla barnets vistelseort för föräldrar och vårdnadshavare under utredningstiden. Det är för övrigt viktigt att socialnämnden fattar ett sådant beslut i ett tidigt skede för att undvika att barnet, om barnet får skyddad folkbokföring, ska tvingas flytta från exempelvis det familjehem där barnet placerats. Innan ett beslut om vård enligt LVU har vunnit laga kraft är det vidare ovanligt att barnet folkbokförs i familjehemmet.

Socialnämndens möjlighet att ansöka om skyddad folkbokföring grundar sig alltså på de befogenheter som nämnden har enligt LVU. När vården enligt den lagen upphör bör därför även den skyddade folkbokföringen upphöra.

Socialnämnden bör också få en möjlighet att överklaga ett beslut om skyddad folkbokföring. Vårdnadshavarna har tillsammans och var för sig redan enligt gällande bestämmelser en möjlighet att överklaga ett beslut om kvarskrivning. Detsamma kommer att gälla för skyddad folkbokföring.

Barnets inställning och förmåga ska utredas

Barn är inte bara skyddsbehövande utan aktiva och kompetenta subjekt. Det finns därför en rätt för barn som fyllt femton år att få öppna insatser inom socialtjänsten utan vårdnadshavarnas samtycke.³⁷

Detta synsätt gäller också vid prövning av skyddad folkbokföring för barn. I dessa situationer där barnets och vårdnadshavarnas intressen uppenbart står i strid med varandra bör barn i förhållande till

³⁷ Prop. 2012/13:10 Stärkt stöd och skydd för barn och unga s. 106.

sin ålder och mognad få ett inflytande i frågan om skyddad folkbokföring är en lämplig skyddsåtgärd.

För att få skyddad folkbokföring krävs det att åtgärden kan förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt, se avsnitt 8.6.7. Ett beslut om vård med stöd av LVU innebär ofta att barnet måste flytta och byta skola. För att uppnå skyddseffekten av den skyddade folkbokföringen krävs en livsföring som innebär ytterligare påfrestningar för barnet. För att skyddad folkbokföring ska ge effekt krävs inte bara att barnet flyttar utan även att barnet avbryter kontakterna i sitt tidigare liv, exempelvis med syskon, släktingar och vänner. Ju äldre barnet är, desto svårare får dessa konsekvenser antas vara för barnet att leva med. I prövningen av om skyddad folkbokföring kan ge en tillräcklig skyddseffekt ska barnets inställning till skyddad folkbokföring och dess förmåga att leva med åtgärden bedömas. Barnets inställning till åtgärden och förutsättningar att leva med den måste därför utredas av socialnämnden i dialog med barnet innan ansökan görs.

Vi har övervägt att begränsa socialnämndens möjlighet att ansöka om skyddad folkbokföring till de situationer där barn över femton år samtyckt till ansökan. Eftersom en effektbedömning ska göras finns det emellertid ingen anledning att dessutom kräva att barnet har samtyckt till ansökan. Resultatet skulle bli detsamma. Det finns fördelar med att luta sig mot effektbedömningen i stället för ett formellt samtycke. Barnet behöver då inte uttryckligen ta ställning mot vårdnadshavarna i frågan om skyddad folkbokföring. Det kan också finnas barn som inte förmår att bedöma sitt eget bästa eller barn som är satta under press av vårdnadshavarna och därmed inte lämnar ett ärligt besked i frågan.

Sekretessen i förhållande till vårdnadshavarna behöver förstärkas

Den som är part i ett mål eller ärende har ofta partsinsyn, det vill säga en rätt att ta del av informationen i målet eller ärendet. Om sekretess råder hindrar inte den en part från att ta del av handlingar eller annat material i målet eller ärendet. Partsinsynen väger alltså tyngre än sekretessen. Endast om det är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs får partsinsynen ge vika. Vi beskriver partsinsynen närmare i avsnitt 5.2.6. Om vårdnadshavarna över-

klagar ett beslut om skyddad folkbokföring för barnet till domstol blir de parter i domstolen.

Sekretess som ska skydda ett barn gäller som huvudregel även i förhållande till vårdnadshavarna, se avsnitt 5.2.4. Det finns emellertid många undantag från denna bestämmelse som innebär att vårdnadshavarna har rätt att ta del av information om barnet.

För att den skyddade folkbokföringen ska skydda barnet från vårdnadshavarna måste barnets vistelseort hållas hemlig för dem. Vi föreslår därför att sekretessen i ärenden om skyddad folkbokföring för uppgift om en underårigs vistelseort också ska gälla i förhållande till barnets vårdnadshavare, om socialnämnden ansökt om skyddad folkbokföring för barnet.

Det är möjligt att förordna att sekretess ska gälla i förhållande till vårdnadshavare. Den bestämmelse vi föreslår är en sådan bestämmelse. För att partsinsynen ska vika krävs, som nämns ovan, att det vid en individuell prövning bedöms vara av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs. Den bestämmelse vi föreslår innebär att det typiskt sett bör anses finnas sådana synnerliga skäl.

8.6.10 Personer med skyddad folkbokföringen ska få stöd av Skatteverket

Förslag: Skatteverket ska bistå den som har medgetts skyddad folkbokföring vid kontakter med andra myndigheter och i övrigt lämna det stöd som krävs för att den skyddade folkbokföringen ska kunna upprätthållas.

Behovet av ytterligare stöd

Det är en angelägen uppgift för samhället att öka tryggheten för och ge skydd till de personer som lever i ständig rädsla att utsättas för brott.³⁸ Vi bedömer att samhället bör stödja dessa personer i större utsträckning än vad som sker i dag. Ett sådant stöd kan bidra till ökad trygghet. Stödet kan även underlätta och effektivisera

³⁸ Prop. 2013/14:178 Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 6.

ansökningsprocessen, bland annat genom att säkerställa att relevant information för prövningen tas fram.

Vi har undersökt vilka faktorer som medför att fingerade personuppgifter fungerar bra i praktiken för den hotade personen och de familjemedlemmar som omfattas av åtgärden. Vår bedömning är att Polismyndighetens stöd till personer med fingerade personuppgifter och dess samarbete med andra myndigheter är sådana faktorer, se avsnitt 7.6.1. I olika undersökningar har personer med skyddade personuppgifter berättat om sina upplevelser av att ansöka om och leva med skyddade personuppgifter.³⁹ Av undersökningarna framgår en önskan om ett bättre stöd, både vid ansökan och under den tid som personerna har skyddade personuppgifter.

Det finns många likheter mellan fingerade personuppgifter och kvarskrivning och därmed även skyddad folkbokföring, se avsnitt 7.6.2. Åtgärderna förutsätter bland annat att personen i stor utsträckning ändrar sin livsföring för att åtgärden ska ge den tänkta effekten. För att en åtgärd ska ge effekt krävs goda kunskaper om hur samhället fungerar. Kunskapsbehovet avser både offentliga och privata organisationer, bland annat hur information överförs mellan och används inom olika organisationer. Det krävs också goda kunskaper om hur förföljare går till väga när de genom eftersökning av personuppgifter försöker hitta en annan person. I stor utsträckning måste den enskilde i dag på egen hand se till att åtgärden ger effekt. De problem som finns för personer som har kvarskrivning bedömer vi bland annat beror på den enskildes svårigheter att medverka till sådana åtgärder, vilket till stor del sannolikt beror på kunskapsbrister.

Ett utökat stöd för den enskilde innebär en ytterligare kostnad för staten som vi återkommer till i kapitel 13. Vi bedömer dock att den kostnaden är rimlig i förhållande till den nytta som vi bedömer att stödet kommer att innebära.

³⁹ Exempelvis Barnombudsmannens rapport "Oskyddad", 2012 och G(l)ömda – en studie om kvinnor och barn med skyddade personuppgifter, Katarina Weinehall med flera, Juridiska institutionen vid Umeå universitet, 17/2007.

Skatteverket bör ansvara för att ge stöd vid skyddad folkbokföring

När det gäller frågan om vilken myndighet som bör ha huvudansvar för stödet till den som har skyddad folkbokföring är det framför allt Skatteverket, Polismyndigheten och socialnämnderna som kan vara aktuella.

De flesta av landets 290 kommuner är små och har sannolikt få ärenden av detta slag och därmed inte den kompetens som behövs. Det är inte rimligt eller ekonomiskt försvarbart att alla kommuner ska bygga upp denna typ av kompetens. Polismyndigheten har i många fall kontakt med den som behöver skydd i den brottsutredning som pågår med anledning av behovet av skydd. Det är dock inte alltid som en anmälan om brott görs och Polismyndigheten blir då inte inblandad. Det är därför mindre lämpligt att ge Polismyndigheten uppdraget.

Skatteverket kommer att handlägga ärenden om skyddad folkbokföring. Skatteverket är därmed den myndighet som har bäst förutsättningar att ge personer som har skyddad folkbokföring det stöd som de behöver. För att få skyddad folkbokföring måste åtgärden, i likhet med vad som gäller för kvarskrivning, kunna förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt, se avsnitt 8.6.7. Redan i dag har Skatteverket kunskaper om hur dessa personer måste agera för att en kvarskrivning ska ge effekt. Skatteverket har också kunskaper om effekterna av kvarskrivning och om hur de negativa konsekvenserna kan minimeras. Det är även viktigt att så få myndigheter som möjligt har kunskap om bosättning och andra förhållanden som kan avslöja eller bidra till att avslöja var de som har skyddad folkbokföring bor stadigvarande eller tillfälligt. Vi föreslår därför att Skatteverket ska ansvara för att ge stöd åt personer med skyddad folkbokföring. Det blir då samma myndighet som ansvarar för att administrera åtgärden som ansvarar för att ge stöd till dem som omfattas av den. Samma ordning gäller för fingerade personuppgifter.

Stödets utformning och innehåll

Polismyndighetens erfarenheter av att ge stöd till personer med fingerade personuppgifter visar att stödet främst behövs under det första året efter beslutet om åtgärden.

Syftet med Skatteverkets stöd ska vara att personer med skyddad folkbokföring ska kunna agera på ett sätt som innebär att personuppgifterna skyddas och att skyddseffekten uppnås. Skatteverket ska däremot inte agera ombud och inte heller vara närvarande när personerna ingår avtal eller liknande eller på annat sätt ge mer handfast stöd i frågor hos andra myndigheter eller privata organisationer. Avsikten är inte heller att Skatteverket ska få en kurativ roll.

Personer med skyddad folkbokföring behöver få kunskap i praktiska frågor om hur de ska agera och hantera de egna personuppgifterna för att den skyddade folkbokföringen ska ge effekt. Skatteverket bör ansvara för att vägleda personerna vid deras kontakter med andra myndigheter och organisationer, exempelvis vilka kontakter som bör tas och vad som är viktigt i dessa kontakter. Stödet ska kunna ges på både Skatteverkets och den enskildes initiativ. I ansvaret bör också ingå att Skatteverket har kontakt med personerna under den tid de har skyddad folkbokföring för att bland annat diskutera behovet av fortsatt skydd. Det kan vara lämpligt med åtminstone en kontakt om året men i det enskilda ärendet kan tätare kontakter vara aktuella. Kontakterna ger förutsättningar för en flexibel bedömning av frågan om den skyddade folkbokföringen kan upphöra där inte enbart skyddsbehovet utan även den enskildes trygghet vägs in. Om Skatteverket har beslutat om skyddad folkbokföring under en begränsad tid ska verket informera den enskilde om detta. På samma sätt som i dag bör Skatteverket informera den enskilde om att skyddsperioden är på väg att löpa ut.

Det bör ingå i Skatteverkets uppgift att klargöra för den enskilde att myndigheten kan, under vissa omständigheter, lämna ut uppgifter om denne till exempelvis Kronofogden när det handlar om utmätning av egendom.

Det är tillräckligt att Skatteverkets stöd till personer med skyddad folkbokföring ges under kontorstid. En viss del av stödet kan säkerligen standardiseras, men stöd måste också kunna ges till varje

person utifrån dennes behov. Ett möjligt arbetssätt är att ha särskilda stöd- eller kontaktpersoner. Personerna som ska arbeta med detta bör bland annat ha goda kunskaper om hur samhällets behandling av personuppgifter fungerar. Polismyndigheten, som har erfarenhet av att ge stöd åt personer med fingerade personuppgifter, bör kunna ge stöd åt Skatteverket i arbetet med att ta fram rutiner.

Av serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen följer att andra myndigheter, som Försäkringskassan, inom ramen för sin expertkompetens ska stödja den enskilde.⁴⁰ Även socialnämnderna ska fortsätta att ge det stöd de ger i dag i form av exempelvis bostad och annat bistånd. Polismyndigheten kan också behöva ge stöd åt dessa personer, exempelvis om det finns ett behov av fysiskt skydd.

Vi bedömer däremot att det stöd som Skatteverket bör ge går utöver den serviceskyldighet som gäller enligt förvaltningslagen. Vi föreslår därför att en särskild bestämmelse om Skatteverkets skyldighet att ge stöd införs.

8.6.11 Biträde av Polismyndigheten och uppgifter från socialnämnden

Förslag: Skatteverket ska begära biträde av Polismyndigheten vid utredning av frågor om skyddad folkbokföring, om det inte är obehövligt.

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas uppgifter till Skatteverket som behövs i ett ärende om skyddad folkbokföring.

Biträde av Polismyndigheten

Vi föreslår att skyddad folkbokföring ska kunna ges tills vidare. I dag får kvarskrivning ges under högst tre år i taget. För att förtroendet för skyddad folkbokföring ska upprätthållas hos dem som behandlar uppgifter om personer med skyddad folkbokföring, exempelvis myndigheter, är det viktigt att de som har skyddad

⁴⁰ 4 § förvaltningslagen (1986:223).

folkbokföring verkligen har ett behov av åtgärden. En del i att upprätthålla förtroendet är att Skatteverket ger stöd åt personer som har skyddad folkbokföring så att dessa agerar på ett sätt som innebär att den skyddade folkbokföringen blir en effektiv åtgärd, se avsnitt 8.6.10.

För att förtroendet ska upprätthållas krävs också en gedigen utredning av ärendena. Det är viktigt att Polismyndighetens kompetens i och erfarenhet av denna typ av prövningar kommer till användning i ärenden om skyddad folkbokföring. Polismyndigheten är redan i dag skyldig att på Skatteverkets begäran lämna biträde vid utredning av frågor om skyddad folkbokföring. Det finns däremot inte någon skyldighet för Skatteverket att begära sådant biträde. Eftersom vi föreslår att skyddad folkbokföring ska kunna ges tills vidare, se avsnitt 8.6.4, bedömer vi att det finns skäl att tydliggöra betydelsen av Polismyndighetens medverkan i utredningen av ärendena.

Det är väsentligt att Polismyndigheten bidrar i bedömningen av hur allvarligt brott den enskilde riskerar att utsättas för samt den hotandes vilja och förmåga att genomföra brottet. Vid behov bör Polismyndigheten också bidra i bedömningen av den enskildes vilja och förmåga att ändra sitt liv så att åtgärden kan få avsedd effekt. Det kan också finnas anledning för Skatteverket att hämta in generell information som inte rör enskilda personer, exempelvis information om hur gärningsmän brukar gå till väga i samband med hot och förföljelser. Det väsentliga är den information och den utredning som Polismyndigheten kan bidra med. I vilken form informationen och utredningen ska lämnas måste myndigheterna komma överens om. Det finns inga krav på att det måste vara ett formellt uppställt yttrande. I princip bör uppgifter från Polismyndigheten hämtas in i alla ärenden. Samtidigt är det viktigt att Polismyndigheten inte belastas i ärenden där myndigheten inte har något att tillföra. Vi föreslår att det införs en bestämmelse som innebär att Skatteverket ska begära biträde av Polismyndigheten om det inte är obehövligt. Ett exempel på att det kan vara obehövligt är om det klart framgår i ärendet att Polismyndigheten inte har någon kunskap att bidra med. Sådan information kan exempelvis komma från socialnämnden.

Uppgifter från socialnämnden

Skatteverket har i dag en möjlighet att begära biträde av socialnämnderna i ärenden om kvarskrivning. Skatteverket får dock inte alltid ut uppgifter om var de personer som har ansökt om kvarskrivning finns. Skatteverket behöver framför allt informationen för att kunna bedöma om den skyddade folkbokföringen kan förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt. Uppgifterna är inte av det slaget att de ska registreras i folkbokföringsdatabasen. De kommer därför endast att finnas i ärendet. Det finns bestämmelser om sekretess i ärenden om kvarskrivning som är lika stark som den som gäller inom socialtjänsten.⁴¹ Bestämmelserna kommer med våra förslag att gälla för skyddad folkbokföring. Vi bedömer att det är rimligt och lämpligt att socialnämnden lämnar de uppgifter till Skatteverket som verket behöver vid prövningen av ärenden om skyddad folkbokföring. Det är inte möjligt för socialnämnden att lämna uppgifterna med stöd av generalklausulen, eftersom den inte är tillämplig när uppgifter är sekretessbelagda med stöd av bestämmelser om sekretess i socialtjänsten, se avsnitt 5.2.6. Vi föreslår därför en uppgiftsskyldighet som innebär att socialtjänsten utan hinder av sekretess ska lämna uppgifter till Skatteverket som behövs i ett ärende om skyddad folkbokföring.

8.6.12 Skatteverket ska ge stöd till myndigheter och andra som behandlar uppgifter om personer med skyddad folkbokföring

Förslag: Skatteverket ska i lämplig utsträckning bistå andra myndigheter och organisationer i frågor som rör behandling av personuppgifter när det gäller personer med skyddad folkbokföring.

Personuppgifter som rör personer med skyddad folkbokföring behandlas i hela samhället, exempelvis hos statliga myndigheter, kommuner, landsting, banker, försäkringsbolag, fastighetsbolag och andra privata organisationer. För att åtgärden ska fungera och

⁴¹ 22 kap. 2 § OSL och 26 kap. 1 § OSL.

ge effekt måste personuppgifterna behandlas på ett säkert sätt inom hela samhället. Inte bara den enskilde utan även dessa aktörer kan ha bristfälliga kunskaper och rutiner för behandlingen av dessa personers personuppgifter.

Det finns flera bestämmelser om myndigheters skyldighet att bistå enskilda och andra myndigheter.⁴² Varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Varje myndighet ska också lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Statliga förvaltningsmyndigheter ska vidare verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Skatteverket ger ett visst stöd redan i dag. Verket har bland annat i samverkan med några andra myndigheter tagit fram en vägledning för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter i offentlig förvaltning som finns på verkets hemsida. Vi bedömer dock att organisationer som behandlar personuppgifter när det gäller personer med skyddad folkbokföring kan behöva ett mer omfattande stöd än det som ges i dag. Det är en angelägen uppgift för samhället att öka tryggheten för och ge skydd till de personer som lever i ständig rädsla att utsättas för brott.⁴³ Vi föreslår därför att Skatteverket får ett uttryckligt uppdrag att i lämplig utsträckning bistå andra myndigheter och organisationer i frågor som rör behandling av personuppgifter när det gäller personer med skyddad folkbokföring. Stödet ska syfta till att öka säkerheten för personerna. Detta kan bestå i att Skatteverket förklarar hur man förhindrar att obehöriga får del av information om dessa personer. Stöd kan ges muntligt eller skriftligt till den myndighet som har behov av det. En tänkbar ordning är att myndigheter uppmanas att kontakta Skatteverket vid frågor om åtgärden i stället för att uppmana personen med skyddad folkbokföring att visa upp sitt beslut om åtgärden. Det är också möjligt för Skatteverket att samla företrä-

⁴² 4 och 6 §§ förvaltningslagen (1986:223) samt 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁴³ Prop. 2013/14:178 Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 6.

dare för myndigheter och andra organisationer för att tillsammans diskutera lösningar på gemensamma problem. Vi bedömer att it-frågor kommer att vara vanligt förekommande. Varje myndighet och annan organisation ansvarar dock för sin egen personuppgiftsbehandling. Skatteverket ska därför exempelvis inte bistå med stöd i enskilda sekretessbedömningar. Stödet kommer sannolikt att ha störst betydelse för myndigheter och organisationer som mer sällan kommer i kontakt med personer med skyddad folkbokföring, exempelvis mindre kommuner.

8.6.13 Skatteverket ska underrätta inflyttningskommunen om skolpliktiga barn med skyddad folkbokföring

Förslag: Skatteverket ska snarast underrätta hemkommunen enligt 29 kap. 6 § skollagen om ett skolpliktigt barn som efter flyttning har medgetts skyddad folkbokföring.

Skatteverkets skyldighet att underrätta socialnämnden om barn med sekretessmarkering ska utvärderas.

Bedömning: Det saknas skäl att införa en skyldighet för Skatteverket att informera socialnämnden om barn med skyddad folkbokföring.

Skatteverket ska inte informera socialnämnden om barn med skyddad folkbokföring

Socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört ska snarast underrättas när en sekretessmarkering i fråga om ett barn har förts in i folkbokföringsdatabasen, se avsnitt 9.1.2.⁴⁴ Frågan är om motsvarande skyldighet bör införas vid skyddad folkbokföring.

Det finns både fördelar och nackdelar med att införa en skyldighet för Skatteverket att informera socialnämnden om barn med skyddad folkbokföring, se avsnitt 8.5.4. Vi föreslår att Skatteverket ska få i uppdrag att ge stöd åt personer med skyddad folkbokföring

⁴⁴ 7 § första stycket 4 och andra stycket förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

för att åtgärden ska få effekt. I de kontakterna kan Skatteverket informera om socialnämndens arbete och hjälpa till med kontakter med socialnämnden när det finns ett behov av det. Det är inte heller i alla fall som den enskilde behöver ha kontakt med socialnämnden i den nya kommunen. Det kan också skapa en oro hos de personer som har skyddad folkbokföring om uppgifter om dem sprids till myndigheter som inte behöver uppgifterna. Dessutom finns en möjlighet för Skatteverket, om verket får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa, att anmäla detta till socialnämnden.⁴⁵ Vi bedömer därför att det inte bör införas någon skyldighet för Skatteverket att informera socialnämnden om barn med skyddad folkbokföring. De sistnämnda skälen talar också emot den underrettelseskyldighet som finns när det gäller barn med en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Socialnämndernas behov bör kunna tillgodoses genom informationen i kommunens befolkningsregister som innehåller alla personer som är folkbokförda i kommunen och uppgift om eventuell sekretessmarkering. Vi föreslår därför att Skatteverkets skyldighet att underrätta socialnämnden om barn med sekretessmarkering utvärderas.

Skatteverket ska informera inflyttningskommunen om skolpliktiga barn med skyddad folkbokföring

En annan fråga är om det finns ett behov av att underrätta en kommun om att ett skolpliktigt barn med skyddad folkbokföring har flyttat till kommunen. Det har förekommit att barn inte har gått i skolan på grund av vårdnadshavarnas rädsla för att bli upptäckta. Möjligheten att delta i skolundervisningen är en rättighet som bör tillkomma alla barn. Det allmänna har också en skyldighet att bevaka att skolpliktiga barn fullgör sin skolplikt och att barnen får motsvarande rätt till utbildning, se avsnitt 6.6. Det är viktigt att kommunerna har förutsättningar att fullgöra denna skyldighet även för barn med skyddad folkbokföring. I dag är det möjligt att ordna ett barns skolgång på ett sådant sätt att skyddet inte äventyras. Vi föreslår därför att Skatteverket ska underrätta barnets hemkommun om skolpliktiga barn som har skyddad folkbokföring. Det är

⁴⁵ 14 kap. 1 c § socialtjänstlagen (2001:453).

den kommun som ansvarar för att barnet fullgör sin skolplikt, det vill säga den kommun som barnet flyttar till. Skyldigheten avser både barn som är skolpliktiga när beslutet om skyddad folkbokföring fattas och barn som blir skolpliktiga under den tid som beslutet om skyddad folkbokföring gäller. Underrättelseskyldigheten bör fullgöras till den nämnd som ansvarar för barnets skolgång. Kommunerna organiserar sin verksamhet på olika sätt och det kan finnas flera nämnder som kan vara aktuella. Skatteverket behöver därför kunskap om hur kommunerna är organiserade.

Skatteverket kommer att behöva ta fram rutiner för underrättelserna för att förhindra att uppgiften om att barnet har flyttat till kommunen sprids till fler personer än nödvändigt. Sådana rutiner kan lämpligen tas fram i samråd med exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting. Det finns inget som hindrar att informationen lämnas muntligt, om Skatteverket bedömer att det är lämpligt. Det är vidare möjligt för kommunerna att utse särskilda kontaktpersoner. Om barnet får skyddad folkbokföring utan att flytta behöver kommunen inte underrättas. Vi bedömer att det saknas skäl att införa en underrättelseskyldighet till huvudmännen för specialskolan respektive sameskolan när de ansvarar för barnets skolgång.

8.6.14 Upphörande av skyddad folkbokföring

Förslag: Om den som har medgetts skyddad folkbokföring anmäler hos Skatteverket att medgivandet inte längre behövs eller om det finns särskilda skäl för det, ska Skatteverket besluta att medgivandet om skyddad folkbokföring ska upphöra att gälla.

I avsnitt 8.6.4 föreslår vi att skyddad folkbokföring, liksom fingerade personuppgifter, ska kunna ges tills vidare. Det innebär att även bestämmelsen om upphörande av skyddad folkbokföring bör ses över. Det är lämpligt att skyddad folkbokföring kan upphöra på samma grunder som fingerade personuppgifter. Om den enskilde anmäler att den skyddade folkbokföringen inte längre behövs ska den upphöra. I avsnitt 7.6.6 föreslår vi att fingerade personuppgifter även ska upphöra om det finns särskilda skäl. Motsvarande bestämmelse bör gälla för skyddad folkbokföring.

Regeringen har när det gäller fingerade personuppgifter anfört att när ett medgivande ges för obestämd tid är det väsentligt att Polismyndigheten håller kontakten med den enskilde. Även när det gäller skyddad folkbokföring är det väsentligt att Skatteverket som beslutande myndighet har en regelbunden kontakt med den enskilde, se också avsnitt 8.6.10. Att en anmälan ska göras skriftligt framgår av andra bestämmelser i folkbokföringslagen.⁴⁶

8.6.15 Stark sekretess för personer med skyddad folkbokföring

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift som avslöjar eller kan bidra till att avslöja var en person med skyddad folkbokföring bor stadigvarande eller tillfälligt, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen gäller inte för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annat liknande register. Sekretessen gäller inte heller för andra uppgifter i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år. Den tystnadsplikt som följer av sekretessen ska inskränka meddelarfriheten.

Sekretessen hindrar inte att uppgift om en enskild lämnas till förvaltaren i den enskildes konkurs. Sekretessen hindrar inte heller att uppgift om en enskild lämnas mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, om den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sin brottsbekämpande verksamhet.

När sekretess överförs till verksamheter om bland annat tillsyn och revision samt disciplinansvar och det råder konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser ska sekretessbestämmelsen vi föreslår inte undantas från tillämpningen. Detsamma ska gälla om en domstol eller en myndighet får del av en dom eller ett beslut vari en domstol har förordnat att en sekretessbestämmelse ska vara tillämplig trots att den tagits in i domen eller beslutet.

⁴⁶ 23 § folkbokföringslagen (1991:481).

Behov av ett starkt sekretesskydd för uppgifter som kan avslöja bosättning

Det är som vi tidigare nämnt en angelägen uppgift för samhället att öka tryggheten samt ge skydd åt de personer som lever i rädsla på grund av att de riskerar att utsättas för brott. Regeringens målsättning är att alla människor ska kunna leva i trygghet och säkerhet.⁴⁷

Den hotande eller förföljande personen är ofta förhållandevis kvalificerad och med god kapacitet att eftersöka den hotade eller förföljda personen. Om en person med skyddad folkbokföring hittas av den hotande personen riskerar hen i många fall att utsättas för allvarlig brottslighet. Det befarade menet är således ofta av allvarlig karaktär och intresset av att skydda uppgifter som kan avslöja eller bidra till att avslöja var personen bor stadigvarande eller tillfälligt är starkt.

Det har i olika sammanhang påtalats att kvarskrivning inte ger ett tillräckligt skydd. Exempelvis skriver Landstinget i Östergötland i sitt remissvar över Stalkningsutredningens förslag att personer med kvarskrivning upplever en stor osäkerhet om och hur myndigheter hanterar skyddade personuppgifter exempelvis vid kvarskrivning.⁴⁸

För att den skyddade folkbokföringen ska få effekt och innebära den säkerhet och trygghet som den syftar till måste det finnas sekretessbestämmelser som hindrar att personen hittas via uppgifter i allmänna register som, ensamma eller i kombination med andra uppgifter, avslöjar eller kan bidra till att avslöja var personen bor stadigvarande eller tillfälligt.

Uppgiften om den skyddade personens verkliga bostadsadress omfattas av stark sekretess i Skatteverkets ärenden om skyddad folkbokföring. Om en uppgift i ett ärende om skyddad folkbokföring lämnas till en annan myndighet gäller sekretessen även där. Motsvarande skydd för uppgifter om exempelvis en persons adress gäller dock inte alltid om personen med skyddad folkbokföring själv lämnar uppgiften till en myndighet. Uppgiften kan då komma att omfattas av ett svagare sekretesskydd. Det är dessutom inte enbart uppgiften om adress som är känslig. Skyddet för en person

⁴⁷ Prop. 2013/14:178 Förstärkt skydd för hotade och förföljda personer s. 6.

⁴⁸ Diarienummer Ju2008/8198/KRIM.

med skyddad folkbokföring kan typiskt sett inte heller upprätthållas om hens bosättning kan knytas till ett begränsat geografiskt område som en kommun, ett landsting eller ett län. Lagstiftaren har haft fokus på att åstadkomma ett tillräckligt sekretesskydd för uppgifter i mer heltäckande befolkningsregister som folkbokföringsregistret, se avsnitt 9.1.1. Skälet till det är att lagstiftaren bedömt att det är i sådana register som den som hotas och förföljs kommer att eftersökas. Den tekniska utvecklingen har emellertid inneburit att det blivit betydligt enklare att snabbt få information från flera mindre register. Det finns exempel på att personer har eftersökt en annan person genom att kontakta en viss typ av kommunal förvaltning i alla kommuner. Det finns alltså ett behov av ett starkare sekretesskydd som förhindrar att uppgifter om personer med skyddad folkbokföring kan kombineras med annan information som begränsar det geografiska område där personen kan antas bo stadigvarande eller tillfälligt.

Uppgifter som inte är geografiskt avgränsande kan vara känsliga, exempelvis uppgift om anhöriga, arbetsgivare, skola och vårdgivare som kan registreras i både offentliga och privata register. Även uppgift om namnbyte kan i vissa fall vara känslig. Personnumret är känsligt om det är knutet till annan information om personen. Denna typ av information kan en förföljare använda för att lägga pussel och på så sätt hitta den hotade personen.

Det förekommer också att en förföljare efter en övertygande argumentation lyckas få ut uppgifter om personen med behov av skydd. Exempelvis kan uppgifter lämnas ut genom att personen utger sig för att vara någon annan eller hänvisar till extraordinära förhållanden som att en släkting har dött eller liknande och att personen därmed behöver nås. Ett annat exempel på hur förföljare kan gå till väga är att de kan efterlysa personen via exempelvis Missing people för att få allmänhetens hjälp att hitta personen.

En ny bestämmelse om sekretess hos samtliga myndigheter för uppgifter om personer med skyddad folkbokföring behövs

Insynsintresset är stort när det gäller det staters, kommuners och landstings förvaltning för att allmänheten ska kunna bedöma om skattemedlen används på ett lagenligt och ansvarsfullt sätt. Detta insynsintresse avser emellertid inte alltid primärt uppgifter om de

enskilda personer som är parter eller av annan anledning nämns i ärendena. En persons berättigade krav på att inte utsättas för hot eller våld väger i stor utsträckning tyngre än behovet för andra i samhället att ta del av dessa uppgifter.

Personer som kommer att få skyddad folkbokföring löper betydligt högre risk än andra att utsättas för hot eller våld. De har därmed ett berättigat och tungt vägande krav på att åtgärder vidtas för att de inte ska utsättas för detta. Om det i de skilda verksamheterna inte finns något tillräckligt starkt sekretessskydd för personuppgifter riskerar personen att utsättas för hot och våld om uppgifterna kan avslöja eller bidra till att avslöja var de bor stadigvarande eller tillfälligt. Om en person med skyddad folkbokföring uppfattar att det sekretessskydd som finns inte är tillräckligt kan det också innebära att personen gör en egen riskbedömning. Den kan innebära att personen kommer fram till att det är säkrare att avstå från att ta del av det allmännas service och att inte försöka göra sin rätt gällande och därmed avstå från att få sin sak prövad av en myndighet av säkerhetsskäl. Det är inte heller otänkbart att en person med skyddad folkbokföring av samma skäl försöker hålla sig undan en prövning som en myndighet eller enskild tar initiativ till. Även personer med skyddad folkbokföring måste kunna ta del av det allmännas service och vara part i ärenden och mål i domstol under säkra former. Sekretessintresset är alltså starkt.

De sekretessbestämmelser som finns i dag ger inte ett tillräckligt skydd för uppgifter som kan avslöja eller bidra till att avslöja var en person med skyddad folkbokföring bor stadigvarande eller tillfälligt. För att den skyddade folkbokföringen ska ge ett tillräckligt skydd måste därför en stark sekretess gälla hos de myndigheter som behandlar dessa uppgifter så att uppgifterna inte sprids mer än nödvändigt. Syftet med sekretessen ska vara att hindra att personen kan lokaliseras geografiskt.

Det bör således införas en ny sekretessbestämmelse som ska skydda uppgifter som kan avslöja eller bidra till att avslöja var en person med skyddad folkbokföring bor stadigvarande eller tillfälligt. I likhet med vad som gäller för uppgifter i ärenden om skyddad folkbokföring ska uppgifterna omfattas av ett omvänt skaderekvisit.

Bestämmelsen ska vara en primär sekretessbestämmelse för alla myndigheter och verksamheter, det vill säga gälla för uppgifter,

oavsett i vilken verksamhet uppgifterna finns. I och med att bestämmelsen är en primär sekretessbestämmelse gäller den även för uppgifter som personen själv lämnar till en myndighet.

Sekretesstiden i olika sekretessbestämmelser varierar beroende på typ av uppgift. Sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden brukar gälla i högst sjuttio år. Vi bedömer att den sekretesstiden är lämplig även i detta fall. Den tystnadsplikt som följer av sekretessen bör, liksom för andra liknande bestämmelser, inskränka meddelarfriheten.

Den bestämmelse vi föreslår innebär att sekretessen stärks betydligt jämfört med i dag. Om en person med skyddad folkbokföring bedömer att sekretessen i ett enskilt fall försvårar för hen finns en möjlighet att efterge sekretessen.

Uppgifter som ska omfattas av bestämmelsen om sekretess

Det är många olika uppgifter som ensamma eller tillsammans med andra kan användas för att lokalisera en person. Det är inte möjligt att förutse vilka uppgifter det kan vara. Det är därför inte lämpligt att räkna upp specifika uppgifter som ska omfattas av sekretessen. Det är inte heller tillräckligt att bestämmelsen enbart skyddar uppgifter som kan avslöja var personen bor. Även information om var personen i övrigt vistas kan göra det enklare att hitta personen, exempelvis uppgifter om var personen arbetar, går i skola eller har sina läkarkontakter. Uppgifter som kan bidra till att avslöja var en person med skyddad folkbokföring bor bör därför omfattas. Det förekommer att personer som utsatts för hot eller våld har ett tillfälligt boende, exempelvis på ett hotell. Uppgifter som avslöjar eller kan bidra till att avslöja ett tillfälligt boende bör därför också omfattas. Varje myndighet måste bedöma vilka uppgifter inom den egna verksamheten som kan bidra till att avslöja var personen bor stadigvarande eller tillfälligt.

Sekretess i domar och beslut

I likhet med bestämmelsen om sekretess för uppgifter om förföljda personer⁴⁹ ska den nya bestämmelsen även omfatta beslut. Sekretessen enligt den nämnda bestämmelsen omfattar inte namn och personnummer. Vi bedömer dock att skyddsintresset när det gäller personer med skyddad folkbokföring är så starkt att den nya sekretessbestämmelsen även bör omfatta namn och personnummer. I den mån en uppgift behövs i en domstols dom eller beslut kan den tas med i en så kallad sekretessbilaga, se avsnitt 5.2.8. Möjligheterna för domstolar att ta in identitetsuppgifter med mera i en sådan bilaga underlättas om förslagen i Ds 2014:33 Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden genomförs, se avsnitt 5.3.1. För att undvika att uppgifter lämnas ut av misstag kan det vara lämpligt att även myndigheter i likhet med domstolarna tar in sekretessbelagda uppgifter i en bilaga till beslutet. Därigenom tillgodoses partsintresset samt behovet för tillsynsmyndigheter och andra att kunna granska myndigheternas verksamhet. En generell tillsyn utövas av JO, Justitiekanslern och Datainspektionen. Det är angeläget att tillsynen har ett särskilt fokus på beslut som omfattas av sekretess. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över den myndighet där uppgiften förekommer.⁵⁰

Den som är part i ett mål eller ärende har ofta rätt till partsinsyn, det vill säga en rätt att ta del av informationen i målet eller ärendet. Om sekretess råder hindrar inte den en part från att ta del av handlingar eller annat material i målet eller ärendet. Partsinsynen väger alltså tyngre än sekretessen. Endast om det är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs får rätten till partsinsyn ge vika. Vi beskriver rätten till partsinsyn närmare i avsnitt 5.2.6.

Det kan dock finnas beslut där behovet av att kunna identifiera en person är större än skyddsbehovet. Det är dock svårt att generellt ange när så är fallet. En avvägning måste göras för varje verksamhet. Ofta kan det finnas skäl som talar såväl för som mot att behovet av att kunna identifiera personen i en dom eller ett beslut väger tyngre än skyddsintresset. Som exempel kan nämnas beslut

⁴⁹ 21 kap. 3 § OSL.

⁵⁰ 10 kap. 17 § OSL.

om vård enligt LVU. När det gäller barn och unga under tjuogoett år som behöver skyddad folkbokföring är det normalt för att skydda dem från vårdnadshavarna. Vårdnadshavarna känner redan till barnets grundläggande personuppgifter och barnen är dessutom normalt placerade i en annan kommun än hemkommunen. Socialnämnden kan vidare hemlighålla vistelseadressen för föräldrarna och vårdnadshavarna. I dessa situationer väger insynsintresset tyngre än sekretessintresset. Det förekommer emellertid att den skyddade folkbokföringen behövs för att skydda barnet och ofta även vårdnadshavarna mot någon utanför familjen. Vi bedömer att sekretessintresset i dessa situationer väger tyngre än insynsintresset.

Det kan inte heller uteslutas att det i enstaka fall kommer att finnas skäl att ge skyddad folkbokföring till personer som är frihetsberövade eller har fått sin rörelsefrihet inskränkt med stöd av brottsbalken, lagen om psykiatrisk tvångsvård, lagen om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen eller lagen om vård av missbrukare. I dessa fall väger insynsintresset ofta tungt.

Insynsintresset är också stort när det gäller verksamheter som syftar till att skydda tredje man från rättsförluster. Sekretessbestämmelser får inte innebära eller bidra till att andra inte kan göra gällande sin rätt gentemot personer med skyddad folkbokföring. Ett exempel är att när en person försätts i konkurs ska konkursbeslutet kungöras. En kungörelse ska innehålla uppgifter om gäldenärens namn och postadress samt, om uppgiften framgår av handlingarna, personnummer.⁵¹ Syftet med kungörelsen är att göra det möjligt för borgenärerna att bevaka sina intressen genom att informera dem om att en viss gäldenär har försatts i konkurs. En kungörelse som inte innehåller någon uppgift om gäldenärens namn kan inte fylla sin funktion.⁵² Rättshandlingar som företagits med gäldenären senast dagen efter den då kungörelsen var införd kan göras gällande av en godtroende motpart.⁵³ Liknande bestämmelser gäller vid skuldsanering.⁵⁴ Det finns även andra beslut där insynsintresset är starkt eftersom syftet med de offentliga besluten

⁵¹ 2 kap. 24 § andra stycket konkurslagen (1987:672) och 10 § konkursförordningen (1987:916).

⁵² JO 2003/04 s. 54.

⁵³ 3 kap. 2 § konkurslagen (1987:672).

⁵⁴ 15 och 23 §§ skuldsaneringslagen (2006:548) samt 4 § skuldsaneringsförordningen (1994:347).

är att skydda enskilda. Det gäller exempelvis beslut om näringsförbud och beslut om biträdesförbud.⁵⁵

Vissa yrken kräver legitimation för att personen ska kunna utöva det. Det gäller inom hälso- och sjukvården samt för veterinärer och djursjukskötare, lärare och taxiförare. Det är tveksamt om sekretess bör gälla för beslut i sådana ärenden.

Det har inom ramen för detta uppdrag inte varit möjligt att för olika verksamheter göra den nödvändiga avvägningen mellan insynsintresset och skyddsbehovet. Det kan också finnas situationer då ett undantag även bör omfatta annat än namn eller personnummer. Vi föreslår därför att regeringen får meddela närmare föreskrifter om undantag från sekretessen.

Några undantag från sekretessen

I bestämmelsen om sekretess för förföljda personers adress, telefon med mera⁵⁶ görs undantag för uppgifter i vissa register där insynsintresset är starkt, exempelvis aktiebolagsregistret. Registren är alltså offentliga enligt dagens bestämmelser. Även om sekretessintresset är starkt för personer med skyddad folkbokföring, bedömer vi att tredje mans intresse av att kunna göra sin rätt gällande väger tyngre. Om sekretess skulle gälla för denna typ av register skulle det dessutom kunna innebära att andra undviker att ingå avtal med personer med skyddad folkbokföring. Det skulle försvåra situationen för dessa personer. Vi föreslår därför att denna typ av register inte ska omfattas av sekretess.

Sekretessen för uppgift om förföljda personers adress och telefonnummer med mera gäller inte heller för uppgift i vissa andra register som Bolagsverket och Patent- och registreringsverket ansvarar för. Det finns också ett undantag som innebär att sekretessen inte hindrar att uppgifter lämnas till förvaltaren i den enskildes konkurs.⁵⁷ Detta undantag är ett komplement till de motsvarande bestämmelser som finns inom skatteseekretessen, förunder-

⁵⁵ 11 § lagen (2014:836) om näringsförbud samt 9 och 15 §§ förordningen (2014:936) om näringsförbud och lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall och förordningen (1985:357) om registrering av och underrättelse om domar om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall.

⁵⁶ 21 kap. 3 § OSL.

⁵⁷ 21 kap. 4 § första stycket OSL.

sökningssekretessen och sekretessen inom exekutionssekretessen.⁵⁸ Ytterligare ett undantag innebär att sekretessen inte hindrar att uppgift om en enskild lämnas mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, om den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sin brottsbekämpande verksamhet. Samma undantag bör gälla även för den bestämmelse vi föreslår.

Vi återkommer i avsnitt 9.4.3 till frågan om undantag från sekretessen när det gäller fastighetsbeteckning och tomrättsbeteckning.

Bestämmelser om överföring av sekretess

I verksamheter som avser bland annat tillsyn och revision, disciplinansvar, forskningsverksamhet och arkiv finns särskilda bestämmelser om sekretess. Den sekretess som gäller hos den avsändande myndigheten gäller även för den myndigheten som i dessa syften tar emot uppgifterna.

Om det finns en annan primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten gäller dock den i stället för bestämmelsen hos den avsändande myndigheten. Det finns några undantag som innebär att de vanliga bestämmelserna om konkurrens gäller, det vill säga att en bestämmelse som innebär sekretess har företräde framför en bestämmelse som inte innebär sekretess.⁵⁹ Av detta undantag omfattas bland annat bestämmelsen om sekretess när det gäller uppgift om förföljda personers adress och telefonnummer.⁶⁰ Syftet med undantaget är att låta bland annat sekretessen för uppgift om förföljda personers adress och telefonnummer komplettera ett skydd som redan finns för uppgifterna för att inte riskera att sekretessen annars försvagas. Syftet med den sekretessbestämmelse vi föreslår är att även den ska komplettera, inte försvaga ett skydd som redan finns för uppgifterna. Därför ska den bestämmelse vi föreslår omfattas av samma undantag.

Motsvarande särreglering med undantag gäller även när det finns ett förordnande om att en sekretessbestämmelse ska vara tillämplig

⁵⁸ Prop. 2005/06:161 Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m. s. 58.

⁵⁹ 11 kap. 8 § och 43 kap. 9 § OSL.

⁶⁰ 21 kap. 3 § OSL.

trots att den tagits in i domen eller beslutet. Detsamma ska gälla även för den bestämmelse vi föreslår.

Förhållandet till andra sekretessbestämmelser

Den sekretessbestämmelse som vi föreslår kompletterar den redan befintliga bestämmelsen om omvänd sekretess i ärenden om skyddad folkbokföring.⁶¹ Den nya bestämmelsen ska gälla hos alla myndigheter, i alla verksamheter och inte enbart i ärenden om skyddad folkbokföring.

Sekretessen för uppgift om förföljda personers adress med mera⁶² kompletterar den bestämmelse vi föreslår. Den nya bestämmelsen omfattar en betydligt större mängd uppgifter, nämligen alla uppgifter som avslöjar eller kan bidra till att avslöja var en person med skyddad folkbokföring bor stadigvarande eller tillfälligt. Den hindrar emellertid inte att uppgifter som kan användas för att trakassera en person lämnas ut, under förutsättning att dessa uppgifter inte kan användas för att avslöja eller bidra till att avslöja var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt. Det kan gälla uppgift om exempelvis e-postadress som alltså i stället skyddas av sekretessen för uppgift om förföljda personers adress med mera.

Den nya bestämmelsen hindrar inte heller ett utlämnande av uppgifter om sjukdom, brottslighet eller andra förhållanden som inte avslöjar eller kan bidra till att avslöja var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt. Den typen av uppgifter omfattas i många fall av andra sekretessbestämmelser.

Myndigheterna behöver införa nya rutiner

För att sekretessbestämmelsen ska ge effekt måste mottagarna av information från Skatteverkets folkbokföringsdatabas få information om vem som har skyddad folkbokföring. Vi behandlar den frågan i avsnitt 8.6.16.

Den sekretess vi föreslår ska även gälla för beslut och i verksamheter där det i dag råder stor offentlighet. Det innebär att många

⁶¹ 22 kap. 2 § OSL.

⁶² 21 kap. 3 § OSL.

myndigheter behöver ta fram nya rutiner. I första hand måste myndigheterna överväga vilka uppgifter som ska och behöver anges i beslut. Besluten ska utformas så att parterna kan identifieras, besluten kan verkställas och skälen förstås. Om känsliga uppgifter inte behöver anges i besluten för att uppfylla dessa krav bör de inte tas med. För vissa beslut finns särskilda bestämmelser om vilka uppgifter som ska anges.

Sekretessbelagda uppgifter kan behöva redovisas i ett beslut. Det är då möjligt att göra på samma sätt som domstolar ofta gör, nämligen att ta bort uppgifterna från själva beslutet och redovisa dem i en bilaga till beslutet, en så kallad sekretessbilaga, se avsnitt 5.2.8. Det gäller främst uppgift om parts namn, personnummer och adress. Vi har uppmärksammat att beslut om kontaktförbud inte alltid redovisar personuppgifter för den person som inte får kontaktas. Det kan innebära att den som kontaktförbudet riktas mot inte kan lagföras om hen överträder kontaktförbudet. Vi bedömer att en sekretessbilaga bör kunna användas i dessa ärenden.

8.6.16 En särskild sekretessmarkering för personer med skyddad folkbokföring

Bedömning: Skatteverket bör införa rutiner med en särskild sekretessmarkering enligt 5 kap. 5 § OSL för personer som har skyddad folkbokföring.

Behovet av information om att en person har skyddad folkbokföring

För uppgifter om personliga förhållanden i folkbokföringsdatabasen för personer som har en sekretessmarkering registrerad och för de med kvarskrivning gäller i dag samma sekretessbestämmelse, nämligen folkbokföringssekretessen.⁶³ Bestämmelsen har ett kvalificerat rakt skaderekvisit vilket innebär en stark presumtion för offentlighet. Hos de myndigheter som tar emot folkbokföringsuppgifter från folkbokföringsdatabasen gäller för både personer

⁶³ 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL.

med sekretessmarkering och personer med kvarskrivning ofta sekretess med ett rakt skaderekvisit och i några fall med ett omvänt skaderekvisit enligt särskilda sekretessbestämmelser.

Vi föreslår i avsnitt 8.6.15 att sekretesskyddet för personer med skyddad folkbokföring ska stärkas. Detta innebär att både Skatteverket och de myndigheter som kommer att ta emot folkbokföringsuppgifter behöver få reda på om en person endast har en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen eller har skyddad folkbokföring som innebär en starkare sekretess. Om de verksamheter som i dag tillämpar bestämmelser med ett rakt skaderekvisit inte har kännedom om att en person har skyddad folkbokföring har de inte förutsättningar att ge det starkare sekretesskyddet och sekretessbestämmelsen får då inget genomslag i praktiken. Det måste därför tydliggöras för mottagarna av information från folkbokföringsdatabasen vilka personer som har skyddad folkbokföring. Verksamheter där sekretess gäller med ett omvänt skaderekvisit påverkas i mindre utsträckning.

Den som har skyddad folkbokföring är folkbokförd på en annan ort än den där hen bor. När personen vill få tillgång till sina rättigheter eller ska fullgöra sina skyldigheter i en kommun eller ett landsting kan det innebära problem eftersom dennes folkbokföring och bosättning inte sammanfaller. Personen kan då behöva visa Skatteverkets beslut om skyddad folkbokföring och ibland även redovisa skälen för den skyddade folkbokföringen. Om kommunen eller landstinget får information om att personen har skyddad folkbokföring bör det därför underlätta för den enskilde.

Ett annat exempel på behovet av information om skyddad folkbokföring är att det kan vara svårt för dessa personer att utöva sin rösträtt. I dag skickar Valmyndigheten kvarskrivnas röstkort till adressen i folkbokföringsdatabasen, det vill säga till Skatteverket. Eftersom försändelsen inte innehåller personnummer kan Skatteverket och Valmyndigheten inte alltid fastställa vem som är den rätta mottagaren av röstkortet. Det förekommer därför att dessa personer inte får sitt röstkort. I och med att de inte bor på den ort där de är folkbokförda och röstberättigade innebär det att dessa personer inte alltid kan utöva sin rösträtt. Med en markering av vilka personer som har skyddad folkbokföring är det möjligt för Valmyndigheten och Skatteverket att ta fram rutiner som innebär att dessa personer kan få sina röstkort.

I kapitel 10 föreslår vi att särskilda forumbestämmelser ska gälla för personer med en sekretessmarkering med stöd i folkbokföringssekretessen, men inte för personer med skyddad folkbokföring. För att veta vilka forumbestämmelser som gäller för en viss person behövs information om vilka personer som har en sekretessmarkering och vilka som har skyddad folkbokföring.

Sekretessmarkering är att föredra framför uppgift om skyddad folkbokföring

Ett sätt att lösa de problem vi beskriver ovan är att använda sig av möjligheten till sekretessmarkering, som vi beskriver närmare i avsnitt 5.2.7. En sekretessmarkering ska bland annat ange enligt vilken sekretessbestämmelse det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut. Det innebär att det är möjligt för Skatteverket att använda sig av två olika sekretessbestämmelser vid sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen: en som hänvisar till folkbokföringssekretessen för personer som inte har skyddad folkbokföring, utan enbart en sekretessmarkering, och en som hänvisar till den förstärkta sekretess vi föreslår för personer med skyddad folkbokföring. När sekretessmarkeringarna aviseras får mottagarna genom den angivna sekretessbestämmelsen information om att personen har antingen enbart en sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring.

Ett annat sätt är att på det sätt som Skatteverket föreslagit registrera en uppgift om skyddad folkbokföring i folkbokföringsdatabasen, se avsnitt 8.5.3. Det skulle vara en ny typ av uppgift som inte finns i dag och som enligt förslaget ska regleras särskilt. Om personen har en sådan uppgift registrerad framgår det indirekt av registreringen att det gäller en starkare sekretess för uppgifter om dennes personliga förhållanden.

Vi bedömer att det institut som redan finns i första hand bör användas i stället för att införa en ny typ av uppgift som ska registreras. En sekretessmarkering och en registrering av uppgift om skyddad folkbokföring skulle dessutom få samma innebörd. Det är i första hand den lagtekniska utformningen som skiljer.

Vi förordar därför att Skatteverket, på motsvarande sätt som gäller för personer med sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen, inför rutiner för att registrera en särskild sekretessmarkering

för personer som har skyddad folkbokföring. Sekretessmarkeringen ska uppfylla de krav som ställs i OSL och bland annat innehålla uppgift om tillämplig sekretessbestämmelse. Detta är i linje med Skatteverkets förslag om registrering av uppgift om kvarskrivning.

Uppgiften om sekretessmarkering kan inte anses känslig

Det finns inga generella bestämmelser som anger hur en sekretessmarkering får behandlas när den finns på en elektronisk handling. Inte heller i de databaslagar som gäller specifikt för olika myndigheters behandling av personuppgifter finns normalt några bestämmelser om hur uppgiften får behandlas. Enligt vår mening finns det inte heller skäl att särskilt reglera hur en sekretessmarkering får behandlas.

Den som inte får ut en handling på grund av att den är sekretessbelagd har rätt att få ett överklagbart beslut.⁶⁴ Ett beslut ska motiveras och innehålla vilka rättsregler som är tillämpliga.⁶⁵ Om ett beslut att inte lämna ut en handling motiveras av sekretess med stöd av den sekretessbestämmelse vi föreslår framgår det alltså att personen har skyddad folkbokföring. Uppgiften kan således inte anses känslig ur integritetssynpunkt. Det saknas därför skäl att skydda uppgiften om sekretessmarkeringen som sådan. Detsamma gäller den registrering av uppgift om kvarskrivning som Skatteverket föreslagit.

8.6.17 Informationsutbyten om personer med skyddad folkbokföring ska vara möjliga

Förslag: Skatteverket ska lämna uppgifter om en person som har skyddad folkbokföring till en myndighet, om myndigheten enligt lag eller förordning får behandla uppgifterna och Skatteverket får lämna ut uppgifterna enligt lagen och förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

⁶⁴ 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen (1949:105).

⁶⁵ 20 § förvaltningslagen (1986:223) och Trygve Hellners och Bo Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, version den 31 maj 2010 (tredje upplagan), kommentaren till 20 §.

Bedömning: Befintliga bestämmelser som medger att sekretessbelagda uppgifter om personer med skyddad folkbokföring lämnas ut är tillräckliga för andra informationsutbyten mellan myndigheter.

Sekretessen ska förhindra utlämnanden till enskilda, inte till andra myndigheter

Sekretess gäller inte enbart i förhållande till enskilda utan även i förhållande till myndigheter och andra verksamhetsgrenar inom en myndighet. Syftet med den starkare sekretess vi föreslår för personer med skyddad folkbokföring är att ge uppgifterna ett starkt sekretesskydd i alla de verksamheter där uppgifterna redan i dag förekommer och att förhindra att uppgifter som kan avslöja eller bidra till att avslöja var personen bor stadigvarande eller tillfälligt röjs för enskilda. Syftet med den starkare sekretessen är därmed i princip inte att förhindra att uppgifter finns hos och överförs mellan de myndigheter som behöver uppgifterna i sin verksamhet. Det gäller både när Skatteverket lämnar ut uppgifter från folkbokföringsdatabasen till myndigheter och när myndigheter överför uppgifter mellan sig.

Uppgiftsskyldigheter och nödvändigt utlämnande omfattar även personer med skyddad folkbokföring

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om en uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det finns en mängd bestämmelser om uppgiftsskyldigheter mellan myndigheter. Ett exempel är att myndigheter på begäran ska lämna Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol uppgifter om en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.⁶⁶

⁶⁶ 10 kap. 28 § OSL, 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken (2010:110) och 10 kap. 2 § OSL.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet gäller, precis som exemplet visar, normalt generellt och det görs inga undantag för särskilda personkategorier. Någon begränsning finns inte heller vid tillämpning av bestämmelsen om nödvändigt utlämnande. Det innebär att även personer med skyddad folkbokföring omfattas av uppgiftsskyldigheterna och bestämmelsen om nödvändigt utlämnande.

När informationsutbyten grundar sig på uppgiftsskyldigheter eller bestämmelsen om nödvändigt utlämnande kommer den starkare sekretess vi föreslår för uppgifter om personer med skyddad folkbokföring inte att innebära någon begränsning.

En uppgiftsskyldighet från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet behövs

Skatteverket får lämna ut uppgifter från folkbokföringsdatabasen till myndigheter under vissa förutsättningar.⁶⁷ Dessa bestämmelser innebär inte att sekretessen viker. De mest grundläggande och känsliga personuppgifterna om en person med skyddad folkbokföring kommer från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och lämnas till i princip alla myndigheter som hanterar personuppgifter. Uppgiften om en kvarskrivens persons adress aviseras visserligen inte, men däremot uppgift om namn och personnummer. Många myndigheter får också del av andra uppgifter som är känsliga för dessa personer, exempelvis uppgift om familjemedlemmar.

Det saknas däremot bestämmelser om att Skatteverket är skyldigt att lämna uppgifter ur folkbokföringsdatabasen till andra myndigheter. I avsaknad av en reglerad uppgiftsskyldighet kan sekretessbelagda uppgifter lämnas ut med stöd av generalklausulen. Det är inte lämpligt att Skatteverket lämnar ut stora mängder sekretessbelagd information till en stor mängd myndigheter utan uttryckligt författningsstöd, även om sekretess gäller hos mottagarna. En bestämmelse bör därför införas för att göra det möjligt för Skatteverket att lämna ut sekretessbelagda uppgifter om personer med skyddad folkbokföring till andra myndigheter. Vi föreslår därför att Skatteverket ska lämna uppgifter om personer som har skyddad

⁶⁷ Bland annat 2 kap. 8 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet samt 12 och 12 a §§ förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

folkbokföring till en myndighet, om myndigheten enligt lag eller förordning får behandla uppgifterna och Skatteverket får lämna ut uppgifterna enligt lagen och förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.⁶⁸ Förslaget innebär att om Skatteverket har lagligt stöd för att lämna ut uppgifter om personer som inte har skyddad folkbokföring, har verket också rätt att lämna ut uppgifter om personer som har sådant skydd.

När det gäller annat uppgiftslämnande mellan myndigheter bör detta i många fall vara möjligt med stöd av generalklausulen. Vid informationsöverföringar till andra myndigheter vet den avsändande myndigheten vem som är mottagare av uppgifterna och vad uppgifterna ska användas till. Dessutom innebär vårt förslag att den starkare sekretessen för personer med skyddad folkbokföring ska gälla i all verksamhet som regleras i OSL. Det primära syftet – att uppgifterna inte ska lämnas ut till enskilda – kan därför uppnås även om uppgifterna överförs mellan myndigheter. De begränsningar i möjligheterna att lämna ut uppgifter som generalklausulen ställer upp skiljer inte på olika personkategorier. Det finns inte heller något formellt hinder mot att använda generalklausulen vid rutinmässiga informationsutbyten eller vid sekretessbestämmelser med ett omvänt skaderekvisit. Generalklausulen gäller dock inte för sekretessbelagda uppgifter enligt vissa bestämmelser, bland annat när det gäller sekretess inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Vi bedömer således att det i de flesta fall inte finns något formellt hinder mot att uppgifter om personer med skyddad folkbokföring ingår i informationsutbyten mellan myndigheter. Varje myndighet måste dock med stöd i de bestämmelser som gäller för den egna verksamheten samt de förarbetsuttalanden och praxis som finns, ta ställning till om dagens informationsutbyten kan fortsätta eller om de bör förändras eller upphöra när det gäller personer med skyddad folkbokföring. Det kan också finnas anledning för myndigheter att begära att nuvarande informationsutbyten författningsregleras i bestämmelser om uppgiftsskyldigheter.

⁶⁸ Lagen (2001:182) och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

9 Sekretess för hotade och förföljda personer

9.1 Bestämmelser och praxis om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen

9.1.1 Folkbokföringssekretessen

I verksamhet som rör folkbokföring och annan liknande registrering av befolkningen gäller sekretess 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.¹

I förarbetena till bestämmelsen anfördes att huvudregeln bör vara att uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd och nationalitet ska vara offentliga. I vissa undantagsfall kan det emellertid vara påkallat att hindra att uppgift som regelmässigt antecknas inom folkbokföringen lämnas ut. Det kan finnas särskild anledning att vägra utlämnande i fall då enstaka uppgift av harmlöst slag begärs utlämnad, såsom exempelvis då en adress har sekretessmarkerats på grund av befarad personförföljelse.²

Sekretessen inom den egentliga folkbokföringen bör enligt regeringen inte kunna kringgå genom att uppgifterna får en vidsträckt offentlighet i andra register som omfattar befolkningen. Sekretessen gäller därför också andra befolkningsregister som baseras på uppgifter från folkbokföringen exempelvis det centrala statliga person- och adressregister, SPAR. Andra register som omfattas av bestämmelsen är Polismyndighetens och Försäkringskassans register över befolkningen. Även om ett befolkningsregister inte

¹ 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL.

² Prop. 1979/80:2 Del A s. 209 och 210.

omfattar hela landet utan bara befolkningen i ett visst område, exempelvis ett landstingsområde, är sekretessbestämmelsen tillämplig på sådant register.³

Folkbokföringssekretessen gäller även för vissa andra verksamheter. För närvarande omfattas ett antal statliga register som passregistret och Transportstyrelsens vägtrafikregister. Dessutom omfattas kommunala fastighetsregister.⁴ Tanken bakom regleringen där uppgifter om en persons adress och liknande kan hållas hemlig i vissa register men inte i andra var enligt regeringen att ett sådant sekretesskydd bör ges bara i undantagsfall och för de register där det i praktiken ligger närmast till hands att försöka få reda på en sådan uppgift. Ju större del av befolkningen i hela landet eller en del av detta registreringen avser, desto mera närliggande är det att söka uppgiften där. Det finns ett antal register som förs av myndigheter och som innehåller uppgifter om så stora grupper av befolkningen att det skulle te sig inkonsekvent att uppgifter i dessa register inte omfattades av samma sekretess som uppgifter i befolkningsregistren.⁵

9.1.2 Sekretessmarkering

Skatteverket kan efter ansökan registrera en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen för en person som bedöms behöva skydd för sina personuppgifter. Syftet med Skatteverkets rutiner för sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen är att förhindra att personuppgifter används för att hitta enskilda personer och utsätta dem för brott, förföljelse eller trakasserier.

Sekretessmarkering är den minst ingripande formen av skyddade personuppgifter. Det finns inga särskilda bestämmelser som gäller för sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Den form av skyddade personuppgifter som kallas för sekretessmarkering grundar sig i stället på de bestämmelser om sekretessmarkering som gäller för alla myndigheter och som syftar till att påminna om behovet av en noggrann sekretessprövning. Allmän information om sekretessmarkering finns i kapitel 5. I detta kapitel beskriver vi

³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 210 och 211.

⁴ 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL och 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

⁵ Prop. 1987/88:41 s. 10–13.

den praxis som för närvarande gäller för den sekretessmarkering som Skatteverket registrerar i folkbokföringsdatabasen när en person riskerar hot eller förföljelse.

Skatteverket fattar beslut om att registrera en sekretessmarkering om verket bedömer att personen löper en risk för brott, förföljelse eller trakasserier och det därför kan antas att uppgifter om personen inte får lämnas ut på grund av bestämmelsen om folkbokföringssekretess⁶. Skatteverkets avsikt med sekretessmarkeringen är att den ska omfatta alla personuppgifter, även uppgifter i andra myndigheters system som kan ge ledning om var en person eller någon närstående till denne kan befinna sig. Sekretessmarkeringen aviseras därför tillsammans med personuppgifterna till alla myndigheter, som får grundläggande personuppgifter från Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, inklusive andra verksamheter inom Skatteverket som SPAR. Mottagande myndigheter bestämmer själva hur de ska hantera sekretessmarkerade personuppgifter i sina system. SPAR däremot lämnar inte ut uppgifter om personer med sekretessmarkering. Uppgifter från folkbokföringen om personer med sekretessmarkering lämnas därför inte ut till företag eller andra privata organisationer.⁷

Sekretessmarkeringen i sig innebär inte att uppgifter om personen inte får röjas utan är i stället en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning hos alla myndigheter som tar emot personuppgifter från folkbokföringen.

Det framgår inte av själva sekretessmarkeringen vilka uppgifter om personen som kan vara skyddsvärda eller varför. Skatteverket kan dock efter begäran och prövning lämna ut skälen för sekretessmarkering till andra myndigheter som har motsvarande sekretessskydd i sin verksamhet för att mottagarna ska få ett bättre underlag för sin sekretessprövning.⁸

För att Skatteverket ska registrera en sekretessmarkering krävs att den person som ansökan avser eller dennes närstående är utsatt för ett aktuellt och konkret hot i det enskilda fallet. En allmänt uttalad motvilja mot att ha kontakt med en annan person är inte ett tillräckligt skäl för en sekretessmarkering. Sekretessmarkering kan

⁶ 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL.

⁷ Skatteverkets vägledning för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter i offentlig förvaltning och enligt uppgift från Skatteverket.

⁸ Enligt uppgift från Skatteverket.

bl.a. medges när en enskild riskerar att utsättas för våld eller hot om våld från tidigare relationer, från nära familj eller övrig släkt, på grund av politisk aktivitet eller på grund av sitt arbete.⁹

Dessutom måste sekretessmarkeringen få en faktisk effekt. Byte av bostad är ett krav för att få en sekretessmarkering. I enstaka fall kan det dock finnas skäl att göra avsteg från detta krav. Personen bör även vidta vissa andra åtgärder som att byta arbete, skydda sina personuppgifter eller på annat sätt hjälpa till att upprätthålla effekten. En bedömning måste göras i varje enskilt fall. För den som utsätter sig för någon form av synlig, offentlig aktivitet fyller sekretessmarkeringen oftast inte någon funktion. Exempel på sådana aktiviteter är att publicera uppgifter om sig själv på internet och politiska aktiviteter.

Skatteverket rekommenderar att första gången en sekretessmarkering medges bör den gälla i minst två år. Så länge hotbilden är oförändrad kan det finnas skäl att förlänga en redan beviljad sekretessmarkering.¹⁰ En sekretessmarkering kan tas bort antingen om personen själv begär det eller om Skatteverket bedömer att det saknas skäl för att låta den vara kvar. Giltighetstidens utgång behöver inte väntas in. Har den enskilde inte ansökt om förlängning ska sekretessmarkeringen tas bort när giltighetstiden gått ut.¹¹

Prövning av ärenden om sekretessmarkering

Ansökan om en sekretessmarkering ska som regel vara skriftlig. Den behöver inte komma från den enskilde utan kan även komma från exempelvis Polismyndigheten eller sociala myndigheter. I ansökan redogör den sökande för anledningen till att personuppgifterna ska sekretessmarkeras. I normalfallet ska en ansökan om sekretessmarkering för ett barn skrivas under av båda vårdnadshavarna. Skatteverket kan dock godta en ansökan även om en eller båda vårdnadshavarnas underskrift saknas. Vid varje ansökan om förlängning ska den enskilde redogöra för de aktuella omständigheterna.¹²

⁹ Enligt uppgift från Skatteverket.

¹⁰ Enligt uppgift från Skatteverket.

¹¹ Enligt uppgift från Skatteverket.

¹² Enligt uppgift från Skatteverket.

Till ansökan om sekretessmarkering ska intyg eller annan utredning som styrker hotet finnas med som underlag för bedömningen. Personen kan exempelvis lämna en dom, ett intyg från Polismyndigheten, socialtjänsten, en kvinnojour, en brottsofferjour eller annan utredning.¹³

Polismyndigheten och socialnämnden ska på Skatteverkets begäran lämna biträde vid utredning av frågor om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen.¹⁴ Skälen för bestämmelsen beskriver vi i kapitel 8. Gäller ärendet ett barn och sekretessmarkeringen registrerats för att vårdnadshavaren är ett hot mot barnet bör alltid en kontakt tas med social myndighet innan sekretessmarkeringen tas bort.¹⁵

Beslut om att inte registrera en sekretessmarkering eller att ta bort en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen kan inte överklagas. Det beror på att en sekretessmarkering inte är något bindande avgörande av sekretessfrågan utan bara en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning om uppgiften begärs ut.¹⁶

Övriga bestämmelser och rutiner

Skatteverket lämnar muntlig och skriftlig information till den enskilde i samband med beredning och beslut i ärendena. Skatteverket vidareförmedlar också post till personer med sekretessmarkering.¹⁷ Rutinerna för posthantering liknar de som gäller för kvarskrivna, se kapitel 8.

När Skatteverket har registrerat en sekretessmarkering för ett barn i folkbokföringsdatabasen ska Skatteverket snarast underrätta socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört eller, om barnet inte är folkbokfört, i den kommun där barnet har fötts.¹⁸ Skälet för bestämmelsen är att dessa barn i många fall lever under pressande förhållanden och kan ha varit med om traumatiska hän-

¹³ Enligt uppgift från Skatteverket.

¹⁴ 17 a § folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁵ Enligt uppgift från Skatteverket.

¹⁶ RÅ 2005 ref. 12 och RÅ 2006 ref. 61.

¹⁷ Enligt uppgift från Skatteverket.

¹⁸ 7 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

delser. Det kan därför vara av vikt att socialnämnden får kännedom om förhållandena för att vid behov kunna bistå barnet och dennes närstående.¹⁹

Skatteverket har tillsammans med andra myndigheter tagit fram en vägledning för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter i offentlig förvaltning. I vägledningen finns råd för hur andra myndigheter bör agera för att skyddet för de sekretessmarkerade uppgifterna ska fungera.²⁰

9.1.3 Statistik

Utvecklingen av antalet personer med sekretessmarkering har varit enligt följande.

Tabell 9.1 Antal personer med sekretessmarkering
Årsvis och per november 2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Sekretessmarkering	10 692	10 197	10 359	10 139	11 097
Sekretessmarkering och kvarskrivning	1 728	1 848	2 074	2 013	2 010
Totalt	12 420	12 049	12 439	12 153	13 109

9.1.4 Sekretess för uppgift om förföljda personers adress, telefon m.m.

Bestämmelsen

Sedan den 1 oktober 2006 gäller sekretess, oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer, för vissa uppgifter om enskilda i syfte att förhindra hot och förföljelse.²¹

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigtvarande eller tillfälligt, den enskildes telefon-

¹⁹ Prop. 2013/14:178 Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 15.

²⁰ Skatteverkets vägledning för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter i offentlig förvaltning.

²¹ 21 kap. 3 § OSL och prop. 2005/06:161 Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m. s. 47–59 och 98–100.

nummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt. Vi beskriver undantaget för uppgift om beteckning på fastighet och tomträtt närmare i avsnitt 9.2. Sekretessen gäller inte heller för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annat liknande register. Regeringen har meddelat föreskrifter om register som liknar aktiebolagsregistret och handelsregistret och där sekretessen inte heller gäller. Sekretessen gäller därför inte för uppgifter som förs i ett antal register av Bolagsregistret, exempelvis register över konkurser, föreningsregistret och näringsförbudsregistret. Sekretessen gäller inte heller för ett antal register och diariéer som Patent- och registreringsverket för, exempelvis patentregistret. Slutligen gäller inte sekretessen för länsstyrelsernas stiftelseregister.²²

Sekretessen hindrar inte att uppgift om en enskild lämnas till förvaltaren i den enskildes konkurs.²³ Om en myndighet lämnar uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen. Sekretessen hindrar inte heller att uppgift om en enskild lämnas mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, om den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sin brottsbekämpande verksamhet.

²² 5 § offentlighets- och sekretessförordningen(2009:641).

²³ 21 kap. 4 § OSL.

Uppgifter som omfattas av bestämmelsen

Med hänsyn till vikten av offentlighet ansåg regeringen att en primär sekretessbestämmelse som gäller hos alla myndigheter och som omfattar alla uppgifter om enskildas personliga förhållanden skulle få ett allt för vitt tillämpningsområde. Bestämmelsen har därför begränsats till att avse vissa angivna uppgifter.

Regeringen ansåg att de uppgifter som i första hand bör kunna hemlighållas med stöd av bestämmelsen är uppgift om enskilds bostadsadress och andra jämförbara uppgifter som kan avslöja var personen bor stadigvarande eller tillfälligt, exempelvis uppgifter om adress till fritidsbostad eller hotell. Även del av en adressuppgift eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att ta reda på var den enskilde bor omfattas av bestämmelsen. Med formuleringen "annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde" avses exempelvis uppgift om faxnummer eller uppgift om vem som är den enskildes arbetsgivare.

Uppgifter om hemtelefonnummer, privata mobilnummer eller privata e-postadresser kan, under förutsättning att den enskilde har ett hemligt abonnemang, i normalfallet inte ge någon ledning om var den enskilde bor eller uppehåller sig. En sådan uppgift kan dock användas för att hota och trakassera personen. Även hemtelefonnummer och annan liknande uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde kan därför hemlighållas med stöd av bestämmelsen. Regeringen ansåg att uppgifter om den enskildes arbetsplats inklusive telefonnummer är att anse som uppgifter som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde. Sådana uppgifter omfattas därför av bestämmelsen.

Det var vidare enligt regeringens mening naturligt att bestämmelsen omfattar samma uppgifter om den förföljde personens anhöriga som om den förföljde personen själv.

Namn och personnummer

Namn och personnummer omfattas inte av bestämmelsen. Syftet med bestämmelsen är i första hand att bereda skydd för personer som har en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. I ett sådant fall anses ett utlämnande av personnumret hos en annan myndighet inte leda till ett utlämnande av personens adressuppgif-

ter från folkbokföringen. I de fall handläggningen av vissa typer av ärenden är uppdelad på olika regioner kan i och för sig röjandet av uppgiften att ett ärende med en person med ett visst personnummer har handlagts i en viss ort vara tillräckligt för att den hotade ska känna sig otrygg, särskilt om det rör sig om en mindre ort. Uppgifter om enskildas namn och personnummer kan dock omfattas av sekretess enligt primära sekretessbestämmelser som gäller i vissa verksamheter.

I dessa sekretessbestämmelser har en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset för uppgifterna gjorts med hänsyn till det område inom vilket de ska gälla. Regeringen ansåg att eftersom bestämmelsen ska gälla hos alla myndigheter är det inte möjligt att i förväg avgöra om det hos en myndighet kan finnas ett så stort insynsintresse för enskildas namn och personnummer att dessa uppgifter bör vara offentliga i myndighetens verksamhet eller i vart fall i myndighetens beslut. Om en person har så stort skyddsbehov att även dennes namn och personnummer regelmässigt behöver hemlighållas finns det möjlighet att låta denne få fingeerade personuppgifter.

Sekretessen gäller även för uppgifter i domar och beslut

Uppgifter som omfattas av sekretess enligt bestämmelsen är av sådan karaktär att de sällan måste anges i domar eller beslut. Regeringen ansåg dock att bestämmelsen även bör omfatta uppgifter som tas in i beslut. I de fall en sådan uppgift förekommer i ärende eller mål hos domstol följer det av sekretesslagstiftningen i vilken utsträckning denna sekretess kan bestå i ett beslut eller i en dom.

Bestämmelsens relation till folkbokföringssekretessen

Om Skatteverket har beslutat att införa en sekretessmarkering och lämnar sekretessmarkerade uppgifter till en annan myndighet aviserar Skatteverket sekretessmarkeringen. I dessa fall får det anses finnas särskild anledning för den mottagande myndigheten att göra en skadebedömning i det enskilda fallet om de sekretessmarkerade uppgifterna begärs ut. Om en förföljd person själv lämnar sina personuppgifter till en myndighet åligger det den enskilde själv att

informera myndigheten om att hen har en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen om den enskilde vill vara säker på att de omständigheter som ligger till grund för sekretessmarkeringen ska beaktas om uppgifterna begärs ut. Detta kan exempelvis ske genom att den enskilde bifogar en kopia av Skatteverkets beslut om sekretessmarkering till myndigheten.

Uppgiftslämnande till andra myndigheter och till enskilda

Uppgifter som omfattas av bestämmelsen kan behöva lämnas till andra myndigheter. Eftersom uppgiften omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten kan uppgiften i ett enskilt fall lämnas till en annan myndighet antingen efter en skadeprövning, med stöd av generalklausulen eller med stöd av någon annan sekretessbrytande bestämmelse. Det är viktigt att den överlämnande myndigheten upplyser den mottagande myndigheten om de omständigheter som gör att den överlämnande myndigheten anser att sekretess gäller för adressuppgifterna.

9.2 Närmare om uppgift om fastighets- och tomträttsbeteckningar

9.2.1 Nuvarande ordning

Som ovan nämnts omfattas inte uppgift om fastighetsbeteckning av sekretessen i 21 kap. 3 § OSL. När bestämmelsen infördes uttalade regeringen bl.a. följande. Även uppgift om fastighetsbeteckning kan avslöja var den enskilde bor. Enligt folkbokföringslagen ska den enskilde folkbokföras på den fastighet där hen är att anse som bosatt. Detta gäller oavsett om personen äger fastigheten eller inte. Dessa uppgifter omfattas dock av folkbokföringssekretessen om den enskilde är utsatt för personförföljelse. Fastighetsbeteckningen framgår inte heller av personbevis. I de fall en person är lagfaren ägare till den fastighet på vilken personen bor finns uppgift om fastighetsbeteckningen och adressen till fastigheten exempelvis hos lantmäterimyndigheterna och inskrivningsmyndigheterna. Namnet på en lagfaren ägare till en fastighet kan sekretessbeläggas i lantmäterimyndigheternas och inskrivningsmyndigheternas informa-

tionssystem. Eftersom namnet på en förföljd person kan sekretessbeläggas behöver inte uppgift om fastighetsbeteckningen sekretessbeläggas i de verksamheterna för att det ska kunna hemlighållas var den enskilde bor. I andra sammanhang kan dock uppgift om såväl fastighetsbeteckningen som den lagfarne ägarens namn sakna sekretesskydd.

Regeringen ansåg att det var viktigt att skapa klarhet i frågan i vilken utsträckning uppgift om fastighetsbeteckning omfattas av bestämmelsen. Eftersom en uppgift om fastighetsbeteckning kan avslöja var den enskilde bor ansåg regeringen att en fastighetsbeteckning i princip är att jämställa med en adressuppgift. Motsvarande resonemang kan föras om tomträttsbeteckningar. Regeringen ansåg dock att det kan finnas många fall då en sådan uppgift är offentlig enligt rådande reglering och där den bör vara det även fortsättningsvis, exempelvis i mål om bättre rätt till fastighet. Regeringen ansåg att det var svårt att på beredningsunderlaget avgöra i vilka fall det kan finnas skäl att låta en beteckning på fastighet eller tomträtt omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. För att undvika att bestämmelsen får ett alltför vitt tillämpningsområde bör därför ett undantag för sådana uppgifter göras. Det bör dock uppmärksammas att sådana uppgifter kan omfattas av sekretess enligt andra sekretessbestämmelser.

9.2.2 Tidigare utredning av frågan

SOU 2008:81 Stalkningsutredningen

Stalkningsutredningen ansåg att fastighets- och tomträttsbeteckningar skulle omfattas av sekretesskyddet i 21 kap. 3 § OSL. Utredningen konstaterade att det finns ett stort antal tillfällen då beteckningarna kan behövas: vid kommunens handläggning av stadsplanering eller kartor, pantsättning för lån, tvist om bättre rätt till fastighet, ärende enligt plan- och bygglagen m.m. I samtliga nämnda situationer bör beteckningen vara bekant för den sökande och då får undantaget i 21 kap. 3 § OSL ingen betydelse. Uppgiften är offentlig även utan undantaget för den som har ett berättigat intresse av att få veta vem som äger en viss fastighet. Undantaget innebär dock att den som är förföljd inte fritt kan välja boendeform eftersom adressen inte skyddas av sekretess, bl.a. gäller det boende

i egen fastighet och i kommunalt bostadsbolag. Utredningen ansåg att undantaget var orättvist och orimligt och inte heller nödvändigt.

Ds 2013:47 Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer

Utredaren ansåg att undantaget i 21 kap. 3 § OSL borde tas bort. Undantaget är inte nödvändigt för att tillgodose berättigade intressen av att beträffande en viss fastighet få fram uppgifter om ägaren eller tomträttsinnehavaren. Däremot innebär undantaget att en förföljd person i vissa fall kan spåras trots att uppgifter om hans eller hennes vistelseort m.m. är skyddade i övrigt.

Remissvar

Lantmäteriet

Lantmäteriet lämnade bl.a. följande synpunkter på promemorians förslag. Inom Lantmäteriet sker dagliga uppdateringar av uppgifter om fysiska personer mot uppgifterna i folkbokföringsregistret. En sekretessmarkering i Skatteverkets folkbokföringsregister överförs då till fastighetsregistret där markeringen fungerar som en varningssignal vid behandling av uppgifter. Den föreslagna ändringen kommer därför inte att påverka sekretesskyddet för uppgifter som finns i fastighetsregistret och därmed omfattas av folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL. Uppgifter om fastighets- och tomträttsbeteckningar förekommer också utanför verksamhet som avser fastighetsregistret, vilket innebär att sekretessen i 21 kap. 3 § OSL blir tillämplig i dessa fall.

Alla system och register inom Lantmäteriet är inte kopplade till personnummer eller sökbara gentemot folkbokföringsregistret. I de fall den enskilde inte har meddelat myndigheten att dennes personuppgifter är skyddade eller då personnummer inte är sökbara i de it-system som används för uppgiften, kan Lantmäteriet inte upprätthålla det åsyftade sekretesskyddet utan att dessförinnan vidta kostsamma systemförändringar eller nödvändiga manuella rutiner. Det finns därför risk att förslaget inte får den skyddseffekt som eftersträvas. Vidare kan ett genomförande av promemorians

förslag innebära att fler uppgifter än i dag kommer att omfattas av sekretess inom fastighetsbildningsverksamheten. Detta medför i sin tur ett behov av fler manuella kontroller vilket ökar risken för att misstag kommer att ske. Fastighets- och tomträttsbeteckningar förekommer även i Lantmäteriets ärendehanteringssystem. Där registreras inte heller personnummer varför det inte är möjligt att upprätthålla ett automatiserat system med sekretessmarkeringar från folkbokföringen. Eftersom det oftast inte finns särskild anledning att anta att en person eller närstående till denne är förföljd är risken stor att uppgift om en viss persons fastighet eller tomträtt felaktigt lämnas ut om någon begär sådan information. Att införa sekretess för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt innebär således knappast ett motsvarande ökat skydd i realiteten.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten tillstyrkte förslaget men förde fram följande synpunkter. När det gäller den egna verksamheten kan det ifrågasättas om det är möjligt att införa heltäckande sekretessregler för fastighets- och tomträttsbeteckningar. I de mål i den summariska processen, där det fastställs att betalning ska utgå ur fast egendom har Kronofogdemyndigheten behov av att i föreläggandet, när svaranden ges tillfälle att yttra sig över ansökan om betalningsföreläggande, och i utslaget ange såväl svarandens personnummer som fastighetsbeteckningen. I ett utslag kan, liksom när det gäller domslutet i en dom eller annat domstolsbeslut, fastighetsbeteckningen inte hemlighållas. I de fall utmätning, betalningssäkring eller kvarstad ska verkställas uppkommer också frågan om vad som ska gälla i sekretesshänseende för uppgift om den dom eller det beslut som ligger till grund för verkställigheten om det har fastställts att betalningen ska utgå med förmånsrätt ur fast egendom.

Motsvarande gäller också för exekutionstiteln vid verkställighet avseende t.ex. bättre rätt till fast egendom. Dessutom måste Kronofogdemyndigheten vid exekutiv försäljning av fast egendom låta värdera fastigheten innan auktionen kungörs och visa den för spekulanter. Kronofogdemyndigheten har vidare en omfattande expedieringsskyldighet i förhållande till panthavare och andra sakägare, t.ex. den som har nyttjanderätt till en fastighet, för att dessa

ska kunna ta till vara sin rätt i samband med försäljningen. När fastigheten sålts och köpeskilling betalats ska köpebrev, i vilket fastighetsbeteckningen måste anges, upprättas. Det är därför nödvändigt att föreskriva vissa undantag från sekretessen för fastighetsbeteckningar vid bl.a. betalningsfastställelse i fast egendom och exekutiv fastighetsförsäljning.

9.3 Användningen av fastighetsbeteckningar

Fastighetsbeteckningar används i många olika sammanhang. Det kan t.ex. vara i kommunens arbete med detaljplanering och bygglövsansökningar. Fastighetsbeteckningar används av fastighetsägaren, t.ex. vid pantsättning. Det kan även finnas tillfällen då någon annan behöver få kontakt med en fastighetsägare, t.ex. vid tvist om bättre rätt till fastighet eller en rätt som någon fått genom servitut. Även banker och försäkringsbolag använder sig av fastighetsbeteckningar i sina verksamheter. Nedan följer exempel på olika myndigheter där fastighetsbeteckningar förekommer i verksamheten.

9.3.1 Lantmäteriet

Lantmäteriet ansvarar för fastighetsindelningen i Sverige och försörjer samhället med information om geografi och fastigheter.

Fastighetsregistret²⁴

Lantmäteriet ansvarar för drift och förvaltning av fastighetsregistret som är ett system för att sköta fastighetsregistrering och inskrivning av fastigheter samt ge offentlighet åt de uppgifter som registreras.

Den fastighetsanknutna informationen i fastighetsregistret är uppdelad i fem delar, allmänna delen, inskrivningsdelen, taxeringsuppgiftsdelen, adressdelen och byggnadsdelen.

²⁴ Fastighetsregistret förs med stöd av lagen (2000:224) om fastighetsregister.

Allmänna delen innehåller uppgift om fastigheters och samfälligheter beteckning, areal, planer och andra markreglerande bestämmelser, servitut m.m. Den digitala registerkartan ingår i den allmänna delen.

Inskrivningsdelen innehåller lagfarts- och tomträttsuppgifter t.ex. ägare, tomträttshavare, köpeskilling och köpedatum. Vidare innehåller inskrivningsdelen uppgifter om inteckningar.

Taxeringsuppgiftsdelen innehåller taxerings- och värderingsuppgifter för mark och byggnader samt uppgift om taxerad ägare. I adressdelen finns uppgift om belägenhetsadress och adresskoordinater. Byggnadsdelen innehåller uppgifter om byggnader som inrymmer bostäder, lokaler, industrier m.m.

Ändamål

I fråga om personuppgifter har fastighetsregistret till ändamål att tillhandahålla uppgifter för olika verksamheter. Ett av ändamålen är att tillhandahålla uppgifter för verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning. Verksamheten ska direkt avse sådan egendom som registreras i fastighetsregistret, vara av den art att fullgörandet av verksamheten förutsätter tillgång till fastighetsanknuten information (t.ex. för att användas som underlag för planering, prövningar eller beslut) eller avse fullgörande av underrättelseskyldighet enligt författning.

Med ”verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar” avses först och främst verksamhet som bedrivs direkt av statliga eller kommunala myndigheter, t.ex. de registrerande myndigheternas verksamhet och kommunal planläggningsverksamhet. Även sådan verksamhet som staten eller kommuner är skyldiga att bedriva men som kan överlåtas åt annan när det gäller bl.a. själva genomförandet inbegrips emellertid, t.ex. sophämtning. Det är alltså inte ett krav att användaren av uppgifterna är en statlig eller kommunal myndighet.

Fastighetsregistret har även till uppgift att tillhandahålla uppgifter för bl.a. omsättning av sådan egendom som registreras i fastighetsregistret, kreditgivning, försäkringsgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där fastighetsanknuten information utgör underlag för prövningar eller beslut, fastighetsförvaltning,

byggande eller annan liknande åtgärd samt uttag av urval av personuppgifter för direkt marknadsföring.

Sekretess

Verksamhet som avser fastighetsregistret omfattas av folkbokföringssekretessen.²⁵ Sekretess gäller därmed för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som förekommer i fastighetsregistret om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Uppgifter som ska registreras i fastighetsregistret omfattas av sekretess även i den mån de förekommer i t.ex. en ansökan.²⁶

Lantmäteriet aviseras regelbundet uppgifter från folkbokföringen via Skatteverkets system Navet och får därmed också automatiskt uppgifter om sekretessmarkering och kvarskrivning.

Ett tillhandahållande av fastighetsinformation ur fastighetsregistret innehåller inte några uppgifter om ägaren när denne har skyddade personuppgifter. Det är därför inte möjligt att koppla en fastighetsbeteckning i ett registerutdrag till en person med skyddade personuppgifter.

Andra register hos Lantmäteriet

Fastighetsbeteckning förekommer även i andra register som inte kan uppdateras via Navet. I pantbrevsregistret finns uppgifter om inteckningar i fast egendom eller tomträtt och om pantbrevsinnehavare. Några identifierande uppgifter om ägare till fastigheter eller innehavare till tomträtter finns inte i pantbrevsregistret.

Lägenhetsregistret är ett nationellt register över Sveriges alla bostadslägenheter. Registret innehåller uppgift om fastighetsbeteckningar men däremot inte uppgift om namn på fastighetsägaren eller på boende i en lägenhet.

Samfällighetsföreningsregistret innehåller information om samfällighetsföreningar som förvaltar främst samfälligheter och gemensamhetsanläggningar. Registrerade uppgifter är bl.a. uppgifter om

²⁵ 22 kap. 1 § OSL jämförd 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

²⁶ Prop. 2007/08:54 s. 50.

namn och adress till styrelsemedlemmar dock inte uppgifter om personnummer. Uppgifter om den gemensamhetsanläggning, samsällighet eller rättighet som föreningen förvaltar ska registreras. Bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL är tillämplig för uppgifter i registret, vilket innebär att adress till styrelseledamöter omfattas. Sökning kan göras på namn.

Lantmäteriet för ett register (ärenderegister) över de inskrivningsärenden som handläggs av myndigheten. Inskrivningsärenden är bl.a. ärenden om lagfart och in-teckning. En ansökan om inskrivning ska bl.a. innehålla uppgifter om sökandens namn, personnummer och postadress. Ärenderegistret får i fråga om personuppgifter ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för inskrivningsmyndighetens handläggning av inskrivningsärenden och övriga ärenden som enligt lag ska handläggas av myndigheten. Vid sökning efter uppgifter får endast ärendenummer och fastighetsbeteckning användas som sökbegrepp. Uppgifter om enskilda personer i ärenderegistret kan omfattas av antingen folkbokföringssekretessen eller sekretessen till skydd för förföljda personer m.m. beroende på om det är fråga om uppgifter som ska föras in i fastighetsregistret eller inte.

Fastighetsbildningsverksamheten hanteras genom ett handläggningssystem och uppgift om sekretessmarkeringar erhålls genom aviseringar från Skatteverket.

Lantmäteriets tillhandahåller även sammanställningar av geografisk information och fastighetsregisterinformation. Ett exempel är Fastighetskartan. Den innehåller inte några uppgifter om enskilda personer som namn eller personnummer.

9.3.2 Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndighetens verksamhet består av fem verksamhetsgrenar: verkställighet av betalningsförpliktelser och andra förpliktelser (utsökning), summarisk process (betalningsföreläggande och handräckning), skuldsanering, tillsyn i konkurser och förebyggande verksamhet.

Utsökningsverksamheten, som innefattar verkställighet och indrivning är den dominerande verksamheten.

För verkställighet av betalningsförpliktelser förutsätts att sökanden har en exekutionstitel. Med exekutionstitel avses ett avgörande, beslut eller annan skriftlig handling som får läggas till grund för verkställighet.

Den summariska processen utgörs av betalningsföreläggande, vanlig handräckning och särskild handräckning. Genom den summariska processen ges borgenärer förutsättningar att snabbt, enkelt och billigt få en exekutionstitel, dvs. ett beslut som kan verkställas, mot de gäldenärer som inte betalar eller annars fullgör sina skyldigheter frivilligt.

En borgenär som inte på frivillig väg kan få betalt kan ansöka om betalningsföreläggande. Om svaranden inte bestrider kravet meddelas ett utslag. Ett utslag utgör en exekutionstitel och kan därmed ligga till grund för en ansökan om verkställighet. Bestrider svaranden ansökan överlämnas målet, på begäran av sökanden, till tingsrätten som handlägger det som ett tvistemål.

En borgenär kan ha en säkerhet för sin fordran, panträtt, i fast egendom. Borgenären kan i dessa fall, via Kronofogdemyndigheten eller domstol, få fastställt att det finns en fordran med särskild förmånsrätt i egendomen. När ett utslag eller beslut meddelats anses egendomen utmätt eller ”dömd i mät”. Borgenären kan då begära att den säljs av Kronofogdemyndigheten på offentlig auktion.

Sekreteress

Av 34 kap. 1 § första stycket OSL följer att det, i mål eller ärende om utsökning och indrivning, gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Det råder ett omvänt skaderekvisit och en presumtion för att uppgifterna är sekretessbelagda. Av paragrafens andra stycke följer att sekretessen inte gäller uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i ett pågående mål och inte heller beslut i mål eller ärende. Uppgift om förpliktelse i ett avslutat mål omfattas inte heller av sekretess, om den enskilde har ytterligare mål eller ärende registrerat hos Kronofogdemyndigheten och uppgiften inte är äldre än två år.

De uppgifter som i praktiken rymms i begreppet förpliktelse är: den ålagda skyldigheten, vem som har ålagts den, till vem förpliktelsen ska utföras, parternas personnummer eller organisationsnummer, samt datum för det beslut som utgör exekutionstiteln.

Ett beslut i ett mål eller ärende om verkställighet omfattas inte av sekretesskyddet. Besluten blir därmed offentliga. Vid införandet av bestämmelsen uttalades att med tanke på att största möjliga offentlighet bör råda inom den exekutiva verksamheten har myndighetens beslut undantagits från sekretessen. Likaså har ett uttryckligt undantag gjorts för uppgifter om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten. Uppgifter om t.ex. en avhysning eller annan handräckning, en fordrings storlek eller det belopp som ska drivas in blir därmed alltid offentliga.

När det gäller den summariska processen finns inte några särskilda sekretessbestämmelser. I fråga om skuldsanering finns sekretessbestämmelsen i 34 kap. 6 § OSL. Beslut undantas dock från sekretessen. I fråga om konkurstillsynen finns det en särskild sekretessbestämmelse i 34 kap. 7 § OSL som dock inte omfattar enskilda personliga förhållanden.

9.3.3 Domstolarna

I domstol förekommer tvister om fast egendom, t.ex. mål om bättre rätt till fast egendom. Precis som andra uppgifter som skyddas av sekretess kan fastighets- och tomträttsbeteckningar bli offentliga i domstolarnas verksamhet, bl.a. om uppgiften tas in i ett domslut eller annat beslut. Möjligheterna att förordna om fortsatt sekretess i ett domslut eller annat beslut enligt 43 kap. 8 § andra stycket OSL är i dag ytterst begränsade.

9.3.4 Kommunerna

I kommunernas verksamhet används fastighetsbeteckningar inom flera olika verksamheter t.ex. avseende plan- och byggfrågor, renhållning och avfallshantering, vatten och avlopp.

Fastighetsregister omfattas även hos kommunerna av sekretessbestämmelsen i 22 kap. 1 § OSL.

För kommunala bostadsbolag gäller sekretess enligt 26 kap. 11 § OSL i ärende om kommunal bostadsförmedling för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

I kommunal bostadsuthyrningsverksamhet gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. En uppgift om en bostadssökandes adress bör vara sekretessbelagd, om man kan anta att utlämnande av uppgiften skulle leda till personförföljelse.²⁷

9.3.5 Skatteverket

Fastighetstaxeringsregistret är det grundläggande registret för fastighetstaxeringen och innehåller sådana fastigheter, samfälligheter och byggnader på ofri grund som är eller ska bli föremål för fastighetstaxering. Skatteverket administrerar fastighetstaxeringsregistret. Behandlingen av dessa uppgifter regleras av lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet samt den tillhörande förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Fastighetstaxeringsregistret hålls uppdaterat genom information om förändringar som kommer till Skatteverket från bl.a. Lantmäteriet och kommunerna som aviserar uppgifter bl.a. om beviljade bygglov. Det taxeringsvärde som fastställs används t.ex. vid debitering av fastighetsskatt och fastighetsavgift. Fastighetstaxeringsregistret är synkroniserat med Skatteverkets övriga register.

Enligt 27 kap. 1 § OSL gäller sekretess i verksamhet som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen är absolut, dvs. något skade-rekvisit finns inte.

²⁷ Prop. 1982/83:64 s. 5 f., prop. 1993/94:48 s. 32 f.

9.4 Överväganden och förslag

9.4.1 Skatteverkets sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen bör inte formaliseras ytterligare

Förslag: Frågan om sekretessen enligt 21 kap. 3 § OSL behöver förstärkas och omfatta även namn och personnummer för att förhindra att personer med sekretessmarkering knyts till ett begränsat geografiskt område behöver utredas särskilt.

Bedömning: Möjligheterna att föreslå förbättringar i förfarandet med sekretessmarkeringar i folkbokföringsdatabasen är begränsade.

Det finns tre typer av skyddade personuppgifter: fingerade personuppgifter, kvarskrivning och sekretessmarkering. Fingerade personuppgifter och kvarskrivning är skyddsinstitut som regleras i lag och som innebär särskilda rättsverkningar, se kapitel 7 och 8. Sekretessmarkeringen har däremot sin grund i en administrativ bestämmelse²⁸ som gör det möjligt att göra en särskild anteckning om att det kan antas att en uppgift inte får lämnas ut på grund av sekretess. Denna bestämmelse kan tillämpas av alla myndigheter i förhållande till alla sekretessbestämmelser och syftar till att vara en påminnelse om att en noggrann sekretessprövning ska göras.

Sekretessmarkeringen innebär inte att uppgifterna som markerats per automatik omfattas av sekretess. En prövning i det enskilda fallet ska alltid göras innan uppgifterna röjs. Det är därför inte möjligt att i förväg besluta, och på så sätt garantera, att sekretess ska gälla för vissa uppgifter. Det har i olika sammanhang framförts önskemål om att Skatteverket ska vara skyldigt att under vissa förutsättningar registrera en sekretessmarkering och att det ska vara möjligt att överklaga Skatteverkets beslut att inte registrera en sekretessmarkering. Frågorna har även utretts.²⁹ För att ett beslut ska kunna överklagas krävs dock att det har rättsverkningar. Ett beslut

²⁸ 5 kap. 5 § OSL.

²⁹ Exempelvis av Folkbokföringsutredningen i SOU 2009:75 Folkbokföringen s. 402 och 403 och Ds 2013:47 Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 94 och 95.

om sekretessmarkering har inte det. Det beror på att en sekretessmarkering inte är något bindande avgörande av sekretessfrågan utan enbart en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning.³⁰

Skatteverkets rutiner för sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen påminner om sådana rutiner som används i författningsreglerade ärenden där beslutet har rättsverkningar. Det kan ge ett intryck av att sekretessmarkeringen är ett skyddsinstitut med motsvarande rättsliga grund som fingerade personuppgifter och kvarskrivning. Denna bild av att sekretessmarkering är ett skydd som vilar på samma rättsliga grund som andra skydd bedömer vi är ett skäl till att önskemålen om en fastare reglering av sekretessmarkeringen i folkbokföringsdatabasen har varit återkommande. En skyldighet för Skatteverket att registrera en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen skulle enligt vår mening stärka denna bild. Möjligheterna att föreslå förbättringar av denna form av skyddade personuppgifter är också begränsade. Det kan dock finnas skäl att i vissa avseenden överväga om sekretessen för hotade och förföljda personer behöver ändras.

Det behövs sekretessbestämmelser som förhindrar att uppgifter om personerna kan kombineras med annan information som begränsar det geografiska område där personen kan antas bo eller vistas. Geografiska områden kan vara så små att kunskap om att en person bor eller vistas i området betydligt underlättar sökandet efter personen.

Skyddet för en person med sekretessmarkering kan typiskt sett inte upprätthållas om hen kan knytas till ett begränsat geografiskt område som en kommun eller ett landsting. Sekretessen enligt 21 kap. 3 § OSL omfattar i dag inte namn och personnummer. Det finns därför risk för att en persons vistelseort avslöjas om uppgiften tas in i en dom eller beslut som rör kommunala verksamheter. Namnet kan också vara skyddsvärt av den anledningen att personen har bytt namn för att undgå hot eller förföljelser. Det är enligt Skatteverket inte ovanligt att personer med sekretessmarkering byter namn. I avsnitt 8 föreslår vi att sekretess ska gälla med ett omvänt skaderekvisit för uppgifter om personer som medgivits skyddad folkbokföring. Bestämmelsen föreslås omfatta även namn

³⁰ RÅ 2005 ref. 12 och RÅ 2006 ref. 61.

och personnummer för att dessa personer ska få ett fullgott skydd i alla verksamheter. Det finns skäl att överväga om även 21 kap. 3 § OSL ska omfatta namn och personnummer. I jämförelse med bestämmelsen om skyddad folkbokföring omfattar 21 kap. 3 § OSL fler personer och konsekvenserna är därmed svårare att överblicka. Det behöver utredas om sekretess för namn och personnummer ska gälla generellt, som bestämmelsen i övrigt, eller om den ska begränsas till kommunal verksamhet där problemet är störst. För det fall den begränsas till kommunal verksamhet finns det behov av att närmare analysera vilka konsekvenser det skulle få för andra myndigheter. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning utreda vilka konsekvenserna skulle bli om även namn och personnummer skulle omfattas av sekretessen i 21 kap. 3 § OSL. Vi föreslår därför att frågan om sekretessen behöver förstärkas utreds särskilt.

9.4.2 Sekretessmarkering för personer med samordningsnummer

Bedömning: Om Skatteverket anser att uppgifter om personer med samordningsnummer ska sekretessmarkeras på motsvarande sätt som gäller för folkbokförda personer har Skatteverket möjlighet att ta fram rutiner för det.

I dag får endast folkbokförda personer sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. En fråga är om det finns något behov av att även personer med samordningsnummer ska kunna få sekretessmarkering. Skatteverket har bedömt att personer med samordningsnummer för närvarande inte bör sekretessmarkeras då verket hittills inte har sett något större behov av att införa sekretessmarkering för dessa personer. Uppgiften om adress är inte obligatorisk och endast en handfull myndigheter tar emot avisering av samordningsnummer.

Sekretessmarkering är i dag en administrativ åtgärd som inte är författningsreglerad. Skatteverket är den myndighet som tilldelar samordningsnummer. Om uppgifter om personer med samordningsnummer ska sekretessmarkeras på motsvarande sätt som gäller för folkbokförda personer ligger det därför närmast till hands

att Skatteverket gör det. Det är också Skatteverket som får bedöma om sådana rutiner behöver införas. Vi anser därför att det inte finns skäl för utredningen att ta ställning till om en sekretessmarkering för personer med samordningsnummer bör införas.

9.4.3 Undantaget i 21 kap. 3 § OSL för fastighets- och tomträttsbeteckningar

Förslag: Undantaget i 21 kap. 3 § OSL för uppgift om beteckning på fastighet- och tomträtt tas bort.

Behov av att förändra sekretesskyddet för hotade och förföljda personer

Som ovan nämnts omfattar inte 21 kap. 3 § OSL uppgift om fastighets- eller tomträttsbeteckning, i fortsättningen anges endast fastighetsbeteckning men vad som sägs gäller även uppgift om tomträttsbeteckning.

Om en uppgift om fastighetsbeteckning är avslöjande och därmed känslig beror på i vilket sammanhang den förekommer. En sådan uppgift är enbart avslöjande när den förekommer i ett sammanhang där den kan kopplas ihop med ett namn eller personnummer. Förekommer fastighetsbeteckningen ensamt är uppgiften inte känslig. Som exempel kan nämnas Lantmäteriets Fastighetskarta. Den innehåller fastighetsbeteckningar men inte några uppgifter om namn eller personnummer. Det är därför inte möjligt att med utgångspunkt från uppgifterna i Fastighetskartan koppla ihop en fastighetsbeteckning med en enskild person. Det finns således inte några uppgifter som skulle kunna medföra att en enskild person vid ett tillhandahållande skulle kunna komma att lida skada. Ett slopande av undantaget för fastighetsbeteckningar skulle inte innebära något hinder mot att redovisa sådana beteckningar i Fastighetskartan eller på andra ställen där fastighetsbeteckning anges men inte namn eller personnummer.

Fastighetsbeteckningar är i vissa fall att jämställa med adress och pekar således ut var en hotad och förföljd person finns. Intresset av

att hålla sådana uppgifter hemliga är stort. Uppgifterna kan i kombination med identitetsuppgifter avslöja var en person är bosatt.

Fastighetsbeteckningar används i många olika sammanhang. Inom flera verksamheter där fastighetsbeteckningar förekommer finns redan i dag sekretessbestämmelser som omfattar uppgift om enskilds personliga förhållanden, vilket en uppgift om fastighetsbeteckning i vissa fall kan anses vara. Sådana bestämmelser finns exempelvis för verksamhet som avser Lantmäteriets fastighetsregister, Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet och kommunal bostadsuthyrningsverksamhet.

Det finns dock ett flertal verksamheter där fastighetsbeteckningar förekommer som saknar sekretessbestämmelser och där det finns behov av att införa en sådan, t.ex. i ärenden om bygglov. En lucka i sekretessregleringen som medför att en förföljd persons adress blir offentlig kan få allvarliga konsekvenser för personen i fråga. Det är därför angeläget att sekretesskyddet för uppgifter som avslöjar var en hotad och förföljd person är bosatt är så heltäckande som möjligt. Mot bakgrund härav anser vi att det finns skäl att överväga om undantaget för fastighetsbeteckning bör tas bort.

Intresseavvägning

En utvidgning av sekretessen innebär en begränsning av offentligheten. En avvägning måste därför göras mellan dessa motstående intressen.

Insynsintresset är framför allt stort när det gäller Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet som till stor del innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Intresset av allmän insyn i den verksamheten får anses vara betydande. Inskränkningar i offentligheten bör därför endast göras om det finns starka skäl för det.

Det finns omständigheter som talar för att undantaget i 21 kap. 3 § OSL för fastighetsbeteckningar ska behållas när det gäller Kronofogdemyndighetens verksamhet, framför allt med tanke på beslut i verkställighetsärenden där det finns ett starkt insynsintresse. Det är dock angeläget att sekretesskyddet för personer som är hotade och förföljda blir så heltäckande som möjligt. Med tanke på de allvarliga konsekvenser som kan uppstå om en bosättning röjs så får det anses acceptabelt att insynen begränsas även i

Kronofogdemyndigheten verksamhet när det gäller hotade och förföljda personer. Antalet ärenden gällande betalningsfastställelse i fast egendom, utmätning av sådan egendom och/eller exekutiv fastighetsförsäljning där svaranden eller gäldenären har skyddade personuppgifter rör sig om några enstaka per år. Vi återkommer nedan till uppgifter som tas in i domar och beslut.

För Lantmäteriets verksamhet får en ändring endast begränsade konsekvenser då fastighetsregistret omfattas av sekretessen i 22 kap. 1 § OSL och således inte berörs av en ändring i 21 kap. 3 § OSL. Fastighetsbeteckningar förekommer även i andra verksamheter hos Lantmäteriet där 21 kap. 3 § OSL är tillämplig. Alla system och register inom Lantmäteriet är dock inte kopplade till personnummer eller sökbara gentemot folkbokföringsdatabasen. När det gäller samfällighetsföreningsregistret har Lantmäteriet lämnat förslag till regeringen att tillämplig lag ändras så att även personnummer ska få registreras. Registret skulle i så fall kunna uppdateras med uppgifter från folkbokföringsdatabasen. Behovet av skydd för den enskilde överväger dock de problem detta övergångsvis kan innebära för Lantmäteriet.

Sekretess för fastighetsbeteckningar i beslut och domar

Sekretessbestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL gäller även uppgifter som tas in i en dom eller ett beslut. Till skillnad från de uppgifter som bestämmelsen omfattar i dag, adress m.m., så är fastighetsbeteckning en uppgift som behöver finnas med i domar och beslut. I domstol förekommer måltyper där både identitetsuppgifter och fastighetsbeteckning behöver finnas med i domslutet, t.ex. mål om bättre rätt till fast egendom. Möjligheterna att förordna om fortsatt sekretess för uppgifter i ett domslut är mycket begränsade, i synnerhet när det gäller mål som rör en persons civila rättigheter och skyldigheter. Enligt den nuvarande regleringen krävs utomordentligt starka skäl för ett beslut om fortsatt sekretess för uppgifter som förekommer i domslut eller motsvarande del av annat beslut. I Ds 2014:33 Offentlighet och sekretess för uppgifter i domstolsavgöranden föreslås att den gällande särregleringen för uppgift i domslut eller motsvarande del av annat beslut tas bort. Förslaget innebär enligt utredningen att det för domstolarna inte

ska råda någon tvekan om att det i vissa situationer är möjligt att besluta om fortsatt sekretess för identitetsuppgifter, se avsnitt 5.3.1. När en domstol behöver ange fastighetsbeteckning i en dom eller ett beslut är det lämpligt att domstolen, för att förhindra att uppgiften lämnas ut av misstag, anger uppgiften i en bilaga till domen eller beslutet. Det hindrar inte ett utlämnande till parter och andra som behöver uppgiften. Vidare gäller att uppgifter inte kan hemlighållas för part annat än om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs, se avsnitt 5.2.6. Enligt vår bedömning innebär det förhållandet att uppgift om fastighetsbeteckning i vissa fall kan behöva tas in i domar och beslut mot bakgrund av det angivna inget hinder mot att ta bort undantaget då uppgiften i stället kan tas in i en sekretessbilaga.

Sekretessbestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL gäller för beslut när annan sekretessreglering saknas. I Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet är beslut undantagna från sekretessen i 34 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL är därmed tillämplig för besluten. I ett beslut om t.ex. utmätning av fast egendom behöver fastighetsbeteckning finnas med. Redan i dag omfattar 21 kap. 3 § OSL uppgift om adress. I de fall det är nödvändigt att ange adress i ett beslut, t.ex. vid beslut om avhysning, ska myndigheten tillämpa 21 kap. 3 § OSL. Det borde därför redan i dag finnas rutiner för hanteringen av sekretessbelagda uppgifter i beslut. Fastighetsbeteckning kan behöva anges i beslut även hos andra myndigheter, t.ex. hos kommunen i ett beslut gällande bygglov. För att undvika att uppgifter lämnas ut av misstag kan det vara lämpligt att myndigheterna i likhet med domstolarna tar in sekretessbelagda uppgifter i en bilaga till beslutet.

Slutsatser

Uppgift om fastighetsbeteckning omfattas redan i stor utsträckning av olika sekretessbestämmelser. Många myndigheter har redan i dag att förhålla sig till möjligheten att en sådan uppgift omfattas av sekretess i verksamheten. Att undantaget tas bort innebär att uppgift om fastighetsbeteckning blir att jämställa med uppgift om adress. Eftersom uppgift om adress skyddas i dag i 21 kap. 3 § OSL

bör det finnas rutiner hos myndigheterna när det gäller hantering av adressuppgifter.

Vi föreslår därför att undantaget för uppgift om fastighetsbeteckning tas bort. I avsnitt 8 föreslår vi att uppgifter om personer med skyddad folkbokföring ska omfattas av ett omvänt skaderekvisit och att uppgiften ska gälla för alla verksamheter. Inte heller när det gäller den bestämmelsen ska det finnas något undantag från sekretessen för uppgift om fastighetsbeteckning.

Vi återkommer nedan till vad det innebär för utlämnande av uppgiften.

Uppgiftslämnande till andra

Uppgift om beteckning på fastighet kommer även fortsättningsvis att behöva lämnas till andra. Den stora spridningen av dessa uppgifter sker från Lantmäteriets fastighetsregister. För verksamhet som avser fastighetsregistret gäller bestämmelsen om folkbokföringssekretess³¹. Denna bestämmelse omfattar även fastighetsbeteckningar. Möjligheterna att få uppgift om fastighetsbeteckning från fastighetsregistret påverkas därför inte av en förändring i 21 kap. 3 § OSL.

När det gäller utlämnande från andra verksamhet där 21 kap. 3 § OSL är tillämplig, t.ex. Kronofogdemyndigheten, kan uppgiften lämnas till en annan myndighet antingen efter en skadeprövning, med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL eller med stöd av annan sekretessbrytande bestämmelse. Eftersom uppgiften omfattas av sekretess även hos den mottagande myndigheten underlättas tillämpningen av generalklausulen.

För personer som har skyddad folkbokföring kommer uppgiften att omfattas av ett omvänt skaderekvisit. Det torde dock vara ett mycket begränsat antal personer med skyddad folkbokföring som bor i en egen fastighet. Det är möjligt att särskilda bestämmelser om uppgiftsskyldighet behövs för ett utlämnande av uppgifter om fastighetsbeteckning från Lantmäteriets fastighetsregister i dessa fall, se kapitel 8 samt avsnitt 13.2.2 där konsekvenserna av

³¹ 22 kap. 1 § OSL och 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

den föreslagna bestämmelsen om sekretess för personer med skyddad folkbokföring redovisas.

9.4.4 Skydd för adressuppgifter som tagits in i en förundersökning

Bedömning: Det finns ett tillräckligt skydd för adressuppgifter som tagits in i en förundersökning genom 21 kap. 3 § OSL.

Personuppgifter i förundersökningsprotokoll

I ett förundersökningsprotokoll ska vissa uppgifter antecknas som närmare anges i 20–23 §§ förundersökningskungörelsen.³² Målsägandens och vittnens namn ska alltid anges. Uppgift om t.ex. personnummer, bostadsort, postadress, arbetsplats och telefonnummer ska antecknas i protokollet endast om uppgiften har betydelse för brottsutredningen. Dessa uppgifter tas in i en särskild handling som i regel inte lämnas ut till den misstänkte, varken av åklagaren i samband med att åtals väcks eller av tingsrätten i samband med utfärdande av stämning³³.

Beträffande en misstänkt ska i protokollet antecknas bland annat fullständigt namn, personnummer eller samordningsnummer, yrke eller anställning, folkbokföringsort, bostadsort, postadress, arbetsplats och telefonnummer. Om den misstänkte inte har fyllt tjugoför år, ska föräldrarnas namn och adress anges om det är lämpligt.

Förundersökningssekretess

Pågående förundersökning omfattas av förundersökningssekretess enligt främst 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § OSL. Bestämmelserna reglerar sekretess till skydd för intresset av att förebygga och beivra brott respektive sekretess till skydd för den enskilde. Under en förundersökning i brottmål gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att

³² SFS 1947:948.

³³ 23 kap. 21 § och 45 kap. 9 § RB.

uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Utgångspunkten är således att sådana uppgifter i en pågående förundersökning är hemliga för utomstående. Sekretessen gäller även om uppgifter överförs till en domstol så länge åtal inte har väckts.³⁴

Det finns vissa undantag från förundersökningssekretess som regleras i 35 kap. 6 § OSL. Bland annat undantas beslut om huruvida åtal ska väckas och beslut om att förundersökning ska läggas ned.

Sekretess gäller för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser, endast om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.³⁵ Det kan även förekomma uppgifter i en förundersökning som omfattas av särskilda sekretessbestämmelser med allmän giltighet inom den offentliga förvaltningen, t.ex. utrikessekretess, försvarssekretess och sekretess för hotade och förföljda personer.³⁶ Sekretessen enligt 21 kap. 3 § OSL för hotade och förföljda personer beskrivs i avsnitt 9.1.4.

Sekretess efter åtals väckande

När uppgifterna lämnas till domstol med anledning av åtal så blir uppgifterna normalt offentliga hos förundersökningsmyndigheten och domstolen. Av 35 kap. 7 § OSL följer att sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL som huvudregel inte längre gäller hos förundersökningsmyndigheten för uppgifter som lämnas till en domstol med anledning av åtal. Effekten av huvudregeln är att bestämmelsen i 43 kap. 2 § OSL om överföring av sekretess till en domstol inte blir tillämplig på uppgifterna då någon sekretess inte kan överföras från förundersökningsmyndigheten till domstolen.

I tre undantagsfall består sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL hos förundersökningsmyndigheten även efter det att uppgifterna lämnats till domstol med anledning av åtal.

Det första undantaget är när sekretess gäller för uppgiften hos domstolen enligt 35 kap. 12 § OSL (sexualbrottsmål m.m.) eller

³⁴ Jfr 35 kap. 1 § och 43 kap. 2 § OSL.

³⁵ 35 kap. 2 § OSL.

³⁶ 15 kap. 1 §, 15 kap. 2 § och 21 kap. 3 § OSL.

36 kap. 2 § OSL (affärs- eller driftsförhållanden). Syftet är att garantera att sekretesskyddet hos domstolen inte blir illusoriskt genom att uppgifterna är oskyddade hos förundersökningsmyndigheten.

Det andra undantaget är om uppgiften uppenbarligen saknar betydelse i målet. Undantaget tar närmast sikte på det fallet att åtal inte väcks mot alla misstänkta som hörts under en förundersökning. Det är i allmänhet uppenbart att uppgifterna beträffande personer som inte åtalas saknar betydelse i målet. Sådana uppgifter åtnjuter alltså sekretesskydd även sedan åtal har väckts.

Det tredje undantaget är när uppgiften finns i en handling som har kommit från en annan myndighet där uppgiften är sekretessbelagd, t.ex. ett obduktionsprotokoll som lämnats från Rättsmedicinalverket som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL. Undantaget innebär att den sekretess som enligt 35 kap. 1 § första stycket OSL gäller för sådana uppgifter inte upphör hos förundersökningsmyndigheten även om åtal har väckts. Genom reglerna i 43 kap. 2 § OSL överförs denna sekretess från förundersökningsmyndigheten till domstolen när handlingen överlämnas dit.

Som nämnts ovan kan det även förekomma uppgifter i förundersökningen som omfattas av sekretessbestämmelser med allmän giltighet inom den offentliga förvaltningen. Sekretess enligt dessa bestämmelser upphör inte sedan åtal väckts.

Den generella sekretessen för hotade och förföljdas kontaktuppgifter

Den generella bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL gäller både hos Åklagarmyndigheten och hos domstolarna. Bestämmelsens räckvidd är inte begränsad utan den är tillämplig hos Åklagarmyndigheten och domstolarna även efter det att åtal väckts. Det sekretesskydd som finns för uppgifter om hotade och förföljda personers adress är enligt vår mening tillräckligt för att skydda uppgifter om hotade och förföljda personer i en förundersökning. För de som har skyddad folkbokföring föreslår vi att skyddet ska förstärkas ytterligare. Någon ändring av gällande sekretessregler behövs därför inte.

10 Särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter

10.1 Problem med nuvarande forumregler

För både allmän domstol och förvaltningsdomstol finns forumregler där rätt forum styrs av den plats där en part har sin hemvist. Om en person har skyddade personuppgifter kan sådana forumregler bidra till att avslöja var personen är bosatt. När det gäller allmän domstol är huvudregeln att rätt forum styrs av var svaranden har sin hemvist. Om svaranden har skyddade personuppgifter kan det vara svårt för käranden att få fram uppgift om svarandens hemvist. Därmed kan det uppstå problem när käranden ska välja rätt forum. Vilka möjligheter en kärande har att få tag på behövliga uppgifter beror på vem käranden är. Är det förföljaren som vill inleda en process torde möjligheterna vara mycket begränsade. Även en förföljare kan dock ha ett berättigat intresse av att få sin talan prövad i domstol. Intresset av att inte avslöja den skyddade personens hemvist ställs i dessa fall mot varje persons rätt att få sin sak prövad i domstol. Europakonventionen slår fast att var och en, då hans civila rättigheter eller skyldigheter berörs, har rätt att få sin sak prövad av en domstol. När det gäller förvaltningsdomstol finns det forumregler som pekar ut rätt forum som det forum inom vars domkrets klaganden är folkbokförd. Om en klagande i ett förvaltningsmål har skyddade personuppgifter och rätt forum styrs av dennes hemvist, kan forumreglerna bidra till att avslöja var den skyddade är bosatt.

10.2 Bestämmelser och praxis gällande forum

10.2.1 Gällande forumbestämmelser

Allmän domstol

Tvistemål

För tvistemål finns en allmän forumregel enligt vilken behörig domstol är rätten i den ort där svaranden har sin hemvist.¹ Är svaranden folkbokförd i Sverige, utgörs hemvisten av den ort där personen var folkbokförd den 1 november föregående år.

Hänvisning till allmänt tvistemålsforum finns rörande flera olika rättsliga situationer. När det gäller tvister mellan makar och sambor är båda parter allmänna tvistemålsforum tillämpligt.²

Brottmål

I brottmål är behörig domstol rätten i den ort där brottet förövades. Ett brott anses förövat på den ort där den brottsliga handlingen företogs. Om brottet fullbordades på annan ort, anses brottet förövat även på den orten. Om den brottsliga handlingen företagits på en ort men brottet fullbordats på en annan ort kan därför åtal väckas såväl där den brottsliga handlingen företogs som där brottet fullbordades. Om rätten finner det lämpligt med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter får rätten i den misstänktes hemvistforum ta upp målet.³

Domstolsärenden

Lagen om domstolsärenden (ärendelagen)⁴ är tillämplig på handläggning i allmän domstol av sådana rättsvårdsärenden som ska tas upp av en tingsrätt och som inte ska handläggas enligt RB. På åtskilliga rättsområden finns det särskilda bestämmelser om att ärendelagen ska vara tillämplig. Ärendelagen innehåller inga

¹ 10 kap. 1 § första stycket RB.

² 10 kap. 9 § andra stycket RB, 14 kap. 3 § äktenskapsbalken och 30 § sambolagen (2003:386).

³ 19 kap. 1 § tredje stycket RB.

⁴ SFS 1996:242.

bestämmelser om domstolsbehörighet. För de flest ärendetyper finns forumreglerna i anslutning till den materiella lagstiftningen. I många fall styrs forumvalet av berörd persons hemvist. Nedan följer några exempel på sådana forumregler.

En ansökan enligt lagen (1958:642) om blodundersökning m.m. vid utredning av faderskap ska göras till den tingsrätt inom vars domkrets barnet har sin hemvist. Ärenden om förordnande eller entledigande av förmyndare handläggs av den tingsrätt där barnet är folkbokfört.⁵

Ansökan i verkställighetsärenden ska göras hos tingsrätten i den ort där barnet har sin hemvist. Om det redan finns ett pågående mål om vårdnad, boende eller umgänge mellan samma parter och avseende samma barn, får ansökan göras även hos den tingsrätt där målet är anhängiggjort. I de fall det inte kan fastställas att barnet har hemvist i landet och barnet inte heller är föremål för rättegång vid annan domstol görs ansökan hos Stockholms tingsrätt.⁶ Adoptionsärenden handläggs av tingsrätten i den ort där adoptanten har sin hemvist.⁷

I ärenden om godmanskap eller förvaltarskap görs ansökan till tingsrätten i den ort där den enskilde är folkbokförd, eller om hen inte är folkbokförd i Sverige, tingsrätten i den ort där den enskilde vistas. Reservforum är Stockholms tingsrätt.⁸

Ansökan i ärenden enligt namnlagen görs till den domstol som tar upp frågor om vårdnaden om barnet, dvs. den domstol inom vars område barnet har sin hemvist.⁹

Kronofogdemyndighetens beslut i utsökningsmål överklagas till den tingsrätt som regeringen föreskriver med hänsyn till var svaranden har sin hemvist.¹⁰

⁵ 10 kap. 13 § föräldrabalken.

⁶ 21 kap. 1 § föräldrabalken.

⁷ 4 kap. 9 § föräldrabalken.

⁸ 11 kap. 25 § första stycket föräldrabalken.

⁹ 6 kap. 17 § föräldrabalken.

¹⁰ 18 kap. 1 § första stycket utsökningsbalken.

Förvaltningsdomstol

I förvaltningsmål är det som regel inte en parts hemvist som styr forumvalet utan den beslutande myndighetens geografiska placering. Överklagande av en myndighets beslut tas upp av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats om inte annat anges i lag eller förordning.¹¹ När beslutet fattats av en myndighet med ”rikstäckande behörighet”, som t.ex. Försäkringskassan och Skatteverket, finns dock särskilda forumregler. Dessa knyter ofta an till var en person är folkbokförd. Som exempel kan nämnas socialförsäkringsmål, körkortsmål, skattemål som rör fysiska personer och mål om arbetslöshetsförsäkring.¹²

10.2.2 Personuppgifter hos domstolen

Parts uppgiftsskyldighet när ett mål inleds

I såväl allmän domstol som förvaltningsdomstol är den part som inleder ett mål i domstol skyldig att lämna vissa kontaktuppgifter till domstolen om sig själv och sin motpart. Domstolen behöver som regel dessa uppgifter för att kunna sköta delgivningen av handlingar i målet eller ärendet. Kärande i tvistemål och klagande i förvaltningsmål ska därför lämna uppgifter om bl.a. sitt personnummer, adress och telefonnummer. Motsvarande uppgifter ska även lämnas om enskild svarande i tvistemål och om enskild motpart, om sådan finns, i förvaltningsmål. Om motparten saknar känd adress ska uppgift lämnas om den utredning som gjorts för att fastställa detta.¹³ Den som startar en process är alltså skyldig att lämna uppgifter om motparten som kan ligga till grund för domstolens delgivning. Saknas erforderliga uppgifter i en stämningsansökan ska käranden föreläggas att komplettera ansökan.¹⁴ Följs inte föreläggandet och målet är dispositivt får rätten avvisa ansökningen om det inte är oskäligt.¹⁵ Avvisning kan därmed inte ske i ett indispo-

¹¹ Jfr 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar(1981:289).

¹² 113 kap. 14–15 §§ socialförsäkringsbalken, 8 kap. 3 § körkortslagen (1998:488), 67 kap. 7 § skatteförfarandelagen (2011:1244) och 49 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

¹³ Jfr 33 kap. 1 § RB, 5 § lagen (1996:242) om domstolsärenden och 3 § förvaltningsprocesslagen(1971:291).

¹⁴ 33 kap. 10 § RB.

¹⁵ Se även 9 och 10 §§ lagen (1996:242) om domstolsärenden.

sitivt mål. Även vad gäller förvaltningsmål ska rätten förelägga sökanden eller klaganden att avhjälpa bristen, om inte bristen är av ringa betydelse för frågan om delgivning, vid påföljd att talan annars avvisas.¹⁶

Domstolens utredningsskyldighet

En part som vänder sig till domstol är som framgått ovan skyldig att uppge vissa uppgifter om sig själv och motparten. Om motparten har skyddade personuppgifter är kändansens/klagandens möjligheter att lämna behövliga uppgifter i allmänhet starkt begränsade. Det finns då en risk att domstolen avvisar talan. När det gäller indispositiva tvistemål får inte domstolen avvisa talan utan domstolen har här en utredningsskyldighet som innebär att domstolen måste försöka få fram adressuppgifterna på annat sätt. När det gäller dispositiva tvistemål får domstolen avvisa ansökningen om det inte är oskäligt. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att hänsyn ska tas till partens förmåga att fullgöra den föreskrivna uppgiftsskyldigheten. Lagrådet uttalade att om situationen är sådan att svaranden saknar känd adress och kändansens efter kompletteringsföreläggandet visar den utredning hen gjort i saken, ska avvisning givetvis inte ske eftersom kändansens då kan sägas ha efterkommit föreläggandet. Om en kändansens kan redogöra för sina misslyckade försök att få fram adressen till svaranden bör det anses som oskäligt att avvisa ansökan. Ansvaret för att få fram adressuppgiften bör därmed gå över till domstolen på samma sätt som i indispositiva tvistemål.¹⁷

När en enskild överklagar till förvaltningsdomstol är det den myndighet som först beslutade i saken som blir den enskildes motpart.¹⁸ I de flesta mål som förekommer på förvaltningsdomstol är den enskildes motpart en myndighet. Det finns dock vissa måltyper där det även kan finnas en enskild motpart. Exempel på det är mål om underhållstöd, barnbidrag och folkbokföring. Om motparten saknar känd adress ska uppgift lämnas om den utredning som

¹⁶ 5 § förvaltningsprocesslagen(1971:291).

¹⁷ Se även JO 2000/01 s. 36.

¹⁸ 7 a § förvaltningsprocesslagen(1971:291).

gjorts för att få fram adressuppgiften. Även i dessa fall bör ansvaret för att få fram adressuppgiften gå över till domstolen.

Sekretesskydd för personuppgifterna

Domstolarna hämtar personuppgifter från Navet. Även sekretessmarkerade personuppgifter hämtas till domstolarnas verksamhetsstöd, Vera. Om domstolen gör bedömningen att uppgifterna fortsättningsvis ska skyddas sekretessmarkeras detta i Vera och på aktkappan. En individuell prövning görs om någon senare begär att få ut uppgifterna. Personal på domstolarna har olika behörighet där vissa har tillgång även till sekretessmarkerade uppgifter. De allra flesta har dock en behörighet som innebär att de vid en sökning på en part som har sekretessmarkerade personuppgifter inte får någon träff i Vera.

Det generella sekretesskydd som gäller inom hela den offentliga förvaltningen avseende vissa personuppgifter enligt 21 kap. 3 § OSL gäller också hos domstolarna, se avsnitt 9.1.4. Även andra sekretessbestämmelser kan bli tillämpliga beroende på vad målet gäller. En sekretessbestämmelse som gäller för en uppgift i ett mål eller ärende upphör dock som huvudregel att vara tillämplig i målet eller ärendet om uppgiften tas in i en dom eller ett beslut.¹⁹ Detta gäller i såväl allmän domstols som förvaltningsdomstols rättskipande och rättsvårdande verksamhet. Domstolen har dock möjlighet att besluta att en sekretessbestämmelse som gäller för en viss uppgift ska fortsätta att vara tillämplig på uppgiften när den ingår i en dom eller ett beslut,²⁰ se avsnitt 5.2.8.

Partsinsyn

Huvudregeln i 10 kap. 3 § första stycket OSL är att sekretess inte hindrar att en enskild som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet.

¹⁹ 43 kap. 8 § första stycket OSL.

²⁰ 43 kap. 8 § andra stycket första meningen OSL.

En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs, se avsnitt 5.2.6.

Möjligheter att delta i förhandling genom videolänk

Av 5 kap. 10 § RB framgår att parter och andra som ska delta i ett sammanträde inför rätten ska infinna sig i rättssalen eller där sammanträdet annars hålls.

Om det finns skäl för det, får rätten besluta att en part eller annan som avses i första stycket i stället ska delta genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. Vid bedömningen av om det finns skäl för ett sådant deltagande ska rätten särskilt beakta

1. de kostnader eller olägenheter som skulle uppkomma om den som ska delta i sammanträdet måste infinna sig i rättssalen, och
2. om någon som ska delta i sammanträdet känner påtaglig rädsla för att vara närvarande i rättssalen.

Ett deltagande enligt andra stycket får inte ske, om det är olämpligt med hänsyn till ändamålet med personens inställelse och övriga omständigheter.

Den som deltar i ett sammanträde genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring ska anses ha inställt sig inför rätten.

Tekniken kan även användas vid syn, vid behov av sidosal, dvs. när parter eller andra som ska delta inte får plats i rättssalen, samt vid medhörning eller medseende, dvs. när parter eller andra inte får vara i rättssalen under ett förhör.²¹ Bestämmelserna om dokumentation av förhör med hjälp av videoteknik är tillämpliga även i domstolsärenden och när förhör hålls i bevissyfte i ett konkursärende.²²

I förvaltningsdomstol får sökanden eller klaganden och den som har att svara i målet delta i en muntlig förhandling genom ljud-

²¹ 5 kap. 11 och 12 §§ och 36 kap. 18 § RB.

²² Jfr 21 § lagen (1996:242) om domstolsärenden och 16 kap. 2 § konkurslagen (1987:672).

överföring eller ljud- och bildöverföring under samma förutsättningar som gäller enligt 5 kap. 10 § RB.²³

När reglerna infördes uttalade regeringen att även om det för vissa deltagare i vissa typer av mål, t.ex. barn och ungdomar i mål enligt LVU, ofta är mindre lämpligt att närvara vid en muntlig förhandling genom videokonferens så utgör det inte tillräckliga skäl för att generellt förbjuda ett sådant deltagande. Det bör därför vara möjligt att använda videokonferens i alla typer av mål och förhandlingar. Frågan om en person ska kunna delta genom videokonferens ska i stället avgöras i det enskilda fallet. Denna fråga blir då avhängig vem det är som ska delta på det sättet, vad förhandlingen handlar om, vad målet rör etc. Även parternas inställning i frågan bör tillmätas betydelse.²⁴

Möjligheten att delta via ljud- och bildöverföring ökar tillgängligheten till domstolarna. Den möjligheten förbättrar särskilt situationen för personer som är kallade i mål där säkerhetsfrågor är aktuella. Nya forumregler i mål där en part har skyddade personuppgifter kan innebära att parterna får längre resväg till domstolen. Att inställa sig personligen i rättsalen kan i dessa fall, förutom de säkerhetsproblem som kan uppstå, vara förenat med ökade kostnader. Att i en sådan situation i stället delta genom videokonferens kan såväl ekonomiskt som säkerhetsmässigt vara till fördel.

10.3 Tidigare behandling av frågan

10.3.1 Kvinnovaldskommissionen²⁵

Kvinnovaldskommissionen föreslog att en särskild forumregel skulle införas i frågor om vårdnad och umgänge när ett barn har fått fingeerade personuppgifter. Behörig domstol föreslogs vara Stockholms tingsrätt.

²³ 14 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

²⁴ Prop. 2007/08:139 s. 19.

²⁵ SOU 1995:60.

10.3.2 Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor²⁶

Utredningen övervägde om en särskild forumregel skulle införas som berättigade käranden att väcka talan där han själv har sin hemvist, om sekretess råder beträffande svarandens hemvist eller om svaranden har fingerade personuppgifter. Utredningen bedömde att någon särskild regel inte behövdes. Främst med anledning av att den nuvarande ordningen var till fördel för den förföljde eftersom den leder till att hen emellanåt inte kan nås för rättegång. Flera remissinstanser ansåg dock att en särskild forumregel behövdes.

10.3.3 Brottsofferutredningen²⁷

Brottsofferutredningen ansåg att det förslag som utredningen om vissa folkbokföringsfrågor övervägde men förkastade syntes vara den bästa lösningen. Brottsofferutredningen föreslog därför ett tillägg i bestämmelsen om allmänt forum i tvistemål så att käranden – i de fall där svaranden har medgetts att använda fingerade personuppgifter eller om sekretess gäller för personens folkbokföringsuppgifter – kan väcka talan vid den domstol där käranden har sitt hemvist. Om käranden saknar hemvist i Sverige, föreslogs denne ha rätt att väcka talan vid Stockholms tingsrätt.

Utredningen föreslog vidare beträffande mål om vårdnad och umgänge – för det fall det råder sekretess om barnets hemvist eller barnet har fingerade personuppgifter – att talan får väckas där käranden har sitt hemvist eller, om denne saknar hemvist i Sverige, vid Stockholms tingsrätt.

Utredningen föreslog i fråga om äktenskapsmål – för de fall en av parterna saknar hemvist i Sverige och den andra har ett sekretessbelagt hemvist eller använder fingerade personuppgifter och har sitt hemvist i Sverige – att Stockholms tingsrätt görs till behörig domstol.

²⁶ SOU 1996:68.

²⁷ SOU 1998:40.

10.3.4 Personssäkerhetsutredningen²⁸

Enligt Personssäkerhetsutredningen fanns det flera fördelar med att införa särskilda forumregler i situationer då ena parten har skyddade personuppgifter. Det grundläggande kravet på rätt till en domstolsprövning skulle uppfyllas eftersom en process kan komma till stånd trots sekretess. Till exempel kan en kärande väcka talan även när hen inte kan få fram svarandens adress. Käranden skulle alltså ges samma möjligheter att få sin sak prövad som i förhållande till en ”vanlig” svarande. Grundläggande krav på rätt till domstolsprövning skulle därmed uppfyllas.

En annan sida av saken var att fler svarande skulle kunna nås för en process. För en hotad person kan det självklart upplevas som riskfyllt att behöva medverka i en rättegång. Syftet med bestämmelserna om skydd för personuppgifter är emellertid inte att en person ska kunna undandra sig domstolsprövningar. Även hotade personer måste räkna med att kunna bli indragna i processer. Det viktiga är att skapa en trygg ordning runt förfarandet så att den hotade inte behöver vara orolig för att de skyddade uppgifterna avslöjas. En särskild forumregel som möjliggör rättegång på annan ort än svarandens hemvistort skulle bidra till att skapa en sådan ordning.

När det gällde vilken domstol som skulle vara behörig föreslog utredningen att flera domstolar skulle vara behöriga, medan frågan om vilka domstolar som skulle vara behöriga lämnades öppen. Det fick sedan ankomma på regeringen att i förordning utse en eller flera domstolar.

²⁸ SOU 2004:1.

10.4 Överväganden och förslag

10.4.1 Behov av särskilda forumregler

Bedömning: Det finns behov av särskilda forumregler när en svarande eller parts personuppgifter är sekretessbelagda och rätt forum styrs av svarandens eller partens hemvist.

Behov av särskilda forumregler finns inte för de fall en person har beviljats skyddad folkbokföring eller fingerade personuppgifter.

Behov av särskilda forumregler finns för allmän domstol när det gäller tvistemål, äktenskapsmål och ärenden som handläggs enligt ärendelagen. Däremot inte för brottmål.

Behov av särskilda forumregler finns för allmän förvaltningsdomstol.

Behov av särskilda forumregler

Frågan om behovet av särskilda forumregler för personer som riskerar att utsättas för hot eller förföljelse har som vi redogjort för ovan utretts vid ett flertal tillfällen. Utredningarnas förslag har dock inte genomförts. Den konflikt som finns mellan intresset av att skydda uppgifter om en person som har ett skyddsbehov och rätten för en person som kan utgöra hotet att få sin sak prövad av domstol är enligt vår mening angelägen att lösa. Utgångspunkten för en lösning är att den person som är hotad inte ska få sin bosättning röjd.

Regeringen har tillsatt en utredning som ska utvärdera 2006 års vårdnadsreform.²⁹ I uppdraget ingår att ta ställning till om det behöver införas särskilda forumregler i föräldrabalken för situationer när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter. Vi behandlar med anledning därav inte behovet av nya forumregler i föräldrabalken i denna utredning.

Vi redogör nedan för i vilken utsträckning vi bedömer att det finns ett behov av särskilda forumregler för personer med olika typer av skydd.

²⁹ Dir. 2014:84 En utvärdering av 2006 års vårdnadsreform.

Sekretessmarkering

Enligt den allmänna forumregeln i RB ska käranden väcka talan vid rätten på den ort där svaranden har sin hemvist.³⁰ När en sekretessmarkering registrerats i folkbokföringsdatabasen för svarandens personuppgifter har käranden små möjligheter att få fram uppgift om svarandens hemvist. Rätten ska pröva sin behörighet endast efter invändning eller när svaranden har uteblivit eller underlåtit att komma in med svaromål.³¹ Om svaranden kommer in med svaromål utan att göra foruminvändning kan målet handläggas på vanligt sätt. I andra fall kan käranden behöva visa att talan har väckts vid rätt forum. Om Skatteverket inte lämnar ut uppgiften om svarandens hemvist på grund av att sekretess bedöms föreligga kan käranden inte fullgöra skyldigheten att visa att talan väckts vid rätt forum. Kärandens talan kommer då att avvisas. Därigenom uppstår en konflikt i förhållande till Europakonventionen. Enligt denna har var och en då hens civila rättigheter eller skyldigheter berörs rätt att få sin sak prövad av domstol. Får förföljaren inte reda på svarandens hemvist kan hen inte utöva denna rätt.

När det gäller indispositiva tvistemål kan domstolens utredningsskyldighet innebära att svarandens adress eller vistelseort blir kända för förföljaren.

Det finns även forumbestämmelser som styrs av var en part som vill inleda en process har sin hemvist. I dessa fall kan en uppgift om att personen har ett mål eller ärende hos domstolen bidra till att avslöja var personen är bosatt. För en part som vill inleda en process i domstol kan sådana forumbestämmelser leda till att personen undviker att vända sig till domstol.

Som redogjorts för ovan uppstår problem när en parts personuppgifter omfattas av sekretess. När en svarande har sekretessmarkering kan det vara svårt för käreande att välja behörig domstol och att – om det blir aktuellt – lägga fram utredning om att domstolen är behörig. Detta kan leda till att en person, i konflikt med Europakonventionen, inte får sin sak prövad i domstol. Om en part – vars personuppgifter omfattas av sekretess – vill inleda en process i domstol innebär forumbestämmelserna en risk att hemvisten

³⁰ 10 kap. 1 § RB.

³¹ 10 kap. 18 § RB och RH 1996:6.

avslöjas då domstolen inte alltid har möjlighet att hemlighålla personuppgifterna. Det finns därför ett behov av att införa särskilda forumregler när en parts personuppgifter omfattas av sekretess. Behovet finns där domstolens behörighet styrs av partens hemvist. För allmän domstol gäller det tvistemål, äktenskapsmål och ärenden, däremot inte för brottmål. Behovet finns även för allmän förvaltningsdomstol.

Kvarskrivning

En kvarskrivnen person är folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten och det är denna som styr vilket forum som är rätt. En person med kvarskrivning är registrerad som ”på församlingen skriven” med adress hos Skatteverket. Käranden kan stämma in personen med kvarskrivning med ledning av nämnda uppgifter och domstolsprocessen kan genomföras utan att den verkliga adressen behöver komma fram. Vi har i avsnitt 8.6.1. föreslagit att kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring. Skyddad folkbokföring innebär på samma sätt som kvarskrivning att personen är folkbokförd på annan ort än den verkliga. Det finns därmed inte heller något behov av särskilda forumregler för personer med skyddad folkbokföring.

Fingerade personuppgifter

Fingerade personuppgifter medför inte någon rättslig förändring av den hotade personens namn eller andra förhållanden. Den skyddade får rätt att dölja de verkliga uppgifterna men rättsligt är hen samma person som tidigare. Det är inte meningen att det ska finnas någon laglig möjlighet för den som använder fingerade personuppgifter att undandra sig några förpliktelser. Personen i fråga har inte heller rätt att vägra medverka i ett rättsligt förfarande med hänvisning till att hen har fått fingerade personuppgifter.

När en person får fingerade personuppgifter avregistreras den verkliga identiteten och den fingerade identiteten registreras. Det framgår inte i folkbokföringsdatabasen att personen som avregistrerats har fingerade personuppgifter och det finns ingen koppling

mellan de båda identiteterna i databasen. Den verkliga identiteten sekretessmarkeras i folkbokföringsdatabasen.

För en person som vill väcka talan mot en person med fingerade personuppgifter beror forumvalet på vilken identitet som är känd för den som ska väcka talan. Är personen känd under den verkliga identiteten uppstår problem eftersom personuppgifterna då är sekretessmarkerade i folkbokföringsdatabasen. Samma problem uppstår därmed som för dem med enbart sekretessmarkering.

Är personen känd under den fingerade identiteten styr folkbokföringsorten val av domstol utan att det behöver avslöjas att det är en fingerad identitet. En del i innebörden att ha fingerade personuppgifter är att omgivningen inte ska känna till att personen har fingerade personuppgifter och att personen ska kunna agera fritt i sin fingerade identitet. Det finns därför inget skäl att genom särskilda forumregler undvika att personens bosättning avslöjas. Tvärtom skulle sådana bestämmelser i sig avslöja att personen har fingerade personuppgifter. Det skulle minska skyddseffekten och är således inte lämpligt. Är personen känd under den fingerade identiteten ska därför de vanliga forumreglerna tillämpas.

10.4.2 Särskilda forumregler

Förslag: I tvistemål ska talan väckas vid Stockholms tingsrätt om uppgiften om var svaranden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet när talan väcks. Stockholms tingsrätt blir behörig allmän domstol också för domstolsärenden.

Förvaltningsrätten i Stockholm blir behörig förvaltningsdomstol om uppgiften om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Allmän domstol

Bestämmelser om hemvistforum finns i flera olika författningar när det gäller tvistemål och domstolsärenden. I samtliga dessa fall behövs tillägg till de befintliga forumreglerna. Avgörande för dom-

stolsbehörigheten ska vara om svarandens eller partens hemvist är sekretessbelagd i folkbokföringsdatabasen.

När det kommer till vilken eller vilka domstolar ska vara behörig finns det olika alternativ.

Ett alternativ när det gäller tvistemål är att en kärende får välja mellan sitt eget hemvistforum och svarandens hemvistforum. I många familjerättsliga tvister finns redan denna valfrihet. Det är dock inte lämpligt ur ett säkerhetsperspektiv att svarandens hemvistforum kvarstår som behörigt forum när svarandens personuppgifter omfattas av sekretess.

Ett annat alternativ är att låta kärandens hemvistforum ensamt vara behörigt forum. Fördelen med detta alternativ, och det ovan angivna, är att målen även i fortsättningen är spridda på domstolarna och att därmed, i vart fall en av parterna, har nära till domstolen vid personlig inställelse.

Det alternativ som vi förespråkar är dock att utse en behörig domstol i landet. Det antal processer som berörs av de nya forumbestämmelserna torde inte bli särskilt stort. Om flera domstolar skulle bli behöriga innebär det att dessa mål inte skulle bli särskilt vanligt förekommande på domstolarna. För att processen i domstol ska bli så säker som möjligt för de personer som berörs anser vi att målen bör koncentreras till en domstol. En fördel med att koncentrera målen vid en domstol är att domstolen kan arbeta upp rutiner med att hantera dessa mål. Risken för misstag hos domstolen minskar och processen för den skyddade personen blir därmed tryggare. För att förhållandet mellan parterna ska bli jämbördigt är det också bra att processen sker vid en domstol som inte har anknytning till någon av parternas hemvist. Om käranden är förföljaren försvinner den eventuella psykologiska fördel som kan finnas genom att befinna sig på hemmaplan. En nackdel är att det vid personlig inställelse vid domstolen kan bli lång väg att åka för parterna. Det finns dock möjligheter att delta i förhandling genom videolänk. De domstolar som blir av med målen torde inte påverkas i någon större utsträckning eftersom antalet mål vid varje domstol inte torde vara särskilt stort. Den domstol som utses som behörig kommer dock att påverkas av en ökad måltillströmning. Sammantaget bedömer vi att fördelarna med att utse en domstol som behörig väger över nackdelarna och att detta alternativ är att föredra.

När det gäller vilken domstol som ska utses till behörig domstol i tvistemål föreslår vi Stockholms tingsrätt. Stockholm ligger strategiskt till och det är förhållandevis enkelt att ta sig till Stockholm från resten av Sverige. Det är en fördel när ombud och parter ska inställa sig till förhandling.

Ärendelagen innehåller inte några forumbestämmelser. Bestämmelser som reglerar forum för ärenden finns i stället i olika materiella lagstiftningar. Det vore givetvis att föredra att införa en särskild forumbestämmelse i varje författning. De författningar som berörs är dock många och reglerna av skilda karaktär. Det finns därför risk att det av förbiseende missas en ärendetyp där det finns behov av en ny bestämmelse. Ett annat alternativ är att införa en generell bestämmelse som gäller för alla ärendetyper. En sådan bestämmelse skulle kunna införas i ärendelagen. Ett problem som uppstår därvid är att det inte finns någon koppling mellan forumbestämmelsen i den materiella lagstiftningen och forumbestämmelsen i ärendelagen. Med tanke på den stora mängd av författningar som reglerar forum för domstolsärenden är dock en bestämmelse i ärendelagen att föredra. Vi föreslår även här att Stockholms tingsrätt utses till behörig domstol.

Allmän förvaltningsdomstol

Uppgift om namn eller personnummer tillsammans med uppgift om behörigt forum avslöjar inom vilket område en hotad och förföljd person är bosatt. En möjlighet att sekretessbelägga identitetsuppgifter i en dom löser en stor del av problemen i allmän förvaltningsdomstol, se avsnitt 5.3.1.

I de fall det finns en enskild motpart hjälper det dock inte att sekretessbelägga personuppgifterna, motparten vet vid vilken domstol processen pågår och det är framför allt i dessa fall det finns behov av att införa nya forumregler. För vissa måltyper i förvaltningsdomstol hjälper det dock inte med nya forumbestämmelser. Så är fallet när den myndighet som är part i målet pekar ut var en person är bosatt. När en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut ska den myndighet som först beslutade i saken vara den

enskildes motpart.³² Beroende på hur myndigheten är organiserad kan den omständigheten att myndigheten anges som motpart i domen, avslöja var den klagande har sin hemvist. Är myndigheten en s.k. enmyndighet som exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket uppstår inte det problemet. I en kommun däremot betraktas varje nämnd som en egen myndighet. När en kommunal nämnd har fattat ett beslut, t.ex. i ett ärende enligt socialtjänstlagen, upptas den beslutande nämnden som den enskildes motpart hos domstolen. Eftersom det är den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen kan uppgift om motparten, i det här fallet socialnämnden, avslöja var den skyddade personen vistas. I dessa fall spelar en forumbestämmelse ingen roll för den klagande. Däremot kan problemet lösas genom att identitetsuppgifterna tas in i en sekretessbilaga.

Även om mycket av problemen i förvaltningsdomstol skulle kunna lösas med sekretessbilagor så finns det i dagsläget ett behov av att införa en generell bestämmelse för personer med sekretesskyddade uppgifter i alla måltyper där forum bestäms av var parten är folkbokförd.

Forumregler som styrs av var en person är folkbokförd finns i flera olika författningar. Antalet författningar är dock inte så stort att det inte går att införa en ny forumbestämmelse i varje enskild författning. Det finns dock en risk att författningar där en ändring är nödvändig förbises. Principen är dock att forumreglerna ska omfatta alla de författningar där behörig domstol styrs av var parten är folkbokförd.

Förvaltningsrätten i Stockholm bör utses till behörig domstol av samma skäl som redogjorts för ovan gällande Stockholms tingsrätt som behörig allmän domstol.

³² 7 a § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).

11 Samordning av arbetet med skydd för förföljda personer

11.1 Det saknas en sammanhållen ordning i arbetet med skydd för förföljda personer

Ett problem som ofta lyfts fram är att ingen myndighet i dag har ett övergripande ansvar eller möjlighet att göra en helhetsbedömning i fråga om de skyddsåtgärder som kan behövas. Även om det förekommer formaliserade eller informella kontakter mellan myndigheterna är ansvaret för bedömningen och beslutsfattandet uppdelat. Skatteverket beslutar om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen och kvarskrivning, Polismyndigheten om fingerade personuppgifter och Åklagarmyndigheten om kontaktförbud. Därtill kommer kommunerna som fattar beslut om exempelvis skyddat boende. Hot- eller riskbedömningen och en bedömning av behovet av just den åtgärd som är aktuell görs alltså av olika myndigheter. Att ingen har det övergripande ansvaret kan innebära en risk för skiftande och emellanåt oförenliga bedömningar av frågor om skyddsbehov och skyddsåtgärder beträffande samma person och samma hot. Förutom att detta kan hämma skyddsåtgärdernas effektivitet, kan de skiftande bedömningarna vara svårbegripliga för den enskilde. För en person som lever under hot kan dessutom den sammantagna handläggningstiden upplevas som alltför lång.

11.2 Överväganden och förslag

Förslag: Polismyndigheten får i uppdrag att ansvara för samordningen av arbetet med skydd för förföljda personer. I samordningsansvaret ligger att ansvara för utvecklande av samarbetet med berörda myndigheter, uppföljning, utveckling av metoder för hot- och riskbedömningar, med mera. För samordningsarbetet ska det finnas en samordningsgrupp som består av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Länsstyrelsen i Östergötlands län. Andra statliga myndigheter, kommuner och frivilligorganisationer får bjudas in att delta i arbetet.

Polismyndigheten ska senast den 31 mars varje år i en skrivelse till regeringen redogöra för den verksamhet som har bedrivits.

Polismyndigheten får meddela föreskrifter om hot- och riskbedömningar i ärenden om skydd för hotade och förföljda personer hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Skatteverket. Föreskrifterna ska beslutas i samråd med de berörda myndigheterna.

Det saknas skäl att ge en myndighet ett huvudansvar för skyddsåtgärderna

Det finns olika sätt att komma tillrätta med de problem vi beskriver ovan. Ett sätt vore att utse en myndighet som huvudansvarig för de skyddsåtgärder som finns. Frågan är dock om det är en ändamålsenlig lösning. En fördel med att utse en myndighet som huvudansvarig för de olika insatserna skulle vara att man fick en bättre överblick över vad som gjorts. Därmed skulle det bli lättare att se behovet av ytterligare åtgärder. Svårigheten är emellertid att de olika åtgärder som kan bli aktuella att vidta är av så vitt skilda slag – allt från utdelande av trygghetspaket till ordnande av skyddat boende och skyddade personuppgifter. Ett huvudansvar för samtliga dessa uppgifter hör därför inte naturligt hemma hos enbart en myndighet. Ingen myndighet har heller tillräcklig kunskap på alla berörda områden för att kunna axla ett huvudansvar. Enligt vår mening är nackdelarna med att utse en myndighet som ansvarig sådana att det inte finns skäl att genomföra en sådan ordning.

En annan fråga är om det finns skäl att införa ett särskilt ansvar för någon del av processen. Som vi nämnt ovan har hot- och riskbedömningarna stor betydelse för vilken skyddsåtgärd som kan behövas. En bedömning av hotbilden görs framför allt av Polismyndigheten men också av andra myndigheter. Att göra korrekta riskbedömningar kan vara mycket svårt. Polismyndigheten har särskild kunskap och erfarenheter av att göra hot- och riskbedömningar. Frågan är om det bör införas en ordning där hot- och riskbedömningarna ska genomföras av Polismyndigheten innan beslut om skyddsåtgärd beslutas.

Vi har i avsnitt 8.6.11 föreslagit att Skatteverket ska begära biträde av Polismyndigheten i ärenden om skyddad folkbokföring. Därigenom kommer Polismyndigheten att göra en hot- och riskbedömning som kan ligga till grund för Skatteverkets beslut. Det är en ordning som redan i dag till stor del gäller varför handläggningstiderna inte påverkas. När det gäller åklagarens beslut om kontaktförbud så ska dessa fattas skyndsamt. I de flesta fall fattas ett sådant beslut inom en vecka. Kravet på skyndsamt innebär att det i dag i princip inte görs någon hot- och riskbedömning i dessa ärenden. Om en ordning införs som innebär att Polismyndigheten skulle göra en sådan bedömning innan beslut fattas torde detta förlänga handläggningstiden betydligt och därigenom motverka syftet med kontaktförbudet. Kommunernas åtgärder vid hot kommer oftast in i ett akut skede och det är inte möjligt att avvakta med ett beslut om skyddat boende innan en hot- och riskbedömning av Polismyndigheten har gjorts. Det bör också framhållas att Polismyndigheten inte alltid får kännedom om vad som hänt. Inte heller anser vi att det regelmässigt på samma sätt som vid vårt förslag om skyddad folkbokföring bör göras en hot- och riskbedömning av Polismyndigheten innan ett beslut om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen fattas. Systemet med en sekretessmarkering är inte reglerat närmare och att formalisera förfarandet ytterligare kan inte anses lämpligt.

Polismyndigheten ska samordna arbetet med skydd för förföljda personer

Även om någon myndighet inte pekas ut som ansvarig för skyddsåtgärderna finns ett stort behov av att utveckla samarbetet mellan myndigheterna. Ett utvecklat samarbete mellan berörda myndigheter kräver att det finns tydliga riktlinjer och rutiner för hur arbetet ska genomföras. För att samverkan ska bli effektiv är vår bedömning att en myndighet bör vara ansvarig för samordningen. Polismyndigheten är i dag ansvarig för brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet och har stor erfarenhet av arbete med skyddsåtgärder. Enligt vår mening har Polismyndigheten bäst förutsättningar att ansvara för samordningen.

I samordningsansvaret bör ingå att utveckla rutiner och riktlinjer för samarbetet. Det kan exempelvis gälla utvecklande av hot- och riskbedömningar samt stöd i metodfrågor i övrigt. Kunskapen om hot- och riskbedömningar behöver också förbättras och spridas. En översyn av myndigheternas arbetssätt kan också behövas för att se hur handläggningstiderna kan förkortas. Det kan exempelvis behöva tydliggöras vad respektive myndighet behöver i form av stöd och uppgifter för att effektivt kunna fatta beslut inom respektive ansvarsområde. Vi föreslår att Skatteverket får en skyldighet att begära biträde av Polismyndigheten om det inte är obehövligt, se avsnitt 8.6.11. Rutiner för detta biträde och när det är obehövligt är frågor som kan diskuteras i denna samverkan. En viktig del är också att följa upp verksamheten. I samordningsansvaret bör också ingå att analysera lämpliga åtgärder för att komma tillrätta med problem inom området och bedöma vilka åtgärder som kan behövas för att förbättra arbetet med skydd för förföljda personer. Tillsammans med övriga myndigheter bör Polismyndigheten ta fram en övergripande plan för hur de förbättringsåtgärder som finns ska tas om hand. Polismyndigheten ska årligen till regeringen sammanställa och rapportera hur arbetet bedrivits samt lyfta fram förbättringsområden. Det kommer att ge bättre förutsättningar för regeringens styrning och utveckling av dessa frågor.

Polismyndigheten kan givetvis inte bedriva detta arbete ensam utan en samordningsgrupp bör inrättas där även Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Länsstyrelsen i Östergötlands län, som

har ett särskilt uppdrag att motverka hedersrelaterat våld och förtryck,¹ bör ingå. Även andra statliga myndigheter och kommunerna har en betydelsefull roll i detta sammanhang. Det är dock inte möjligt för oss att peka ut någon eller några statliga myndigheter eller kommuner som bör ingå gruppen. Ett alternativ när det gäller kommunerna är att bjuda in Sveriges Kommuner och Landsting. Även de frivilliga organisationerna på området spelar en viktig roll och bör ges möjlighet att delta. Genom att skapa fungerande nätverk av myndighetspersoner och företrädare från andra organ kan insatserna från de olika huvudmännen komplettera varandra. Det skapar också möjlighet att stimulera och skapa forum för ökat erfarenhetsutbyte som kan utgöra ett stöd för respektive myndighets handläggning av ärenden som rör skyddade personuppgifter. Respektive myndighet ska också ansvara för att Polismyndigheten får det underlag som behövs för rapporteringen till regeringen. Vi föreslår att bestämmelser om myndigheternas deltagande i samverkan tas in i respektive myndighets instruktion.

Polismyndigheten bör också få meddela föreskrifter om hot- och riskbedömningar i ärenden om skydd för hotade och förföljda personer hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Skatteverket. Föreskrifterna ska beslutas i samråd med de berörda myndigheterna. Föreskrifterna ska ge förutsättningar för enhetliga, tydliga och effektiva hot- och riskbedömningar. Polismyndigheten saknar rätt att meddela föreskrifter om hot- och riskbedömningar för övriga delar av brottsoffer- och personsäkerhetsprocessen. Vi bedömer att en sådan föreskriftsrätt behövs, men att frågan inte rymms inom vår utredning.

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende anslag 3:1 Särskilda jämställdhetsåtgärder inom utgiftsområde 13, diarienummer S2015/2416/JÅM.

12 Övriga överväganden och förslag

12.1 Ersättning till personer med skyddsbehov

Förslag: Frågan om ersättning till personer med skyddsbehov för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och förlust vid avyttring av egendom som orsakats av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla skyddet ska utredas på nytt.

12.1.1 Tidigare utredningar

Frågan om kostnadsersättning till personer med skyddsbehov har diskuterats i flera sammanhang.

Rikspolisstyrelsen föreslog i mitten av 1990-talet att personer med fingerade personuppgifter skulle kunna få ersättning för kostnader exempelvis i samband med byte av bostad eller arbete eller försäljning av fastighet. Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor, som behandlade förslaget, fann dock inte skäl att föreslå någon kostnadsersättning.¹ I den efterföljande propositionen gjorde regeringen samma bedömning. Regeringen anförde att de kostnader som utredningen nämnt var aktuella för många som har råkat ut för brott. Frågan hade också betydelse för den stora grupp av personer som riskerade att utsättas för brott, exempelvis kvarskrivna samt personer med en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Regeringen konstaterade vidare att regeringen och riksdagen på senare år hade vidtagit många olika åtgärder för att stärka brottsoffrens ställning och för att öka skyddet för förföljda personer. Möjligheterna för ett brottsoffer att få direkt

¹ SOU 1996:68 Några folkbokföringsfrågor s. 168.

ekonomisk ersättning var i princip begränsade till ersättning i form av skadestånd, brottsskadeersättning samt vad som kunde utgå inom ramen för den kommunala socialtjänsten.²

Ett par år senare föreslog Brottsofferutredningen att personer som hade fått fingerade personuppgifter skulle kunna få skälig ersättning för kostnader i samband med att personen fick fingerade personuppgifter, om de inte kunde få ersättning på annat sätt.³ I propositionen anförde regeringen att det kunde anses rimligt att samhället i speciella fall gav ekonomisk hjälp till den som på grund av förföljelse eller risk för allvarlig brottslighet tvingades hemlighålla sitt namn och sin adress och därigenom drabbades av extraordinära kostnader. Regeringen hade nyligen fått ett förslag till ett nationellt handlingsprogram för skydd av vittnen, målsägande och andra bevispersoner från Rikspolisstyrelsen och bedömde att frågan om ersättning till dem som var i behov av skydd borde behandlas uttömmande och i ett sammanhang. Detta gjordes enligt regeringen lämpligen inom ramen för den fortsatta beredningen av förslaget om det nationella handlingsprogrammet.⁴

Personsäkerhetsutredningen fick i uppdrag att särskilt överväga frågan om ersättning till bevispersoner och andra personer i behov av skydd.⁵ Personsäkerhetsutredningen föreslog att den som omfattades av den föreslagna personsäkerhetslagen skulle ha rätt till ersättning. Ersättning skulle även kunna lämnas till andra personer som riskerade att utsättas för brottslighet riktad mot liv, hälsa, frihet eller frid, om det fanns synnerliga skäl.⁶

Personsäkerhetsutredningens förslag ledde till att den som enligt förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. är föremål för särskilt personsäkerhetsarbete kan få ekonomisk ersättning från staten (personsäkerhetsersättning).⁷

Därefter fick Stalkningsutredningen i uppdrag att utreda frågan om ersättning även skulle kunna lämnas till hotade personer som inte var föremål för det särskilda personsäkerhetsarbetet. Stalkningsutredningen lämnade inga förslag i denna del. Stalknings-

² Prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 68 och 69.

³ SOU 1998:40 Brottsoffer Vad har gjorts? Vad bör göras s. 324–326.

⁴ Prop. 2000/2001:79 Stöd till brottsoffer s. 56.

⁵ Dir. 2001:107 Skydd av bevispersoner m.fl.

⁶ SOU 2004:1 Ett nationellt program om personsäkerhet s. 169 och 170.

⁷ 11 § förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

utredningen ansåg att det framstod som olämpligt att utöka omfattningen av personsäkerhetsersättningen. Utredningen framförde också att samhället i vissa fall skulle vara skyldigt att erbjuda ytterligare ekonomisk hjälp, framför allt genom ekonomiskt bistånd enligt befintliga regler. Det borde också övervägas om det skulle införas en utökad skadeståndsskyldighet för gärningsmannen. I det sammanhanget borde det också övervägas om samhället skulle kunna ge en viss ersättning för skyddsåtgärder.⁸

Frågan om ersättning till personer med skyddsbehov är enligt uppgift från Justitiedepartementet för tillfället inte under beredning, vare sig i Regeringskansliet eller i någon utredning.

12.1.2 Överväganden och förslag

Grunden i allt skydd som vi behandlar i denna utredning och som syftar till att förhindra att en person utsätts för brott, förföljelser eller trakasserier är att personen ändrar sin livsföring för att inte kunna hittas. Det kan exempelvis handla om att byta bostad och arbete. Sådana åtgärder kan vara nödvändiga, inte enbart för att upprätthålla skyddet, utan också för att personen ska få en möjlighet att leva ett så normalt liv som är möjligt. Att vidta sådana åtgärder kan dels kosta pengar, dels innebära minskade inkomster. Den som inte har råd att vidta de åtgärder som behövs riskerar att hittas och utsättas brott, förföljelser eller trakasserier. Utöver det personliga lidandet innebär det ytterligare kostnader för personen. Om den enskilde inte kan upprätthålla ett tillräckligt skydd innebär det sannolikt också kostnader för samhället, exempelvis i form av sociala insatser, hälso- och sjukvård samt kontakter med och stöd till den enskilde som på nytt ska ändra sin livsföring.

Det är en angelägen uppgift att öka tryggheten för samt ge skydd till de personer som lever i rädsla på grund av att de riskerar att utsättas för brott. Regeringens målsättning är att alla människor ska kunna leva i trygghet och säkerhet. Den som är utsatt för eller riskerar att bli utsatt för personförföljelse ska kunna räkna med att samhället ställer effektiva skyddsåtgärder till förfogande.⁹

⁸ SOU 2008:81 Stalkning – ett allvarligt brott s. 288–293.

⁹ Prop. 2013/14:178 Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer s. 6 och 7.

Personer som omfattas av förordningen om särskilt person-säkerhetsarbete kan i skäligen utsträckning få ersättning för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och förlust vid avyttring av egendom som orsakats av åtgärder till följd av de villkor som uppställts för personsäkerhetsarbetet. Vi bedömer att frågan om ytterligare personer ska kunna få ersättning för kostnader för att skydda sig bör utredas på nytt i syfte att utöka kretsen av personer som kan få ersättning.

12.2 Partsinsyn

Förslag: Frågan om rätten till partsinsyn kan begränsas så att en förföljare som är part i samma ärende eller mål som den som är hotad eller förföljd, inte kan få del av uppgifter som avslöjar eller kan bidra till att avslöja var den hotade eller förföljda personen bor stadigvarande eller tillfälligt ska utredas.

Bestämmelser om rätten till partsinsyn beskriver vi i avsnitt 5.2.6.

De förbättringar vi föreslår innebär i flera fall inte något skydd om den hotande eller förföljande personen är part i samma mål eller ärende som den hotade eller förföljda personen. Det gäller exempelvis den starkare sekretessen för personer med skyddad folkbokföring. Rätten till partsinsyn går som huvudregel före sekretessen och uppgifter kan då inte hemlighållas för den hotande eller förföljande personen. Det är möjligt att vägra en part tillgång till en handling eller uppgift endast om det är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs.¹⁰ En adress bör vara möjlig att hålla hemlig med stöd av denna bestämmelse i den mån uppgiften är ovidkommande för saken. Rättsläget i denna fråga är dock inte helt klart.¹¹

Det är inte ovanligt att den som är hotad eller förföljd och förföljaren är parter i samma mål eller ärende. Partsinsynen innebär då stora begränsningar i det skydd som de olika skyddsinstitutionerna syftar till att uppnå. Gällande regler innebär exempelvis att sekretessskyddet hos Försäkringskassan kan urholkas i ärenden som gäller

¹⁰ 10 kap. 3 § OSL.

¹¹ Sigurd Heuman med flera, Sekretess m.m. hos allmän domstol. En handbok, fjärde upplagan s. 85.

ett barns förmåner. Det gäller om båda föräldrarna är vårdnadshavare eftersom båda är parter och har rätt till insyn i ärendet.

Vi bedömer att uppgifter om den som är hotad eller förföljd och som inte har betydelse för förföljarens möjligheter att föra sin talan i målet eller ärendet bör kunna undantas från rätten till partsinsyn. Exempelvis bör den hotade eller förföljda personens namn, om hen har bytt namn, och adress ofta kunna hemlighållas för motparten. Angränsande frågor har utretts tidigare¹² och bereds nu i Regeringskansliet. Vi föreslår att frågan om rätten till partsinsyn utreds särskilt utifrån ett skyddsperspektiv.

12.3 Sekretess till skydd för allmänt intresse

Förslag: Frågan om sekretess till skydd för det allmännas intresse när det gäller skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter samt för adress till skyddat boende ska utredas.

12.3.1 Bestämmelser

Det finns i anknytning till skydd för hotade och förföljda personer några sekretessbestämmelser som innebär ett skydd för det allmännas intresse. Sekretess gäller bland annat för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretess gäller, under samma förutsättningar, för uppgift som hänför sig till annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen.¹³ Sekretess gäller också för uppgift som hänför sig till verksamhet

¹² SOU 2010:14 Partsinsyn enligt rättegångsbalken.

¹³ 18 kap. 1 § första stycket och andra stycket 2 OSL.

som avser särskilt personsäkerhetsarbete, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att verksamheten skadas.¹⁴

Motsvarande bestämmelser saknas emellertid när det gäller fingerade personuppgifter och kvarskrivning.

12.3.2 Överväganden och förslag

Det är viktigt att myndigheter som ansvarar för olika skydds-institut kan utvärdera sina insatser och ta fram rutiner, handboks-material med mera som innehåller information på tillräcklig detalj-nivå. Om sådan information är offentlig kan det emellertid innebära att uppgifterna används för att dra slutsatser om hur man bör agera när man vill hitta en person för att kunna utöva hot eller våld mot denne. Om skyddet för det allmännas intresse är för svagt kan det öka riskerna för de personer som behöver skydd.

Främst kvinnor som riskerar att utsättas för hot eller våld och deras barn bor ofta i den akuta fasen på ett skyddat boende efter beslut av socialnämnden i kommunen. Adressen till det skyddade boendet som sådant kan inte hemlighållas med stöd av någon sekretessbestämmelse. Som jämförelse kan nämnas att boende för personer som omfattas av personsäkerhetsarbete enligt förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete omfattas av en sekretessbestämmelse till skydd för det allmännas intresse.¹⁵

Vi föreslår att frågan om ett utökat sekretesskydd för det allmännas intresse med anknytning till skydd för hotade och förföljda personer utreds särskilt.

12.4 Reseersättning i domstol

Förslag: Frågan om handläggning av reseersättning i domstolen kan ske utan att parterna tar del av uppgifterna ska utredas särskilt.

¹⁴ 18 kap. 7 § OSL.

¹⁵ 18 kap. 7 § OSL och prop. 2005/06:138 Personsäkerhet s. 32.

Personer som är hotade eller förföljda kan vara parter eller vittnen i domstol. Om de vill ha ersättning för utlägg för resa måste de inför rätten och med parterna närvarande redogöra för hur många mil de har kört. Eftersom avståndet ger en ledtråd om var de bor stadigvarande eller tillfälligt, exempelvis på ett skyddat boende i socialnämndens regi, avstår de ofta från att begära ersättning för att inte riskera sin säkerhet.

Vi föreslår att frågan om handläggning av reseersättning i domstolen kan ske utan att parterna tar del av uppgifterna ska utredas särskilt.

12.5 Avisering av fler uppgifter och bättre posthantering

Förslag: Skatteverket ska få i uppdrag att, tillsammans med berörda myndigheter och andra organisationer, utreda om det är möjligt att avisera uppgifter i större utsträckning till bland annat SPAR samt kommuner och landsting i syfte att underlätta för personer med skyddad folkbokföring utan att säkerheten äventyras. I uppdraget ska även ingå att utreda om det är möjligt att införa rutiner om förbättrad posthantering.

Utredningarna ska även omfatta personer med sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen i tillämpliga delar.

Skyddade personuppgifter innebär svårigheter för personerna som ska skyddas

Bestämmelser om bland annat skyddad folkbokföring syftar till att öka skyddet och tryggheten för personer med skyddade personuppgifter. Paradoxalt nog kan emellertid åtgärder som syftar till ett bra skydd ibland minska skyddet. Om information om den som är hotad inte finns hos myndigheter eller privata organ kan personerna bedöma att det ändå är nödvändigt att lämna information till dem. Det kan då ske under mindre säkra former.

De åtgärder som samhället erbjuder måste vara anpassade så att det blir en balans mellan skyddet och skyddets negativa effekter.

Då kan också den enskilde uppnå ett liv som är så normalt som det är möjligt i en sådan situation.

Uppgifter om den som har en sekretessmarkering registrerad i folkbokföringsdatabasen aviseras inte till SPAR. Det gäller även den som är kvarskrivnen eftersom denne normalt sett också har en sekretessmarkering registrerad. Informationen i SPAR används i dag av många privata aktörer för att få information om den person som de ingår avtal med. Saknas det uppgifter om en person i SPAR blir det svårare om den enskilde vill ingå avtal om exempelvis telefonabonnemang eller lån i bank. Samma problem kommer att uppstå även för den som får skyddad folkbokföring.

Den kommun eller det landsting där en person med skyddad folkbokföring är bosatt får ingen information om personerna från folkbokföringsdatabasen. Information aviseras endast till den kommun och det landsting där personen är folkbokförd. Detta kan innebära att det blir svårare för den enskilde att få de rättigheter i kommunen eller landstinget som tillkommer en folkbokförd person.

Skatteverket lägger betydande resurser på att förmedla post till de som är kvarskrivna. När det gäller post som myndigheter skickar maskinellt till Skatteverkets förmedlingsadress kan Skatteverket inte alltid klargöra till vem posten ska förmedlas och kan därmed inte skicka posten direkt till mottagaren. Det är fallet när flera personer med kvarskrivning har samma namn. Skatteverket skickar då tillbaka brevet till myndigheten. Myndigheten öppnar kuvertet och kontrollerar vem som är mottagare och kuverterar på nytt i dubbla kuvert enligt Skatteverkets instruktioner. Myndigheten skickar därefter åter brevet till Skatteverket som nu kan förmedla posten vidare till adressaten. Förfarandet innebär att personerna får vänta onödigt länge på sin post med de olägenheter det kan föra med sig, exempelvis i form av påminnelseavgifter. Arbetsuppgiften tar också tid från Skatteverket och övriga myndigheter som skulle kunna användas till att i stället stärka skyddet och tryggheten för personer med skyddade personuppgifter.

Dessutom fungerar förmedlingen av paket till personer med skyddade personuppgifter dåligt. Exempelvis lämnar posten inte ut paket med ett felaktigt eller ofullständigt namn, vilket försvårar för personer som har valt att använda ett alias för att höja säkerheten.

Avisering av fler uppgifter och bättre posthantering när det gäller personer med skyddad folkbokföring

Personer med skyddad folkbokföring kommer att få en boxadress till Skatteverket registrerad i folkbokföringsdatabasen. Det framgår inte av boxadressen att Skatteverket är mottagare. Adressen är därför inte känslig. Syftet är att adressen ska kunna användas av alla aktörer i samhället. Det finns därmed inte något säkerhetsskäl som förhindrar att boxadressen registreras i SPAR. Om den enskilde har bytt namn kan detta vara en känslig uppgift som inte ska registreras i SPAR. Ett sätt att underlätta för den som har skyddad folkbokföring skulle kunna vara att SPAR innehåller uppgifter om dennes personnummer och boxadress. Det skulle innebära att användare av SPAR kan verifiera att personen med skyddad folkbokföring finns. Det skulle också kunna förhindra att den enskilde lämnar ut uppgifter om sig själv.

Av säkerhetsskäl bör inte kommuner och landsting få information om den som har skyddad folkbokföring och är bosatt i kommunen eller landstinget. En tänkbar lösning är att de uppgifter som aviseras till SPAR också aviseras till dessa myndigheter. Aviseringen måste då omfatta alla personer som har skyddad folkbokföring. De kommuner och landsting som har behov av informationen kan då använda denna för att komma i kontakt med den enskilde, medan de som inte har det behovet kan bortse från den.

Vi föreslår därför att Skatteverket får i uppdrag att, tillsammans med berörda myndigheter och andra organisationer, utreda om det är möjligt att avisera uppgifter i större utsträckning än i dag. I den utredningen kan våra tänkbara lösningar bilda en utgångspunkt.

Det finns enligt Datainspektionen inget som hindrar att brev skickas till en person med angivande av endast personnummer och med en boxadress till Skatteverket.¹⁶ Vi bedömer att en rutin där personnummer används i stället för namn på olika försändelser sannolikt skulle förbättra posthanteringen, både för personen med skyddad folkbokföring och för Skatteverket och andra myndigheter.

¹⁶ Datainspektionens diarienummer 1772-2011.

Vi föreslår att Skatteverket tillsammans med berörda myndigheter och organisationer ska få i uppdrag att utreda om det är möjligt att införa rutiner som leder till en förbättrad posthantering.

Avisering av fler uppgifter och bättre posthantering när det gäller personer med sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen

Situationen för personer med en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen är densamma som för personer med skyddad folkbokföring. Det finns dock en skillnad. Personer med sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen är folkbokförda på sin bostadsadress och det är normalt den som aviseras och används av myndigheter. Det finns dock personer som använder en annan adress, exempelvis en egen boxadress eller annan postadress.

Skatteverket har en särskild förmedlingsadress som kan användas för att nå personer med sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Denna adress registreras dock aldrig i folkbokföringsdatabasen. Skälet till det är att Skatteverket bedömt att den verkliga bostadsadressen kan lämnas ut till myndigheter samt att Skatteverkets posthantering i annat fall skulle öka betydligt. Förmedlingsadressen används främst av privata organisationer som inte kan få del av adressen till personerna via SPAR och av myndigheter som valt att inte ta emot personernas verkliga bostadsadress.

En tänkbar lösning för att underlätta för personer med sekretessmarkering är att avisera personnummer och adressen till Skatteverkets förmedlingstjänst till SPAR på samma sätt som för personer med skyddad folkbokföring, se ovan. Rutinen att avisera folkbokföringsadressen eller eventuell annan adress som finns registrerad hos Skatteverket till myndigheter kan kvarstå. Det är dock möjligt att även till myndigheter avisera adressen till Skatteverkets förmedlingstjänst.

Vi föreslår att Skatteverket ska få i uppdrag att utreda dessa frågor på motsvarande sätt som när det gäller personer med skyddad folkbokföring.

Del C

Övrigt

13 Konsekvenser

13.1 Fingerade personuppgifter

13.1.1 Konsekvenser för personer med fingerade personuppgifter

Andra myndigheter får en skyldighet att bistå Polismyndigheten i ärenden om fingerade personuppgifter. Detta kommer att bidra till att åtgärden ger personerna ett effektivt skydd och att de kan leva ett så normalt liv som möjligt.

Det ska bli något enklare för Polismyndigheten att besluta om att åtgärden ska upphöra. Samtidigt ska personerna enklare kunna förvärva sina fingerade namn och få en begränsad möjlighet att byta till det fingerade personnumret. Det kommer att göra det enklare för personerna att lämna åtgärden och leva utan den när de inte längre har något behov av den.

Ett redan befintligt krav ska författningsregleras, nämligen kravet att fingerade personuppgifter endast ska medges om åtgärden ger en tillräcklig skyddseffekt. Dessutom ska den möjlighet som finns enligt praxis att kombinera åtgärden med andra skyddsformer framgå tydligare av gällande regler. Det kommer att göra åtgärden och kraven på ändrad livsföring tydligare för den enskilde.

Vi har beskrivit ett tänkbart sätt att utöka tillämpningsområdet för fingerade personuppgifter så att något fler kan få det. Undantaget kommer i så fall att omfatta ytterst få personer.

Våra förslag omfattar naturligtvis även barn. Vi bedömer att förslagen inte får några särskilda konsekvenser för dem, utöver dem vi nämner ovan.

13.1.2 Konsekvenser för staten, kommuner och landsting

Införandet av en skyldighet för andra myndigheter att bistå Polismyndigheten förtydligar kraven för andra myndigheter och samhällsorgan och förenklar Polismyndighetens arbete. Några särskilda kostnader kan inte anses vara förenade med förslaget.

Om bestämmelserna ändras så att fingerade personuppgifter kan ges åt fler personer kommer det endast att innebära en begränsad ökning av antalet personer som får fingerade personer. Redan i dag kontaktar ett antal personer Polismyndigheten för att få fingerade personuppgifter, men som i stället får hjälp av Polismyndigheten att hos Skatteverket ansöka om kvarskrivning eller en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Vi bedömer därför att antalet ansökningar inte kommer att öka i någon större utsträckning jämfört med i dag. Kostnadsökningen blir därmed begränsad och det saknas anledning att föreslå någon särskild finansiering.

Det finns redan i dag rutiner för att ta hand om byten av namn och personnummer samt för att koppla samman information som finns registerad under olika personnummer. Våra förslag om förvärv av namn och byte av personnummer får därför begränsade konsekvenser för myndigheternas rutiner.

Våra förslag får inga särskilda konsekvenser för kommuner och landsting.

13.1.3 Konsekvenser för tredje man

Det blir enklare för Polismyndigheten att besluta att ett medgivande om fingerade personuppgifter ska upphöra. Det gör det lättare för andra att nå personen i dennes tidigare identitet. Andra myndigheters skyldighet att bistå Polismyndigheten blir tydligare. Det minskar risken för att andra personer lider rättsförluster med anledning av att personen medgetts användning av fingerade personuppgifter.

13.2 Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring

13.2.1 Konsekvenser för personer med skyddad folkbokföring

Vi föreslår en rad åtgärder för att skyddad folkbokföring ska ge ett bättre skydd än kvarskrivning. Förslagen utifrån den enskildes perspektiv kan delas in i tre delar: åtgärder som syftar till att direkt öka tryggheten och skyddet för personer med skyddad folkbokföring, åtgärder som syftar till att myndigheter och andra organisationer ska få bättre förutsättningar att bidra till personernas trygghet och skydd samt åtgärder som särskilt syftar till att öka tryggheten och skyddet för barn.

Skatteverkets stöd till den som har fått skyddad folkbokföring kommer att ge bättre förutsättningar för att skyddet ska fungera och ge en ökad trygghet, bland annat genom att kunskaperna om skyddad folkbokföring ökar hos dem som omfattas av åtgärden. Det minskar risken för att skyddet ska röjas med de olägenheter och kostnader det kan komma att medföra för den enskilde. Det kommer också att öka möjligheterna för personerna att under trygga former ta del av rättigheter och annan service i samhället.

De flesta kommer att få skyddad folkbokföring tills vidare. Det ger förutsättningar och tid för dem att under trygga former inrätta sina nya liv med åtgärden. Det innebär också att den stress många upplever i dag inför en förnyad prövning av kvarskrivning upphör. Möjligheten att kombinera skyddad folkbokföring med kontaktförbud innebär att åtgärder kan vidtas även mot den hotande och förföljande personen och kommer att stärka personerna med skyddad folkbokföring.

Även om en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen skulle innebära ett tillräckligt skydd ska det inte längre vara något hinder mot att få skyddad folkbokföring. Det innebär att fler personer kommer att få skyddad folkbokföring. Fler får alltså ett bättre skydd med den ökade trygghet det innebär. Möjligheten till folkbokföring på annan ort än den där personerna bodde före flytten kommer att stärka skyddet för dem som omfattas av undantaget.

Den starkare sekretessen innebär att riskerna för att känslig information om personerna lämnas ut minskar betydligt och kommer i princip att förhindra att uppgifter om personerna lämnar det allmänna. Den särskilda sekretessmarkeringen i folkbokförings-

databasen för dem med skyddad folkbokföring medför att behovet för den enskilde att behöva förklara åtgärden minskar. Möjligheten att i undantagsfall ge skyddad folkbokföring utan att personen flyttar ökar flexibiliteten och innebär att olägenheterna för dem som omfattas av undantaget minskar. Kodifieringen av kravet att åtgärden endast ska ges om den förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt bör underlätta förståelsen för kraven på att personen måste ändra sin livsföring för att få skyddad folkbokföring.

Myndigheter och andra organisationer får bättre förutsättningar att bidra till personernas trygghet och skydd. Det får de främst genom det stöd som Skatteverket ska ge dem, den starkare sekretessen och den särskilda sekretessmarkeringen för personer med skyddad folkbokföring. Skatteverkets stöd kommer att öka kunskapen om skyddad folkbokföring hos myndigheter och andra organisationer som möter personer med skyddad folkbokföring. Det ökar också förutsättningarna för personerna med skyddad folkbokföring att ta del av rättigheter och annan service i samhället. Informationsutbyten kommer fortfarande att vara möjliga mellan myndigheter, vilket bidrar till fortsatt effektiva arbetssätt.

De förslag och effekter vi redogör för ovan gäller naturligtvis även barn och ska bidra till deras skydd och trygghet. Några av de åtgärder vi föreslår riktar sig särskilt till dem. Socialnämnden får en möjlighet att ansöka om skyddad folkbokföring för barn när båda föräldrarna utgör hotet. Det innebär att även dessa barn kan få skyddad folkbokföring och därmed en möjlighet till stärkt skydd. Skatteverkets underrättelse till bosättningskommunen om att ett barn har fått skyddad folkbokföring säkerställer barnets rätt till skolgång.

13.2.2 Konsekvenser för Skatteverket

Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring

Fler kommer att få skyddad folkbokföring och motsvarande färre antal personer kommer att få en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Det är svårt att göra några beräkningar av hur många fler som kommer att få skyddad folkbokföring i stället för en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen, bland annat

eftersom Skatteverket saknar tillräckligt utförlig statistik över hur många ärenden de prövar varje år.

Vi bedömer att det totala antalet personer med behov av skydd kommer att vara i stort sett konstant under de närmaste åren. Den bedömningen grundar vi på att ökningen av det totala antalet personer med sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen eller kvarskrivning har varit mycket begränsad de senaste åren. Vi antar vidare att antalet personer med skyddad folkbokföring kommer att fördubblas under de närmaste två åren. Ökningen av antalet personer med skyddad folkbokföring bedömer vi därefter kommer att vara begränsad.

Skatteverkets kostnad för att handlägga ärenden om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen och kvarskrivning är lika stor per ärende. Vi bedömer att kostnaden per ärende kommer att vara densamma för skyddad folkbokföring. Denna förskjutning till fler personer med skyddad folkbokföring och motsvarande antal färre med sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen innebär därför inte någon ökning av handläggningskostnaderna.

Skyddad folkbokföring ska som huvudregel ges tills vidare. Det innebär en minskad arbetsbelastning för Skatteverket i och med att den nuvarande omprövningen var tredje år upphör.

Vi föreslår en förändring av några av kriterierna för skyddad folkbokföring. Vi bedömer att förslagen inte innebär någon förändring i Skatteverkets arbetsbelastning. Det gäller förslagen att folkbokföring ska få ske på annan ort än den gamla folkbokföringsorten, att skyddad folkbokföring i undantagsfall ska kunna medges utan att personen flyttar och att skyddad folkbokföring kan kombineras med kontaktförbud. Skatteverket kan dock behöva ändra i sina it-system med anledning av förändringarna. Vi bedömer dock att dessa kostnader är begränsade och bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag. Övriga förslag får inga särskilda konsekvenser för Skatteverket, se dock även avsnitt 13.2.5.

Skatteverket ska ge stöd till enskilda och myndigheter

Skatteverket ska bistå den som har medgetts skyddad folkbokföring samt andra myndigheter och organisationer i frågor som rör behandling av personuppgifter när det gäller personer med skyddad

folkbokföring. Det kräver delvis ny kompetens som myndigheten inte har fullt ut i dag. De som ska arbeta med detta behöver kunskaper om hur samhället och behandling av personuppgifter fungerar både generellt och i större databaser i samhället. De måste också ha goda kunskaper om hur förföljare agerar.

Polismyndigheten ägnar förhållandevis mycket tid åt att pröva ärenden om fingerade personuppgifter, att ge stöd åt personerna och att ge stöd åt andra myndigheter och organisationer. Det stöd som Skatteverket ska lämna är både enklare och av mindre omfattning. Det är därför inte lämpligt att jämföra med förhållandena när det gäller fingerade personuppgifter.

Skatteverket har i dag cirka 25 anställda som bland annat arbetar med att pröva ärenden om kvarskrivning och sekretessmarkering och att ge stöd åt dem som får någon av dessa åtgärder. Därutöver arbetar ett antal handläggare med att ta hand om deras post. Det finns även ett antal andra handläggare som handlägger skatteärenden och övriga folkbokföringsärenden för dessa personer. Vi bedömer att Skatteverket behöver ytterligare fem årsarbetskrafter för att klara arbetsuppgiften. Skatteverket ska också underrätta kommunen om ett skolpliktigt barn med skyddad folkbokföring flyttar till den.

Vi bedömer att den totala kostnaden kan beräknas till 5 miljoner kronor.

Finansiering av kostnader

Vi har övervägt olika sätt att finansiera denna kostnadsökning för Skatteverket.

Personer som kan få skyddad folkbokföring har ofta redan utsatts för brott. En möjlighet är att låta dem som döms för brott betala för verksamheten. Den som döms för brott ska, om fängelse ingår i straffskalan, betala en avgift på 800 kronor till Brottsofferfonden.¹ Frågan är om denna avgift kan höjas för att på så sätt finansiera verksamheten med att ge stöd åt personer med skyddad folkbokföring. Medel från fonden får i dag endast lämnas för att stödja forskning, utbildning, information och utvecklingsverk-

¹ 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond.

samhet. Bidrag får även lämnas till ideella organisationer i form av verksamhetsstöd. Medel från fonden kan alltså inte användas för att finansiera stöd till personer med skyddad folkbokföring. Denna finansiering är således inte möjlig. Vi ser inte heller någon möjlighet att finansiera vårt förslag via personer som döms för brott på något annat sätt.

Ett annat sätt att finansiera vårt förslag är att ta medel från en annan verksamhet som får en mindre arbetsbörda med anledning av vårt förslag. Stöd till personer med kvarskrivning ges dock inte i dag på det strukturerade sätt som vi föreslår. Vi bedömer därför att någon större kostnadsbesparing inte blir aktuell i någon annan verksamhet. Möjligen kan det bli en mycket begränsad kostnadsbesparing för kommunernas verksamhet via socialnämnderna.

Ett bättre stöd till personer med skyddad folkbokföring bedömer vi kommer att förbättra deras möjligheter att leva ett säkert och skyddat liv. Det minskar risken för att deras vistelse ska röjas eller att andra problem uppstår. Det minskar då också de myndighetskontakter som kan bli följderna av röjandet eller problemen. Dessa minskade myndighetskontakter bör innebära en kostnadsbesparing för staten. Den är dock svår att beräkna. Någon finansiering på detta sätt är därför inte möjlig.

Vi har också undersökt om det finns något anslag med koppling till skydd och kriminalitet som normalt inte används fullt ut. Inom utgiftsområde 4 finns anslaget 1:11 Ersättning för skador på grund av brott. Under de senaste åren har anslaget inte använts fullt ut. Det är dock ett rättighetsbaserat anslag och lagändringar under senare tid kan innebära ett större utflöde än tidigare. Möjligheten att finansiera våra förslag via detta anslag är därför begränsade. Möjligen kan 3–5 miljoner kronor hämtas härifrån.

En annan möjlighet att finansiera kostnaderna är att införa en avgift för Skatteverkets ärenden om namnändring eller för beställningar av personbevis. Intäkterna från namnändringarna och beställningarna av personbevis innebär att motsvarande belopp i anslaget kan användas för att genomföra våra förslag.

De kostnader som våra förslag medför för Skatteverket är dock mycket begränsade i förhållande till Skatteverkets totala anslag. Det talar för att den verksamhet vi föreslår kan utföras inom ramen för befintliga anslag.

Bytet av beteckning från kvarskrivning till skyddad folkbokföring innebär kostnader för justeringar i informationsmaterial, beslutsmallar med mera. De kostnaderna får anses ingå i Skatteverkets ordinarie uppdrag som kan täckas med nuvarande finansiering.

13.2.3 Konsekvenser för Polismyndigheten

Vi föreslår att Skatteverket ska få biträde av Polismyndigheten vid utredning av frågor om skyddad folkbokföring, om det inte är obehövt. Redan i dag bidrar Polismyndigheten i flertalet ärenden om kvarskrivning. Polismyndigheten bidrar ofta också i ärenden om sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Vårt förslag om att skyddad folkbokföring ska kunna ges för obestämd tid ställer dock högre krav på Polismyndighetens arbete än i dag. Det kan innebära att Polismyndigheten behöver se över sina rutiner för att säkerställa kvaliteten i sitt uppgiftslämnande eller annat bistånd. Vi bedömer dock att arbetsuppgiften är så begränsad att arbetsbördan för Polismyndigheten inte kommer att öka mer än i liten utsträckning och därför inte medföra några ökade kostnader för Polismyndigheten.

13.2.4 Konsekvenser för kommuner och landsting

Socialnämnden får en ny roll som behörig att ansöka om skyddad folkbokföring för barn som får vård med stöd av LVU när syftet är att skydda barnet mot båda vårdnadshavarna. Socialnämndens arbete med respektive ärende om vård för barn är omfattande. Denna ytterligare arbetsuppgift är snarlik det arbete som redan görs och det eventuellt ytterligare arbete som krävs är begränsat. Vi bedömer därför att arbetet inte innebär någon ytterligare kostnad för kommunerna. Kommunernas skyldighet att lämna uppgifter till Skatteverket i ärenden om skyddad folkbokföring får anses ingå i kommunernas uppdrag. Det är en dessutom en begränsad arbetsuppgift och föranleder ingen särskild finansiering.

När fler får skyddad folkbokföring förenklar det också för kommuner och landsting eftersom det finns särskilda regler om betalningsansvar vid kvarskrivning som kommer att gälla för skyddad

folkbokföring. Dessa regler innebär att någon administration med fakturering mellan kommuner inte behövs.

13.2.5 Konsekvenser för alla myndigheter

Alla myndigheter påverkas av den sekretessbestämmelse vi föreslår till skydd för personer med skyddad folkbokföring. För verksamheter som redan i dag omfattas av en stark sekretess innebär den ingen större skillnad, där förutsätter vi också att det finns god kompetens i offentlighet och sekretess samt bra rutiner. Det gäller exempelvis inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. För verksamheter med svagare sekretess och, framför allt, verksamheter utan eller med begränsat sekretessskydd, innebär den starkare sekretessen att kompetens i sekretessfrågor behöver stärkas och nya rutiner införas. Det gäller bland annat för många kommunala verksamheter som exempelvis i ärenden om bygglov.

Vi bedömer i linje med Skatteverkets förslag att verket bör införa rutiner med en särskild sekretessmarkering för personer som har skyddad folkbokföring. Det kommer sannolikt att medföra kostnader för alla myndigheter som behandlar uppgifter om personer med skyddad folkbokföring. Exempelvis kan Skatteverket i dag inte avisera ut information om vilken bestämmelse en sekretessmarkering grundar sig på. Flera myndigheter har sannolikt endast möjlighet att använda sig av en typ av sekretessmarkering som inte anger vilken sekretessbestämmelse som är tillämplig. Skatteverket har inte redovisat någon kostnadsberäkning i sitt förslag. Det följer dock av OSL att en myndighet får sekretessmarkera elektroniska handlingar och att en sådan markering bland annat ska innehålla information om tillämplig sekretessbestämmelse.² Det finns ingen skyldighet att införa sekretessmarkeringar, men många myndigheter använder sig av denna möjlighet, inte minst för Skatteverkets sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Vi bedömer att det följer av nu gällande lagstiftning att myndigheterna måste ha beredskap för sekretessmarkeringar i sina it-system och som avser olika sekretessbestämmelser. Verksamheter som i dag inte har något eller ett mycket begränsat sekretessskydd kan behöva göra även andra

² 5 kap. 5 § OSL.

ändringar i sina it-system för att skydda uppgifter som med våra förslag kommer att omfattas av sekretess

De informationsutbyten som genomförs i dag mellan myndigheter bedömer vi i stort sett kan fortsätta.

Det ingår i myndigheternas ordinarie uppdrag att hantera de sekretessregler som gäller vid varje tidpunkt. Det saknas därför skäl att med anledning av våra förslag tillskjuta särskild finansiering.

13.2.6 Konsekvenser för samhället i stort

Några av våra förslag påverkar inte enbart myndigheter utan även andra aktörer i samhället. Skatteverket ska ge stöd till de olika aktörer i samhället som behandlar uppgifter om personer med skyddad folkbokföring. Det kommer att ge förutsättningar för goda rutiner och innebära en säkrare behandling av personuppgifter i samhället.

Det är viktigt att institutet skyddad folkbokföring inger förtroende hos dem som omfattas av bestämmelserna och hos de delar av samhället som kommer i kontakt med denna skyddsform. Det är också viktigt att de som hotar och förföljer uppfattar att skyddet är effektivt för den som den skyddade folkbokföringen avser att skydda. Vårt förslag att Skatteverket ska begära biträde av Polismyndigheten, om det inte är obehövligt syftar till att bidra till en hög kvalitet i beredningen av ärendena och därmed till förtroende för institutet. Detsamma gäller kodifieringen av den praxis som finns att skyddet endast ska ges om det förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt.

13.3 Sekretess för hotade och förföljda personer

13.3.1 Konsekvenser för hotade och förföljda personer

Sekretesskyddet stärks för hotade och förföljda personer genom att undantaget för beteckning på fastighet och tomträtt i 21 kap. 3 § OSL tas bort. En sådan uppgift kan därmed omfattas av sekretess enligt bestämmelsen när uppgiften är jämförbar med uppgift om bostadsadress. Problemet med att sekretesskyddet sett olika ut beroende på vilken typ av bostad en person har valt upphör där-

med. Att undantaget tas bort innebär att tryggheten ökar för en hotad och förföljd person som bor eller vill bo i egen fastighet eller fastighet upplåten med tomträtt. Sekretessregleringen kommer inte längre vara ett hinder vid val av bostad för dessa personer.

13.3.2 Konsekvenser för Lantmäteriet

För verksamhet som avser fastighetsregistret har inte 21 kap. 3 § OSL någon betydelse då folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § är tillämplig. Bestämmelsen i 21 kap. 3 § är dock tillämplig när det gäller andra delar av Lantmäteriets verksamhet. Redan i dag skyddas uppgift om adress av bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL. Rutiner måste därför finnas när det gäller verksamhet där adress registreras, exempelvis samfällighetsföreningsregistret.

Lantmäteriet får aviseringar om sekretessmarkeringar från Skatteverket för uppdatering av fastighetsregistret. En uppdatering av uppgifter från folkbokföringen sker dagligen. Alla system och register inom Lantmäteriet är inte kopplade till personnummer eller sökbara gentemot folkbokföringsdatabasen. När det gäller samfällighetsföreningsregistret har Lantmäteriet lämnat förslag till regeringen att tillämplig lag ändras så att även personnummer registreras. Registret skulle i så fall kunna uppdateras genom uppgifter från folkbokföringsdatabasen.

För personer som har skyddad folkbokföring kommer uppgiften att omfattas av ett omvänt skaderekvisit. Det torde dock vara ett mycket begränsat antal personer med skyddad folkbokföring som bor i en egen fastighet. Det är möjligt att särskilda bestämmelser om uppgiftsskyddighet behövs för ett utlämnande från fastighetsregistret av uppgifter om fastighetsbeteckning i dessa fall, se avsnitt 13.2.2 där konsekvenserna av den föreslagna bestämmelsen om sekretess för personer med skyddad folkbokföring redovisas. Avsikten är att nödvändigt informationsutbyte mellan myndigheterna ska kunna fortsätta.

En uppgift om fastighetsbeteckning blir avslöjande när den kan kopplas ihop med namn eller personnummer. När det gäller Fastighetskartan så innehåller den varken uppgift om namn eller personnummer. Ett slopande av undantaget för fastighets- och tomträttsbeteckningar innebär inte något hinder mot att redovisa

sådana beteckningar i Fastighetskartan eller andra sammanställningar där fastighetsbeteckning anges men inte namn eller personnummer. Inte heller bestämmelsen om sekretess för uppgifter om personer med skyddad folkbokföring påverkar sådana sammanställningar.

För att öka skyddet för hotade och förföljda personer kan det bli nödvändigt för Lantmäteriet att i viss utsträckning vidta systemförändringar och manuella rutiner. Kostnaderna för detta bedöms inte bli större än att de kan tas inom befintliga ramar.

13.3.3 Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten

Antalet ärenden gällande betalningsfastställelse i fast egendom, utmätning av sådan egendom och/eller exekutiv fastighetsförsäljning där svaranden eller gäldenären har skyddade personuppgifter rör sig om några enstaka per år. Konsekvenserna för Kronofogdemyndigheten torde därför bli begränsade.

För Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet gäller sekretessbestämmelsen i 34 kap. 1 § OSL. Sekretess gäller i mål eller ärenden angående utsökning och indrivning. Detta innebär att i princip all tillämpning av utsökningsbalken och annan verkställighet omfattas av bestämmelsen. När det gäller exempelvis den beskrivning och värdering av fast egendom som görs inför exekutiv försäljning är det 34 kap. 1 § OSL som är tillämplig och inte 21 kap. 3 § OSL.

Beslut och, i vissa fall, uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten undantas från sekretessen i 34 kap. 1 § OSL. I dessa fall är 21 kap. 3 § OSL tillämplig. Bestämmelsen är även tillämplig när det gäller beslut om skuldsanering och i den summariska processen. I ett beslut om exempelvis utmätning av fast egendom behöver fastighetsbeteckning finnas med. Även i andra beslut kan uppgiften behöva finnas med. För det fall sekretess gäller för uppgiften kan detta lösas genom att uppgiften anges i en bilaga till beslutet. Att ta in uppgiften i en sekretessbilaga förhindrar att uppgiften lämnas ut av misstag. Däremot hindrar det inte ett utlämnande till parter och andra som behöver uppgiften. Bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL omfattar vidare redan i dag uppgift om adress, vilket Kronofogdemyndigheten har att förhålla sig till

vid exempelvis beslut om avhysning. Samma rutiner som används när det gäller adressuppgift bör kunna användas när det gäller uppgift om fastighetsbeteckning. Vidare gäller att uppgifter inte kan hemlighållas för part annat än om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs, se avsnitt 12.2.

För personer som har skyddad folkbokföring kommer uppgiften att omfattas av ett omvänt skaderekvisit. Det torde dock vara ett mycket begränsat antal personer med skyddad folkbokföring som bor i en egen fastighet. Se avsnitt 13.2.2 där konsekvenserna av den föreslagna bestämmelsen om sekretess för personer med skyddad folkbokföring redovisas.

13.3.4 Konsekvenser för andra myndigheter

Uppgift om fastighetsbeteckning för hotade och förföljda kan även finnas hos andra myndigheter, exempelvis kommunerna. Rutiner finns redan för att hantera uppgifter som omfattas av 21 kap. 3 § OSL. Rutinerna kan behöva omarbetas för att även omfatta uppgift om fastighetsbeteckning när den är jämförbar med adress, men några större förändringar bör det inte vara fråga om.

För personer som har skyddad folkbokföring kommer uppgiften att omfattas av ett omvänt skaderekvisit. Det torde dock vara ett mycket begränsat antal personer med skyddad folkbokföring som bor i en egen fastighet. Se avsnitt 13.2.2 där konsekvenserna av den föreslagna bestämmelsen om sekretess för personer med skyddad folkbokföring redovisas.

13.3.5 Konsekvenser i övrigt

Att få tillgång till en uppgift om fastighetsbeteckning kan vara nödvändigt i flera olika sammanhang, exempelvis för en person som vill inleda en process i domstol avseende en viss fastighet. Den naturliga vägen att få information om en fastighet är genom fastighetsregistret. Förändringen i 21 kap. 3 § OSL påverkar inte möjligheten att få information från fastighetsregistret. Förändringen påverkar inte heller möjligheten att få reda på vem som äger en viss fastighet. För personer som har skyddad folkbokföring kommer

uppgiften att omfattas av ett omvänt skaderekvisit. Det torde dock vara ett mycket begränsat antal personer med skyddad folkbokföring som bor i en egen fastighet. För ett utlämnande av uppgifter om fastighetsbeteckning i dessa fall får en bedömning göras i varje enskilt fall, se avsnitt 13.2.2 där konsekvenserna av den föreslagna bestämmelsen om sekretess för personer med skyddad folkbokföring redovisas.

13.4 Särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter

13.4.1 Konsekvenser för personer med sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen

Förslagen innebär en ökad trygghet för hotade och förföljda personer i de fall en process i domstol inleds. För allmän domstol innebär förslagen att en kärke som vill inleda en process mot en svarande vars adressuppgifter är sekretessbelagda i stället kan inleda processen vid en domstol som inte styrs av svarandens hemvist. En process kan komma till stånd trots att svarandens adressuppgifter är sekretessbelagda och tidigare problem i förhållande till Europakonventionen försvinner därmed. När det gäller domstolsärenden innebär förslagen att en ansökan eller ett överklagande ska göras till en domstol som inte styrs av var personen är folkbokförd. Det samma gäller klagande i förvaltningsdomstol. Risken för att uppgiften om domstol tillsammans klagandens identitet ska avslöjas inom vilket område klaganden är bosatt försvinner därmed.

13.4.2 Konsekvenser för domstolarna

Förslaget innebär att processer som i dag är utspridda på olika domstolar i landet kommer att koncentreras till två domstolar, Stockholms tingsrätt och Förvaltningsrätten i Stockholm. Antalet processer vid dessa domstolar kommer att öka. Samtidigt kommer antalet processer vid övriga domstolar sammantaget att minska i motsvarande utsträckning. Antalet mål där svaranden eller parten har sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen torde dock vara begränsade. Det har inte varit möjligt att få fram någon statistik

över antalet mål i allmän domstol. När det gäller förvaltningsdomstolarna har vi inhämtat uppgifter rörande de tre största domstolarna. Antal mål med part med sekretess (ej migrationsmål inräknade) var vid Förvaltningsrätten i Stockholm 142 stycken år 2012, 171 stycken år 2013 och 201 stycken år 2014. Vid Förvaltningsrätten i Göteborg uppgick antalet mål till 103 stycken år 2012, 108 stycken år 2013 och 128 stycken år 2014 och för Förvaltningsrätten i Malmö 39 stycken år 2012, 37 stycken år 2013 och 31 stycken år 2014. Uppgifterna är ungefärliga då även sekretessmarkering av andra skäl än folkbokföringssekretess ingår. Mot bakgrund av det begränsade antal personer som berörs av de nya forumreglerna torde konsekvenserna för domstolarna inte vara särskilt omfattande.

13.4.3 Konsekvenser för beslutande myndigheter

För myndigheternas del kommer överklagandehänvisningarna att behöva ändras med upplysning om vart beslut i dessa fall ska överklagas. Att ändra överklagandehänvisningarna kan innebära vissa ökade kostnader då systemförändringar kan bli nödvändiga. Vi bedömer dock att kostnadsökningarna borde vara begränsade och rymmas inom ramen för nuvarande anslag.

13.5 En sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar

Våra förslag om en sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar och en föreskriftsrätt för Polismyndigheten kommer på lite sikt att ge positiva effekter för de personer som omfattas av någon av åtgärderna. Hot- och riskbedömningarna kommer att bli bättre, tydligare och mer enhetliga. Arbetet med hot- och riskbedömningar bör också kunna bli effektivare med ändamålsenliga föreskrifter och god samverkan mellan myndigheterna. Våra förslag innebär också bättre förutsättningar för att utveckla och förbättra skyddsinstitutet.

Kompetensen hos myndigheterna och andra organisationer som ingår i samverkan kommer att öka. På sikt bedömer vi att det kan innebära effektivare arbetssätt och minskade kostnader.

Polismyndigheten kommer att få ökade kostnader med anledning av förslagen. Vi bedömer att de uppgår till cirka 1 miljon kronor och att kostnaden kan finansieras inom ramen för nuvarande anslag.

Regeringen kommer årligen att få en samlad redovisning av arbetet inom samverkan. Det ger bättre förutsättningar för regeringen att styra, utveckla och effektivisera verksamheten med skydd åt personer.

Verksamheten med skydd åt personer kommer att bli tydligare, enhetligare och synligare. Det ger förutsättningar för ett ökat förtroende för skyddsåtgärderna i samhället.

14 Genomförande av våra förslag

14.1 Ikraftträdande

Förslag: Alla författningsändringar vi föreslår ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Våra förslag innebär begränsade förändringar när det gäller finge-
rade personuppgifter och förslagen bör träda kraft snarast möjligt.

De författningsändringar som förutsätter mest förberedelsearbete finns inom området skyddad folkbokföring som ersätter kvarskrivning. Våra förslag innebär att åtgärder behöver vidtas inom många myndigheter: kompetensutveckling, införande av nya rutiner och ändringar i it-system. Det kan ta lång tid innan alla ändringar har genomförts. Vi anser dock att det är viktigt att så snart som möjligt börja stärka skyddet och öka tryggheten för de personer som behöver skyddsåtgärder. Bestämmelserna bör därför träda i kraft snarast möjligt. Åtgärder inom myndigheterna får därefter vidtas efter hand. Exempelvis kan Skatteverket börja ge stöd till personer med skyddad folkbokföring direkt vid ikraftträdandet i den utsträckning som då är möjlig för att därefter utveckla sitt stöd. För alla myndigheter bör det vara möjligt att införa tillfälliga rutiner i den mån it-systemen inte hinner ändras eller andra nödvändiga åtgärder kan vidtas.

Även de förslag vi lämnar inom områdena sekretess för hotade och förföljda personer, särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter och en sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar bör träda i kraft snarast möjligt.

Alla bestämmelser vi föreslår bör träda i kraft den 1 juli 2016.

14.2 Övergångsbestämmelser

14.2.1 Fingerade personuppgifter

Förslag: För den som har medgetts fingerade personuppgifter före den 1 juli 2016 gäller 8 § lagen om fingerade personuppgifter i dess tidigare lydelse fortfarande.

Vi föreslår att Polismyndigheten ska få något större möjligheter att besluta att ett medgivande att använda fingerade personuppgifter ska upphöra. För den som medgetts fingerade personuppgifter före ikraftträdandet bör därför bestämmelsen i dess tidigare lydelse fortfarande gälla. I övrigt finns det inget behov av övergångsbestämmelser.

Vi har visat på en tänkbar författningsreglering om det bedöms lämpligt att ge fingerade personuppgifter till fler personer. Vi har dock inte lämnat något förslag i denna del. Om ändringar av detta slag genomförs behövs följande övergångsbestämmelser: Vid prövning av överklagande av ett beslut om fingerade personuppgifter enligt 1 § lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter i dess lydelse före den 1 juli 2016 ska domstolen tillämpa bestämmelserna i dess tidigare lydelse.

14.2.2 Kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring

Förslag: Den som har medgetts kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen dess lydelse före den 1 juli 2016 ska från och med den 1 juli 2016 anses ha medgetts skyddad folkbokföring.

Vid prövning av överklagande av ett beslut om kvarskrivning enligt 16 eller 17 § folkbokföringslagen i dess lydelse före den 1 juli 2016 ska domstolen tillämpa bestämmelserna i 16 och 17 §§ i dess tidigare lydelse.

Bestämmelsen i 22 kap. 2 § OSL i dess tidigare lydelse gäller fortfarande för personer som förekommer i ärenden om kvarskrivning enligt 16 eller 17 § i dess lydelse före den 1 juli 2016.

Äldre bestämmelser om sekretess gäller fortfarande för uppgifter i sådana ärenden och i sådan verksamhet där handlingarna omhändertagits för arkivering före denna tidpunkt.

Personer som har medgetts kvarskrivning med stöd av bestämmelserna i dess lydelse före den 1 juli 2016 bör från och med den 1 juli 2016 anses ha medgetts skyddad folkbokföring. Det innebär att det blir enklare för de personer som omfattas av skydden och för de myndigheter och andra organisationer som kommer i kontakt med dem. I annat fall måste samhället under en övergångstid hålla reda på två skyddsinstitut som har stora likheter: kvarskrivning och skyddad folkbokföring. Denna reglering minskar också behovet av övergångsbestämmelser i andra författningar än folkbokföringslagen vilket också underlättar tillämpningen av bestämmelserna.

De tidigare bestämmelserna ska självklart tillämpas om beslut fattas före den 1 juli 2016. För de personer som har ansökt om kvarskrivning enligt bestämmelserna i dess lydelse före den 1 juli 2016 ska, om beslut inte fattats före den 1 juli 2016, Skatteverket i stället pröva rätten till skyddad folkbokföring enligt bestämmelserna i dess lydelse från och med den 1 juli 2016. För den som har fått avslag på sin ansökan före den 1 juli 2016, men bedömer att hen kan få skyddad folkbokföring enligt de nya bestämmelserna finns det inget som hindrar att personen söker på nytt. Det bör också vara möjligt för Skatteverket att efter samråd med den sökande avvakta något med att fatta beslut till efter halvårsskiftet om verket bedömer att det är lämpligt.

Om Skatteverket prövat ett ärende om medgivande eller upphörande av kvarskrivning enligt bestämmelserna i dess lydelse före den 1 juli 2016 ska även domstolen tillämpa bestämmelserna i denna lydelse. Skälet till det är att det inte är lämpligt att domstolen tillämpar de nya bestämmelserna som första instans.

Som framgår ovan kan ärenden om kvarskrivning enligt äldre bestämmelser prövas i domstol efter överklagande även efter den 30 juni 2016. Dessa ärenden behöver ett fortsatt sekretesskydd. Bestämmelsen om sekretess i ärenden om kvarskrivning i dess tidigare lydelse ska därför fortfarande gälla för kvarvarande ärenden om kvarskrivning. Detsamma gäller alla andra ärenden om kvarskrivning som prövats genom åren. Den som medgetts kvarskrivning ska dock anses ha medgetts skyddad folkbokföring och för dem gäller bestämmelsen i dess nya lydelse.

Äldre bestämmelser om sekretess i ärenden om kvarskrivning ska fortfarande gälla också för uppgifter i sådana ärenden och i sådan verksamhet där handlingarna omhändertagits för arkivering

före denna tidpunkt. Det innebär att för gamla kvarskrivningsärenden som redan tagits om hand för arkivering gäller bestämmelsen i dess tidigare lydelse.¹

14.2.3 Övriga förslag

Bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser i övrigt.

Vi lämnar ett antal förslag om sekretess för hotade och förföljda personer, särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter och en sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar. För dessa förslag saknas det ett behov av övergångsbestämmelser. Det innebär bland annat att bestämmelsen om sekretess för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt i bestämmelsen om sekretess till skydd för hotade och förföljda personer² kommer att börja gälla utan undantag den dag bestämmelsen träder i kraft. Det medför exempelvis för ett tidigare anhängiggjort mål om utlämnande av allmän handling i kammarrätten att den nya bestämmelsen ska tillämpas i målet om det avgörs den 1 juli 2016 eller senare.

¹ För liknande resonemang se prop. 2012/13:175 Vissa frågor om behörighet för personal i hälso- och sjukvården och socialtjänsten s. 84 och 85.

² 21 kap. 3 § OSL.

15 Författningskommentar

15.1 Folkbokföringslagen (1991:481)

16 §

Vi har behandlat ändringen i *första stycket* i avsnitt 8.6.1. Ändringen innebär att kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring.

Det nya *andra stycket* är en kodifiering av den praxis som redan gäller och innebär således ingen ändring i sak. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 8.6.7. Ändringen innebär också att kontaktförbud och andra skydd som sekretessmarkering inte längre ska vara något hinder mot att ge någon skyddad folkbokföring. Vi har behandlat den ändringen i avsnitt 8.6.5 och 8.6.6. Det finns dock inte något hinder mot att registrera en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen om det kan antas att en uppgift inte får lämnas ut med stöd av folkbokföringssekretessen. Det kan bli aktuellt om en person inte vill ha skyddad folkbokföring eller om den skyddade folkbokföringen inte kan förväntas ge en tillräcklig skyddseffekt, exempelvis om skyddad folkbokföring inte kan förväntas fungera och ge effekt på grund av brister i personens möjligheter att ändra sin livsföring. I dag kombineras ofta kvarskrivning med en sekretessmarkering. Vi bedömer att en ny sekretessmarkering bör införas för personer med skyddad folkbokföring, se avsnitt 8.6.16.

Ändringen i *tredje stycket* är en följdändring till ändringen i första stycket som innebär att kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring.

16 a §

Paragrafen är ny.

Vi har behandlat ändringen i *första punkten* i avsnitt 8.6.3. Bestämmelsen kan tillämpas när en person ännu inte har utsatts för hot eller förföljelser, men det kan befaras att så kommer att ske, exempelvis om personen får ett nytt arbete inom rättsväsendet som kan medföra hot eller förföljelser eller om personen bevittnat ett brott utan att gärningsmannen är medveten om det. Med tillräcklig skyddseffekt avses detsamma som i 16 § andra stycket. Kravet på tillräcklig skyddseffekt innebär att bestämmelsen kommer att kunna tillämpas endast för ett mycket begränsat antal personer. Det krävs bland annat att personens adress eller andra uppgifter som kan bidra till att avslöja var personen bor, exempelvis medlemskap i lokala föreningar, inte kan hittas via internet eller på annat sätt. Undantagsbestämmelse kan exempelvis gälla för personer som har bott mycket kort tid på adressen och uppgiften om adress inte hunnit få spridning samt för personer som redan tidigare hanterat sina personuppgifter med mycket stor försiktighet. Bestämmelsen kombineras med folkbokföring på annan ort enligt andra punkten, se nedan.

Vi har behandlat ändringen i *andra punkten* i avsnitt 8.6.2. Bestämmelsen omfattar samma personer som omfattas av undantaget i punkten 1. Undantaget kan också användas om föräldrar och barn som tidigare inte bott tillsammans men i samband med ett beslut om skyddad folkbokföring flyttar till samma bostad. Om personen ska folkbokföras på en annan ort än den tidigare folkbokföringsorten bör det vara en ort som personen inte har någon anknytning till. En ort där personen tidigare har bott eller har ett fritidsboende bör exempelvis inte väljas. Vilken folkbokföringsort som är lämplig bör Skatteverket besluta efter samråd med den person som ska skyddas. Vi bedömer att det ofta kan vara lämpligt att folkbokföra personen i någon av de större städerna. Undantaget är inte tänkt att användas i det stora antal fall där den hotande eller förföljande personen vet var den hotade eller förföljda personen bodde vid beslutet om skyddad folkbokföring, exempelvis vid mäns våld mot kvinnor eller annat våld i nära relationer. I dessa situationer ökar inte skyddseffekten genom folkbokföring på annat ort.

17 §

Vi har behandlat ändringen i *första stycket* i avsnitt 8.6.4.

Vi har behandlat ändringen i *andra stycket* i avsnitt 8.6.14. Se också författningskommentaren till 8 § lagen om fingerade person-
uppgifter som innehåller motsvarande bestämmelse.

Det nya *tredje stycket* har vi behandlat i avsnitt 8.6.9.

17 a §

Ändringen är en följdändring till ändringen i 16 § som innebär att
kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring.

17 b §

Paragrafen är ny.

Vi har behandlat ändringen i avsnitt 8.6.11.

17 c §

Paragrafen är ny.

Vi har behandlat *första stycket* i avsnitt 8.6.10. Bestämmelsen innebär att Skatteverket ska ge personer med skyddad folkbokföring stöd av olika slag för att ge förutsättningar för skyddet att ge avsedd effekt. Det kan exempelvis göras genom att ge råd om hur personen bör agera i kontakter med myndigheter och andra samt att finnas tillgänglig för att svara på frågor som personerna kan få när de ställs inför nya situationer. Det kan exempelvis innebära att ge stöd i hur personen ska kunna få del av rättigheter och annan samhällsservice utan att säkerheten äventyras. Behovet av stöd kommer att vara som störst under det första året med skyddad folkbokföring. Andra myndigheter bör bistå Skatteverket i detta arbete inom ramen för sitt ordinarie ansvar för att samverka med andra myndigheter, som framgår av bland annat myndighetsförordningen och förvaltningslagen.

Vi har behandlat ändringen i *andra stycket* i avsnitt 8.6.12.

18 a §

Paragrafen är ny. Vi har behandlat den i avsnitt 7.6.7. Med särskilda skäl avses exempelvis att personen är eller har barn.

23 §

Vi har behandlat ändringen i avsnitt 8.6.8. Ändringen innebär en kodifiering av den praxis som finns för ansökningar inom Skatteverket och en modernisering av språket.

30 §

Tredje stycket är nytt. Vi har behandlat det i avsnitt 8.6.9. Det finns inget som hindrar att socialnämnden även beslutar om att hemlighålla barnets vistelseort.

38 §

I *första, andra och tredje stycket* har språket moderniserats.

Fjärde stycket är nytt. Vi har behandlat det i avsnitt 10.4.1. Vi har där redogjort för att gällande forumregler i vissa fall ställer till problem när en parts personuppgifter omfattas av sekretess. Problemen uppstår när domstolens behörighet styrs av var en part är folkbokförd och denna uppgift omfattas av sekretess. Uppgift om domstol tillsammans med en persons identitetsuppgifter avslöjar inom vilket område personen är folkbokförd. Forumregler som ser ut på detta sätt kan verka avskräckande för en person som vill överklaga ett beslut. Den nya regleringen innebär att ett överklagande ska göras till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Det är förhållandena när överklagandet ges in till myndigheten som är avgörande för domstolsbehörigheten. Om uppgift om klagandens folkbokföring vid denna tidpunkt är sekretessbelagd är Förvaltningsrätten i Stockholm behörig domstol. Begreppet sekretessbelagd definieras i 3 kap. 1 § OSL. Har personen en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen kan det presumeras att uppgiften om adress m.m. är sekretessbelagd.

Femte stycket är nytt. Vi har behandlat det i avsnitt 10.4.1. Där konstateras att nya forumregler inte behövs för personer med skyddad folkbokföring. Ett beslut om skyddad folkbokföring kombineras i de flesta fall med en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. För att inte bestämmelsen ska få ett vidare tillämpningsområde än nödvändigt undantas därför personer med skyddad folkbokföring från fjärde stycket.

40 §

Vi har behandlat ändringen i avsnitt 8.6.9.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.2 Lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter

1 §

För att få fingerade personuppgifter är det i dag ett krav i *första stycket* att personen riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet. Brottsligheten ska i första hand vara direkt livshotande eller syfta till svår kroppsskada eller grov frihetskränkning. Det som åsyftades när bestämmelserna infördes var brott som regleras i 3, 4 och 6 kap. brottsbalken.¹ Begreppen är hämtade från rubriker i brottsbalken: 3 kap. Om brott mot liv och hälsa samt 4 kap. Om brott mot frihet och frid. 6 kap. har rubriken Om sexualbrott. I förtydligande syfte bör det uttryckligen framgå att personen kan riskera allvarlig brottslighet även mot frid för att och få fingerade personuppgifter. Någon ändring i sak är inte avsedd. Det saknas däremot skäl att särskilt ange sexualbrott i bestämmelsen. En följd av ändringen är att den riske-

¹ Prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 143.

rade brottsligheten uttrycks på samma sätt som i förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete.²

Andra stycket är nytt. Ändringen är en kodifiering av den praxis som redan gäller och innebär således ingen ändring i sak. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 7.6.3.

Det tidigare andra stycket utgör nu det *tredje stycket*. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 7.6.5. Ändringen innebär att andra skydd än skydd av personuppgifter inte längre ska vara något hinder mot att ge någon fingerade personuppgifter. Skydd av personuppgifter kan tillgodoses på andra sätt genom skyddad folkbokföring. Ändringen innehåller också en följdändring till ändringen som innebär att kvarskrivning byter namn till skyddad folkbokföring. Se kommentaren till 16 § folkbokföringslagen.

Det *fjärde stycket* är inte en del av förslaget, utan visar endast en tänkbar författningsreglering om det bedöms lämpligt att utvidga tillämpningen av fingerade personuppgifter. Vi har behandlat frågan i avsnitt 7.6.2.

3 §

Paragrafen är ny. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 7.6.8.

8 §

Vi har behandlat ändringen i avsnitt 7.6.6. Ändringen gör det möjligt att, utöver de missbrukssituationer som omfattas av bestämmelsen i dag, upphäva beslutet om det är uppenbart att det inte längre finns något skäl för skyddet eftersom hotet upphört eller minskat i så stor utsträckning att det inte längre finns något skäl för fingerade personuppgifter. Det är angeläget att Polismyndigheten har en dialog med personen och bereder ärendet omsorgsfullt för att inte skapa problem för denne.

² 3 § förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

8 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen är en upplysningsparagraf som hänvisar till de bestämmelser om förvärv av namn och byte av personnummer som vi föreslår. Se kommentarerna till 18 a § folkbokföringslagen och bestämmelserna i namnlagen.

9 §

Första stycket innehåller första meningen av stycket i dess nuvarande lydelse.

Andra stycket utgörs av resterande delar av första stycket i dess nuvarande lydelse. Ändringen i stycket har vi behandlat i avsnitt 7.6.7.

Tredje stycket utgörs av andra stycket i dess nuvarande lydelse. Ändringen i stycket har behandlat i avsnitt 7.6.7.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.3 Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

11 kap.

8 §

Vi har behandlat ändringen i avsnitt 8.6.15.

21 kap.

3 §

Paragrafens *andra stycke* har ändrats på så sätt att undantaget från sekretess för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt har tagits bort.

Bestämmelsen gäller uppgift om bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt. En uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt kan i vissa fall anses vara en sådan jämförbar uppgift. En uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt kan därmed omfattas av sekretess när förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda. En uppgift om fastighetsbeteckning lämnar inte upplysning om var den enskilde bor om den inte kan kopplas ihop med namn eller personnummer.

Bestämmelsen gäller även för uppgift om fastighetsbeteckning som tas in i domar och beslut.

Förändringen innebär att sekretesskyddet stärks för hotade och förföljda personer och möjligheterna för dessa personer att välja hur de vill bo förbättras. Sekretesskyddet blir likartat för olika boendeformer. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 9.5.3.

3 a §

Paragrafen är ny. Vi har behandlat den i avsnitt 8.6.15. Bestämmelsen innebär att sekretesskyddet stärks betydligt för personer med skyddad folkbokföring. Sekretessen kommer därför att gälla även för uppgifter i exempelvis diariéer, beslut och domar.

Exempel på uppgifter som kan omfattas av bestämmelsen är: nyförvärvat namn, bostadsadress, uppgifter om arbetsgivare (adress, bank, clearingnummer), skola och vårdgivare, var i en myndighets verksamhet ett ärende om personen har handlagts, uppgifter om anhöriga samt personnummer.

Sekretessen kommer exempelvis att gälla i mål om laglighetsprövning av kommunala beslut eftersom den sekretess som gäller för uppgifterna i det ärende där beslutet överklagas även gäller hos domstolen.³

Av OSL följer att bolag med mera som ägs av kommuner och landsting under vissa förutsättningar ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL. Den sekretess vi föreslår kommer

³ Ulrika Geijer med flera Sekretess m.m. hos allmän förvaltningsdomstol En handbok, andra upplagan s. 69.

därmed att gälla även när kommuner och landsting bedriver verksamhet i privat form.⁴

4 §

Vi har behandlat ändringen i avsnitt 8.6.15.

4 a §

Vi har behandlat ändringen i avsnitt 8.6.15.

8 §

Vi har behandlat ändringen i avsnitt 8.6.15.

22 kap.

2 §

Ändringen är en följdändring till ändringen i 16 § folkbokföringslagen som innebär att kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring. Se kommentaren till den paragrafen.

2 a §

Paragrafen är ny. Vi har behandlat den i avsnitt 8.6.9.

43 kap.

9 §

Vi har behandlat ändringen i avsnitt 8.6.15.

⁴ 2 kap. 3 § OSL och prop. 1993/94:48 Handlingsoffentlighet hos kommunala företag s. 17 och 18.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.4 Namnlagen (1982:670)*14 §*

Andra stycket är nytt. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 7.6.7.

29 a §

Paragrafen är ny. Vi har behandlat den i avsnitt 7.6.7.

35 a §

Paragrafen är ny. Vi har behandlat den i avsnitt 7.6.7.

37 §

I *första stycket* har språket moderniserats.

Andra stycket är nytt. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1. Ändringen innebär att ett överklagande ska göras till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Se även kommentaren till 38 § folkbokföringslagen.

Tredje stycket är nytt och reglerar undantag från andra stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Fjärde stycket utgörs av det nuvarande andra stycket med en modernisering av språket.

Femte stycket utgörs av tredje stycket i dess nuvarande lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.5 Rättegångsbalken

10 kap.

1 a §

Paragrafen är ny. Vi har behandlat den i avsnitt 10.4.1. *Första stycket* reglerar forum när svarandens uppgifter omfattas av sekretess. När en svarande har sekretessmarkering och behörig domstol styrs av var svaranden har sin hemvist kan det vara svårt för en käreande att vända sig till behörig domstol och, om det blir aktuellt, lägga fram utredning om att domstolen är behörig. Detta kan leda till att en person, i konflikt med Europakonventionen, inte får sin sak prövad i domstol.

Den nya bestämmelsen ska tillämpas när en käreande vill väcka talan mot en svarande vid dennes hemvistforum och uppgiften om var svaranden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Begreppet sekretessbelagd definieras i 3 kap. 1 § OSL. Har personen en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen kan det presumeras att uppgiften om adress m.m. är sekretessbelagd. Något särskilt beslut eller annan handling som utvisar att uppgiften är sekretessbelagd bör i ett sådant fall inte krävas av käranden att hen ger in. Käranden ska med stöd av den nya bestämmelsen i stället väcka talan vid Stockholms tingsrätt.

För en svarande med fingerad identitet kommer den nya regleringen att vara tillämplig när en käreande stämmer in svaranden i den verkliga identiteten eftersom svarandens uppgifter då är sekretessmarkerade i folkbokföringsdatabasen. Är svaranden känd under den fingerade identiteten ska däremot de vanliga forumreglerna tillämpas.

Andra stycket är nytt. Vi har behandlat det i avsnitt 10.4.1. Där konstateras att nya forumregler inte behövs för personer med skyddad folkbokföring. Ett beslut om skyddad folkbokföring kombineras i de flesta fall med en sekretessmarkering i folkbokförings-

databasen. För att inte bestämmelsen i första stycket ska få ett vidare tillämpningsområde än nödvändigt undantas därför personer med skyddad folkbokföring från bestämmelsen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.6 Äktenskapsbalken

14 kap.

3 §

Andra stycket är nytt. Vi har behandlat det i avsnitt 10.4.1. Ändringen innebär att äktenskapsmål tas upp av Stockholms tingsrätt när en av makarna har hemvist här i landet och uppgift om var den maken är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Detsamma gäller om uppgifter om var båda makarna är folkbokförda är sekretessbelagda i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Rätt forum i äktenskapsmål pekar däri-genom inte ut inom vilken domkrets en make är folkbokförd när den uppgiften är sekretessbelagd.

Tredje stycket är nytt och reglerar undantag från andra stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.7 Lagen (1996:242) om domstolsärenden

2 §

Andra stycket är nytt. Ändringen föranleds av den nya forumbestämmelsen i 7 a §. I stället för de bestämmelser om behörigt

forum som finns i den materiella lagstiftningen för olika ärenden ska 7 a § tillämpas när förutsättningarna i den paragrafen är uppfyllda.

7 a §

Paragrafen är ny. *Första stycket* innebär att en ansökan eller ett överklagande ska göras till Stockholms tingsrätt i de fall rätt forum styrs av var en part är folkbokförd och denna uppgift är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Andra stycket reglerar undantag från första stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.8 Socialförsäkringsbalken

113 kap.

14 §

I *första stycket* har språket moderniserats.

Andra stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att ett beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om persons hemortskommun är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Se även kommentaren till 38 § folkbokföringslagen. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Tredje stycket är nytt och reglerar undantag från andra stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Fjärde stycket utgörs av andra stycket i dess nuvarande lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.9 Skatteförfarandelagen (2011:1244)**67 kap.***7 §*

Andra stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att ett beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om personens hemortskommun är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Se även kommentaren till 38 § folkbokföringslagen. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Tredje stycket är nytt och reglerar undantag från andra stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.10 Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring*49 §*

Andra stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att ett beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Se även kommentaren till 38 § folkbokföringslagen. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Tredje stycket är nytt och reglerar undantag från andra stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.11 Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

95 §

Andra stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att ett beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Se även kommentaren till 38 § folkbokföringslagen. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Tredje stycket är nytt och reglerar undantag från andra stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Fjärde stycket utgörs av andra stycket i dess nuvarande lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.12 Körkortslagen (1998:488)

8 kap.

3 §

I *första stycket* har språket moderniserats.

Andra stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att ett beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Tredje stycket är nytt och reglerar undantag från andra stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Fjärde stycket utgörs av andra stycket i dess nuvarande lydelse.

Femte stycket utgörs av tredje stycket i dess nuvarande lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.13 Lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse*10 §*

I *första och tredje stycket* har språket moderniserats.

Fjärde stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att ett beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Femte stycket är nytt och reglerar undantag från andra stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Sjätte stycket utgörs av fjärde stycket i dess nuvarande lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.14 Studiestödslagen (1999:1395)**6 kap.***10 §*

Andra stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att ett beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om klagandens hemortskommun är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Se även kommentaren till 38 § folkbokföringslagen. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Tredje stycket är nytt och reglerar undantag från andra stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Fjärde stycket utgörs av andra stycket i dess nuvarande lydelse.

Femte stycket utgörs av tredje stycket i dess nuvarande lydelse.
Sjätte stycket utgörs av fjärde stycket i dess nuvarande lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.15 Vapenlagen (1996:67)

10 kap.

1 §

Andra stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att ett beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Se även kommentaren till 38 § folkbokföringslagen. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Tredje stycket är nytt och reglerar undantag från andra stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Fjärde stycket utgörs av andra stycket i dess nuvarande lydelse.

Femte stycket utgörs av tredje stycket i dess nuvarande lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.16 Yrkestrafiklagen (2012:210)

6 kap.

4 §

Fjärde stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att ett beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om var

klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Femte stycket är nytt och reglerar undantag från fjärde stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Sjätte stycket utgörs av fjärde stycket i dess nuvarande lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.17 Taxitrafiklagen (2012:211)

6 kap.

3 §

Fjärde stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att ett beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Femte stycket är nytt och reglerar undantag från fjärde stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Sjätte stycket utgörs av nuvarande fjärde stycket i dess nuvarande lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.18 Lagen (1998:492) om biluthyrning

22 §

I *första* och *andra stycket* har språket moderniserats.

Tredje stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att ett beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om var

klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Fjärde stycket är nytt och reglerar undantag från tredje stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Femte stycket utgörs av tredje stycket i dess nuvarande lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.19 Lagen (2014:1020) om redovisningscentraler för taxitrafik

29 §

Tredje stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att ett beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm när uppgift om var klaganden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 10.4.1.

Fjärde stycket är nytt och reglerar undantag från tredje stycket för personer som medgetts skyddad folkbokföring.

Femte stycket utgörs av tredje stycket i dess nuvarande lydelse.

Sjätte stycket utgörs av fjärde stycket i dess nuvarande lydelse.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.20 Socialtjänstlagen (2001:453)

12 kap.

10 §

Tredje stycket andra punkten är ny. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 8.6.11. Om ett barn har medgetts skyddad folkbokföring

efter ansökan av socialnämnden upphör den skyddade folkbokföringen att gälla när vården enligt LVU upphör. Uppgiftsskyldigheten enligt denna bestämmelse innebär bland annat att socialnämnden ska informera Skatteverket när vården enligt LVU upphör, se avsnitt 8.6.9.

10 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen är en upplysningsparagraf som hänvisar till bestämmelser om socialnämndernas skyldighet att bistå i ärenden om sekretessmarkering och skyddad folkbokföring. Syftet är att bestämmelsen ska underlätta för socialnämnderna att ge stöd i dessa ärenden.

10 b §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen är en upplysningsparagraf som hänvisar till bestämmelser om socialnämndernas skyldighet att bistå i ärenden om fingerade personuppgifter samt lämna uppgifter som finns i lagen om fingerade personuppgifter. Syftet är att bestämmelsen ska underlätta för socialnämnderna att ge stöd i dessa ärenden.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.21 Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

3 och 3 b §§

Ändringarna är följdändringar till ändringen i 16 § folkbokföringslagen som innebär att kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring. Se kommentaren till 16 § folkbokföringslagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.22 Tandvårdslagen (1985:125)

5 §

Ändringen är en följdändring till ändringen i 16 § folkbokföringslagen som innebär att kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring. Se kommentaren till 16 § folkbokföringslagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.23 Lagen (2013:514) om landstingens och kommunernas kostnadsansvar för viss vård i utlandet

2 §

Ändringen är en följdändring till ändringen i 16 § folkbokföringslagen som innebär att kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring. Se kommentaren till 16 § folkbokföringslagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.24 Skollagen (2010:800)

29 kap.

6 §

Ändringen är en följdändring till ändringen i 16 § folkbokföringslagen som innebär att kvarskrivning ersätts med skyddad folkbokföring. Se kommentaren till 16 § folkbokföringslagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.25 Förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

9 a §

Paragrafen är ny. Vi har behandlat den i avsnitt 8.6.13. Skyldigheten avser både barn som är skolpliktiga när beslutet om skyddad folkbokföring fattas och barn som blir skolpliktiga under den tid som beslutet om skyddad folkbokföring gäller.

12 b §

Paragrafen är ny. Vi har behandlat den i avsnitt 8.6.17.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.26 Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

5 §

Vi har behandlat ändringen i avsnitt 8.6.15.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.27 Förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten

9 a §

Paragrafen är ny. Vi har behandlat den i avsnitt 11.2.

25 a §

Paragrafen är ny. Vi har behandlat den i avsnitt 11.2.

55 §

Andra stycket är nytt. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 11.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.28 Förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket

5 §

Andra stycket är nytt. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 11.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.29 Förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten

2 §

Paragrafen är ny. Vi har behandlat den i avsnitt 11.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

15.30 Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

6 §

Första stycket punkten tretton är ny. Vi har behandlat ändringen i avsnitt 11.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vi har behandlat ikraftträdande- och övergångsbestämmelser i kapitel 14.

Kommittédirektiv 2014:98

Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juni 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder som ger ett förstärkt skydd för hotade och förföljda personers personuppgifter.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag på hur personer som lever under hot eller förföljelse eller som i övrigt har behov av skydd kan få ett starkare skydd för sina personuppgifter i folkbokföringsregistret,
- lämna förslag på hur det kan skapas en mer sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar samt för olika skyddsåtgärder,
- lämna förslag på hur reglerna om fingerade personuppgifter kan förändras så att skyddsåtgärden kan medges i något större omfattning än i dag,
- ta ställning till om undantaget från sekretesskydd för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt bör slopas eller förändras på annat sätt,
- ta ställning till om det bör införas särskilda forumregler, dels i allmän domstol med undantag för familjemål, dels i allmän förvaltningsdomstol för situationer när en part har skyddade personuppgifter,

- ta ställning till om det finns ett behov av förändring av sekretessreglerna för att förstärka skyddet för hotade eller förföljda personers adressuppgifter som angetts i en förundersökning,
- ta ställning till om någon annan än en vårdnadshavare i vissa fall ska kunna ansöka om skyddsåtgärder för ett barn, och
- ta ställning till om det finns behov av och i övrigt kan anses lämpligt att Skatteverket, när ett barn medges kvarskrivning, lämnar underrättelse till socialnämnden i den kommun där barnet är bosatt.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar eller andra åtgärder som behövs. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

Behovet av en utredning

Varje år utsätts ett stort antal personer för våld, hot och trakasserier i sin vardag. En del av detta är våld i nära relationer och ofta handlar det då om kvinnor som riskerar att utsättas för våld och andra kränkningar av en man som de har eller har haft ett förhållande med. Den fysiska och psykiska ohälsa samt det mänskliga lidande och de inskränkningar i de drabbades frihet som det leder till kan många gånger vara både betydande och bestående. Det är en angelägen uppgift för samhället att öka tryggheten för och ge skydd till de personer som lever i ständig rädsla att utsättas för brott. Den som är utsatt för eller riskerar att bli utsatt för personförföljelse ska kunna räkna med att samhället ställer effektiva skyddsåtgärder till förfogande. En viktig del i detta är skyddet för personuppgifterna.

Uppgifter om enskilda personers namn, personnummer, adress, civilstånd och andra familjeförhållanden används av ett stort antal myndigheter i deras dagliga verksamhet. Den grundläggande insamlingen och registreringen av de personuppgifter som används i samhället sker till stor del inom folkbokföringen hos Skatteverket, varifrån uppgifterna sedan förs vidare på olika sätt. Uppgifterna i folkbokföringen används även av företag och enskilda.

De uppgifter som registreras i folkbokföringen är som huvudregel offentliga. Det finns dock vissa möjligheter att skydda personuppgifter i folkbokföringsdatabasen genom s.k. sekretessmarkering eller kvarskrivning.

Folkbokföringssekretessen regleras i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i folkbokföringen, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Om det kan antas att utlämnade uppgifter om en viss person innebär men för personen, kan en sekretessmarkering läggas in i registret. En sekretessmarkering fungerar som en varningssignal om att sekretess kan antas hindra utlämning vid en begäran om utlämnande av uppgifter. Om en sekretessmarkering inte är en tillräcklig åtgärd, finns möjlighet för Skatteverket att besluta om kvarskrivning. Kvarskrivning innebär att en person, i samband med att han eller hon byter bostadsort, fortfarande är folkbokförd på den tidigare orten. Den verkliga bostadsorten hålls därmed hemlig.

I början av 2013 hade ungefär 12 100 personer skydd för sina personuppgifter. Av dessa hade 10 100 personer en sekretessmarkering, medan 1 992 personer var såväl sekretessmarkerade som kvarskrivna. Kvarskrivning som enda åtgärd avsåg endast tre personer. Av de berörda personerna var ca 60 procent kvinnor och ca 40 procent män. Vidare kan noteras att 3 645 av personerna med sekretessmarkering var under 18 år (ca 35 procent), liksom 886 av dem som hade såväl sekretessmarkering som kvarskrivning (ca 45 procent). Skyddsåtgärderna berör således drygt 4 500 barn och ungdomar. Antalet personer som har skydd för sina personuppgifter av detta slag har ökat kraftigt under de senaste tjugo åren (år 1993 hade ca 4 700 personer skydd för sina personuppgifter).

Vid särskilt allvarliga hot kan tillstånd att använda s.k. fingerade personuppgifter lämnas. Varje år medges fingerade personuppgifter i en handfull ärenden. Ett ärende kan avse en eller flera personer. I dag lever drygt 140 personer med fingerade personuppgifter.

Sekretessen enligt 22 kap. 1 § OSL gäller även i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen, bl.a. Lantmäteriets fastighetsregister och kommunala fastighetsregister.

När det gäller förföljda personer finns sedan år 2006 en särskild sekretessbestämmelse i 21 kap. 3 § OSL enligt vilken det gäller sekretess för uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt och för vissa kontaktuppgifter, såsom telefonnummer, samt motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga. Sekretessen förutsätter att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Till skillnad från folkbokföringssekretessen gäller således bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL endast uppgifter av visst slag. Å andra sidan gäller den generellt i all offentlig verksamhet. Sekretessen gäller dock inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt eller för uppgift i aktiebolags- eller handelsregister. Regeringen har vidare föreskrivit undantag från sekretessen för ett antal ytterligare register, företrädesvis sådana som förs av Bolagsverket eller Patent- och registreringsverket.

Frågor om skydd för personuppgifter beträffande hotade och förföljda personer har övervägts vid ett flertal tillfällen under de senaste tjugo åren.¹ Systemet med skyddade personuppgifter har stegvis förbättrats men det finns fortfarande vissa brister och utrymme för förbättringar. Med ett bra skydd kan den enskilde känna sig tryggare men det kan samtidigt inte bortses ifrån att skyddet också innebär svårigheter för den enskilde. Det kan t.ex. innebära problem i kontakten med myndigheter och hälso- och sjukvård. För barn kan problematiken se annorlunda ut och ofta vara allvarligare än för vuxna eftersom skyddet kan innebära svårigheter när det gäller vårdnads- och umgängesrätt. Svårigheter för barn kan också uppkomma t.ex. i kontakten med skola och kompisar och i samband med olika föreningsaktiviteter.

Chefen för Justitiedepartementet beslutade i juni 2011 att uppdraga åt en utredare att biträda departementet med att lämna förslag i fråga om skyddade personuppgifter i syfte att bl.a. höja skyddsnivån för personer som riskerar att utsättas för brott. Uppdraget redovisades i maj 2013 genom departementspromemorian Skydd av

¹ Utredningar som behandlat skyddet för personuppgifter är bl.a. Brottsofferutredningen (SOU 1998:40), Personsäkerhetsutredningen (SOU 2002:71), Stalkningsutredningen (SOU 2008:81) och Folkbokföringsutredningen (SOU 2009:75).

personuppgifter för hotade och förföljda personer (Ds 2013:47). Utredaren lämnade förslag till vissa författningsändringar och framförde därutöver att en övergripande översyn av skyddet för personuppgifter bör göras.

Efter beredning av utredarens förslag beslutade regeringen den 6 mars 2014 propositionen Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer (prop. 2013/14:178). Riksdagen beslutade den 8 maj 2014 att anta propositionen. Lagändringarna, som träder i kraft den 1 juli 2014, innebär bl.a. förstärkt sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om kvarskrivning. I propositionen framhöll regeringen att det bör skapas en mer sammanhållen och konsekvent reglering som skyddar hotade och förföljda personers personuppgifter.

Utredningsuppdraget

En ny ordning för skyddet i folkbokföringen för hotade och förföljda personer

Det är en grundläggande princip i den svenska offentlighets- och sekretessregleringen att myndigheterna ska göra en prövning vid varje begäran om att få ut en allmän handling mot bakgrund av de förutsättningar som råder vid varje givet tillfälle, oavsett hur tidigare ansökningar har bedömts. För att tydliggöra att uppgifter kan omfattas av sekretess har det under lång tid förekommit att handlingar försetts med en s.k. hemligstämpel och elektroniskt lagrade uppgifter med en sekretessmarkering. Enligt 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen får en anteckning om hinder att lämna ut en allmän handling bara göras på en handling som omfattas av en sekretessbestämmelse. Den tillämpliga bestämmelsen ska anges i anteckningen. Kompletterande föreskrifter finns i 5 kap. 5 § första stycket OSL. En sekretessmarkering utgör ingen slutlig prövning av sekretessfrågan utan är enbart en varningssignal om att en noggrann sekretessprövning ska göras om de markerade uppgifterna begärs ut (JO 1993/94 s. 509).

En sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen utgör en indikation på att folkbokföringssekretess enligt 22 kap. 1 § OSL kan gälla för uppgifterna. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att Skatteverkets åtgärd att sekretessmarkera uppgifter i folkbok-

föringsdatabasen inte kan överklagas (RÅ 2005 ref. 12 och RÅ 2006 ref. 61).

För den som tidigare har medgetts en sekretessmarkering kan det vara svårt att presentera ett relevant beslutsunderlag för Skatteverket inför en förnyad prövning. Om personen under skyddstiden inte har utsatts för hot eller annan förföljelse, kan det antingen bero på att gärningsmannen inte längre är motiverad att begå brott mot personen eller på att skyddsåtgärderna har fungerat. Om något brott inte har anmälts till polisen, har sannolikt varken gärningsmannen eller brottsoffret haft någon fördjupad kontakt med någon rättsvårdande myndighet. Ofta tvingas Skatteverket i sådana situationer att förlita sig på det beslutsunderlag som fanns tillgängligt redan vid det förra beslutstillfället. Om skyddet tas bort kan brottsoffret ofta anse att det sker för tidigt.

Det har i olika sammanhang förordats en lagreglering av sekretessmarkeringarna, vilket man menat skulle möjliggöra överklaganden av Skatteverkets beslut att inte medge sekretessmarkering. Folkbokföringsutredningen lämnade ett förslag som innebar att enskilda skulle kunna ansöka om registrering av skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen (SOU 2009:75). Förslaget fick viss remisskritik. Utifrån de utredningar som gjorts kan det i dag inte anses vara en framkomlig väg vare sig att låta användningen av sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen bli föremål för en närmare reglering eller att införa en möjlighet till registrering av uppgift om skyddsbehov. Skälet är huvudsakligen att ingen av dessa ändringar i praktiken skulle medföra ett förbättrat skydd eftersom ingen av åtgärderna skulle vara bindande vid en prövning av utlämnande av uppgifterna.

Det finns ett behov av att överväga en ny ordning för skyddet av personuppgifter i folkbokföringen för hotade och förföljda personer. En sådan ny ordning måste vara förenlig med de grundläggande principerna för offentlighet och sekretess. Utgångspunkten ska även fortsättningsvis vara att uppgifterna i folkbokföringen ska vara offentliga. Möjligheten att sekretessmarkera uppgifter kommer också i fortsättningen att finnas kvar. Det bör samtidigt eftersträvas en möjlighet att ge skyddsbehövande personers personuppgifter ett starkare skydd än det som finns i dag. Vilka förutsättningarna ska vara för att få ett sådant högre skydd blir då nödvändiga att definiera. Vidare måste förslaget utformas så att rättssäker-

heten tillgodoses. En enskild person som nekats det starkare skyddet bör därför kunna få saken prövad i domstol.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur personer som lever under hot eller förföljelse eller som i övrigt har behov av skydd kan få ett starkare skydd för sina personuppgifter i folkbokföringsregistret,
- lämna förslag på vilka förutsättningarna ska vara för att omfattas av det starkare skyddet,
- ta ställning till vem som för ett barns räkning ska få ansöka om det starkare skyddet när hotet kommer från den ena vårdnadshavaren,
- lämna förslag på lämplig giltighetstid för ett sådant skydd,
- lämna förslag på hur den enskilde ska informeras om att en skyddsperiod närmar sig sitt slut samt i övrigt lämna de förslag som anses behövas för en rättssäker ny ordning,
- särskilt beakta de förslag till utgångspunkter för en ny ordning för skyddad folkbokföring som lämnats i Ds 2013:47 samt att förslagen ska vara praktiskt genomförbara i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet,
- analysera hur den föreslagna ordningen förhåller sig till gällande offentlighets- och sekretesslagstiftning och allmänna förvaltningsrättsliga och förvaltningsprocessrättsliga principer,
- analysera hur uppgifter med det starkare skyddet i folkbokföringen kommer att vara skyddade när de överförs till andra myndigheter, genom maskinell avisering eller på annat sätt, och hur den nya ordningen kommer att förhålla sig till 21 kap. 3 § OSL, och
- ta ställning till om förslaget bör medföra någon ändring i reglerna om kvarskrivning.

En sammanhållen ordning för bedömningar och skyddsåtgärder

Hot- eller riskbedömningen och en bedömning av behovet av just den åtgärd som är aktuell görs av olika myndigheter. För sekretessmarkering och kvarskrivning är det en uppgift för Skatteverket, för fingerade personuppgifter främst en polisiär bedömning. Motsvarande bedömningar görs också i fråga om andra skyddsåtgärder, t.ex. i det personsäkerhetsarbete som polisen ansvarar för, kontaktförbud som beslutas av åklagare samt skyddat boende och andra åtgärder som faller inom socialtjänstens verksamhet. Ingen myndighet har i dag ett övergripande ansvar eller möjlighet att göra en helhetsbedömning i fråga om de skyddsåtgärder som kan behövas. Även om det förekommer formaliserade eller informella kontakter mellan myndigheterna är ansvaret för bedömningen och beslutsfattandet uppdelat. Bristen är särskilt påtaglig när en förutsättning för en viss åtgärd är att andra åtgärder, som någon annan myndighet ansvarar för, måste konstateras vara otillräckliga. Exempelvis får Rikspolisstyrelsen inte medge användande av fingerade personuppgifter om den enskilde kan ges tillräckligt skydd genom kvarskrivning som beslutas av Skatteverket. Kvarskrivning i sin tur får endast medges om den enskildes behov av skydd inte kan tillgodoses genom t.ex. kontaktförbud som beslutas av åklagare. Detta innebär en risk för skiftande och emellanåt oförenliga bedömningar av frågor om skyddsbehov och skyddsåtgärder beträffande samma person och samma hot. Förutom att detta kan hämma skyddsåtgärdernas effektivitet, kan de skiftande bedömningarna vara svårbegripliga för den enskilde. För en person som lever under hot kan dessutom den sammantagna handläggningstiden upplevas som alltför lång.

Utredaren ska därför

- göra en översyn av hanteringen av och handläggningstiderna för de olika skyddsåtgärderna hos Skatteverket, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och socialnämnderna, och
- lämna förslag på hur det kan skapas en mer sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar samt för olika skyddsåtgärder.

Fingerade personuppgifter bör kunna medges i större utsträckning än i dag

Det mest ingripande skyddet i form av fingerade personuppgifter är förbehållet personer som riskerar att bli utsatta för särskilt allvarlig brottslighet som riktas mot personens liv, hälsa eller frihet. Skyddet består i ett medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga och reglerna om detta finns i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Ett medgivande får inte lämnas om personen kan ges tillräckligt skydd genom kvarskrivning eller på annat sätt. De fingerade uppgifterna kan inte bara avse namn och personnummer utan vilken personuppgift som helst. Dock bör inte fler uppgifter än nödvändigt fingeras. Skyddsåtgärden har inte ansetts lämplig för den som har gemensamma barn med en gärningsman om gärningsmannen har umgängesrätt med barnet. Detta synsätt har emellertid kritiserats av bl.a. Barnombudsmannen.

Problemen för dem som har skyddade personuppgifter innefattar frågor av psykisk, social och ekonomisk natur. Kvarskrivning anses av många medföra de mest långtgående konsekvenserna, eftersom hotbilden och det som har föregått beslutet om skydd i de flesta fall har varit värre än för dem som medges sekretessmarkering. Samtidigt ger kvarskrivning inte ett lika bra skydd som fingerade personuppgifter utan brottsoffret tvingas fortfarande aktivt att gömma sig. Staltningsutredningen gjorde bedömningen att det därför bör vara möjligt att medge fingerade personuppgifter i större utsträckning än i dag och då även om kvarskrivning eller andra åtgärder i och för sig bedöms vara tillräckliga för att uppfylla skyddsbehovet (SOU 2008:81 s. 246–249). Förslaget har inte lett till lagstiftning. Det bedöms att det krävs ytterligare översyn.

Utredaren ska därför

- undersöka vilka förhållanden som medför att fingerade personuppgifter fungerar bra i praktiken för såväl den hotade personen som hans eller hennes familjemedlemmar som också omfattas av åtgärden,
- med beaktande av de förslag till utgångspunkter som lämnats i Ds 2013:47 lämna förslag på hur reglerna om fingerade person-

uppgifter kan förändras så att skyddsåtgärden kan medges i något större omfattning än i dag,

- analysera hur skyddsåtgärden kan kombineras med vårdnads- och umgängesrätt och, om det inte är möjligt, vad som bör ges företräde, och
- ta ställning till om förslaget bör medföra någon ändring i reglerna om kvarskrivning.

En översyn av undantaget i den generella sekretessbestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt

Eftersom en uppgift om fastighetsbeteckning kan avslöja var den enskilde bor är fastighets- och tomträttsbeteckningar i princip att jämställa med adressuppgifter. I och med undantaget i 21 kap. 3 § andra stycket OSL omfattas sådana beteckningar i dag emellertid inte av den generella sekretessbestämmelsen till skydd för hotade och förföljda personer. Det innebär att det finns möjlighet att spåra var en fastighets- eller tomträttsinnehavare bor även om han eller hon har skyddade personuppgifter. Den som vill skydda sig mot detta har därmed inte möjlighet att fritt välja hur han eller hon ska bo. Undantaget för fastighets- och tomträttsbeteckningar bör inte vara mer långtgående än nödvändigt och det finns därför behov av en översyn.

Såväl Stalkningsutredningen som utredaren i Ds 2013:47 gjorde bedömningen att ett slopande av undantaget för fastighets- och tomträttsbeteckningar i 21 kap. 3 § OSL skulle innebära ett ökat skydd för förföljda personer. Samtidigt gjorde de bedömningen att en sådan förändring inte skulle innebära någon försämring av möjligheterna att komma i kontakt med ägare eller rättighetshavare till fastigheter när det finns legitima skäl. Lantmäteriet och Kronofogdemyndigheten ifrågasatte i sina remissvar på departementspromemorian dessa bedömningar.

Uppgifter om fastighets- och tomträttsbeteckningar kommer rimligen också i framtiden att behöva vara offentliga i olika avseenden i vissa myndigheters verksamhet trots att innehavaren kan ha ett skyddsbehov. Behovet av att även i fortsättningen låta uppgifterna vara offentliga i olika sammanhang innebär vidare att det

kan ifrågasättas i vilken utsträckning en ändring skulle medföra något egentligt ökat skydd.

Den generella sekretessbestämmelsen till skydd för hotade och förföljda personer har varit i kraft i närmare åtta år. Det finns numera erfarenheter från lagens tillämpning som kan tas till vara för att bedöma om den aktuella undantagsbestämmelsen bör slopas eller förändras på annat sätt och vilka konsekvenser det i så fall skulle innebära.

Utredaren ska därför

- undersöka hur de myndigheter och andra offentliga organ som behandlar fastighets- och tomrättsbeteckningar får kännedom om personers skyddsbehov och hur uppgifterna därefter hanteras,
- lämna förslag på hur eventuella brister i hanteringen hos dessa myndigheter och andra offentliga organ kan åtgärdas,
- analysera om ett slopande av undantaget i 21 kap. 3 § andra stycket OSL skulle innebära ett ökat skydd för förföljda personer, dels utifrån reglerna i OSL, dels utifrån förutsättningarna för att hos de myndigheter som hanterar uppgifter om beteckning på fastighet eller tomträtt i praktiken upprätthålla ett sekretesskydd för uppgifterna,
- ta ställning till om undantaget i 21 kap. 3 § andra stycket OSL bör slopas eller förändras på annat sätt, och
- analysera i vilken utsträckning en sådan förändring skulle innebära att myndigheters användning av fastighets- och tomrättsbeteckningar försvåras.

En översyn av vissa processrättsliga forumregler

Det kan råda diskrepans mellan processrättsliga regler om forum och olika sekretessintressen. Det gäller bestämmelser där forumfrågan styrs av den plats där den som talan riktas mot är folkbokförd, vilket är huvudregeln i tvistemål och en möjlighet i brottmål. För mål i förvaltningsdomstolar har vissa specialförfattningar forumregler som knyter an till var personen är folkbokförd. Det gäller t.ex. skattemål, socialförsäkringsmål, körkortsmål och mål om arbetslöshetsförsäkring. Samtidigt kan det finnas skäl att hemlig-

hålla folkbokföringsorten och forumreglerna skulle kunna bidra till att avslöja var en hotad eller förföljd person är bosatt. Frågan har uppmärksammats tidigare vid flera tillfällen. Med anledning av förslag om särskilda forumregler i mål där ena parten har fått sekretessmarkering, kvarskrivning eller fingerade personuppgifter som Brottsofferutredningen hade lämnat (SOU 1998:40) uttalade regeringen att frågan borde utredas särskilt (prop. 2000/01:79 s. 52–55). Uppdraget gick till Personsäkerhetsutredningen som i sitt slutbetänkande föreslog vissa särskilda forumregler för situationer då part eller annan har skyddade personuppgifter (SOU 2004:1 s. 196–202). Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning. Det bedöms att det krävs ytterligare översyn. Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 2014:84 En utvärdering av 2006 års vårdnadsreform) som bl.a. ska behandla frågan om det behöver införas särskilda forumregler i föräldralken för situationer när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter. Det finns skäl att utreda behovet av särskilt forum även när det gäller andra måltyper när en part har skyddade personuppgifter.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det bör införas särskilda forumregler, dels i allmän domstol med undantag för familjemål, dels i allmän förvaltningsdomstol för situationer när en part har skyddade personuppgifter och nuvarande forumregler knyter an till var personen är folkbokförd.

En översyn av möjligheten att sekretessbelägga adressuppgifter som tagits in i en förundersökning

Justitiekanslern har identifierat brister i skyddet för den som har en sekretessmarkering i folkbokföringen när adressen ska hanteras av andra myndigheter (se beslut den 24 mars 2005 i ärende 1377-04-40). En sådan brist är att om adressen – trots att det finns möjlighet att inte uttryckligen ange den i en förundersökning – ändå råkar nämnas där blir den offentlig hos åklagaren i och med att åtal väcks. De undantag från principen om offentlighet som görs i 35 kap. 6 och 7 §§ OSL synes inte vara avsedda för sådana uppgifter. Som en brist av samma art påtalade Justitiekanslern att adressen blir offentlig en gång för alla hos domstolarna om den

lämnas dit av åklagaren. Sedan Justitiekanslerns beslut har den generella regeln om sekretess för förföljda personers adressuppgifter m.m. i 21 kap. 3 § OSL införts. Det bör utredas om det, för att uppnå ett förstärkt skydd, finns ett behov av förändring av reglerna för att förföljda personers adressuppgifter som angetts i en förundersökning ska kunna skyddas.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna som finns i dag för att sekretessbelägga adressuppgifter som tagits in i en förundersökning, dels hos åklagare i och med att åtal väcks, dels hos domstol om adressuppgiften lämnas dit av åklagare, och
- ta ställning till om det finns ett behov av förändring av sekretessreglerna för att förstärka skyddet för hotade eller förföljda personers adressuppgifter som angetts i en förundersökning.

Möjlighet för någon annan än vårdnadshavare att ansöka om skyddsåtgärder för barn

Skyddsåtgärder kan omfatta både sökanden och familjemedlemmar som bor tillsammans med honom eller henne. Familjemedlemmarna är ofta barn eller ungdomar under 18 år. I dag får en vårdnadshavare ensam ansöka om kvarskrivning eller fingerade personuppgifter för en underårig om åtgärden avser skydd mot den andra vårdnadshavaren. Motsvarande gäller enligt Skatteverkets handläggningsrutiner för sekretessmarkeringar. Det är alltså den vedertagna ordningen i dessa sammanhang.

Dagens regler bygger på att någon vårdnadshavare tar initiativ till skyddsåtgärden genom en ansökan för barnets räkning. De är däremot inte utformade för en situation där en underårig, men inte någon vårdnadshavare, behöver skydd eller när skyddet behövs i förhållande till båda vårdnadshavarna, exempelvis vid s.k. hedersrelaterad brottslighet. Någon uttrycklig möjlighet för någon annan än en vårdnadshavare att ansöka om kvarskrivning eller fingerade personuppgifter för ett barn finns inte. De möjligheter som står till buds genom förordnande av särskild vårdnadshavare enligt 6 kap. 7 § föräldrabalken eller inom ramen för åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) för-

utsätter ingripande förändringar av vårdnadsansvaret eller barnets levnadssituation.

I praktiken förutsätter kvarskrivning eller fingerade personuppgifter i de fall som nu är aktuella att den underårige vistas någon annanstans än hos vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna. Det kan dock finnas situationer där skyddsåtgärder bör kunna vidtas utan att detta kräver förordnande av en särskild vårdnadshavare eller LVU-åtgärder. Det finns därför anledning att överväga om någon annan än en vårdnadshavare under vissa förhållanden bör ges en uttrycklig rätt att ansöka om kvarskrivning och fingerade personuppgifter för någon som är under 18 år.

Utredaren ska därför

- utifrån en avvägning i förhållande till vårdnadshavarens ansvar enligt 6 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken ta ställning till om någon annan än en vårdnadshavare ska kunna ansöka om skyddsåtgärder för ett barn.

Ska Skatteverket, när ett barn medges kvarskrivning, underrätta socialnämnden i den kommun där barnet är bosatt?

Ett barn som har skydd för sina personuppgifter lever i många fall under pressande förhållanden och kan ha varit med om traumatiska händelser. Det kan därför vara av vikt att socialnämnden får kännedom om förhållandena för att vid behov kunna bistå barnet och hans eller hennes närstående. Från den 1 juli 2014 ska socialnämnden underrättas om att en sekretessmarkering avseende ett barn har förts in i folkbokföringsdatabasen.

I Ds 2013:47 föreslogs att Skatteverket även ska underrätta socialnämnden i den kommun där barnet faktiskt är bosatt om barnet medges kvarskrivning. Ett beslut om kvarskrivning kan innebära att det finns ett konkret behov av hjälp och stöd från socialnämnden. En skyldighet för Skatteverket att underrätta socialnämnden skulle kunna säkerställa att inga barn förbises. Mot detta måste emellertid ställas att en sådan skyldighet skulle innebära att vissa av de uppgifter som annars endast är kända för Skatteverket om den enskildes faktiska vistelseort ska lämnas till socialtjänsten där. När det gäller uppgifter om den faktiska vistelseorten vid kvarskrivning skulle konsekvenserna kunna bli betydande om de skulle

bli offentliga, även om själva adressen fortfarande hölls hemlig. Även med ett förhållandevis starkt sekretesskydd innebär varje ytterligare led i hanteringen av en uppgift en risk för att den kan utlämnas av misstag. Det bör därför utredas om det finns ett behov av att socialnämnden i boendekommunen informeras om Skatteverkets kvarskrivningsbeslut. Endast om ett sådant behov finns och det även i övrigt bedöms lämpligt bör Skatteverket lämna information om kvarskrivna barn till socialnämnden i den kommun där barnet faktiskt är bosatt.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns behov av och i övrigt kan anses lämpligt att Skatteverket, när ett barn medges kvarskrivning, lämnar underrättelse till socialnämnden i den kommun där barnet är bosatt.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från Skatteverket, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten samt andra myndigheter och organisationer som kan vara berörda av de olika sakfrågorna. I den utsträckning som utredaren finner det behövt ska samråd även ske med utredningen som ska utvärdera 2006 års vårdnadsreform (dir. 2014:84), Utredningen om tvångsvård för barn och unga (dir. 2012:79) samt andra kommittéer och utredare med närliggande frågeställningar.

I uppdraget ingår att lämna fullständiga författningsförslag utifrån de överväganden som görs. Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

När det gäller föreslagna förändringar i reglerna om fingerade personuppgifter måste en noggrann konsekvensanalys göras utifrån att ett beslut om sådant skydd i praktiken är en permanent åtgärd som kräver fortlöpande insatser av olika slag.

Om utredaren bedömer att undantaget i 21 kap. 3 § andra stycket OSL bör slopas eller förändras på annat sätt ska konsekvenserna för de parter som har ett berättigat intresse att komma i kontakt med fastighets- och tomträttshavare analyseras. Utredaren ska i denna

del särskilt samråda med Kronofogdemyndigheten och Lantmäteriet.

Utredaren ska, med beaktande av FN:s konvention om barnets rättigheter, redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas får för barn.

Utredaren ska även i övrigt bedöma de kostnader och konsekvenser som förslaget kan komma att medföra. Om förslaget förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Vägar till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. [50]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m. [12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? [27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. [30]
Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. [34]
Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. [48]
The Welfare State and Economic Performance. [53]
Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. [62]
Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. [68]
Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. [69]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. [23]
En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]
Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
Myndighetsdatalag. [39]
Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. [40]
Ny patentlag. [41]
Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. [47]
Nya regler för revisorer och revision. [49]
Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
Tillsyn över polisen och Kriminalvården. [57]
Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
- ### Kulturdepartementet
- Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]
En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]
Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]
En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]
Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]
En förvaltning som håller ihop. [66]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktdirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]
Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. [44]

Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]
Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]
En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]
SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]