

Förmedling av post till personer med skydd i folkbokföringen, SOU 2025:90

Fi2025/01631

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

Skatteverket avstyrker dock att förmedlingsmyndigheten, efter samtycke, ska kunna genomföra riktade kontroller som innebär övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden.

Verket lämnar även i övrigt vissa synpunkter och förslag till ändringar och förtydliganden.

Om lagförslagen genomförs beräknas kostnaderna för Skatteverket uppgå till ca 63 miljoner kronor årligen avseende personal och posthantering, upp till 3 miljoner kronor i engångskostnad för systemutveckling samt en kostnad för kontrollbefogenheterna på ca 3,5 miljoner kronor under de första fyra åren och därefter en kostnad på ca 2 miljoner kronor årligen.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Förmedlingen av postförsändelser ska omfatta brev; definitioner (avsnitt 10.5)

Skatteverket föreslår att bestämmelsen i 3 § lagen om förmedling av vissa postförsändelser kompletteras enligt följande.

3 § I denna lag betyder

brev: en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg,

förmedling av postförsändelser: verksamhet som syftar till att den slutliga mottagaren ska kunna ta emot postförsändelser utan att röja sina adressuppgifter för obehöriga,

förmedlingsmyndighet: en sådan myndighet som ska tillhandahålla förmedling enligt 4 §,

postförsändelse: en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster,

posttjänst: insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning,

postverksamhet: regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning,

ursprunglig avsändare: den fysiska eller juridiska person som skickar en postförsändelse med syfte att den ska förmedlas,

slutlig mottagare: den fysiska person som den ursprungliga avsändaren avser att postförsändelsen ska förmedlas till.

Utredningen har bedömt att avgränsningen av vilka försändelser som får omfattas av förmedlingen ska utgå från definitionerna i 1 kap. 2 § postlagen (2010:1045). Enligt lydelsen i den bestämmelsen är dock definitionerna begränsade till den lagen. Då förmedlingsverksamheten inte omfattas av postlagen och förslaget till lag om förmedling av vissa postförsändelser saknar definitioner av centrala begrepp för förmedlingens verksamhet, bör ovan redogjorda definitioner läggas till.

Definitionen av brev i postlagen omfattar även öppna försändelser som vykort och brevkort. Eftersom förmedling av postförsändelser enligt den föreslagna lagen inte ska omfatta försändelser som saknar omslag, är det lämpligt att definitionen av brev i denna lag inte omfattar sådana öppna försändelser.

För att postförsändelser ska kunna förmedlas är det en nödvändighet att den slutliga mottagarens adressuppgifter röjs för verksamhetens personal. Det är därför lämpligt att definitionen av förmedling av postförsändelser kompletteras enligt ovan förslag.

2.2 Kontroll av postförsändelser (avsnitt 10.8 och 12.2)

Skatteverket avstyrker förslaget i 7 § tredje stycket lagen om förmedling av vissa postförsändelser om att myndigheten, efter samtycke, ska kunna genomföra riktade kontroller som innebär övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden.

Med hänsyn till de stora volymer av postförsändelser som hanteras manuellt saknas reella möjligheter att i det löpande postflödet sortera ut försändelser till

enstaka mottagare för att genomföra utökade kontroller på dessa. Förslaget bedöms alltså som orealistiskt att genomföra i praktiken. Detta innebär att det inte heller finns ett behov av att upprätta ett register över lämnade samtycken.

Skatteverket vill även, med anledning av att det i motiven uttrycks att Skatteverket får genomföra kontroller för att säkerställa att försändelser som bryter mot säkerhetskraven inte förmedlas, understryka att verket inte kan garantera att samtliga sådana försändelser kan komma att upptäckas oaktat genomförda kontroller.

2.3 Kontroll av postförsändelser med hundförare (avsnitt 10.8)

Skatteverket efterfrågar ett klargörande avseende om den föreslagna befogenheten att genomföra kontroller kan anses omfatta genomsökning av postförsändelser med hundförare för att lokalisera narkotika.

Postförmedlingsverksamhetens uppdrag avser att förmedla post på ett säkert sätt till slutliga mottagare som lever med skydd av sina personuppgifter. Det är inte fråga om en brottsbeivrande verksamhet. Kontroll av försändelser bör som utgångspunkt göras utifrån ett säkerhetsperspektiv.

Enligt utredningen kan förmedlingsmyndigheten ta in hundförare för att genomsöka försändelser så att de inte innehåller narkotika. Detta framstår som en rent brottsbeivrande åtgärd, och bör i sådant fall anses ankomma på Polismyndigheten att besluta om samt genomföra. För förmedlingsmyndighetens del bör det endast komma i fråga att underrätta Polismyndigheten om misstänkta försändelser, inte att genomföra en sådan genomsökning av en försändelse som uttalat syftar till att upptäcka narkotikabrott, då myndigheten inte getts i uppdrag att beivra sådana brott. Med hänsyn till uttalandena i utredningen behöver denna fråga klargöras under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2.4 Hantering av försändelser som inte kan förmedlas (avsnitt 10.11)

Skatteverket efterfrågar ett klargörande angående fortsatt hantering av postförsändelser som inte hanterats av Polismyndigheten inom 14 dagar från ankomst till förmedlingsmyndigheten.

I motiven (s. 168) anges att om Polismyndigheten efter bedömning inte tar försändelsen i beslag eller hanterar den på annat sätt, får förmedlingsmyndigheten göra en ny bedömning av om den ska förmedlas eller

skickas tillbaka till avsändaren. Det framgår dock inte vilken åtgärd som förmedlingsmyndigheten är tänkt att vidta för det fall att Polismyndigheten av något skäl inte har hanterat försändelsen alls inom den utsatta fristen om 14 dagar. Utifrån den föreslagna laglydelsen är Skatteverkets uppfattning, för det fall att misstanke kvarstår om att försändelsen kan orsaka skada på person eller egendom eller på annat sätt utgör ett led i en brottslig gärning, att försändelsen ändå ska skickas tillbaka till den ursprungliga avsändaren. En sådan hantering framstår dock inte som ändamålsenlig, varför frågan lämpligen bör klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2.5 Allmänna handlingar, sekretess och diarieföring (avsnitt 11.1 och 12.2)

2.5.1 Allmän handling

Skatteverket efterfrågar att tillämpningen av 2 kap. 14 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen, nedan TF, inom förmedlingsmyndighetens verksamhet klargörs ytterligare i den fortsatta lagstiftningsprocessen då rättsläget framstår som oklart enligt nedan.

Utredningen har bedömt att sådana postförsändelser som är under befordran inom förmedlingsverksamheten inte är att anse som allmänna handlingar då de omfattas av det undantag som följer av i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF.

När det gäller postförsändelser som hålls kvar i avvaktan på Polismyndighetens hantering eller som ska skickas till Post- och telestyrelsen har utredningen bedömt att de inte omfattas av nämnda undantag. Sådana försändelser är därför enligt utredningens bedömning att betrakta som allmänna handlingar. Denna bedömning har utgått från uttalanden i förarbeten och praxis där det framgår att försändelser som hålls kvar av vårdmyndigheter av skilda slag inte omfattas av undantaget i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF. Rättsfallet HFD 2019 ref. 29 avsåg dessutom en situation där myndigheten öppnade försändelsen och granskade innehållet.

Förmedlingsmyndigheten är inte en sådan vårdmyndighet som avses i förarbetena, och har enligt lagförslaget inte rätt att varken öppna försändelserna eller granska dess innehåll. Varken förarbeten eller praxis ger därför en otvetydig vägledning när det gäller den verksamhet som kommer att bedrivas av förmedlingsmyndigheten. Det är möjligt att försändelserna skulle kunna anses som endast under befordran hos förmedlingsmyndigheten på det sätt som avses i 2 kap. 14 § första stycket 1 TF, detta även oavsett att mottagaren ändras från den slutliga mottagaren till Polismyndigheten eller Post- och telestyrelsen. I sådant fall skulle även dessa försändelser alltjämt

anses vara under befordran på sådant sätt att de omfattas av det undantag som följer av 2 kap. 14 § första stycket 1 TF och därmed inte anses utgöra allmänna handlingar.

Denna oklarhet har bäring på frågan om uppgifter om försändelserna ska diarieföras av förmedlingsmyndigheten, varför det är angeläget med ett klargörande.

2.5.2 Diarieföring

Om sådana försändelser som avses under ovan avsnitt 2.5.1 enligt lagstiftarens mening är att betrakta som allmänna handlingar, efterfrågar Skatteverket även ett klargörande avseende om de kan anses omfattas av undantag från skyldigheten att registrera handlingen.

Utredningen har redogjort för de registrerings- och diarieföringsåtgärder som utredningen bedömer att förmedlingsmyndigheten kommer behöva utföra avseende försändelser som anses vara allmänna handlingar.

Av 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), nedan OSL, framgår att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, om inte något annat följer av bestämmelsens andra-fjärde stycke.

Enligt 5 kap. 1 § fjärde stycket OSL behöver en allmän handling varken registreras eller hållas ordnad, om det är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet.

I förarbetena till den tidigare bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) nämns som exempel på handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet pressklipp, cirkulär, reklamtryck, statistiska meddelanden och kopior av andra myndigheters yttranden. Visserligen kan de handlingar som kommer att hanteras inom förmedlingsverksamheten knappast hänföras till någon av de kategorier av handlingar som lagstiftaren räknar upp, men exemplen är inte avsedda att utgöra en uttömmande uppräkningslista över de handlingar som omfattas av undantaget. Istället uttalas där ”Vilka handlingar [...] som kan sägas vara av ringa betydelse måste givetvis avgöras från fall till fall” (prop. 1979/80:2 s. 356 f).

Handlingar som kvarhålls eller överlämnas kan förvisso sägas ha betydelse för förmedlingsverksamheten på så sätt att de ingår i den myndighetens uppdrag att i vissa fall kvarhålla eller överlämna handlingar. Det kan dock noteras att dessa handlingar inte härrör från förmedlingsmyndighetens verksamhet och

bildar därför enligt Skatteverket mening inte arkiv hos den myndigheten. Vad handlingarna rör är enligt Skatteverket vidare ointressant för förmedlingsmyndigheten. Handlingarnas informationsinnehåll, vilket förmedlingsmyndigheten helt saknar befogenhet att ta del av, har därmed inte ens en ringa betydelse för förmedlingsmyndighetens verksamhet.

Det är därför Skatteverkets bedömning att, i den mån de handlingar som enligt utredningen är att betrakta som allmänna handlingar, det måste kunna anses uppenbart att dessa handlingar är av ringa betydelse för förmedlingsmyndighetens verksamhet i den mening som avses i 5 kap. 1 § fjärde stycket OSL. Det undantag från registrering som följer av 5 kap. 1 § fjärde stycket OSL bör därför enligt Skatteverket anses vara tillämpligt.

Det är angeläget att denna fråga klagörs i den fortsatta lagstiftningsprocessen.

2.6 Förslag till sekretessbrytande bestämmelser inom folkbokföringsverksamheten (avsnitt 11.4)

Skatteverket föreslår att den föreslagna bestämmelsen i 22 kap. 3 a § OSL justeras enligt följande.

Sekretessen enligt 2 § hindrar inte att uppgift lämnas till den myndighet som tillhandahåller förmedling av postförsändelser enligt lagen (2026:000) om förmedling av vissa postförsändelser.

För det fall lagstiftaren anser att bestämmelsen ska införas enligt utredningens förslag, efterfrågar Skatteverket ett klagörande kring varför förmedlingsmyndigheten inte skulle kunna ta del av uppgifter från folkbokföringsverksamheten under samma förutsättningar som samtliga andra myndigheter när det gäller enskilda med sekretessmarkering.

Uppgifter inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet är enligt 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL sekretessreglerade med ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Detta innebär att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållande om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Det föreligger således här en stark presumtion för offentlighet avseende sådana uppgifter.

De personer som har en sekretessmarkering i folkbokföringen omfattas av den föreslagna postförmedlingsverksamheten. En sekretessmarkering är en administrativ åtgärd – en varningssignal – som indikerar ett behov av att göra

en noggrann skade- eller menprövning när någon begär att få del av en sådan uppgift. En sådan markering har alltså ingen egen självständig betydelse.

Skatteverket ser inte att det skulle föreligga sådan särskild anledning som skulle innebära att det kan antas att den enskilde eller dennes närstående kan komma att lida men om uppgift om dennes folkbokföringsadress röjs för förmedlingsverksamheten. Sådana uppgifter bör därför kunna lämnas från folkbokföringsverksamheten till förmedlingsverksamheten utan stöd av en sekretessbrytande bestämmelse, på samma sätt som dessa uppgifter tillsammans med uppgift om sekretessmarkering aviseras till andra myndigheter via Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter (Navet). Detta då det i dessa fall är fråga om en klart avgränsad informationstyp, det är klart vilken myndighet som är mottagare av uppgifterna och även för vilket ändamål dessa uppgifter begärs ut (se prop. 1979/80:2 s. 81). Uppgifter kommer även efter ett utlämnande till förmedlingsverksamheten att omfattas av en sekretessreglering med ett omvänt skaderekvisit och, i fråga om särskild postförsändelse, av absolut sekretess.

Mot denna bakgrund saknas det behov av att införa en sekretessbrytande bestämmelse som avser enskilda med sekretessmarkering i folkbokföringen. Den föreslagna bestämmelsen bör därmed utformas så att den endast omfattar uppgifter om enskilda med skyddad folkbokföring.

2.7 Behandlingen av personuppgifter – den registrerades rättigheter (avsnitt 12)

Personuppgiftsbehandlingen inom förmedlingsverksamheten kommer att vara reglerad genom de bestämmelser som följer av EU:s dataskyddsförordning, lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Utredningen behandlar inget om den registrerades rättigheter enligt EU:s dataskyddsförordning (artiklarna 16-21) i förhållande till förmedlingsmyndighetens verksamhet eller frågan om eventuella inskränkningar av registrerades rättigheter enligt artiklarna 16-21 i EU:s dataskyddsförordning. Detta rör till exempel rätten till radering, rätt till begränsning av behandlingen eller rätten att göra invändningar mot de personuppgiftsbehandlingar som sker inom förmedlingsverksamhetens verksamhet.

Skatteverket önskar att dessa frågor utvecklas och klargörs i den framtida lagstiftningsprocessen i syfte att underlätta den framtida hanteringen av personuppgifter hos förmedlingsmyndigheten.

3 Konsekvenser för Skatteverket (avsnitt 15.6 och 15.7)

Utredningen har bedömt att verksamheten ska finansieras inom befintliga ramar då den motsvarar dagens verksamhet. Skatteverket vill förtydliga att omfattningen av postförmedlingsverksamheten har ökat under senare år och att utvecklingen i samhället, bland annat det ökande antalet personer med skyddad folkbokföring och sekretessmarkering, talar för att volymerna även fortsättningsvis kommer att öka.

Kostnaden för postförmedlingen beräknas uppgå till cirka 62 miljoner kronor år 2026, cirka 63 miljoner kronor år 2027 och cirka 64 miljoner kronor år 2028. Kostnadsutvecklingen visar att verksamheten inte är statisk utan påverkas av ökade volymer och ökade driftkostnader.

Finansiering av förmedlingen har hittills ordnats genom omfördelning av medel från myndighetens övriga verksamheter, utan att detta kompenseras på annat sätt. Skatteverket delar därför inte utredningens bedömning att förmedlingen även fortsatt ska finansieras utifrån befintliga medel som tilldelas Skatteverket. Kostnaden för postförmedlingen måste istället beaktas särskilt vid finansieringen.

Om lagstiftaren anser att myndigheten ska genomföra sådana riktade kontroller som avses i avsnitt 2.2 och att sådana postförsändelser som avses i avsnitt 2.4 utgör allmänna handlingar och ska diarieföras, beräknar Skatteverket en tillkommande engångskostnad på upp till 3 miljoner kronor för systemutveckling.

Skatteverket instämmer i utredningens bedömning att kostnaden för kontrollåtgärderna kommer uppgå till ca 3,5 miljoner kronor årligen för de första fyra åren avseende inköp av teknisk utrustning och utbildning m.m., samt därefter uppgå till ca 2 miljoner kronor årligen.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Maria Krysiak. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: tf överdirektören Veronica Eckerby, rättschefen Michael Erliksson, avdelningschefen Michael Högback, enhetschefen Cecilia Asker och sektionschefen Anne Charlotte Hakefjäll.

Katrin Westling Palm