

# Folkbokföringen

*Slutbetänkande av Folkbokföringsutredningen*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2009:75

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23272-9  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen bemyndigade den 6 september 2007 chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen (1991:481). Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2007:123). Den 15 maj 2008 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2008:56).

Med stöd av ovan nämnda bemyndigande förordnades från och med den 6 september 2007 enhetschefen Birgitta Pettersson som särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 26 november 2007 Ann Sofi Agnevik, förbundsjurist vid Sveriges Kommuner och Landsting, Ann Aurén, ämnesråd vid Kulturdepartementet, Tomas Blomqvist, avdelningsdirektör vid Statistiska centralbyrån, Marie Ahlqvist Bresle, rättslig expert vid Skatteverket, Jaan Entson, stabsjurist vid Försäkringskassan, Thomas Gäfvert, förste arkivarie vid Riksarkivet, Anita Janelm, ämnesråd vid Socialdepartementet, Margareta Lindquist, senior advisor vid Lantmäteriet, Jessica Löfvenholm, departementssekreterare vid Socialdepartementet, Johan Modin, rättssakkunnig vid Justitiedepartementet, Ulrik Tideström, kansliråd vid Utrikesdepartementet, och Maria Åhrling, departementssekreterare, numera kansliråd, vid Finansdepartementet. Ulrik Tideström entledigades från uppdraget från och med den 4 september 2008. Som experter förordnades från och med denna dag Sven Bergqvist, expert vid Migrationsverket, Magnus Forsberg, rättssakkunnig vid Justitiedepartementet, och Tommy Lindberg, kansliråd vid Utrikesdepartementet.

Som sekreterare anställdes från och med den 29 oktober 2007 verksjuristen Anna Sjöstrand och från och med den 15 februari 2008 universitetsjuristen Sonja Huldén.

Ämnessakkunniga Annika Jonsson samt kanslisekreterarna Caisa Ekberg och Christina Oscarsson, Regeringskansliet, FA/kommittéservice, Stockholm och Göteborg, har lämnat stöd till utredningen.

Utredningen, som har tagit namnet Folkbokföringsutredningen, överlämnar slutbetänkandet *Folkbokföringen* (SOU 2009:75).

Stockholm och Göteborg i september 2009

*Birgitta Pettersson*

*/ Sonja Huldén  
Anna Sjöstrand*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>19</b>
<b>Summary</b> .....	<b>35</b>
<b>Förkortningar</b> .....	<b>53</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>57</b>
1 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481) .....	57
2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet .....	77
3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	82
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting ....	85
5 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988) .....	87
6 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:991) om ändring i kommunal indelning i samband med fastighetsbildning .....	89
7 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144) .....	90
8 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret .....	92

9	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	94
10	Förslag till lag om ändring i namnlagen (1982:670).....	95
11	Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749) .....	96
12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet .....	98
13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:308) om fastighetsregister.....	101
14	Förslag till förordning om ändring i fastighetsbildningskungörelsen (1971:762) .....	106
15	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97) .....	107
16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.....	109
17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret.....	110
18	Förslag till förordning om ändring i förmyndarskapsförordningen (1995:379) .....	111
<b>1</b>	<b>Utredningsuppdraget och dess genomförande.....</b>	<b>113</b>
1.1	Uppdraget .....	113
1.2	Utredningsarbetet .....	114
<b>Del A – Allmänna utgångspunkter</b>		
<b>2</b>	<b>Folkbokföringens syfte och uppgift .....</b>	<b>119</b>
2.1	Historik.....	119
2.2	Folkbokföringens syfte och uppgift .....	120

2.3	Folkbokföring i andra länder .....	122
2.3.1	Danmark.....	122
2.3.2	Finland.....	123
2.3.3	Norge.....	123
2.3.4	Andra länder .....	123
2.4	Överväganden .....	124
2.4.1	Folkbokföringens syfte .....	124
2.4.2	Folkbokföringens uppgift.....	125
2.4.3	Principer för folkbokföringen .....	126
<b>3</b>	<b>Folkbokföringslagens förhållande till EG-rätten.....</b>	<b>129</b>
3.1	Folkbokföringslagen får inte strida mot EG-rättsliga bestämmelser.....	129
3.2	EG-rättsliga bestämmelser .....	129
3.2.1	Allmänt om den fria rörligheten och rörlighetsdirektivet .....	129
3.2.2	Rätt till utresa och inresa.....	131
3.2.3	Uppehållsrätt .....	133
3.2.4	Permanent uppehållsrätt .....	137
3.2.5	Uppehållsrättens och handlingarnas betydelse.....	138
3.2.6	Övriga bestämmelser i rörlighetsdirektivet .....	139
3.2.7	Bestämmelser om statistik .....	140
3.3	Genomförandet av rörlighetsdirektivet i Sverige.....	141
3.3.1	Utresa, inresa och uppehållsrätt .....	141
3.3.2	Administrativa förfaranden.....	141
3.3.3	Översyn av bestämmelserna om registrering i utlänningslagen.....	143
3.4	Folkbokföringslagen.....	144
3.5	Norden .....	146
3.6	Överväganden .....	147

**Del B – Personer som ska vara folkbokförda**

<b>4</b>	<b>Folkbokföring efter inflyttning .....</b>	<b>155</b>
4.1	Gällande bestämmelser .....	155
4.1.1	Bosättning som anknytningskriterium .....	155
4.1.2	Folkbokföring efter inflyttning .....	156
4.2	Norden.....	162
4.2.1	Danmark.....	162
4.2.2	Finland.....	162
4.2.3	Norge.....	163
4.2.4	Särskilda regler för personer som flyttar inom Norden .....	164
4.3	Statistik .....	164
4.4	Överväganden och förslag .....	165
4.4.1	Bosättning som anknytningskriterium kvarstår.....	165
4.4.2	När en person ska anses bosatt i landet.....	169
4.4.3	Krav på uppehållstillstånd.....	178
4.4.4	Krav på uppehållsrätt .....	180
4.4.5	Behandling av personuppgifter och sekretess .....	185
<b>5</b>	<b>Folkbokföring av personer med immunitet och privilegier .....</b>	<b>191</b>
5.1	Gällande bestämmelser .....	191
5.1.1	Historik .....	191
5.1.2	Folkbokföringslagen.....	192
5.2	Personer med immunitet och privilegier i Sverige .....	193
5.2.1	Immunitet och privilegier i svensk rätt.....	193
5.2.2	Personer med immunitet och privilegier i Sverige ....	194
5.2.3	Immunitet och privilegier för personal vid beskickningar .....	195
5.2.4	Immunitet och privilegier för personal vid karriärkonsulat .....	196
5.2.5	Immunitet och privilegier för personal vid honorärkonsulat.....	197
5.2.6	Immunitet och privilegier för personer med uppdrag av EU.....	197



5.2.7	Tjänsteföreskrifter och anställningsvillkor för anställda av EU.....	200
5.2.8	Internationella organisationer med säte i Sverige.....	201
5.3	Norden .....	201
5.4	Överväganden och förslag.....	202
5.4.1	Personer som omfattas av immunitet och privilegier.....	202
5.4.2	Andra statligt utsända .....	205
<b>6</b>	<b>Folkbokföring av barn vid födelse och adoption .....</b>	<b>207</b>
6.1	Gällande bestämmelser .....	207
6.1.1	Föräldrar och vårdnadshavare .....	207
6.1.2	Adoption.....	208
6.1.3	Folkbokföring.....	209
6.2	Norden .....	210
6.3	Överväganden och förslag.....	211
6.3.1	Barn som föds i landet.....	211
6.3.2	Barn som föds utom landet.....	213
6.3.3	Barn som adopteras i utlandet .....	216
6.3.4	Barn som inte folkbokförs från födelsen .....	217
<b>7</b>	<b>Avregistrering från folkbokföringen .....</b>	<b>219</b>
7.1	Gällande bestämmelser .....	219
7.1.1	Avregistrering från folkbokföringen.....	219
7.1.2	Uppehållstillstånd.....	220
7.2	Norden .....	222
7.2.1	Danmark.....	222
7.2.2	Finland.....	223
7.2.3	Norge.....	224
7.2.4	Särskilda regler för personer som flyttar inom Norden .....	224
7.3	Överväganden och förslag.....	225
7.3.1	Allmänt om avregistrering i förhållande till EG-rätten .....	225
7.3.2	Utflyttning.....	227
7.3.3	Förlust av uppehållstillstånd .....	233

7.3.4	Avlidna och dödförklarade .....	236
7.3.5	Försvunna.....	237
<b>8</b>	<b>Folkbokföring av utsända och europaparlamentariker....</b>	<b>239</b>
8.1	Gällande bestämmelser .....	239
8.1.1	Utsända i svenska statens tjänst.....	239
8.1.2	Europaparlamentariker .....	241
8.2	Norden.....	243
8.3	Överväganden och förslag .....	243
8.3.1	Anställda i svenska statens tjänst utom landet.....	243
8.3.2	Medföljande familjemedlemmar till utsända .....	245
8.3.3	Familj som bildas under utsändningstiden.....	248
8.3.4	Europaparlamentariker .....	251
8.3.5	Familjemedlemmar till europaparlamentariker .....	252
8.3.6	Europaparlamentarikernas politiska assistenter .....	253

### Del C – Rätt folkbokföringsort

<b>9</b>	<b>Församling ersätts av distrikt .....</b>	<b>259</b>
9.1	Gällande bestämmelser .....	259
9.1.1	Historik .....	259
9.1.2	Folkbokföringslagen.....	259
9.2	Fastighetsinformation.....	261
9.2.1	Fastighetsinformation som finns i folkbokföringsdatabasen .....	261
9.2.2	Fastighetsinformation som inte finns i folkbokföringsdatabasen .....	267
9.3	Användningen av Svenska kyrkans församlingsindelning ...	269
9.3.1	Begravning, begravningsavgift och kyrkoavgift .....	269
9.3.2	Andra verksamheter.....	271
9.4	Tidigare behandling av frågan om folkbokföring i församling.....	273
9.4.1	Utredningen om folkbokföring i församling 1998 ...	273
9.4.2	Behandlingen av frågan därefter.....	274

9.5	Överväganden och förslag.....	275
9.5.1	Folkbokföring i Svenska kyrkans församlingar upphör.....	275
9.5.2	En ny indelning – distrikt – ska införas .....	280
9.5.3	Distrikten ska utgå från församlingsindelningen 1999/2000.....	284
9.5.4	Närmare om utformningen av distrikten.....	286
9.5.5	Folkbokföring ska ske på fastighet och i kommun.....	293
9.5.6	Folkbokföringsort och födelsehemort.....	295
9.5.7	Svenska kyrkan ska ansvara för församlingarna.....	296
9.5.8	Rätten till gravplats.....	299
9.5.9	Hanteringen av begravningsavgiften och kyrkoavgiften.....	300
9.5.10	Andra verksamheter som använder Svenska kyrkans församlingsindelning.....	304
<b>10</b>	<b>Rätt folkbokföringsort .....</b>	<b>307</b>
10.1	Gällande bestämmelser.....	307
10.1.1	Huvudregeln – dygnsvilan, 7 § .....	307
10.1.2	Dubbel bosättning .....	308
10.1.3	Växlande vistelseort, 12 §.....	312
10.1.4	Saknar fast bostad, 13 §, och utan känt hemvist.....	313
10.1.5	Tillfällig vistelse av allmänna skäl, 8 och 9 §§ .....	315
10.1.6	Tillfällig vistelse på grund av vissa uppdrag, 10 § .....	316
10.1.7	Studerande barn, 11 § .....	320
10.1.8	Utsända i svenska statens tjänst, 14 §.....	321
10.1.9	Personer som bor i äldreboenden, 15 §.....	322
10.1.10	Kvarskrivna, 16 §.....	323
10.2	Statistik.....	323
10.2.1	Flyttningar .....	323
10.2.2	Folkbokföring.....	325
10.2.3	Dubbel bosättning i skatterättsligt hänseende.....	326
10.2.4	Befolkningen.....	327
10.3	Överväganden och förslag.....	328
10.3.1	Allmänna utgångspunkter.....	328
10.3.2	Nyfödda barns födelsehemort.....	328
10.3.3	Enkel bosättning.....	330
10.3.4	Dubbel bosättning .....	331

10.3.5 Växlande vistelseort .....	338
10.3.6 Saknar fast bostad .....	339
10.3.7 Utan känt hemvist.....	340
10.3.8 Tillfällig vistelse.....	342
10.3.9 Riksdagsledamöter och statsråd .....	344
10.3.10 Statsministerns familjemedlemmar .....	345
10.3.11 Kommittéledamöter med flera .....	345
10.3.12 Heltidsarvoderade förtroendevalda i landsting .....	346
10.3.13 Personer som tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt.....	348
10.3.14 Personer som vårdas vid en institution .....	349
10.3.15 Funktionshindrade .....	351
10.3.16 Personer som bor i äldreboenden.....	353
10.3.17 Studerande barn.....	357
10.3.18 Utsända i svenska statens tjänst .....	360
10.3.19 Kvarskrivna .....	361
<b>11 Folkbokföring av barn.....</b>	<b>363</b>
11.1 Gällande bestämmelser .....	363
11.1.1 Barns vårdnadshavare.....	363
11.1.2 Barns folkbokföring.....	364
11.2 Statistik .....	369
11.3 Barns folkbokföring i andra nordiska länder.....	370
11.3.1 Danmark.....	370
11.3.2 Norge .....	372
11.3.3 Finland .....	374
11.4 Överväganden och förslag .....	377
11.4.1 En dom eller ett avtal kan ligga till grund för folkbokföringen.....	378
11.4.2 Barn som bor lika mycket hos båda sina föräldrar....	381
11.4.3 Vem ska göra flyttningsanmälan för barn?.....	384
11.4.4 Från när ska ett folkbokföringsbeslut avseende ett barn gälla?.....	387
11.4.5 En vårdnadshavare ska ha rätt att ensam överklaga ett beslut om barnets folkbokföring.....	389

## Del D – Skydd av person

<b>12</b>	<b>Uppgift om skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen .....</b>	<b>395</b>
12.1	Vårt uppdrag.....	395
12.2	Allmänt om skyddade personuppgifter.....	396
12.2.1	Sekretessmarkering.....	396
12.2.2	Kvarskrivning.....	403
12.2.3	Fingerade personuppgifter .....	404
12.2.4	Generell sekretessbestämmelse för personuppgifter vid förföljelse .....	404
12.2.5	Tidigare utredningar .....	405
12.2.6	Problemen i dag .....	407
12.3	Överväganden och förslag.....	409
12.3.1	Finns det ett behov av författningsreglering? .....	409
12.3.2	Kvalificerad sekretessmarkering .....	411
12.3.3	Uppgift om skyddsbehov.....	413
12.3.4	Ett avslagsbeslut avseende en uppgift om skyddsbehov ska kunna överklagas .....	416
12.3.5	Vilket underlag ska finnas för bedömningen? .....	419
12.3.6	Interimistiskt beslut om uppgift om skyddsbehov ..	421
12.3.7	Sekretess i ärenden om uppgift om skyddsbehov och om kvarskrivning .....	422
12.3.8	Vem får för ett barns räkning ansöka om en uppgift om skyddsbehov som är avsedd att skydda mot en vårdnadshavare?.....	425
12.3.9	Underrättelse till socialnämnden när beslut om skyddsbehov avser ett barn .....	427
12.3.10	Vem ska göra flyttningsanmälan för barn med uppgift om skyddsbehov? .....	428
<b>13</b>	<b>Avisering av sekretessmarkeringar .....</b>	<b>431</b>
13.1	Allmänt om hur avisering går till .....	431
13.2	Skatteverkets uppdrag.....	433
13.3	Finns det brister i hanteringen av sekretessmarkerade uppgifter? .....	434
13.3.1	Inledning .....	434
13.3.2	Datainspektionens rapporter .....	435

13.3.3	Skatteverkets postförmedling .....	437
13.3.4	Försäkringskassan .....	440
13.3.5	Kommuner.....	442
13.3.6	Landstingen .....	443
13.3.7	Domstolarna.....	445
13.3.8	Transportstyrelsen .....	446
13.3.9	Universitet och högskolor.....	448
13.3.10	Posten.....	449
13.3.11	Övriga kontakter .....	450
13.4	Våra intryck och vår bedömning .....	450
13.4.1	Allmänna intryck .....	451
13.4.2	Bruket av fiktiva personnummer och reservnummer.....	454
13.4.3	Övriga problem .....	456
13.4.4	Sammanfattande bedömning.....	457

### Del E – Övriga bestämmelser

<b>14</b>	<b>Registrering av uppgifter om andra än folkbokförda personer .....</b>	<b>461</b>
14.1	Gällande bestämmelser .....	461
14.1.1	Registrering av uppgifter om personer som varken är eller har varit folkbokförda .....	461
14.1.2	Registrering av uppgifter om personer som har varit folkbokförda .....	463
14.2	Norden.....	463
14.3	Överväganden och förslag .....	465
14.3.1	Registrering av personer med uppehållsrätt.....	465
14.3.2	SPAR ska få innehålla uppgifter om personer som har varit folkbokförda.....	470
<b>15</b>	<b>Anmälningar .....</b>	<b>471</b>
15.1	Gällande bestämmelser .....	471
15.1.1	Vem som kan ta emot anmälningar.....	471
15.1.2	Personlig inställelse.....	474
15.1.3	Anmälan om flyttning .....	474
15.1.4	Anmälan av barns födelse .....	477

15.1.5	Anmälan av vissa andra barn .....	477
15.1.6	Anmälan om dödsfall.....	478
15.2	Överväganden och förslag.....	478
15.2.1	Endast Skatteverket ska kunna ta emot anmälningar.....	478
15.2.2	Personlig inställelse .....	480
15.2.3	Anmälan om flyttning.....	481
15.2.4	Anmälan av barn som ska folkbokföras vid födelsen eller efter adoption .....	486
15.2.5	Anmälan av vissa andra barn .....	487
15.2.6	Anmälan av förvaltare och god man.....	488
15.2.7	Anmälan av postadress till dödsbo .....	492
15.2.8	Andra uppgifter som får föras in i folkbokföringsdatabasen.....	493
<b>16</b>	<b>Föreläggande, vite, straff och överklagande .....</b>	<b>495</b>
16.1	Gällande bestämmelser .....	495
16.1.1	Föreläggande.....	495
16.1.2	Vite .....	496
16.1.3	Straff .....	497
16.2	Europakonventionen .....	499
16.3	Regeringens uttalanden om avkriminalisering .....	500
16.4	Överväganden och förslag.....	501
16.4.1	Allmänna utgångspunkter.....	501
16.4.2	Den särskilda straffbestämmelsen bör tas bort.....	502
16.4.3	Bestämmelser om föreläggande och vite.....	504
16.4.4	Anmälan om förnamn enligt namnlagen.....	505
16.4.5	Ändring av beslut efter omprövning eller överklagande .....	506
<b>Del F – Gemensamma frågor</b>		
<b>17</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>511</b>
17.1	Personer som ska vara folkbokförda .....	511
17.1.1	Folkbokföring efter inflyttning.....	511
17.1.2	Folkbokföring av barn vid födelse och adoption .....	512

17.1.3	Avregistrering från folkbokföringen .....	513
17.1.4	Folkbokföring av utsända och europaparlamentariker .....	513
17.2	Rätt folkbokföringsort.....	514
17.2.1	Församling ersätts av distrikt .....	514
17.2.2	Rätt folkbokföringsort .....	517
17.2.3	Folkbokföring av barn .....	517
17.3	Skydd av personer .....	519
17.3.1	Uppgift om skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen .....	519
17.3.2	Avisering av sekretessmarkeringar.....	520
17.4	Övriga bestämmelser.....	520
17.4.1	Registrering av uppgifter om andra än folkbokförda personer .....	520
17.4.2	Anmälningar.....	521
17.4.3	Föreläggande, vite, straff och överklagande .....	521
<b>18</b>	<b>Genomförande av våra förslag .....</b>	<b>523</b>
18.1	Församling ersätts av distrikt .....	523
18.2	Bestämmelserna i övrigt.....	524
<b>19</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>527</b>
19.1	Folkbokföringslagen (1991:481).....	527
19.2	Lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet .....	541
19.3	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	545
19.4	Lagen (1979:411) om ändring i Sveriges indelning i kommuner och landsting.....	547
19.5	Fastighetsbildningslagen (1970:988).....	547
19.6	Lagen (1970:991) om ändring i kommunal indelning i samband med fastighetsbildning ...	548
19.7	Begravningslagen (1990:1144).....	548



19.8 Lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret .....	549
19.9 Utlänningslagen (2005:716) .....	549
19.10 Namnlagen (1982:670) .....	550
19.11 Folkbokföringsförordningen (1991:749) .....	550
19.12 Förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	552
19.13 Förordningen (2000:308) om fastighetsregister .....	553
19.14 Utlänningsförordningen (2006:97).....	553
19.15 Förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen .....	554
19.16 Förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret .....	554
19.17 Förmynderskapsförordningen (1995:379) .....	555

### **Del G – Bilagor**

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2007:123. ....	559
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv 2008:56 .....	573
<i>Bilaga 3</i> Enkät om behovet av en geografisk indelning .....	579
<i>Bilaga 4</i> Enkätssammanställning.....	589
<i>Bilaga 5</i> Församlingar och socknar – en historik .....	629
<i>Bilaga 6</i> Exempel på policy om hantering av skyddade personuppgifter .....	633

# Sammanfattning

## Uppdraget

Vi har i uppdrag att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen (1991:481). Vi ska bedöma om bestämmelserna i lagen är ändamålsenliga med beaktande av folkbokföringens uppgifter. Enligt direktiven ingår i översynen att särskilt utreda följande frågor.

- Hur personnumrets nuvarande uppbyggnad kan ändras så att behovet av ett större antal nummer tillgodoses.
- Hur systemet med samordningsnummer fungerar i praktiken.
- Om folkbokföringen även i fortsättningen ska knytas till de kyrkliga församlingarna eller om någon annan lösning ska väljas.
- Om det är lämpligt att införa en författningsreglering av så kallad sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen, och hur uppgifter som försetts med sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen hanteras vid överföringen till andra myndigheter.
- Om reglerna för folkbokföring av barn med dubbel bosättning är ändamålsenliga och i överensstämmelse med barnets bästa.

Enligt tilläggsdirektiv har vi i uppdrag att utreda om det finns behov av särskilda bestämmelser vid folkbokföring av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

I vårt delbetänkande, som vi överlämnade i juni 2008, SOU 2008:60 *Personnummer och samordningsnummer*, presenterade vi vår utredning av de två första frågorna ovan. I detta slutbetänkande redovisar vi resultatet av den allmänna översynen och övriga frågor.

## Allmänna utgångspunkter

Ett viktigt syfte med folkbokföringen är att olika samhällsfunktioner ska få ett korrekt underlag för sina beslut och andra åtgärder. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Detta syfte måste ha mycket stor betydelse vid utformningen av regelverket. Det gäller bland annat i frågan om vilka personer som ska omfattas av folkbokföringen och var i landet en person ska anses bosatt.

Ett antal principer har varit styrande när vi bedömt om det finns skäl att ändra bestämmelserna i folkbokföringslagen om vilka personer som ska folkbokföras och om rätt folkbokföringsort för dem. Bestämmelserna ska så långt möjligt vara symmetriska. Personer som i stor utsträckning omfattas av svenska bestämmelser ska folkbokföras. Vidare ska den enskildes önskemål inte ha någon betydelse för folkbokföringen. Slutligen ska samma bestämmelser gälla för såväl unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som andra personer.

Sverige är skyldigt att i svensk rätt tillämpa de EG-rättsliga regler som finns, bland annat rörlighetsdirektivet<sup>1</sup>. Rörlighetsdirektivet innehåller de villkor som får ställas på unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de flyttar mellan och uppehåller sig i medlemsstater. Någon översyn av om folkbokföringslagens bestämmelser är förenliga med EG-rättsliga bestämmelser har inte gjorts sedan Sverige blev medlem i EU. Vi har därför analyserat om rörlighetsdirektivet innehåller bestämmelser som kan påverka folkbokföringen och om det finns bestämmelser i folkbokföringslagen som strider mot rörlighetsdirektivet.

Vi bedömer att det inte strider mot rörlighetsdirektivet att folkbokföra endast personer som i folkbokföringslagens mening ska anses bosatta i landet. Bestämmelserna om fastställande av var i landet en person ska anses bosatt, registrering av födelser, vigslar och dödsfall samt tilldelning av samordningsnummer och personnummer omfattas enligt vår mening inte av rörlighetsdirektivet.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

Bestämmelser i folkbokföringslagen som innebär administrativa åligganden för den enskilde i samband med uppehåll i landet omfattas av rörlighetsdirektivets bestämmelser. Enligt rörlighetsdirektivets bestämmelser får fristen för registrering av vistelse i landet inte understiga tre månader. Vi föreslår därför att en anmälan om inflyttning ska göras senast tre månader efter inflyttningen. I övrigt anser vi inte att det behövs några ändringar i det administrativa förfarandet med anledning av rörelsedirektivet.

Det strider enligt vår mening inte heller mot rörlighetsdirektivet att folkbokföringen kan ligga till grund för rättigheter och skyldigheter, under förutsättning att det är möjligt för den enskilde att styrka sin rätt till en förmån på annat sätt än genom att vara folkbokförd.

### **Personer som ska vara folkbokförda**

Vi har bedömt att de nuvarande reglerna om folkbokföring vid inflyttning in i landet i stort sett är ändamålsenliga och att några större ändringar inte behövs. Den praxis som innebär att en person ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i ett land där han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden, ska författningsregleras. Vi föreslår därutöver vissa ändringar för att bestämmelserna bättre ska tillgodose syftet med folkbokföringen.

En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd ska inte folkbokföras om han eller hon saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå folkbokförs. Kravet på uppehållstillstånd har motiverats av att en utlänning som vistas i Sverige utan nödvändigt uppehållstillstånd inte borde få tillgång till sådana förmåner som följde av att han eller hon var folkbokförd. En person som omfattas av bestämmelserna om uppehållsrätt i 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716) ska folkbokföras om han eller hon har uppehållsrätt. Det kan med dagens tillämpning av bestämmelserna folkbokföras personer som varken har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd och som således inte har rätt att vistas i landet i mer än tre månader. Om en person som folkbokförs inte har uppehållsrätt har han eller hon inte heller rätt till likabehandling med svenska medborgare efter de inledande tre månaderna i landet. När dessa personer folkbokförs blir de sannolikt lika-

behandlade i stor utsträckning eftersom flera regelverk har folkbokföring som kvalificeringsgrund för rätt till exempelvis olika ersättningar. Vi föreslår därför att en person som omfattas av bestämmelserna om uppehållsrätt i 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen ska folkbokföras om han eller hon har uppehållsrätt. Om personen saknar uppehållsrätt ska denne folkbokföras om det finns synnerliga skäl eller – om personen är skyldig att ha uppehållstillstånd – om han eller hon har ett sådant tillstånd. Skatteverket ska för bedömningen av uppehållsrätten kunna hämta in yttrande från Migrationsverket. Skatteverket ska också ha direktåtkomst till uppgift om namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer, bevis om uppehållsrätt samt datum för ansökan om registrering eller ansökan om uppehållskort. Sekretess ska gälla hos Skatteverket i verksamhet som avser folkbokföring för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Barn som föds utom landet inte ska folkbokföras från födelsen. Barn som föds utom landet ska dock folkbokföras om modern eller fadern är folkbokförd som utsänd i svenska statens tjänst. Om endast fadern är folkbokförd gäller att han dessutom ska vara vårdnadshavare för barnet.

Ett barn som adopteras av en person som är utsänd i svenska statens tjänst ska folkbokföras om adoptionen är giltig i Sverige och barnet är under tolv år. Om fadern eller en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken är utsänd i svenska statens tjänst, men inte är vårdnadshavare för barnet från födelsen eller adoptionen, ska ett barn till honom eller henne som föds utom landet folkbokföras om barnet kan anses ha en tillräcklig anknytning till landet. Ett barn som avses i förslagen ovan behöver inte ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för att folkbokföras.

Vid bedömningen av om en utlänning som behöver ha uppehållstillstånd för att vistas i landet inte längre kan anses ha sitt egentliga hemvist i landet ska beaktas om han eller hon saknar sådant tillstånd.

## Rätt folkbokföringsort

### Församling ersätts av kommundistrikt

Folkbokföringen har under mycket lång tid skett i en territoriell församling inom Svenska kyrkan. Så länge Svenska kyrkan administrerade folkbokföringen var det naturligt att folkbokföringen skedde med kyrkans territoriella församlingar som indelningsenhet. Svenska kyrkan beslutar sedan den 1 januari 2000 om ändringar i de territoriella församlingarna. Staten har således inte längre något inflytande över indelningen.

Om folkbokföring i församling upphör får det konsekvenser på en rad områden. Uppgiften om församling används i dag bland annat som underlag för administrativa indelningar, statistik och forskning. Svenska kyrkans verksamhet är vidare uppbyggd efter församlingsindelningen och en ändring får därför stora konsekvenser för verksamheter med anknytning till kyrkan. Det gäller främst frågor om begravning och begravningsavgift som staten ytterst ansvarar för, men även uppbörderna av kyrkoavgiften. För att få kunskaper bland annat om i vilken utsträckning församlingsindelningen i dag faktiskt används och vilka konsekvenser olika ändringar kan få har vi genomfört en enkätundersökning.

Resultatet av enkäten visar att behovet av Svenska kyrkans vid varje tidpunkt gällande församlingsindelning numera måste anses vara förhållandevis begränsat sett ur ett brett samhällsperspektiv. Behovet kommer sannolikt också att minska än mer i takt med att sammanläggningarna av församlingarna sannolikt fortsätter. Resultatet av enkäten visar dock att det finns ett behov av att det i folkbokföringen finns en annan motsvarande indelning som är stabil.

Det är enligt vår mening utifrån principiella utgångspunkter olämpligt att bygga upp landets civila befolkningsregistrering utifrån ett trossamfunds interna indelning i organisatoriska enheter. Indelningen har dessutom blivit mycket instabil och fler sammanläggningar av församlingar är sannolikt att vänta. Det finns också exempel på att indelningen inte längre är lämplig för civila förhållanden, exempelvis när en församling ligger i flera kommuner. Behovet av uppgift om församlingsindelningen är också begränsat. Vi föreslår mot denna bakgrund att folkbokföring inte längre ska ske i territoriell församling inom Svenska kyrkan. Folkbokföring ska förutom på fastighet och lägenhet ske även i

kommun. Med folkbokföringsort ska avses den kommun där den enskilde är folkbokförd och med födelsehemort ska avses den kommun där ett nyfött barn ska folkbokföras.

Vi föreslår vidare att Lantmäteriet inte längre ska föra uppgift om Svenska kyrkans församlingar i fastighetsregistret med registerkartan utan att Svenska kyrkan ska ansvara för redovisningen av församlingsindelningen.

För att tillgodose behovet av en stabil indelning som är större än en fastighet men mindre än en kommun föreslår vi att en ny indelning ska införas som ska benämnas distrikt. Distriktens geografiska utformning ska utgå från församlingsindelningen 1999/2000. Distriktens namn ska utredas särskilt av Lantmäteriet i samråd med andra myndigheter och organisationer. Regeringen ska besluta om distriktens namn och om eventuella ändringar av deras namn. Beslut om att införa distrikt och ändra distriktens geografiska utbredning ska fattas av regeringen. Distriktens exakta geografiska utbredning ska utredas särskilt av Lantmäteriet. Distrikten behöver inte följa fastighetsgränserna, men ska alltid följa kommungränserna. Lantmäterimyndigheterna ska besluta om ändring av distriktens gränser vid fastighetsbildning över kommungränser. Lantmäteriet ska upprätta skiktet med distrikt i registerkartan. Den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna ska vid ändringar i distrikten uppdatera registerkartan. Uppgift om distrikt ska föras in i adressdelen i fastighetsregistret och kopplas till belägenhetsadress. Distrikten ska kodsättas. SCB ska tillsammans med Skatteverket och Lantmäteriet utreda hur det ska ske. Koden för distrikt ska göras tillgänglig i samhället.

Folkbokföring ska inte ske i distrikt. Uppgiften om distrikt ska dock registreras i och kunna aviseras från folkbokföringsdatabasen.

Den som är folkbokförd i kommun eller under rubriken utan känt hemvist, och som inte ska beredas gravplats på en allmän begravningsplats som en kommun är huvudman för, ska beredas gravplats på en allmän begravningsplats i den församling där den fastighet han eller hon senast var folkbokförd på ligger. Den som är folkbokförd i kommun eller under rubriken utan känt hemvist ska betala begravningsavgiften till den huvudman, om det inte är fråga om en kommun, inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige senast var folkbokförd.

Om enskilda inte längre folkbokförs i församling innebär det att Svenska kyrkan måste förse staten med information om församlingsindelningen på ett sådant sätt att informationen kan knytas till

enskilda personer. Skatteverket och Svenska kyrkan ska få i uppdrag att närmare utreda vilken information som behövs för att hantera begravningsavgiften och kyrkoavgiften och hur utbytet av information ska ske för att uppbörderna av avgifterna ska fungera.

Hur andra verksamheter som i dag på olika sätt tar sin utgångspunkt i Svenska kyrkans församlingar ska hanteras i framtiden bör enligt vår mening utredas i särskild ordning.

### **Rätt folkbokföringsort**

Nuvarande grundstruktur ska vara kvar, nämligen att

- en person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon är att anse som bosatt,
- en person som är bosatt på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter ska folkbokföras också på lägenhet,
- en person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila, och
- man anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där man tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan förläggning i tiden.

Dock föreslår vi när det gäller bedömningen för en person med dubbel bosättning att han eller hon ska anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist. Bedömningen ska alltså mjukas upp och göras mer flexibel, så att inte, som i dag, i stort sett endast var familjen är bosatt, respektive var arbetsorten är för dem som saknar familj, har betydelse. Familjen ska dock fortfarande ha stor betydelse för var en person ska anses vara bosatt.

En ny bestämmelse om folkbokföring av personer som saknar känt hemvist ska införas i folkbokföringslagen. Av bestämmelsen ska framgå att folkbokföring utan känt hemvist får ske endast om personens bosättning med tillämpning av övriga bestämmelser inte kan hänföras till en kommun och personen kan antas inte vara utflyttad till utlandet.

I dag ska en vistelse om sex månader inte föranleda ändrad bosättning. Bestämmelsen har betydelse framför allt för ensamstående personer. För personer som har familj kan längre vistelser



innebära oförändrad bosättning. Dagens bestämmelser om undantag från ändrad folkbokföring vid tillfälliga vistelser på annan ort innebär en avvikelse från principen att folkbokföringen ska utvisa var en person faktiskt vistas. För den som har familj kan det dessutom förekomma att folkbokföringsuppgifterna under en lång tid inte stämmer med de faktiska förhållandena. Detta är något som vi så långt möjligt försöker undvika, för att göra folkbokföringen ändamålsenlig. Det är dock rimligt att folkbokföringen inte ändras vid kortare vistelser. En tillfällig vistelse om sex månader kan många gånger upplevas som alltför kort. Vi föreslår att en på förhand tidsbestämd vistelse om högst ett år inte ska anses leda till ändrad folkbokföring, oavsett om personen har familj eller inte. Vi anser vidare att bestämmelserna i folkbokföringslagen, om det inte finns starka skäl för något annat, bör vara lika för ensamstående och gifta. Det särskilda undantaget för tidsbestämda vistelser för personer med familj ska därför tas bort.

Bestämmelsen avseende riksdagsledamöter och statsråd ska vara kvar oförändrad. Däremot ska undantagen för vistelser som föränleds enbart av förordnande till ledamot i kommitté eller kommission och särskilt uppdrag av riksdagen tas bort.

En helt ny bestämmelse ska införas, som gäller heltidsarvoderade förtroendevalda i landsting. En vistelse som föränleds av ett sådant uppdrag ska inte anses leda till ändrad bosättning.

Bestämmelsen, att en vistelse som föränleds enbart av tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt inte anses leda till ändrad bosättning, ska tas bort.

Bestämmelsen, att en vistelse som föränleds enbart av vård vid en institution för sjukvård och kriminalvård ska vara kvar. Vistelser som föränleds av vård vid en institution för vård av unga eller missbrukare ska dock utökas till att gälla alla vistelser som föränleds av beslut om vård vid en sådan institution för vård och boende som beviljats tillstånd av länsstyrelsen eller Statens institutionsstyrelse. Undantagsbestämmelsen i 10 § andra stycket ska inte längre gälla för vistelser som föränleds av vård vid institutioner.

För barn som har ett boende med särskild service enligt LSS ska en sådan vistelse inte leda till ändrad bosättning.

De som bor i ett äldreboende ska som huvudregel vara folkbokförda där. Som undantag ska dock gälla att en vistelse i ett äldreboende i en annan kommun än den där den enskilde är

folkbokförd, vilken beslutas av folkbokföringskommunen, inte ska leda till ändrad folkbokföring.

### **Folkbokföring av barn**

För att underlätta Skatteverkets utredning i de fall föräldrarna lämnat motstridiga uppgifter om var barnet vistas ska vid bestämmande av var ett barn med dubbel bosättning ska anses bosatt särskilt beaktas om en dom som har vunnit laga kraft eller ett avtal som godkänts av socialnämnden reglerar frågan om ett barns vårdnad, boende eller umgänge. Om barnets boende i betydande omfattning avviker från innehållet i domen eller avtalet ska domen eller avtalet inte beaktas.

Ett annat förslag som vi lämnar för att underlätta Skatteverkets utredning är att ett barn som bor lika mycket hos båda sina föräldrar ska när byte av bostad har skett anses bosatt hos den av föräldrarna som dessa kommer överens om.

Beslut om folkbokföring utan föregående flyttningsanmälan gäller från och med beslutets dag. När en flyttningsanmälan avseende ett barn avvisas för att båda vårdnadshavarna inte under-tecknat den och Skatteverket beslutar om barnets folkbokföring efter en bosättningsutredning resulterar det i att barnet kan komma att folkbokföras långt efter att själva flyttningen skedde. Detta kan vara till nackdel för den förälder som barnet bor tillsammans med, som under mellantiden går miste om vissa bidrag. För att undvika dessa nackdelar ska även i de fall beslutet om folkbokföring har meddelats utan föregående anmälan, samma regler gälla som vid folkbokföring efter anmälan, det vill säga att beslutet ska gälla från flyttningsdagen eller från anmälningsdagen.

En vårdnadshavare ska ha rätt att ensam överklaga ett beslut om barnets folkbokföring.

### **Skydd av personer**

Skatteverket ska i folkbokföringsdatabasen efter ansökan registrera en personuppgift om att en enskild eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men, det vill säga har ett skyddsbehov. Ett avslag på en sådan begäran ska kunna överklagas av den enskilde. Behovet av

uppgiften om skyddsbehov ska omprövas senast inom tre år från dagen för registreringen. Även ett beslut att ta bort en sådan uppgift ska kunna överklagas.

Skatteverket bör i sin utredning om skyddsbehov hämta in yttrande från polismyndighet eller från annan som kan antas ha uppgifter att lämna. Någon lagreglering av vad en ansökan om skyddsbehov ska innehålla föreslås dock inte.

Skatteverket ska i ärenden om uppgift om skyddsbehov, om det behövs, kunna besluta att föra in en uppgift om skyddsbehov för tiden till dess att ett avgörande i frågan har meddelats och vunnit laga kraft.

En ny sekretessbestämmelse ska införas, som ska gälla i ärende om uppgift om skyddsbehov och om kvarskrivning för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För ett barn får en ansökan om uppgift om skyddsbehov göras av en vårdnadshavare ensam, om syftet med ansökningen är att skydda mot den andre vårdnadshavaren.

Skatteverket ska underrätta socialnämnden när ett beslut om skyddsbehov avser ett barn under 18 år.

Myndigheterna har i stort bra rutiner för att hantera uppgifter om personer som är utsatta för hot och som därför fått sekretessmarkering. Vi har dock från flera håll fått besked om att det alltjämt föreligger brister. Det synes inte finnas några större brister i de författningar som finns, utan det är tillämpningen som brister. Det behövs därför inte några författningsändringar för att åtgärda de problem som finns. Alla myndigheter bör dock se över sina rutiner för hanteringen av dessa uppgifter.

## Övriga bestämmelser

### Registrering av uppgifter om andra än folkbokförda personer

Ett problem för många myndigheter i dag är att det inte finns något centralt register som innehåller uppgifter om unionsmedborgare som kan ha rätt till olika förmåner och som är tillgängligt för alla myndigheter på ett enkelt sätt. Varje myndighet kan därför behöva begära in personuppgifter som exempelvis kan styrka vem personen är. Rätten till likabehandling av unionsmedborgare och deras

familjemedlemmar skulle underlättas, även i de fall personerna vistas kortare tid än ett år i landet, om personerna är registrerade i folkbokföringsdatabasen. En registrering i folkbokföringsdatabasen skulle bland annat innebära att andra myndigheter på ett enkelt sätt kan få information om att personen stadigvarande ska vistas i landet längre tid än tre månader och att personen vid registreringen hade uppehållsrätt. Detta torde innebära att det blir enklare för personen i kontakterna med andra myndigheter. Vi föreslår därför att en person som inte är folkbokförd men som har uppehållsrätt ska, om vistelsen i landet avses pågå under längre tid än tre månader men kortare tid än ett år, få anmäla sin vistelse i landet till Skatteverket. Skatteverket ska få begära att anmälan om registrering ska lämnas vid personlig inställelse. Ett beslut i ett ärende om registrering får överklagas hos Länsrätten i Stockholms län. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten. Den person som registreras ska tilldelas ett samordningsnummer av Skatteverket om han eller hon inte tidigare har ett sådant nummer eller ett personnummer. Den som anmält sin vistelse ska vara skyldig att till Skatteverket lämna uppgift om ändrad adress, även i samband med flyttning från landet.

SPAR ska få innehålla uppgifter om personer som har varit folkbokförda.

## Anmälningar

Endast Skatteverket ska kunna ta emot anmälningar i folkbokföringsärenden.

En anmälan om flyttning in i landet ska, utöver uppgifter enligt nuvarande bestämmelser, innehålla uppgift om eventuellt samordningsnummer eller personbeteckning som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land.

Ett barn som föds utom landet ska anmälas för folkbokföring endast om barnet ska folkbokföras med stöd av de särskilda bestämmelserna som gäller för barn till personer som är folkbokförda enligt 14 § folkbokföringslagen. Det gäller såväl födda som adopterade barn. Ett barn till en person som är folkbokförd med stöd av 14 § folkbokföringslagen som inte ska folkbokföras från födelsen, ska anmälas för folkbokföring när barnet har fått en tillräcklig anknytning till landet.

Överförmyndaren ska åläggas att till Skatteverket lämna uppgift när ett förvaltarskap anordnas, jämkas eller upphör. Den sekretess som i dag gäller för överförmyndaren ska också gälla i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Ett dödsbo får till Skatteverket anmäla en särskild postadress till vilken post rörande den avlidne kan skickas, om den är en annan än den tidigare registrerade adressen.

Skyldigheten för den enskilde att till Skatteverket lämna uppgifter utökas till att avse även vissa uppgifter som enligt databaslagen får föras in i folkbokföringsdatabasen. Även ändringar av tidigare införda uppgifter ska lämnas.

### **Föreläggande, vite, straff och överklagande**

Den särskilda straffbestämmelsen i folkbokföringslagen ska upphävas. Bestämmelserna om föreläggande och vite i ärenden enligt namnlagen ska flyttas till namnlagen.

Det ska förtydligas att om det finns skäl att efter omprövning eller överklagande ändra en persons folkbokföring ska det ske, även om ett nytt beslut om folkbokföring har fattats efter det först fattade beslutet.

### **Konsekvenser**

#### **Personer som ska vara folkbokförda**

Kravet på uppehållsrätt för folkbokföring innebär att kvaliteten på uppgifterna i folkbokföringsdatabasen höjs och utflödet av allmänna medel kan antas minska. Förslaget att uppgifter om uppehållsrätt ska kunna överföras elektroniskt mellan Skatteverket och Migrationsverket medför kostnader. Enligt vår mening bör kostnaderna för en vidareutveckling av systemet kunna tas inom myndigheternas befintliga resurser.

Även förslaget att barn som föds utom landet inte längre ska folkbokföras från födelsen innebär att kvaliteten i uppgifterna i folkbokföringsdatabasen höjs. Förslaget underlättar såväl Skatteverkets som Försäkringskassans arbete och bör öka tilltron till folkbokföringen. Vi bedömer vidare att förslaget innebär en kostnadsbesparing för staten eftersom det felaktiga utflödet av

förmåner kommer att minska. För barnens och föräldrarnas del bedömer vi att förslaget får små konsekvenser.

Förslaget att det vid bedömningen av om en utlänning, som behöver ha uppehållstillstånd för att vistas i landet, inte längre kan anses ha sitt egentliga hemvist i landet ska beaktas om han eller hon saknar sådant tillstånd innebär att det kommer att vara möjligt att avregistrera fler personer från folkbokföringen än i dag som rimligen inte bör vara folkbokförda. Det medför främst besparingar för staten i form av minskade utgifter för bidrag och andra förmåner. För Skatteverket blir konsekvenserna begränsade.

Förslaget att Migrationsverkets skyldighet att lämna uppgifter till Skatteverket ska utökas kommer att innebära att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen kommer att hålla en högre kvalitet. De nya rutiner för överföring av information mellan myndigheterna som måste tas fram kan samordnas med det arbete som redan pågår mellan myndigheterna. Det utökade uppgiftslämnandet torde endast föranleda begränsade kostnader.

Förslagen om folkbokföring av barn som föds eller adopteras av utsända innebär att män och kvinnor behandlas lika vilket innebär en ökad jämställdhet mellan män och kvinnor samt en likabehandling av alla barn till dessa personer. Förslagen får inga konsekvenser för Skatteverket eller Försäkringskassan.

### **Rätt folkbokföringsort**

Förslagen att folkbokföring i Svenska kyrkans församlingar ska upphöra och att staten inte längre ska administrera församlingsindelningen innebär sammantaget inga ökade kostnader för staten. De negativa konsekvenserna av att församlingsindelningen inte längre tillhandahålls av det civila samhället bedömer vi bli små, särskilt mot bakgrund av att vi föreslår en ny, mer användbar indelning, se mer nedan. Vårt förslag får dock naturligtvis stora konsekvenser för Svenska kyrkan, vars hela verksamhet är uppbyggd kring församlingsindelningen, och för sådan statlig verksamhet som är knuten till Svenska kyrkans församlingar nämligen begravningar samt uppbörd av begravningsavgift och kyrkoavgift. Kyrkan bedömer att förslagen medför omställningskostnader och därefter årliga kostnader. För Skatteverket kommer förslaget att innebära kostnader för systemförändringar. Vi anser att konsekvenserna för såväl Skatteverket som kyrkan kan

lindras av de mycket generösa ikraftträdandebestämmelser som vi föreslår.

Att folkbokföringsorten och födelsehemorten i dag utgörs av en församling innebär vissa problem, främst att orterna kan ha kristna namn, vilket undanröjs. Förslagen om begravning och begravningsavgift för personer som är folkbokförda i kommun respektive saknar känt hemvist får små konsekvenser.

Distrikten som ska ersätta församlingarna kommer med den utformning vi föreslår att bli betydligt billigare att administrera för staten. Initialt innebär införandet av distrikten emellertid en omställningskostnad, bland annat för Skatteverket samt för Lantmäteriet för att justera de gamla församlingsgränserna efter ändringar i kommungränserna. Förslagen får också andra positiva konsekvenser, framför allt ett bevarande av det viktiga kulturarv som socknarna och de tidigare församlingarna utgör. Vi bedömer att många verksamheter som använder församlingsindelningen i dag kan övergå till att använda indelningen i distrikt. Det kan uppstå kostnader initialt men kommer på sikt att innebära besparingar även för dessa användare.

Sammantaget torde förslaget att folkbokföring i Svenska kyrkans församlingar ska upphöra och införandet av distrikt medföra stora besparingar för Lantmäteriet och de regionala lantmäterimyndigheterna. För Skatteverket innebär förslaget besparingar för folkbokföringen genom att förändringar i församlingsindelningen inte behöver åtgärdas. Det kommer dock att föranleda systemändringar inom folkbokföringsverksamheten samt för att fullgöra uppdraget att ta hand om uppbörden av avgifterna till Svenska kyrkan. Kostnaderna för uppbördshjälpen varierar dock beroende på vilken information som verket kan få från Svenska kyrkan. Om Begravningsutredningen föreslår förändringar när det gäller begravningsavgiften kan även det komma att påverka kostnaderna, så att dessa blir lägre.

Våra förslag när det gäller folkbokföring av barn kommer att underlätta handläggningen för Skatteverket. Vidare kommer rättsläget att bättre anpassas till den allmänna rättsuppfattningen. De förbättrade överklagandemöjligheterna medför fler ärenden för domstolarna, men vi bedömer inte att det kommer att vara fråga om någon betydande ökning. När det gäller våra förslag i övrigt om ändringar i bestämmelserna om folkbokföringsort berör dessa endast mindre grupper av personer och konsekvenserna blir därför begränsade.

## Skydd av personer

Införandet av uppgift om skyddsbehov innebär kostnader för att registrera en ny uppgift i folkbokföringsdatabasen. Även andra myndigheter som vill kunna ta emot och registrera denna uppgift åsamkas kostnader.

Möjligheten att överklaga ett avslagsbeslut kommer att medföra en ökad måltillströmning till länsrätterna. Det är troligen inte särskilt många ärenden som kommer att överklagas, så kostnaderna är därmed försumbara. Det är en viktig förändring, som leder till ökad rättssäkerhet för den enskilde individen.

## Övriga bestämmelser

Vårt förslag att införa särskilda bestämmelser om registrering av personer som omfattas av rörlighetsdirektivet, men som inte ska folkbokföras innebär att dessa personers tillvaro i landet kommer att underlättas vilket i sin tur innebär att Sverige fullgör sina EG-rättsliga förpliktelser på ett bättre sätt än i dag. Förslaget innebär inte i sig några kostnader i denna del. Däremot måste Skatteverket registrera uppgiften om uppehållsrätt vilket medför kostnader för ändringar av IT-systemen.

Förslaget att endast Skatteverket ska kunna ta emot flyttningsanmälningar medför inga kostnadsökningar.

Förslaget att överförmyndaren ska underrätta Skatteverket när ett förvaltarskap anordnas, jämkas eller upphör medför vissa kostnader för överförmyndaren och för Skatteverket. Skatteverket får en kostnad för att göra om IT-systemen så att det blir möjligt att registrera en ny uppgift.

Vi föreslår också att ett dödsbo till Skatteverket får anmäla en särskild postadress till en avliden. Förslaget medför inga kostnadsökningar.

Förslaget att upphäva den särskilda straffbestämmelsen innebär att det blir möjligt att använda sig av vitesinstitutet som påtryckningsmedel på den som inte fullgör sina skyldigheter enligt folkbokföringslagen och en anpassning till Europakonventionens bestämmelser.



## Genomförande

Vi föreslår att huvuddelen av bestämmelserna som innebär att församling ersätts av distrikt och kommun ska träda i kraft den 1 januari 2015. Förslagen rörande uppgift om skyddsbehov ska träda i kraft den 1 januari 2013. Våra övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 januari 2012.

# Summary

## Remit

We have been tasked with conducting a general review of the Population Registration Act (1991:481). We shall consider whether the provisions of the Act serve their purpose taking into consideration the information in the population register. According to the terms of reference, the review is to especially examine the following issues.

- How the current construction of personal identity numbers can be changed so that the need for more numbers can be met.
- How the system of coordination numbers works in practice.
- Whether the population register should continue to be connected to church parishes or whether a different solution should be chosen.
- Whether it would be appropriate to introduce legislation concerning ‘security marking’ of information in the population register database, and how security-marked information should be treated in transfers to other agencies.
- Whether regulations concerning entering children with double residence in the population register are appropriate and compatible with the best interests of the child.

According to the supplementary terms of reference, we have been instructed to examine whether there is a need for special regulations, when entering EU citizens and their family members in the population register.

Our examination of the first two issues listed above was presented in our interim report in June 2008, SOU 2008:60 *Personal Identity Numbers and Coordination Numbers*. In this final report, we report the results of the general review and other issues.

## General starting points

One important purpose of population registration is that various functions in society should have a correct basis for their decisions and other measures. The information in the population register should reflect the actual place of residence, identity and family law circumstances in order to provide functions in society with a correct basis for decisions and measures. A great deal of importance must be attached to this purpose in the design of the regulatory framework. This concerns, for instance, the issue of which persons should be registered in the population register and where in Sweden a person should be considered to be resident.

We have applied a number of controlling principles when assessing whether reasons exist to change the provisions of the Population Registration Act concerning the persons to be registered in the population register and on their correct place of residence. These provisions should be symmetrical as far as possible. Those covered by Swedish regulations to a great extent should be registered in the population register. Moreover, no importance should be attached to the wishes of the individual for population registration. Finally, the same regulations should apply for EU citizens and their family members as for other people.

Sweden has an obligation to apply the EC *acquis communautaire* including the Free Movement Directive<sup>1</sup>. The Free Movement Directive contains the conditions that may be applied to EU citizens and their family members when they move between and stay in Member States. No review has been made of whether the provisions of the Population Registration Act are compatible with EC legal provisions since Sweden became a member of the EU. We have therefore analysed whether the Free Movement Directive contains provisions which may affect population registration and whether there are provisions in the Population Registration Act that conflict with the Free Movement Directive.

We consider that registration in the population register only of people who should be considered as being resident in Sweden in the sense intended in the Population Registration Act does not conflict with the Free Movement Directive. The provisions on

---

<sup>1</sup> Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC.

establishing where in Sweden an individual should be considered as being resident, registration of births, marriages and deaths and the allocation of coordination numbers are, in our view, not covered by the Free Movement Directive.

The provisions of the Population Registration Act that entail administrative duties for the individual in connection with residence in Sweden are covered by the provisions of the Free Movement Directive. According to the provisions of the Free Movement Directive, the period of respite for registration of residence in Sweden should not be less than three months. We therefore propose that notification of moving to Sweden should be made at the latest three months after moving here. Otherwise, we do not consider that any changes are needed in the administrative procedure due to the Free Movement Directive.

In our view, it is not either in conflict with the Free Movement Directive that population registration serves as the basis for rights and obligations, provided that it is possible for the individual to confirm his or her entitlement to a benefit in another way than by being registered in the population register.

### **Persons who are to be registered in the population register**

We have considered that the current rules on population registration when moving to Sweden largely serve their purpose and that no major changes are required. The praxis that a person shall be considered as regularly spending the night in a country where he or she in the normal course of life spends the night at least once a week or another organisation of time of the same extent should be covered by the legislation. We are also proposing certain changes in order for the provisions to better serve the purpose of population registration.

An alien who is obliged to have a residence permit shall not be registered in the population register if he or she does not have such a permit unless there are exceptional reasons for his or her none the less being registered in the population register. The requirement for a residence permit has been justified by the fact that an alien who is staying in Sweden without the necessary residence permit should not have access to those benefits that would ensue if he or she were registered in the population register.

A person who is covered by the regulations on the right to reside under Chapter 3 a, section 3 or 4 of the Aliens Act (2005:716) should be registered in the population register if he or she has such a right. This means that people at present may be registered in the population register who neither have a right to reside nor a residence permit and who accordingly are not entitled to stay in Sweden for more than three months. If a person who is registered in the population register does not have a right to reside, he or she does not either have a right to equal treatment with Swedish citizens after the initial three months in Sweden. When these individuals are registered in the population register, they will probably be given equal treatment to a great extent since a number of regulatory frameworks use population registration as a basis for qualification for entitlement to, for example, various benefits. We therefore propose that a person who is covered by the regulations on the right to reside under Chapter 3 a, section 3 or 4 of the Aliens Act should be registered in the population register if he or she has a right to reside. If the person does not have a right to reside he or she should be registered in the population register if there are exceptional reasons or if the person is required to have a residence permit and has one. It shall be possible for the Tax Agency to obtain a statement from the Migration Board on the right to reside. The Tax Agency shall also have direct access to information about the name, Swedish personal identity number and, when relevant, the coordination number, a certificate on the right to reside and the date of registration or application for a residence card. The information at the Tax Agency relating to population registration concerning the personal circumstances of an individual, which the agency has obtained from the Migration Board, shall be regarded as confidential if disclosure can be assumed to be detrimental to the individual or his or her next-of-kin.

Children born outside Sweden shall not be registered in the population register from birth. However, children born outside Sweden shall be registered in the population register if the child's mother or father is registered in the population register as being stationed abroad on Swedish government service. If only the father is registered in the population register, he shall moreover have custody of the child.

A child which is adopted by a person who is stationed abroad on government service shall be registered in the population register if

the adoption is valid in Sweden and the child is under 12 years of age. If the father or a parent under Chapter 1, section 9, of the Children and Parents Code, has been stationed abroad on government service, but does not have custody of the child from birth or by adoption, his or her child, which is born abroad, should be registered in the population register if the child can be considered as having sufficient links to Sweden. A child referred to in the above proposals need not have a residence permit or a right to reside to be registered in the population register.

In the assessment of whether an alien who needs a residence permit to stay in Sweden can no longer be considered as having his or her normal residence in Sweden, it shall be taken into account whether he or she lacks such a permit.

## **The correct place of residence in the population register**

### **Parish replaced by municipal district**

Population registration has taken place for a long time in a territorial parish within the Church of Sweden. As long as the Church of Sweden administered the population register, it was natural for population registration to take place on the basis of the church's territorial parishes. Since 1 January 2000, the Church of Sweden has decided on changes in the territorial parishes. Accordingly, the state no longer has any influence over the territorial division into parishes.

If population registration in a parish ceases, this has consequences in a number of areas. Information about the parish is currently used, inter alia, as a basis for administrative divisions, statistics and research. The activities of the Church of Sweden are furthermore based on the division into parishes and a change will therefore have major consequences for activities related to the Church. This applies, in particular to burials and burial fees, which the state is ultimately responsible for, but also collection of church fees. We have carried out a questionnaire survey to obtain knowledge, inter alia, about the extent to which division into parishes is actually used today and the consequences that may ensue from various changes.

The responses to this survey show that the need of the division into parishes applied by the Church of Sweden from time to time

must now be considered as being relatively limited in a wider societal perspective. This need will also probably decrease apace with continuing mergers of parishes. However the result of the survey shows that there is a need of another corresponding division in the population registration, which is stable.

We consider that it is inappropriate on grounds of principle to base the country's civil population registration on the internal division into organisational units of a religious denomination. This division has moreover become very unstable and more mergers of parishes can probably be anticipated. There are examples of divisions which are no longer suitable for civil conditions, for example when a parish extends over several municipalities. There is also a limited need of a division into parishes. In the light of this, we are therefore proposing that population registration should no longer take place in a territorial parish within the Church of Sweden. Population registration should take place according to the municipality as well as by building and apartment. The place of population registration shall be the municipality where the individual is registered in the population registration and the place of residence at birth shall be the municipality where the new-born child is to be registered in the population register.

We further propose that the National Land Survey should no longer include information about the Church of Sweden's parishes in the property register with the register map but that the Church of Sweden should be responsible for reporting the division into parishes.

To meet the need of a stable division between properties and municipalities, we propose that a new division be introduced between property and municipality called a district. The geographic form of the district should be based on the division into parishes that applied in 1999/2000. The name of the districts shall be specially investigated by the National Land Survey in consultation with other agencies and organisations. The Government shall decide on the name of districts and on any changes in their names. Decisions on introducing districts and changing the geographic extent of districts shall be made by the Government. The exact geographic extent of the districts shall be specially investigated by the National Land Survey. The districts need not comply with property boundaries but they shall always comply with municipal boundaries. The national land surveys shall decide on changes of the district's boundaries in the event of registration of properties

over municipal boundaries. The National Land Survey shall draw up the layer of districts in the register map. The national and municipal land survey agencies shall update the register map in the event of changes in the districts. Information about districts shall be included in the address part of the property register and linked to the address of the site. Codes shall be allocated to the districts. Statistics Sweden shall, together with the Tax Agency and the National Land Survey, investigate how this is to take place. The codes for districts shall be available to the public.

Population registration should not be made according to districts. However, information about districts shall be registered in and be able to be notified from the population register database.

A person who is registered in the population register in a municipality or under the heading without known place of residence shall be provided with a burial plot at a public cemetery in the parish where the property at which he or she was last registered in the population register is located. A person who is registered in the population register in a municipality or under the heading without known place of residence shall pay the burial fee to the principal, unless it is a municipality, in whose administrative area, the person liable to pay the fee was last registered in the population register.

If individuals are no longer registered in the population register in a parish, the Church of Sweden must then provide the state with information about the division into parishes in such a way that this information can be linked to particular persons. The Tax Agency and the Church of Sweden shall be instructed to investigate in more detail the information needed to administer the burial fee and the church fee and how exchange of information is to take place to enable efficient collection of fees.

We consider that there should be a separate inquiry into the issue of how other activities currently based on the parishes of the Church of Sweden should be dealt with in future.



### The correct place of residence in the population registration

The present basic structure shall be retained, namely that

- a person should be registered in the population register at the property and in the municipality where he or she is considered to live,
- a person who lives at a property which contains a number of apartments shall also be registered in the population register at the apartment,
- a person is considered to be resident at the property when he or she regular spends, or when a move to another apartment has taken place, can be assumed to regularly spend the night there, and
- a person is considered to regularly spend the night at a property where he or she spends the night at least once a week or another organisation of time of the same extent .

However, we propose that, with regard to the assessment for a person with double residence, that he or she be considered to be resident at the property where he or she, taking into consideration all circumstances, may be considered as having his or her normal residence. This assessment shall accordingly be made less stringent, and more flexible, so that it is not the case, as today, that it is largely only the place of residence of the family or the place of work for a person without a family, which is important. However, great importance shall still be attached to the family in considering where a person is regarded as being resident.

A new provision on population registration of persons who lack a known place of residence shall be included in the Population Registration Act. This provision shall make clear that population registration without a known place of residence may only be made if the person's residence, applying other provisions, cannot be attributed to a municipality and the person cannot be assumed as having moved abroad.

Today, a stay of six months shall not lead to changed place of residence. This provision is important, in particular for single persons. For persons with a family, longer stays may entail an unchanged place of residence. The current provisions on exceptions from change of population registration in the event of temporary stays at another place entail a deviation from the

principle that population registration shall show where a person is actually residing. For a person with a family, it may furthermore be the case that the information in the population register does not comply with the actual circumstances for a longer period of time. We have attempted to avoid this as far as possible, in order for the population register to serve its purpose. However it is reasonable that population registration is not changed during short periods of stay. A temporary stay of six months may in many cases be experienced as far too short. We propose that a period of residence decided in advance of at most a year shall not be considered to lead to changed population registration, regardless of whether a person has a family or not. We further consider that the provisions in the Population Registration Act, in the absence of strong reasons to do otherwise, should be the same for single and married persons. The special exception for time-defined periods of residence for people with families should therefore be removed.

The provision relating to members of parliament and government ministers should remain unchanged. However, exceptions for periods of residence due to appointment as a member of a committee or commission and for special appointments by the Riksdag should be removed.

A wholly new provision should be introduced concerning full-time paid elected representatives in county councils. A period of residence due to an appointment of this kind shall not lead to a change of residence in the population register.

The provision that a period of residence solely due to service under the Total Defence Duty Act shall not be considered as leading to changed place of residence shall be removed.

The provisions concerning stays due to care at an institution for young people or for addicts have been slightly changed.

For a child living with special services under the Act concerning Support and Service for Persons with Certain Disabilities (LSS), this stay should not lead to a change of residence.

Persons living in residential facilities for the aged shall, as a main rule, be considered as being registered in the population register there. However, as exception no change shall be made in population registration if stay in a residential facility for the aged in another municipality than that where the individual is registered has been decided upon by the municipality where the person is registered.

### **Population registration for children**

To facilitate the Tax Agency's investigation in cases where the parents provide contradictory information on where a child is resident, special consideration is to be given, when determining where a child with double residence is considered to be resident, to whether there is a judgment with legal force or an agreement approved by the social welfare committee, which regulates the issue of a child's custody, residence or access. If the child's residence differs to a considerable extent from the content of the judgment or agreement, the judgment or agreement shall be disregarded.

Another proposal that we are making to facilitate investigation by the Tax Agency is that a child which lives equal amounts of time with both parents shall, when moving house, be considered to be resident at the parent whom the parents have reached agreement on.

A decision on population registration without prior notification of a change of address applies from and including the date of the decision. When notification of change of address for a child is rejected because it has not been signed by both parents and the Tax Agency decides on the child's population registration after investigation of residence, this may lead to the child being registered in the population register a long time after move, which may be to the disadvantage of the parent with whom the child lives, who, during the intervening period, is deprived of certain allowances. To avoid these disadvantages, the same rules shall apply as in population registration after notification of a change of address in those cases where the decision on population registration has been notified without prior notification of change of address, i.e. the decision shall apply from the date of the move or from the date of notification.

A person with custody of a child shall have the right to appeal alone against a decision on the child's population registration.

### **Protection of persons**

On application, the Tax Agency shall make a notation in the population register that an individual or a next-of-kin of the individual may be exposed to threats or violence or suffer serious injury, i.e. that they have a need of protection. The individual may

appeal against a refusal of such a request. The need for information on the need of protection shall be reviewed at the latest within three years of the date of registration. It shall be possible to appeal also against a decision to remove such information.

The Tax Agency should in its investigation on protection requirements obtain a statement from the police authority or another body that may be assumed to be able to provide information. However, no statutory regulation is proposed of what an application for a need of protection is to contain.

The Tax Agency shall, in cases concerning information on a need of protection, be able to decide to make a notation on a need of protection for the period until a decision has been notified on the matter, which has attained legal force.

A new secrecy provision is to be introduced, which is to apply to cases concerning information on a need of protection for information about an individual's personal circumstances, if it is not clear that the information can be disclosed without the individual or a next-of-kin suffering injury.

An application for a child for information on a need of protection may be made by one custodian alone, if the purpose of the application is to protect against the other custodian.

The Tax Agency shall notify the social welfare committee when a decision on need of protection concerns a child under the age of 18.

The agencies by and large have good procedures for dealing with information on persons exposed to threats and who have therefore received a secrecy marking. However, from a number of quarters, we have been informed that deficiencies still occur. There do not seem to be any major deficiencies in the current statutory regulations, although deficiencies occur in application. No statutory changes are required to deal with the existing problems. All agencies should, however, review their procedures for dealing with this information.

## Other regulations

### Registration of information on others than persons in the population register

One problem for many agencies today is that there is no central register which contains information about EU citizens who may be entitled to various benefits and which is available for all agencies in a simple way. Every agency may therefore need to request personal particulars which, for example, can confirm a person's identity. The right to equal treatment of union citizens and their family members would be facilitated, also in cases when these persons stay in Sweden for less than a year, if the persons were registered in the population register database. Registration in the population register database would, among other things, mean that other authorities could obtain information in a simple way about whether the person was permanently resident in Sweden for a longer period than three months and that the person had the right of residence at the time of registration. This should mean that it would be simpler for the person in contacts with other agencies. We are therefore proposing that a person who is not registered in the population register but who has a right of residence stay shall, if the period of residence in Sweden is intended to be for a longer period than three months but for less than a year, notify his or her stay in Sweden to the Tax Agency. The Tax Agency shall be able to request that notification of registration is made in person. A decision on a registration case may be appealed against to the County Administrative Court in the County of Stockholm. Leave to appeal should be required for appeal to the Administrative Court of Appeal. The person registered shall be given a coordination number by the Tax Agency if he or she does not already have such a number or a personal identity number. A person who has notified his residence shall be obliged to provide the Tax Agency with information about change of address, also in connection with moving away from Sweden.

SPAR shall be able to contain information on persons who have been registered in the population register.

## Notifications

Only the Tax Agency shall be able to accept notifications in population register matters.

A notification of a move to Sweden shall, in addition to the current provisions, contain information about any coordination number or personal designation which the person has received in another Nordic country.

A child born outside Sweden shall be notified for population registration only if the child is to be registered in the population registration by virtue of the special provisions that apply for children of people who are registered in the population register under section 14 of the Population Registration Act. This applies both to birth children and to adopted children. A child of a person registered in the population register under section 14 of the Population Registration Act which is not registered in the population register from birth, shall be notified to the population register when the child has a sufficient link with Sweden.

The Chief Guardian shall be instructed to provide information to the Tax Agency about when guardianship is arranged, altered or ceases. The secrecy that applies today for the Chief Guardian shall also apply to the Tax Agency's population registration activity.

The estate of a deceased person may notify the Tax Agency of a special postal address to which post concerning the deceased can be sent if it differs from the previously registered address.

The obligation for the individual to leave information to the Tax Agency is expanded to also include certain information which under the Database Act may be included in the population register database. Changes of information previously registered shall be notified.

## Orders, conditional fines, punishments and appeal

The special provision on sanctions in the Population Registration Act shall be repealed. The provisions on instructions and conditional fines in cases under the Names Act shall be transferred to the Names Act.

It should be clarified that if there are reasons to change a person's population registration after reconsideration or appeal this

shall be done, even if a new decision on population registration has been made after the decision first made.

## Consequences

### Persons who are to be registered in the population register

The requirement on the right of residence for population registration means that it can be assumed that the quality of the information in the population register will be improved and the outflow of public funds decrease. The proposal that it shall be possible to transfer information on the right of residence electronically between the Tax Agency and the Migration Board entails costs. In our view, it should be possible for the costs for a further development of the system to be met by the agency's existing resources.

The proposal that a child born outside Sweden shall no longer be registered in the population register from birth means that the quality of the information in the population register is improved. This proposal facilitates the work of both the Tax Agency and the National Social Insurance Agency and should increase confidence in the population registration. We further consider that this proposal will entail cost savings for the state since the incorrect outflow of benefits will decrease. We consider that the proposal will have few consequences for the children and parents.

The proposal, that when considering whether an alien, who is required to have a residence permit to stay in Sweden, no longer can be considered as having his or her normal residence in Sweden, it shall be taken into account whether the alien has a residence permit or not, means that it will be possible to deregister more people from the population register than at present, who should not reasonably be registered in the population register. This primarily means savings for the state in the form of reduced expense for grants and other benefits. The consequences will be limited for the Tax Agency.

The proposal that the Migration Board's obligation to provide information to the Tax Agency shall be expanded will mean an improvement in the quality of the information in the population register database. The new routines for transfer of information between agencies which must be produced can be co-ordinated

with the work already in process between the agencies. The expanded provision of information should only lead to limited costs.

The proposals on population registration of children who are born or adopted by those stationed abroad mean that men and women will be treated equally which entails increased gender equality and equal treatment of all children of these persons. These proposals have no consequences for the Tax Agency or the National Social Insurance Agency.

### **The correct place of residence in the population registration**

The proposals that population registration in the Church of Sweden's parishes shall cease and that the state shall no longer administer division into parishes entails no extra costs for the state. The negative consequences of division into parishes no longer being provided by the civil society will be small, in particular in the light of our proposing a new more useful division, see more below. Our proposal will, of course, have major consequences for the Church of Sweden, whose entire activity is based on division into parishes, and for government activity linked to the Church of Sweden's parishes, namely burials and collection of burial and church fees. The church estimates that the proposals would entail adjustment costs and subsequent annual costs. For the Tax Agency, the proposal will entail costs for systemic changes. We consider that the consequences of both the Tax Agency and the church can be alleviated by the very generous implementation provisions that we propose.

The fact that the place of population registration and the place of residence at birth currently consist of a parish entails certain problems, mainly that the places may have Christian names, which is removed. The proposals on burials and burial fees for persons who are registered in the population register in a municipality and those who lack a known place of residence have small consequences.

The districts which will replace the parishes will, with the design we propose, be considerably cheaper to administer for the state. Initially, the introduction of the districts will, however, entail an adjustment cost, in particular for the Tax Agency but also for the National Land Survey, to adjust the old parish boundaries after



changes in municipal boundaries. The proposals may also have other positive consequences, in particular preservation of the important cultural heritage represented by the parishes and former parishes. We consider that many activities which use the division into parishes today can change to using a division into districts. There may be costs initially although it will in time entail savings for these users.

All in all, the proposal that population registration in the Church of Sweden's parishes should cease and the introduction of districts will entail major savings for the National Land Survey and the regional land survey agencies. For the Tax Agency, the proposal will mean savings for the population registration through it not being necessary to respond to changes in division into parishes. However, it will necessitate systemic changes in the operation of the population register as well as in performing the task of collecting fees for the Church of Sweden. The costs of collecting fees vary, however, depending on the information which can be obtained from the Church of Sweden. If the Burials Commission proposes changes with regard to the burial fee, this may also affect the costs, so that these will be lower.

Our proposals with regard to population registration of children will facilitate processing by the Tax Agency. Furthermore, the legal situation will be better adapted to the general conception of justice. The improved opportunities for appeal will mean more cases for the courts, although we do not believe that this will entail a more substantial increase. As regards our proposals otherwise on changes in the provisions on place of residence in the population register, these only affect small groups of people and the consequences will therefore be limited.

### **Protection of persons**

The introduction of information on the need of protection entails costs to register a new item of information in the population register database. Costs will also be incurred by other authorities who wish to be able to receive and register this information.

The possibility of appealing against a refusal will entail an increased flow of cases to the county administrative courts. However, it is not probable that a large number of cases will be appealed against, and the costs will thereby be negligible. This is an

important change which will lead to increased legal security for the individual.

### **Other regulations**

Our proposal to introduce special provisions on registration of persons covered by the Free Movement Directive, but who are not registered in the population register, means that the situation of these people in Sweden will be made easier which in turn will mean that Sweden will better comply with its undertakings under EC law than is currently the case. This proposal does not mean any costs in this part. However, the Tax Agency must register information on the right to reside which entails costs for changes in the IT systems.

The proposal that only the Tax Agency should be able to receive notifications of moves does not entail any cost increases.

The proposal that the Chief Guardians shall notify the Tax Agency when guardianship is arranged, altered or ceases, entails certain costs for the Chief Guardian and for the Tax Agency. The Tax Agency's cost will consist of adjusting its IT system to make it possible to register new information.

We also propose that an estate of a deceased person may notify a special postal address for the deceased to the Tax Agency. This proposal means no extra costs.

The proposal to repeal the special provision on sanctions means that it will be possible to use the conditional fine as a means of applying pressure on those who do not comply with their obligations under the Population Register Act and an adaptation to the provisions of the European Convention on Human Rights.

### **Implementation**

We propose that the main part of the provisions entailing that a parish is replaced by a district and municipality come into force on 1 January 2015. The proposal concerning information on the need of protection will come into force on 1 January 2013. Our other legislative proposals will come into force on 1 January 2012.

# Förkortningar

CPR	Det Centrale Personregister (Danmarks motsvarighet till folkbokföringsdatabasen)
CPR-lagen	Den danska lagen om Det Centrale Personregister (LBK nr 1134 af 20/11/2006)
CSN dir.	Centrala studiestödsnämnden direktiv
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control (det Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar)
ECDC-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 851/2004 av den 21 april 2004 om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EG-fördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
GIS	Geografiskt informationssystem

JT	Juridisk Tidskrift
lagen om immunitet och privilegier	lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall
LKF	län, kommun, församling
prop.	proposition
protokollet om immunitet och privilegier	Protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier
RFFS	Riksförsäkringsverkets författningssamling
rådets förordning (EEG) nr 1408/71	rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen
rörlighetsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG
SCB	Statistiska centralbyrån
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SPAR	det statliga personadressregistret
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser

Tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren	Rådets förordning (EG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper
Wienkonventionerna	Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, Wien den 18 april 1961 (SÖ 1967:1) och Wienkonventionen om konsulära förbindelser, Wien den 24 april 1963 (SÖ 1974:10–12)

# Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481)

*dels* att 9 och 43<sup>1</sup> §§ ska upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmaste före 43 § ska upphöra att gälla,

*dels* att 2–4, 6–8, 10–15, 18 a, 20, 21, 24–28, 30, 31, 35 och 40 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas tio nya paragrafer, 2 a, 7 a, 9, 10 a, 13 a, 17 a, 28 a, 28 b, 29 a och 29 b §§, samt närmast före 17 a § en ny rubrik, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Ett barn som föds levande här i landet *skall* folkbokföras om modern är folkbokförd eller om fadern är folkbokförd och vårdnadshavare. *Även ett barn som föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd skall folkbokföras.*

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §<sup>2</sup>

Ett barn som föds levande här i landet *ska* folkbokföras om modern är folkbokförd eller om fadern är folkbokförd och vårdnadshavare.

*Ett barn som föds levande utom landet ska folkbokföras om modern är folkbokförd med stöd av 14 § eller om fadern är folk-*

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 43 § 1997:989.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1997:989.

*bokförd med stöd av 14 § och vårdnadshavare.*

2 a §

*Ett barn under tolv år, som adopteras av en person som är folkbokförd med stöd av 14 §, ska folkbokföras när adoptionen blir giltig i Sverige.*

3 §<sup>3</sup>

Den som efter inflyttning kan antas *under sin normala livsföring* komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år *skall* folkbokföras. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet *skall* folkbokföras om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här.

Den som efter inflyttning kan *anses vara bosatt i Sverige* ska folkbokföras. En person *anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas* komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet *ska* folkbokföras om han *eller hon* med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här.

*En person ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i ett land där han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden.*

Ett barn som har vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört *skall* folkbokföras om det har sådan anknytning till

Ett barn som har vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört *ska* folkbokföras om det har *en* sådan anknytning

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1997:989.

landet som sägs i första stycket.

till landet som sägs i första stycket.

*Ett barn som avses i 2 § andra stycket och som har vistats utom landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört ska folkbokföras om fadern eller en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken som var folkbokförd vid barnets födelse blir vårdnadshavare eller om barnet av annan anledning kan anses ha en tillräcklig anknytning till landet.*

Undantag från första och andra styckena finns i 4 och 5 §§.

Undantag från första–tredje styckena finns i 4 och 5 §§.

#### 4 §<sup>4</sup>

En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall inte folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs.

En utlänning som inte uppfyller villkoren för att vistas i Sverige ska inte folkbokföras, om det inte finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå folkbokförs.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) skall inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte, om utlänningen fått en flyktingförklaring enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen eller ett rese-dokument enligt 4 kap. 4 §

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) ska inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte, om utlänningen fått en flyktingförklaring enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen eller ett rese-dokument enligt 4 kap. 4 §

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2005:724.



utlänningslagen eller om det i övrigt *föreligger* synnerliga skäl för folkbokföring.

utlänningslagen eller om det i övrigt *finns* synnerliga skäl för folkbokföring.

En person *skall* folkbokföras på den fastighet och i den *territoriella församling* där han enligt 7–13 §§ är att anse som bosatt.

En person som är *bosatt* på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter *skall* folkbokföras också på lägenhet. Med bostadslägenhet avses lägenhet som är registrerad i lägenhetsregistret enligt lagen (2006:378) om lägenhetsregister.

Ett nyfött barn folkbokförs *i den församling* där modern är folkbokförd eller, om modern inte är folkbokförd, *i den församling* där fadern *eller barnets förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken* är folkbokförd (födelsehemort).

Undantag från första stycket *anges* i 14–16 §§.

En person anses vara bosatt på den fastighet där han regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. Den

6 §<sup>5</sup>

En person *ska* folkbokföras på den fastighet och i den *kommun* där han *eller hon* enligt 7–13 §§ är att anse som bosatt. *Med folkbokföringsort avses den kommun där en person är folkbokförd.*

En person som är *folkbokförd* på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter *ska* folkbokföras också på lägenhet. Med bostadslägenhet avses lägenhet som är registrerad i lägenhetsregistret enligt lagen (2006:378) om lägenhetsregister.

Ett nyfött barn folkbokförs där modern är folkbokförd eller, om modern inte är folkbokförd, där fadern är folkbokförd. *Med födelsehemort avses den kommun där ett nyfött barn folkbokförs.*

Undantag från första stycket *finns* i 14 och 16 §§.

## 7 §

En person anses vara bosatt på den fastighet där han *eller hon* regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2006:379.

som därigenom kan anses vara bosatt på fler än en fastighet anses vara bosatt på den fastighet där han *sammanlever med sin familj eller* med hänsyn till *övriga* omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist.

dygnsvila. Den som därigenom kan anses vara bosatt på fler än en fastighet anses vara bosatt på den fastighet där han *eller hon* med hänsyn till *samtliga* omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist.

*Om ett barn under 18 år kan anses vara bosatt på fler än en fastighet ska vid bestämmandet av var det ska anses vara bosatt särskilt beaktas om en dom som har vunnit laga kraft eller ett avtal som har godkänts av socialnämnden reglerar frågan om barnets vårdnad, boende eller umgänge. Om barnets boende i betydande omfattning avviker från innehållet i domen eller avtalet gäller i stället bestämmelserna i första stycket.*

En person *skall* anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där han under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan förläggning i tiden.

Undantag från första stycket anges i 8–11 §§.

En person *ska* anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där han *eller hon* under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan förläggning i tiden.

Undantag från första stycket finns i 7 a–11 och 15 §§.

#### 7 a §

*Ett barn under 18 år som regelmässigt tillbringar dygnsvilan lika mycket hos var och en av föräldrarna ska, när byte av bostad har skett, anses vara bosatt hos den av föräldrarna som dessa kommer överens om.*

## 8 §

Om en person under en på förhand bestämd tid av högst *sex månader* regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet än den där han har sitt egentliga hemvist, anses detta inte leda till ändrad bosättning.

Om en person under en på förhand bestämd tid av högst *ett år* regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet än den där han *eller hon* har sitt egentliga hemvist, anses detta inte leda till ändrad bosättning.

## 9 §

*En vistelse anses inte leda till ändrad bosättning om den föranleds enbart av*

*1. befattning som politiskt tillsatt tjänsteman eller uppdrag att biträda som politiskt sakkunnig inom Regeringskansliet,*

*2. vård vid en institution för sjukvård eller kriminalvård,*

*3. beslut om vård vid en sådan institution för vård och boende som beviljats tillstånd av länsstyrelsen eller Statens institutionsstyrelse,*

*4. beslut om boende med särskild service enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade för barn som är under 18 år, eller som är äldre och som går i grundskola, gymnasieskola eller annan jämförlig grundutbildning, dock längst till dess barnet fyller 21 år.*

10 §<sup>6</sup>

En vistelse anses inte leda till ändrad bosättning om den föranleds enbart av

1. uppdrag som riksdagsledamot,

2. uppdrag som statsråd,

3. förordnande till ledamot i kommitté eller kommission, befattning som politiskt tillsatt tjänsteman eller uppdrag att biträda som politiskt sakkunnig i statsdepartement eller särskilt uppdrag av riksdagen,

4. tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

5. vård vid en institution för sjukvård, vård av unga, kriminalvård eller vård av missbrukare.

En vistelse på viss fastighet som föranleds av förhållande som avses i första stycket 1–5 anses inte heller leda till ändrad bosättning om personen har anknytning till en annan fastighet genom att disponera en bostad där. Sammanlever personen med sin familj på en fastighet där han enligt 7 § skulle anses vara bosatt, får Skatteverket dock på ansökan besluta att han skall folkbokföras på den fastigheten.

En vistelse av statsministerns familjemedlemmar i statsministerns tjänstebostad anses inte leda till ändrad bosättning. Skatteverket får dock på ansökan

En vistelse som föranleds av uppdrag som riksdagsledamot, statsråd eller heltidsarvoderad förtroendevald i landsting anses inte leda till ändrad bosättning, om

1. den föranleds enbart av uppdraget som riksdagsledamot, statsråd eller heltidsarvoderad förtroendevald i landsting, eller

2. riksdagsledamoten, statsrådet eller den heltidsarvoderade förtroendevalde i ett landsting på den tidigare bosättningsorten har anknytning till en annan fastighet genom att disponera en bostad där.

Sammanlever riksdagsledamoten, statsrådet eller den heltidsarvoderade förtroendevalde i landsting med sin familj på en fastighet där han eller hon enligt 7 § skulle anses vara bosatt, får Skatteverket dock på ansökan besluta att han eller hon ska folkbokföras på den fastigheten.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2007:283.

*besluta att en sådan person skall folkbokföras på den fastighet som inrymmer tjänstebostaden.*

#### 10 a §

*En vistelse av statsministerns familjemedlemmar i statsministerns tjänstebostad anses inte leda till ändrad bosättning. Skatteverket får dock på ansökan besluta att en sådan person ska folkbokföras på den fastighet som inrymmer tjänstebostaden.*

#### 11 §

En elev under 18 år som har sitt egentliga hemvist tillsammans med föräldrar eller andra anhöriga anses bosatt där även om han till följd av skolgången regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet.

Första stycket tillämpas även efter det att eleven fyllt 18 år så länge han genomgår grund- eller gymnasieskola eller motsvarande utbildning.

En elev under 18 år som har sitt egentliga hemvist tillsammans med föräldrar eller andra anhöriga anses bosatt där även om han *eller hon* till följd av skolgången regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet.

Första stycket tillämpas även efter det att eleven fyllt 18 år så länge han *eller hon* går i grundskola, gymnasieskola eller annan jämförlig grundutbildning, dock längst till dess eleven fyller 21 år.

#### 12 §

Den som inte regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på någon viss fastighet eller regelmässigt tillbringar dygnsvilan endast på en fastighet där han med tillämpning av 10 § inte *skall* anses bosatt, anses bosatt på den fastighet till vilken han med hänsyn till *sina* familje- och

Den som inte regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på någon viss fastighet eller regelmässigt tillbringar dygnsvilan endast på en fastighet där han *eller hon* med tillämpning av 9–10 a §§ inte *ska* anses bosatt, anses bosatt på den fastighet till vilken han *eller hon* med hänsyn

*arbetsförhållanden och övriga omständigheter kan anses ha sin starkaste anknytning.* till *samtliga* omständigheter kan anses ha sin starkaste anknytning.

## 13 §

Kan en persons bosättning med tillämpning av 7–12 §§ hänföras till en *församling* men inte till viss fastighet inom denna *skall* han anses bosatt i *församlingen*.

Kan en persons bosättning med tillämpning av 7–12 §§ hänföras till en *kommun* men inte till *en* viss fastighet inom denna *ska* han *eller hon* anses bosatt i *kommunen*.

## 13 a §

*Kan en persons bosättning med tillämpning av 7–13 §§ inte hänföras till en kommun och kan personen inte antas vara utflyttad till utlandet anses han eller hon sakna känt hemvist.*

## 14 §

Den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst folkbokförs under denna tjänstgöring tillsammans med sin medföljande familj på den fastighet *och* i den *församling* där den utsände senast var eller borde ha varit folkbokförd eller, om ändrade förhållanden föranleder det, endast i *församlingen*.

Den utsände får efter ansökan medges att tillsammans med sin medföljande familj folkbokförs på en fastighet i en *församling* där han *eller någon annan i familjen äger eller innehar fast egendom eller innehar en bostad med bostadsrätt*.

Vad som sägs i 11 § *skall*

Den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst folkbokförs under denna tjänstgöring tillsammans med sin medföljande familj på den fastighet *och* i den *kommun* där den utsände senast var eller borde ha varit folkbokförd eller, om ändrade förhållanden föranleder det, endast i *kommunen*.

Den utsände får efter ansökan medges att tillsammans med sin medföljande familj folkbokförs på en fastighet i en *kommun* där han *eller hon disponerar en bostad*.

Vad som sägs i 11 § *ska*

tillämpas på medföljande barn som för skolgång vistas i utlandet på annan ort än den där den utsände är stationerad.

tillämpas på medföljande barn som för skolgång vistas i utlandet på annan ort än den där den utsände är stationerad.

15 §<sup>7</sup>

*Den som för service och omvårdnad har en sådan bostad för äldre människor som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) i en annan församling än den, där han var eller borde ha varit folkbokförd när han flyttade till den aktuella bostaden, får folkbokföras i sistnämnda församling. Han folkbokförs då på den fastighet där han förut var eller borde ha varit folkbokförd eller endast i församlingen eller, om det finns särskilda skäl, på en annan fastighet.*

*En vistelse i en sådan bostad för äldre människor som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) i en annan kommun än den där personen var eller borde ha varit folkbokförd när han eller hon flyttade till den aktuella bostaden ska inte anses leda till ändrad bosättning om vistelsen har beslutats av den kommun där han eller hon var folkbokförd. Om personen inte längre disponerar en bostad på den fastighet där han eller hon tidigare var folkbokförd anses han eller hon bosatt endast i kommunen eller, om ändrade förhållanden föranleder det, på en annan fastighet.*

*Den som för service och omvårdnad har en sådan bostad som anges i första stycket och är folkbokförd i den församling där bostaden ligger får folkbokföras på en annan fastighet i församlingen om det finns särskilda skäl.*

*Första och andra styckena skall även tillämpas på den som vistas i ett hem för äldre som drivs av någon annan än kommunen, om boendet med hänsyn till upplåtelseform och tillgång till vård kan anses*

*Första stycket ska även tillämpas på den som vistas i ett hem för äldre som drivs av någon annan än kommunen, om boendet med hänsyn till upplåtelseformen och tillgången till vård kan anses motsvara en vistelse som avses i*

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2001:470.

motsvara vistelse som avses i första stycket.  
första stycket.

***Registrering av EES-  
medborgare och deras familje-  
medlemmar***

***17 a §***

*En medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och dennes familjemedlemmar som har uppehållsrätt och som har för avsikt att vistas i landet under längre tid än tre månader utan att anses bosatta här enligt 3 § får efter anmälan registreras i folkbokföringsdatabasen.*

**18 a §<sup>8</sup>**

En person som inte är eller har varit folkbokförd får efter begäran från en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer tilldelas ett särskilt nummer (samordningsnummer).

<p>Samordningsnumret ska utgå från den födelsetid som det rekvirerande organet uppger. Numret ska anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med 60. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.</p>	<p>Samordningsnumret ska utgå från den födelsetid som det rekvirerande organet eller personen uppger. Numret ska anges med två siffror för vardera år, månad och dag i nu nämnd ordning. Siffrorna för dag ska adderas med 60. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämnt för kvinnor, samt en kontrollsiffra.</p>
--	---

Vad som sägs i 18 § fjärde stycket gäller även samordningsnummer.

---

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2009:272.



20 §<sup>9</sup>

Den som kan antas *under sin normala livsföring* komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad om inte annat följer av *andra* stycket eller 14 §. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist utom landet.

Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad om inte annat följer av *ffjärde* stycket eller 14 §. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han *eller hon* med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist utom landet.

*En person ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i ett land där han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden.*

*Vid bedömningen av om en utlänning som behöver ha uppehållstillstånd för att vistas i landet inte längre kan anses ha sitt egentliga hemvist i landet ska beaktas om han eller hon saknar sådant tillstånd.*

En vistelse utom landet som föranleds av uppdrag som ledamot av Europaparlamentet ska inte leda till avregistrering enligt första stycket om ledamoten har anknytning till landet genom att disponera en bostad här. På ansökan av

En vistelse utom landet som föranleds av uppdrag som ledamot av Europaparlamentet *efter val i Sverige* ska inte leda till avregistrering enligt första stycket om ledamoten har anknytning till landet genom att disponera en bostad här. På ansökan

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2009:678.

ledamoten får dock Skatteverket besluta om avregistrering under de förutsättningar som anges i första stycket.

av ledamoten får dock Skatteverket besluta om avregistrering under de förutsättningar som anges i första stycket.

## 21 §

Den som oavbrutet under två år saknat känt hemvist avregistreras från folkbokföringen som *obefintlig*. Den som folkbokförs med fingerade personuppgifter *skall* avregistreras såvitt avser de tidigare uppgifterna.

Den som oavbrutet under två år saknat känt hemvist avregistreras från folkbokföringen som *försvunnen*. Den som folkbokförs med fingerade personuppgifter *ska* avregistreras såvitt avser de tidigare uppgifterna.

24 §<sup>10</sup>

Ett barns födelse ska anmälas till Skatteverket om barnet föds inom landet *eller om det föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd här*.

Ett barns födelse ska anmälas till Skatteverket om barnet föds inom landet.

*Anmälan till Skatteverket ska även göras när ett barn ska folkbokföras här i landet enligt 2 § andra stycket eller 2 a §.*

Föds barnet på ett sjukhus eller enskilt sjukhem ska inrättningen göra anmälan. Om en barnmorska hjälper till vid födelsen i annat fall, ska hon göra födelseanmälan. Anmälan ska göras så snart som möjligt.

Föds barnet på ett sjukhus eller enskilt sjukhem ska inrättningen göra anmälan. Om en barnmorska hjälper till vid födelsen i annat fall, ska *han eller* hon göra födelseanmälan. Anmälan ska göras så snart som möjligt.

I andra fall ska barnets vårdnadshavare göra anmälan inom en månad från födelsen.

Anmälan enligt första *stycket* ska göras för en nyfödd, som efter födelsen andats eller visat något annat livstecken, samt

Anmälan enligt första *och andra styckena* ska göras för en nyfödd, som efter födelsen andats eller visat något annat

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2008:207.

dödfödd som avlidit efter utgången av tjugoandra havandeskapsveckan.

livstecken, samt dödfödd som avlidit efter utgången av tjugoandra havandeskapsveckan.

25 §<sup>11</sup>

Den som flyttat *skall* inom en vecka anmäla flyttningen till Skatteverket, *Försäkringskassan* eller ett *postbefordringsföretag* som regeringen bestämmer.

Den som är *folkbokförd och som har* flyttat *ska* inom en vecka anmäla flyttningen till Skatteverket.

Den som ändrar postadress utan att flyttning skett *skall* göra anmälan enligt första stycket om postadressen *skall* gälla för minst sex månader.

Den som är *folkbokförd och* ändrar postadress utan att flyttning skett *ska* göra anmälan enligt första stycket om postadressen *ska* gälla för minst sex månader.

26 §<sup>12</sup>

Den som flyttat in från utlandet *skall* anmäla inflyttningen till Skatteverket eller *Försäkringskassan*. Detsamma gäller den som är *registrerad* som *obefintlig* och *skall* folkbokföras.

Den som flyttat in från utlandet *och som ska folkbokföras ska inom tre månader* anmäla inflyttningen till Skatteverket. Detsamma gäller den som är *avregistrerad* som *försvunnen* och *ska* folkbokföras.

Anmälan *skall* även göras när ett barn *skall* folkbokföras här i landet enligt 3 § *andra* stycket.

Anmälan *ska* även göras när ett barn *ska* folkbokföras här i landet enligt 3 § *tredje eller fjärde* stycket.

27 §<sup>13</sup>

Den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet *skall* anmäla detta till Skatteverket eller *Försäkringskassan*. Anmälan *skall* göras senast en vecka före utresan och *skall* innehålla uppgift om utresedagen. Om

Den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet *ska* anmäla detta till Skatteverket. Anmälan *ska* göras senast en vecka före utresan och *ska* innehålla uppgift om utresedagen. Om utresan ställs in eller

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2004:822.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2004:822.

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2004:822.

utresan ställs in eller skjuts upp *skall* detta anmälas tidigare uppgivna utresedagen. skjuts upp *ska* detta anmälas senast den tidigare uppgivna utresedagen.

28 §<sup>14</sup>

Anmälan enligt 25 eller 26 § *skall* innehålla följande uppgifter: Anmälan enligt 25 eller 26 § *ska* innehålla följande uppgifter:

1. namn och personnummer,
2. datum för ändring av bostads- eller postadress,
3. ny bostads- och postadress samt beräknad giltighetstid,
4. registerbeteckning för den fastighet som den nya bostadsadressen avser och, om fastigheten innehåller flera bostadslägenheter med samma belägenhetsadress, lägenhetsnummer som avses i lagen (2006:378) om lägenhetsregister,
5. vem som upplåtit den fastighet eller bostadslägenhet som den nya bostadsadressen avser.

Anmälan enligt 26 § *skall* dessutom innehålla uppgift om inflyttningsdag till landet, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet samt de uppgifter som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Anmälan enligt 26 § *ska* dessutom innehålla uppgift om inflyttningsdag till landet, avsikten med vistelsen här och dess beräknade varaktighet, *eventuellt samordningsnummer eller personbeteckning som personen har tilldelats i ett annat nordiskt land* samt de uppgifter som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

## 28 a §

*I samband med en anmälan enligt 26 § av en medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som har uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716)*

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2006:379.

får Skatteverket begära att han eller hon visar upp ett giltigt pass eller ett giltigt identitetskort samt

1. handlingar som styrker att han eller hon har en anställning eller bedriver verksamhet som egen företagare i Sverige,

2. handlingar som styrker att han eller hon är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige samt en försäkring om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning, eller

3. handlingar som styrker att han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige

Vad som sägs i första stycket gäller inte om Migrationsverket registrerat uppehållsrätten.

#### 28 b §

I samband med en anmälan enligt 26 § av en familjemedlem till en medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) (EES-medborgare) som har uppehållsrätt enligt 3 a kap. 4 § utlänningslagen (2005:716) får Skatteverket begära att han eller hon visar upp ett giltigt pass eller, om det är fråga om en unions-

medborgare, ett giltigt identitetskort och handlingar som styrker familjanknytningen till den EES-medborgare från vilken uppehållsrätten härleds, registreringsbevis eller andra handlingar som styrker att den EES-medborgare från vilken uppehållsrätten härleds har uppehållsrätt i Sverige samt, i den mån detta är en förutsättning för sökandens uppehållsrätt, handlingar som styrker att han eller hon är beroende av EES-medborgaren eller hans eller hennes make eller sambo för sin försörjning.

Vad som sägs i första stycket gäller inte om personen har ett av Migrationsverket utfärdat uppehållskort.

#### 29 a §

Den som är folkbokförd ska utöver vad som anges i 28–28 b §§ på begäran av Skatteverket lämna uppgifter som får föras in i folkbokföringsdatabasen enligt 2 kap. 3 § första stycket 2, 3 och 8–11 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet om uppgifterna inte kan hämtas in på annat sätt.

#### 29 b §

En anmälan enligt 17 a § ska innehålla uppgift om namn, kön, födelsetid, födelseort och adress i Sverige samt de handlingar som anges i 28 a eller 28 b §.

*Den som är registrerad enligt 17 a § och som ändrar adress ska anmäla detta till Skatteverket.*

## 30 §

För barn under 18 år *skall* anmälan enligt 25, 26 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 *ska* anmälan enligt *denna lag* göras och *uppgifter enligt 29 a § lämnas* av barnets vårdnadshavare, *om inte annat särskilt angivits*. 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.

31 §<sup>15</sup>

Om det kan antas att en person är skyldig att göra anmälan enligt denna lag, får Skatteverket förelägga personen att antingen göra en sådan anmälan eller skriftligen eller muntligen lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av personens folkbokföring. Skatteverket får även i annat fall förelägga en person att lämna uppgifter som behövs för kontroll av bosättningen enligt denna lag. I föreläggandet *skall* anges vilka uppgifter som *skall* lämnas.

Om det kan antas att en person är skyldig att göra anmälan enligt denna lag, får Skatteverket förelägga personen att antingen göra en sådan anmälan eller skriftligen eller muntligen lämna de uppgifter som behövs för bedömningen av personens folkbokföring. Skatteverket får även i annat fall förelägga en person att lämna uppgifter som behövs för kontroll av bosättningen enligt denna lag *eller som annars ska lämnas enligt 29 a §*. I föreläggandet *ska* anges vilka uppgifter som *ska* lämnas.

Skatteverket får förelägga en person att lämna uppgift om lägenhetsnummer, även om skyldighet att göra anmälan enligt första stycket inte föreligger.

*Om ett barns vårdnadshavare inte anmält barnets förmann inom föreskriven tid enligt 30 §*

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2006:379.

*namnlagen (1982:670), får Skatteverket förelägga barnets vårdnadshavare att inom viss tid fullgöra denna skyldighet.*

## 35 §

Vid flyttning gäller den nya folkbokföringen från och med flyttningsdagen om anmälan görs enligt 25 eller 26 §. Kommer anmälan in senare gäller folkbokföringen från och med den dag då anmälan kom in.

Har beslut om folkbokföring meddelats utan föregående anmälan, gäller folkbokföringen från och med beslutets dag.

Har beslut om folkbokföring meddelats utan föregående anmälan, gäller folkbokföringen från och med beslutets dag. *Vid ändrad folkbokföring av barn under 18 år gäller dock vad som sägs i första stycket om beslutet föranleds av att endast den ena vårdnadshavaren har anmält flyttning.*

*Finns det skäl att efter omprövning eller överklagande ändra ett beslut om folkbokföring ska det ske, även om ett nytt beslut om folkbokföring har fattats efter det först fattade beslutet.*

40 §<sup>16</sup>

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. 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 beslutet gäller och av det allmänna ombudet hos Skatteverket. Ett beslut om en persons bosättning får även överklagas av en kommun som berörs av beslutet.

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2005:267.



*Ett beslut om folkbokföring av barn under 18 år får överklagas även av en av vårdnadshavarna.*

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

Ett överklagande av det allmänna ombudet eller en kommun *skall* ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

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

Ett överklagande av det allmänna ombudet eller en kommun *ska* ha kommit in till Skatteverket inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

---

1. Denna lag träder i kraft, såvitt avser 6 §, den 1 januari 2015 och i övrigt den 1 januari 2012.

2. Vad som sägs i 13, 13 a, 14 och 15 §§ om kommun ska till och med den 31 december 2014 i stället gälla församling.

3. De tidigare lydelserna av 2, 4, 6, 15, 20, 24, 26 och 28 §§ gäller fortfarande för förhållanden som avser tid före ikraftträdandet.

## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

*dels* att 2 kap. 3, 8 och 10 §§ samt 3 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. 2 a, 2 b och 2 c §§, samt närmast före 3 kap. 2 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 3 §<sup>17</sup>

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

- |   |  |
|---|--|
| 1. person- eller samordningsnummer,   |  |
| 2. namn,  |  |
| 3. födelsetid,  |  |
| 4. födelsehemort,   |  |
| 5. födelseort,  |  |
| 6. adress,  |  |
| 7. folkbokföringsfastighet,   | 7. folkbokföringsfastighet,  |
| lägenhetsnummer, folkbokföringsort och folkbokföring under särskild rubrik,   | lägenhetsnummer, folkbokföringsort, <i>distrikt</i> och folkbokföring under särskild rubrik, |
| 8. medborgarskap,   |  |
| 9. civilstånd,  |  |
| 10. make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen, |  |
| 11. samband enligt 10 som är grundat på adoption,   |  |
| 12. inflyttning från utlandet,  |  |
| 13. avregistrering enligt 19–21 §§ folkbokföringslagen (1991:481),  |  |

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2009:274.

14. anmälan enligt 5 kap. 2 §  
vallagen (2005:837), *och*  
15. gravsättning.

14. anmälan enligt 5 kap. 2 §  
vallagen (2005:837),  
15. gravsättning,  
16. *uppgift om skyddsbehov*,  
17. *samordningsnummer eller  
personbeteckning som personen  
har tilldelats i ett annat nordiskt  
land*,  
18. *uppgift om uppehållsrätt  
enligt 3 a kap. 3 eller 4 § utlän-  
ningslagen (2005:716), och*  
19. *namn och personnummer  
för förvaltare enligt 11 kap. 7 §  
föräldralken.*

I databasen får uppgifter behandlas som den 30 juni 1991 enligt särskilda bestämmelser var antecknade i sådan personakt som avses i 16 § i den upphävda folkbokföringskungörelsen (1967:495), oavsett om uppgifterna är sådana som avses i 1 kap. 6 §.

I ärenden om tilldelning av personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen eller samordningsnummer får även anges grunden för tilldelningen och de handlingar som har legat till grund för identifiering. I ärenden om tilldelning av samordningsnummer får även anges uppgift om att det råder osäkerhet om personens identitet.

#### 8 §<sup>18</sup>

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer *och* folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter som avses i 3 § första och tredje styckena om myndigheten enligt lag eller förordning får behandla dem.

En myndighet får ha direktåtkomst till uppgift om person- eller samordningsnummer, *skyddsbehov*, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort *och distrikt* samt avregistrering från folkbokföringen. En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter som avses i 3 § första och tredje styckena om myndigheten enligt lag eller förordning får behandla dem.

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2006:380.

## 10 §

Vid sökning i databasen får uppgifter som avses i 3 § första stycket 5, 11 och 12 inte användas som sökbegrepp. Vid sökning i databasen får uppgifter som avses i 3 § första stycket 5, 11, 12 och 18 inte användas som sökbegrepp.

Uppgifter som avses i 3 § första stycket 8 får användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt om medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller icke unionsmedborgarskap).

## 3 kap.

*Ärenden om registrering av uppgift om skyddsbehov*

## 2 a §

*Om det av särskild anledning kan antas att en person kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men får uppgift om skyddsbehov föras in i databasen. En sådan uppgift får föras in efter ansökan från den enskilde. För ett barn under 18 år får en sådan ansökan göras av endast en vårdnadshavare, om syftet med ansökningsen är att skydda mot den andre vårdnadshavaren.*

*Uppgiften får avse även den utsatte personens familjemedlemmar som han eller hon bor tillsammans med.*

*I ärenden om uppgift om skyddsbehov får Skatteverket, om det behövs, besluta att föra in en uppgift om skyddsbehov för tiden till dess att ett avgörande i frågan har vunnit laga kraft.*

## 2 b §

*I ärende om uppgift om skyddsbehov bör ett yttrande hämtas in från en polismyndighet eller annan som kan antas ha uppgifter att lämna.*

## 2 c §

*Har uppgift om skyddsbehov enligt 2 a § förts in ska behovet av uppgiften omprövas senast inom tre år från dagen för införandet. När det inte längre finns behov av uppgiften ska den gallras. Ett beslut att gallra uppgiften gäller först när beslutet har vunnit laga kraft.*

4 §<sup>19</sup>

Skatteverkets beslut om rättelse och om information som *skall* lämnas enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. *Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.*

Skatteverkets beslut om rättelse och om information som *ska* lämnas enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

*Skatteverkets beslut att inte föra in uppgift om skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen eller att gallra en sådan uppgift får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av den som uppgiften gäller.*

*Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2003:671.

---

Denna lag träder i kraft, såvitt avser 3 kap. 2 a–2 c och 4 §§, den 1 januari 2013 och i övrigt den 1 januari 2012.

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

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

*dels att 22 kap. 1, 3 och 6 §§ samt 32 kap. 4 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 22 kap. 2 a §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 22 kap.

##### 1 §

Sekretess gäller 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 och uppgiften förekommer i verksamhet som avser

1. folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen, eller

2. förande av eller uttag ur sjömansregistret.

Sekretess gäller i verksamhet som avses i första stycket 1 för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

*Sekretess gäller hos Skatteverket i verksamhet som avser folkbokföring för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.*

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

**2 a §**

*Sekretess gäller i ärende om skyddsbehov och om kvarskrivning för uppgift om 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.*

**3 §**

Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad i 2 § från en myndighet som handlägger ärenden som avses där, blir 2 § tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten.

Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad i 2 eller 2 a § från en myndighet som handlägger ärenden som avses där, blir 2 eller 2 a § tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten.

**6 §**

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket och 2 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket, 2 och 2 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

**32 kap.****4 §**

Sekretess gäller hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

*Sekretess enligt första stycket gäller även i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.*



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

---

Denna lag träder i kraft, såvitt avser 22 kap. 2 a, 3 och 6 §§, den 1 januari 2013 och i övrigt den 1 januari 2012.

#### 4 Förslag till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting

*dels* att rubriken till lagen ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 4 kap., av följande lydelse.

Lag om ändringar i Sveriges  
indelning i kommuner och  
landsting

Lag om ändring i Sveriges  
indelning i kommuner, land-  
sting och distrikt

##### 4 kap

###### 1 §

*Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i distrikt, om ändringen kan antas medföra bestående fördelar från allmän synpunkt. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för att genomföra ändringen.*

###### 2 §

*Råder osäkerhet om gränsen för ett distrikts område får regeringen förordna om gränsens rätta sträckning.*

###### 3 §

*En indelningsändring träder i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen.*

*Ett beslut om indelningsändring enligt 1 § ska meddelas senast ett år innan ändringen ska träda i kraft. Om det finns synnerliga skäl, får beslutet*

*meddelas vid en senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet.*

*4 §*

*En fråga om ändring i indelningen i distrikt kan väckas av den kommun inom vilken distriktet finns. Ansökan om en sådan ändring ska ges in till Kammarkollegiet.*

*Regeringen kan ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.*

*5 §*

*I fråga om utredning i ett ärende om indelningsändring tillämpas 1 kap. 21–26 §§ på motsvarande sätt.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

## 5 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 11 § och 4 kap. 41 § fastighetsbildningslagen (1970:988) ska ha följande lydelse.

### Nuvarande lydelse

### Föreslagen lydelse

#### 3 kap.

##### 11 §<sup>20</sup>

Fastighetsbildning som medför ändring av gräns för kommun får ske endast om åtgärden är av väsentlig betydelse för en ändamålsenlig fastighetsindelning eller om den kommunala indelningen blir lämpligare.

Till fastighetsbildning som avses i första stycket *skall* inhämtas regeringens eller länsstyrelsens medgivande, om lantmäterimyndigheten finner gränsändringen kunna medföra olämplig indelning i förvaltningsområden. Medgivande *skall* alltid inhämtas, om kommun *eller församling* begär det eller åtgärden innebär att hel fastighet *överföres* till annan domkrets för allmän underrätt.

Är fastighetsbildning beroende av medgivande enligt andra stycket, *skall* lantmäterimyndigheten anmäla förhållandet till länsstyrelsen.

Till fastighetsbildning som avses i första stycket *ska* inhämtas regeringens eller länsstyrelsens medgivande, om lantmäterimyndigheten finner gränsändringen kunna medföra olämplig indelning i förvaltningsområden. Medgivande *ska* alltid inhämtas, om kommun begär det eller åtgärden innebär att hel fastighet *överförs* till annan domkrets för allmän underrätt.

Är fastighetsbildning beroende av medgivande enligt andra stycket, *ska* lantmäterimyndigheten anmäla förhållandet till länsstyrelsen.

#### 4 kap.

##### 41 §<sup>21</sup>

Föranleder fastighetsbildning som avses i 3 kap. 11 § ändring

Föranleder fastighetsbildning som avses i 3 kap. 11 § ändring

<sup>20</sup> Senaste lydelse 1995:1394.

<sup>21</sup> Senaste lydelse 1995:1394.

av gräns för kommun *eller församling, skall* lantmäterimyndigheten underrätta kommunen *eller församlingen* om fastighetsbildningen och dess inverkan på indelningen i förvaltningsområden. Kommunen *eller församlingen skall* beredas tillfälle att begära inhämtande av medgivande som avses i 3 kap 11 §, om *ej* sådant medgivande ändå *skall* inhämtas.

av gräns för kommun, *ska* lantmäterimyndigheten underrätta kommunen om fastighetsbildningen och dess inverkan på indelningen i förvaltningsområden. Kommunen *ska* beredas tillfälle att begära inhämtande av medgivande som avses i 3 kap 11 §, om *inte* sådant medgivande ändå *ska* inhämtas.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som avser tid före ikraftträdandet.

## 6 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:991) om ändring i kommunal indelning i samband med fastighetsbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1970:991) om ändring i kommunal indelning i samband med fastighetsbildning

*dels* att 6 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 §, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### *3 §*

*Om en gräns mellan distrikt sammanfaller med en kommungräns som ändras enligt 1 eller 2 § ändras gränsen mellan distrikten på samma sätt.*

#### *6 §<sup>22</sup>*

Indelningsändring enligt 1 eller 2 § träder i kraft den dag uppgift om fastighetsbildningen införts i fastighetsregistrets allmänna del, om *ej* annat bestämts i beslut om medgivande till fastighetsbildningen.

Indelningsändring enligt 1, 2 eller 3 § träder i kraft den dag uppgift om fastighetsbildningen införts i fastighetsregistrets allmänna del, om *inte* annat bestämts i beslut om medgivande till fastighetsbildningen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

---

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2001:162.

## 7 Förslag till lag om ändring i begravningslagen (1990:1144)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § och 9 kap. 2 § begravningslagen (1990:1144) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**2 kap.**  
**3 §<sup>23</sup>**

På en allmän begravningsplats ska gravplats beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom församlingen eller kommunen. Där ska gravplats också beredas en dödfödd som avlidit efter utgången av tjugoandra havandeskapsveckan, om kvinnan är folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde. Detsamma gäller i fråga om en dödfödd som avlidit före utgången av tjugoandra havandeskapsveckan, om kvinnan begär det och ett läkarintyg om dödsfallet lämnas till huvudmannen.

På en allmän begravningsplats ska gravplats beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom församlingen eller kommunen. *Den som är folkbokförd i en kommun eller under rubriken utan känt hemvist och som inte ska beredas gravplats på en begravningsplats i en kommun där kommunen är huvudman enligt första meningen, ska beredas gravplats på en allmän begravningsplats i den församling där den fastighet han eller hon senast var folkbokförd på ligger.* På en allmän gravplats ska gravplats också beredas en dödfödd som avlidit efter utgången av tjugoandra havandeskapsveckan, om kvinnan är folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde. Detsamma gäller i fråga om en dödfödd som avlidit före utgången av tjugoandra havandeskapsveckan, om kvinnan begär det och ett läkarintyg om dödsfallet lämnas till huvud-

<sup>23</sup> Senaste lydelse 2008:208.

mannen.

Om tillgången på gravplatsmark medger det, får också andra beredas gravplats där.

## 9 kap.

### 2 §<sup>24</sup>

Begravningsavgiften *skall* betalas till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd.

Begravningsavgiften *ska* betalas till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd. *Den som är folkbokförd i en kommun eller under rubriken utan känt hemvist ska, om huvudmannen inte är en kommun, betala avgiften till den huvudman inom vars förvaltningsområde han eller hon senast var folkbokförd.*

Om församlingen är huvudman *skall* avgiften för den som tillhör Svenska kyrkan enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund räknas in i kyrkoavgiften.

Om församlingen är huvudman *ska* avgiften för den som tillhör Svenska kyrkan enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund räknas in i kyrkoavgiften.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

---

<sup>24</sup> Senaste lydelse 1999:306.



## 8 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

SPAR får innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda i landet och personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481). SPAR får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. Följande uppgifter får anges:

1. namn,
2. person- eller samordningsnummer,
3. födelsetid,
4. adress,
5. folkbokföringsort,
6. födelsehemort,
7. svenskt medborgarskap,
8. make eller vårdnadshavare,
9. avregistrering från folkbokföringen på grund av dödsfall, med angivande av tidpunkt, eller avregistrering av annan anledning,
10. summan av taxerad förvärvsinkomst och inkomst av kapital, dock lägst noll kronor,

### *Föreslagen lydelse*

#### 4 §

SPAR får innehålla uppgifter om personer som är *eller har varit* folkbokförda i landet och personer som har tilldelats personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen (1991:481). SPAR får även innehålla uppgifter om personer som har tilldelats samordningsnummer, om det inte råder osäkerhet om personernas identitet. Följande uppgifter får anges:

5. folkbokföringsort *och distrikt*,

9. avregistrering från folkbokföringen på grund av dödsfall, med angivande av tidpunkt, eller avregistrering av annan anledning *samt dödsfall i fråga om andra än folkbokförda personer*,

11. ägare av småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun (belägenhet), och

12. taxeringsvärde för småhusenhet.

På begäran av en registrerad ska det i SPAR också anges att uppgifter om denne inte får behandlas vid urvalsdragningar enligt 3 § 2 för direktreklam.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## 9 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningslagen (2005:716) ska införas en ny paragraf, 17 kap. 4 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 17 kap.

#### 4 §

*Skatteverket har rätt att ta del av uppgifter om enskilda hos Migrationsverket om uppgifterna behövs i ett ärende om folkbokföring.*

*Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas ut enligt första stycket.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om namnlagen (1982:670)  
*dels* att 37 §<sup>25</sup> ska betecknas 38 §,  
*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 37 §, av följande  
lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

37 §

*Om ett barns vårdnadshavare  
inte anmält barnets förnamn  
inom föreskriven tid enligt 30 §,  
får Skatteverket förelägga barnets  
vårdnadshavare att inom viss tid  
fullgöra denna skyldighet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

---

<sup>25</sup> Senaste lydelse 2003:652.

## 11 Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringsförordningen (1991:749)

*dels* att 1<sup>26</sup> och 7<sup>27</sup> §§ ska upphöra att gälla,

*dels* att 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer 2 a och 7 §§, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### *2 a §*

*Om ändring sker av den adress till vilken post rörande den som avregistrerats från folkbokföringen som avliden kan skickas, får dödsboet anmäla detta till Skatteverket.*

#### *4 §*

Den som *skall* vara folkbokförd i en *församling* men inte på en viss fastighet folkbokförs under rubriken på *församlingen* skrivna. Den som saknar känt hemvist folkbokförs under rubriken utan känt hemvist.

Den som *ska* vara folkbokförd i en *kommun* men inte på en viss fastighet folkbokförs under rubriken på *kommunen* skrivna. Den som saknar känt hemvist folkbokförs under rubriken utan känt hemvist.

#### *5 §<sup>28</sup>*

Skatteverket får tilldela samordningsnummer enligt 18 a § folkbokföringslagen (1991:481) på begäran av en statlig myndighet eller en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda examina, och som i sin verksamhet behöver ett samordningsnummer för en person för att undvika personförväxling eller för att

<sup>26</sup> Senaste lydelse 2004:933.

<sup>27</sup> Senaste lydelse 2003:952.

<sup>28</sup> Senaste lydelse 2009:275.

utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer.

Personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen eller samordningsnummer för en person som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall får tilldelas endast på begäran av Regeringskansliet.

Skatteverket får på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen.

Skatteverket får på eget initiativ tilldela samordningsnummer för registrering i beskattningsdatabasen *samt efter anmälan enligt 17 a § folkbokföringslagen för registrering i folkbokföringsdatabasen.*

#### 7 §

*I ärenden om folkbokföring efter inflyttning ska Skatteverket, om det inte är obehövt, hämta in ett yttrande från Migrationsverket i frågan om en person har uppehållsrätt. Detsamma gäller vid registrering enligt 17 a § folkbokföringslagen (1991:481). Har yttrande inte hämtats in ska Skatteverket underrätta Migrationsverket om beslutet om folkbokföring.*

Förslag under förutsättning att bestämmelser om registrering av uppehållsrätt hos Migrationsverket upphävs

#### 8 §

*Skatteverket utfärdar registreringsbevis till en medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) med uppehållsrätt. Registreringsbevis ska utfärdas omedelbart.*

---

Denna förordning träder i kraft, såvitt avser 4 §, den 1 januari 2015 och i övrigt den 1 januari 2012.

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

Härigenom föreskrivs att 2, 6, 7 och 12 §§ förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

När en person folkbokförs eller när ändring sker av någon uppgift som får behandlas enligt 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet *skall* uppgift om detta registreras i databasen.

Statistiska centralbyrån *skall* underrättas när registrering har skett beträffande

1. födelse av dödfött barn,
2. adoption,
3. avregistrering *vid obefintlighet*,
4. invandring eller utvandring, eller
5. annan person än förälder eller vårdnadshavare som barn under 18 år är bosatt hos.

Underrättelse enligt första stycket 1 *skall* lämnas snarast. I övrigt *skall* underrättelse lämnas

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §<sup>29</sup>

När en person folkbokförs, *registreras i folkbokföringsdatabasen med stöd av särskilda bestämmelser* eller när ändring sker av någon uppgift som får behandlas enligt 2 kap. 3 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet *ska* uppgift om detta registreras i databasen.

#### 6 §

Statistiska centralbyrån *ska* underrättas när registrering har skett beträffande

3. avregistrering *som försvunnen*,

Underrättelse enligt första stycket 1 *ska* lämnas snarast. I övrigt *ska* underrättelse lämnas

<sup>29</sup> Senaste lydelse 2003:1024.

vid tidpunkt som Skatteverket bestämmer efter samråd med Statistiska centralbyrån.

vid tidpunkt som Skatteverket bestämmer efter samråd med Statistiska centralbyrån.

## 7 §

Socialnämnden *skall* snarast underrättas när

Socialnämnden *ska* snarast underrättas när

1. ett barn har folkbokförts eller registrerats enligt 1 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) och faderskapet till barnet inte följer av 1 kap. 1 § föräldrabalken eller annan lag,

2. gemensam vårdnad om barn har registrerats efter en anmälan enligt 6 kap. 4 § andra stycket 2 föräldrabalken, *eller*

3. ett barn saknar registrerad vårdnadshavare.

3. ett barn saknar registrerad vårdnadshavare, *eller*

4. *en uppgift om skyddsbehov avseende ett barn har förts in i databasen.*

Underrättelse enligt första stycket *skall* lämnas till socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört eller, om barnet inte är folkbokfört, till socialnämnden i den kommun där barnet har fötts.

Underrättelse enligt första stycket *ska* lämnas till socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört eller, om barnet inte är folkbokfört, till socialnämnden i den kommun där barnet har fötts.

12 §<sup>30</sup>

För ändamål som avses i 1 kap. 4 § 5 och 6 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får uppgifter som avses i 2 kap. 3 § nämnda lag lämnas ut till en myndighet. Endast de senast registrerade uppgifterna om en person får lämnas ut.

En tidigare registrerad uppgift får lämnas ut om den avser

1. person- eller samordningsnummer,  
2. folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning, folkbokföringsort och folkbokföring under särskild rubrik som

2. folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning, folkbokföringsort, *distrikt* och folkbokföring under särskild rubrik som

<sup>30</sup> Senaste lydelse 2003:1024.



ersatts av en ny uppgift, om utlämnandet sker inom två år efter utgången av det år då ändringen registrerades, och

ersatts av en ny uppgift, om utlämnandet sker inom två år efter utgången av det år då ändringen registrerades, och

3. datum för inflyttning från utlandet om utlämnandet sker inom fyra år efter utgången av det år då uppgiften registrerades.

För ändamål som anges i första stycket får inte lämnas ut uppgift

1. om annan person än make, barn, föräldrar och vårdnadshavare som den registrerade har samband med inom folkbokföringen,

2. om samband som är grundat på adoption,

3. om gravsättning,

4. om land från vilket inflyttning skett, eller

5. som avses i 2 kap. 3 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Uppgifter som lämnas ut med stöd av första och andra stycket och som den mottagande myndigheten inte får behandla *skall* omedelbart gallras.

Uppgifter som lämnas ut med stöd av första och andra stycket och som den mottagande myndigheten inte får behandla *ska* omedelbart gallras.

---

Denna förordning träder i kraft, såvitt avser 7 §, den 1 januari 2013 och i övrigt den 1 januari 2012.

### 13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:308) om fastighetsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:308) om fastighetsregister

*dels* att 5, 21, 37, 57 och 77 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 78 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 5 §

Varje kommun utgör ett registerområde med samma namn som kommunen.

Om en ändring beslutas i indelningen av *församlingar inom Svenska kyrkan*, kommuner eller län, *skall* redovisningen i allmänna delen anpassas till den nya indelningen när ändringen träder i kraft eller, om detta inte är möjligt, snarast därefter.

Om en ändring beslutas i indelningen av *distrikt*, kommuner eller län, *ska* redovisningen i allmänna delen anpassas till den nya indelningen när ändringen träder i kraft eller, om detta inte är möjligt, snarast därefter.

*Nuvarande lydelse*21 §<sup>31</sup>

Redovisningen av uppgifter om fastigheter och samfälligheter ska göras enligt följande.

Fastigheter och samfälligheter	Uppgift redovisas beträffande (anges med x)	
	fastighet	samfällighet
<i>Registerbeteckning</i>		
/---/		
<i>Administrativ tillhörighet m.m.</i>		
län	x	x
<i>församling inom Svenska kyrkan</i>	x	x
socken	x	x
särskilt namn på fastighet	x	
<i>Tidigare registerbeteckning</i>		
/---/		

<sup>31</sup> Senaste lydelse 2009:207.

*Föreslagen lydelse*

## 21 §

Redovisningen av uppgifter om fastigheter och samfälligheter ska göras enligt följande.

Fastigheter och samfälligheter	Uppgift redovisas beträffande (anges med x)	
	fastighet	samfällighet
<i>Registerbeteckning</i>		
/---/		
<i>Administrativ tillhörighet m.m.</i>		
län	x	x
socken	x	x
särskilt namn på fastighet	x	
<i>Tidigare registerbeteckning</i>		
/---/		

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 37 §

På registerkartan *skall* redovisas

På registerkartan *ska* redovisas

1. gränser och beteckningar för bestående fastigheter och samfälligheter,
2. områden för servitut som avses i 22 § första stycket 1,
3. områden för nyttjanderätt som avses i 22 § första stycket 3,
4. områden och beteckningar för bestående enheter beträffande gemensamhetsanläggningar m.m.,
5. områden för ledningsrätt enligt ledningsrättslagen (1973:1144),
6. områden för vägrätt enligt väglagen (1971:948),
7. planer m.m. enligt 27 § första stycket 2–8 och andra stycket,
8. kvartersindelningen och kvartersnamnen enligt 12 §,
9. indelningen i län, kommuner och församlingar inom Svenska kyrkan, samt
10. indelningen i socknar vid den tidpunkt då register över fastigheter och samfälligheter började föras med hjälp av automatiserad behandling.

Utöver vad som anges i första stycket får på registerkartan redovisas detaljer som krävs för orienteringen samt övriga uppgifter med anknytning till fastigheter och samfälligheter.

## 57 §

För varje enhet *skall* redovisas

För varje enhet *ska* redovisas

1. redovisningsenhetens beteckning,
2. fastighet eller samfällighet som är belägen på adressen, *samt*
2. fastighet eller samfällighet som är belägen på adressen,
3. i vilket distrikt redovisningsenheten är belägen, och
3. i förekommande fall att adressen inte utnyttjas.
4. i förekommande fall att adressen inte utnyttjas.

Dessutom får redovisas uppgifter om postnummer och postort.

77 §<sup>32</sup>

Underrättelser till Skatteverket enligt 75 § första stycket ska lämnas på upptagning för automatiserad behandling senast 14 dagar efter dagen för registrering. Underrättelserna ska innehålla

1. uppgift om vidtagen åtgärd och datum för registrering,
2. uppgift om den kommun och församling inom Svenska kyrkan som fastigheten är belägen i,
3. fastighetens registerbeteckning och uppgift om att fastigheten är ny, befintlig, omregistrerad eller avregistrerad,
4. fastighetens tidigare registerbeteckning, om fastigheten är omregistrerad,
5. uppgift om befintlig fastighets arealändring,
6. uppgift om fastighets areal,
7. uppgift om typ av taxeringsenhet,
8. annan än lagfaren ägares person- eller organisationsnummer, om sådant finns, samt namn och adress,
9. uppgift om förordnande enligt 10 kap. 9 § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988), samt
10. uppgift som lantmäterimyndigheten enligt särskilda bestämmelser ska lämna till Skatteverket.

Uppgifter om samfällighet eller gemensamhetsanläggning lämnas till Skatteverket i den utsträckning Lantmäteriet efter samråd med Skatteverket föreskriver.

## 78 a §

*Lantmäteriet ska på upptagning för automatiserad behandling underrätta Skatteverket om i vilket distrikt en belägenhetsadress ligger.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

---

<sup>32</sup> Senaste lydelse 2008:687.

## **14 Förslag till förordning om ändring i fastighetsbildningskungörelsen (1971:762)**

Härigenom föreskrivs att 28 §<sup>33</sup> fastighetsbildningskungörelsen (1971:762) ska upphöra att gälla.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som avser tid före ikraftträdandet.

---

<sup>33</sup> Senaste lydelse 2001:827.

## 15 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97)

*dels* att 7 kap. 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 7 kap. 15 b §, samt närmast före 7 kap. 15 b § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 kap.

#### 3 §

När en polismyndighet har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning enligt 8 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716), *skall* Migrationsverket omedelbart underrättas om det. Om beslutet var förenat med förbud för utlänningsen att återvända till Sverige, *skall* polismyndigheten även underrätta Rikspolisstyrelsen *och, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person, Skatteverket.*

När en polismyndighet har verkställt ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen, *skall* polismyndigheten underrätta Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket *och, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person, Skatteverket.*

När en polismyndighet har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning enligt 8 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716), *ska* Migrationsverket *och, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person, Skatteverket* omedelbart underrättas om det. Om beslutet var förenat med förbud för utlänningsen att återvända till Sverige, *ska* polismyndigheten även underrätta Rikspolisstyrelsen.

När en polismyndighet har verkställt ett beslut om utvisning enligt 8 kap. 8 § utlänningslagen, *ska* polismyndigheten underrätta Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket *och, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person, Skatteverket.*



## 4 §

Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen fattar ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud *skall* Rikspolisstyrelsen underrättas. Rikspolisstyrelsen *skall* även underrättas när Migrationsverkets eller en migrationsdomstols beslut har vunnit laga kraft.

När Migrationsverket har verkställt ett beslut om avvisning eller utvisning som är förenat med återreseförbud, *skall* verket underrätta Rikspolisstyrelsen och, om utlänningen är folkbokförd i Sverige, Skatteverket.

Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen fattar ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud *ska* Rikspolisstyrelsen underrättas. Rikspolisstyrelsen *och, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person, Skatteverket ska* även underrättas när Migrationsverkets eller en migrationsdomstols beslut har vunnit laga kraft.

När Migrationsverket har verkställt ett beslut om avvisning eller utvisning som är förenat med återreseförbud, *ska* verket underrätta Rikspolisstyrelsen och, om utlänningen är folkbokförd i Sverige, Skatteverket.

*Övrig uppgiftsskyldighet i förhållande till Skatteverket*

## 15 b §

*Skatteverket har rätt att hos Migrationsverket ta del av följande uppgifter om enskilda:*

- 1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,*
- 2. bevis om uppehållsrätt, och*
- 3. ansökan om registrering eller ansökan om uppehållskort.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

## 16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen ska införas en ny paragraf, 6 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*6 b §*

*Skatteverket får ha direkt-  
åtkomst till uppgifter i Migra-  
tionsverkets verksamhetsregister.*

*Direktåtkomsten får endast  
avse uppgift om*

- 1. namn, personnummer och i  
förekommande fall samordnings-  
nummer,*
- 2. bevis om uppehållsrätt, och*
- 3. ansökan om registrering  
eller ansökan om uppehållskort.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

## 17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret

Härigenom föreskrivs att 16 § förordningen(1998:1234) om det statliga personadressregistret ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Om en person avregistreras från folkbokföringen, *skall* uppgifter enligt 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att uppgiften om avregistrering från folkbokföringen registrerades i SPAR.

### *Föreslagen lydelse*

#### 16 §

Om en person avregistreras från folkbokföringen *enligt 19 eller 21 § folkbokföringslagen (1991:481), ska* uppgifter enligt 4 § lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen, dock senast tre år efter det att uppgiften om avregistrering från folkbokföringen registrerades i SPAR.

*Om en person avregistreras från folkbokföringen enligt 20 § folkbokföringslagen ska uppgifter enligt 4 § lagen om det statliga personadressregistret gallras när de inte längre är nödvändiga för ändamålen med behandlingen.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

## 18 Förslag till förordning om ändring i förmyndarskapsförordningen (1995:379)

Härigenom föreskrivs att det i förmyndarskapsförordningen (1995:379) ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*8 a §*

*Överförmyndaren ska till Skatteverket lämna uppgift när ett förvaltarskap anordnas, jämkas eller upphör. Uppgift ska lämnas om vem förvaltarskapet gäller och vem förvaltaren är.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

# 1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

## 1.1 Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen (1991:481). Enligt direktiven har vi haft att särskilt utreda följande frågor.

- Hur personnumrets nuvarande uppbyggnad kan ändras så att behovet av ett större antal nummer tillgodoses.
- Hur systemet med samordningsnummer fungerar i praktiken, om det ska finnas kvar och hur det i så fall kan förbättras. Vi ska också se över den krets myndigheter som har rätt att begära ett samordningsnummer för en person och för vilka ändamål det får ske. Vidare ska vi se över situationen för personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (lagen om immunitet och privilegier) och som vistas i Sverige.
- Om folkbokföringen även i fortsättningen ska knytas till de kyrkliga församlingarna eller om någon annan lösning ska väljas.
- Om det är lämpligt att införa en författningsreglering av så kallad sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringsdatabasen.
- Om reglerna för folkbokföring av barn med dubbel bosättning är ändamålsenliga och i överensstämmelse med barnets bästa.

Vi har haft att redovisa vilka ekonomiska konsekvenser som eventuella förslag kan medföra och lämna förslag på hur dessa kostnader kan finansieras.

Enligt tilläggsdirektiv har vi fått i uppdrag att utreda om det finns behov av särskilda bestämmelser vid folkbokföring av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, mot bakgrund av bestämmelserna i rörlighetsdirektivet<sup>1</sup>, samt vissa närliggande frågor.

I vårt tidigare lämnade delbetänkande, SOU 2008:60 *Personnummer och samordningsnummer*, presenterade vi vår utredning av de två första frågorna ovan.

Resultatet av den allmänna översynen och övriga frågor redovisar vi i detta slutbetänkande.

Direktiven för vårt uppdrag finns i *bilaga 1* och *bilaga 2*.

## 1.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de förordnade experterna. I arbetet med slutbetänkandet hölls det första sammanträdet den 4 september 2008. Vi har därefter haft sju sammanträden med experterna, varav sex endagssammanträden och ett tvådagars-sammanträde. Ett av sammanträdena hölls på Riksarkivet där vi fick möjlighet att se äldre arkivmaterial.

Vi har samrått med bland annat Stalkningsutredningen (Ju 2006:09), Begravningsutredningen (Ku 2008:01) och Förvaltningslagsutredningen (Ju 2008:08). Vi har besökt eller på annat sätt haft möten med European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC, Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar), Lantmäteriet, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting tillsammans med två landsting/regioner, Svenska kyrkan och Sveriges Hembygdsförbund. Vidare har vi närvarat vid en konferens, anordnad av Stiftelsen Allmänna Barnhuset, om barn och ungdomar som lever med skyddade personuppgifter.

Vi har haft mycket kontakt med de myndigheter och organisationer som experterna är anställda vid. Vidare har vi hämtat in uppgifter från flera andra myndigheter och organ. Vi har bland annat varit i kontakt med några landsting och regioner, Domstolsverket, Riksantikvarieämbetet, Transportstyrelsen, Valmyndig-

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

heten, Svenska kyrkan samt några kvinnojourer. Vi har också varit i kontakt med folkbokföringsmyndigheterna i Danmark, Finland och Norge.

Vi har hämtat in uppgifter från ett hundratal myndigheter och andra organisationer via en enkät.

Del A

Allmänna utgångspunkter



## 2 Folkbokföringens syfte och uppgift

### 2.1 Historik

Folkbokföringen har sitt ursprung i 1500-talet och sin grund i två äldre former av befolkningsregistrering, kyrkobokföring och mantalsskrivning. Ursprungligen hade kyrkobokföringen rent kyrkliga ändamål. Även det borgerliga samhället hade emellertid behov av uppgifter om befolkningen. Detta behov tillgodosågs genom en mantalsskrivning. De ursprungliga skälen för att föra böcker över befolkningens familjeförhållanden och bosättning var de kyrkliga behoven av dessa uppgifter för församlingsvården och för de omfattande borgerliga verksamheter som kyrkan under 1600–1800-talen ansvarade för (fattigvård, skolor med mera) samt statens behov av underlag för beskattning och utskrivning av krigsfolk. De första riksomfattande bestämmelserna om registrering av befolkningen infördes genom 1686 års kyrkolag. Prästerna blev då skyldiga att föra husförhörslängder och registrera vissa uppgifter om befolkningen, exempelvis födelser, namn, familjerelationer, dödsfall, inflyttningar och utflyttningar. Genom folkbokföringsförordningen (1946:469) fastlades att det huvudsakliga syftet med folkbokföringen var att för samhällets behov, skatteindrivning, deklarationskontroll med mera, registrera medborgarna.<sup>1</sup>

I äldre tid bedömdes de flesta samhälleliga rättigheter och skyldigheter som var beroende av en persons bosättning med utgångspunkt i mantalsskrivningen. Exempel på detta var rösträtt, medlemskap i kommun, rätt till fattigvård och skattskyldigheter av olika slag. Mantalsskrivningen och kyrkobokföringen hade från början olika materiella bosättningsregler som reglerades i olika lagar och förordningar. Skillnaden upphörde först i och med 1946 års folk-

---

<sup>1</sup> Se SOU 2000:17 *Folkbokföring efter stat- kyrkareformen m.m.* s. 53 f. och SOU 1994:44 *Folkbokföringsuppgifterna i samhället* s. 23 ff.

bokföringsförordning. Folkbokföringen kom då att bestå av tre delar: den tidigare löpande registreringen genom kyrkobokföringen, den tidigare periodiska registreringen genom mantalsskrivningen och den nyinrättade centrala registreringen vid länsbyråer och Riksbyrån för folkbokföring. Samtidigt introducerades bland annat födelsenumret och personakterna, som vi behandlat mer utförligt i vårt delbetänkande.<sup>2</sup>

Rättigheter och skyldigheter knöts efter hand alltmer till den löpande folkbokföringen, kyrkobokföringen, till dess att mantalsskrivningen som Skatteverket ansvarade för helt avskaffades 1991. Samtidigt övertog Skatteverket kyrkobokföringen, som vid samma tidpunkt bytte namn till folkbokföring, från Svenska kyrkan och begreppet folkbokföring blev ett enhetligt begrepp för den registrering av befolkningen som utförs i det civila samhällets regi.

En allmän utgångspunkt i de utredningar som gjordes under 1900-talet har varit att folkbokföringsändamålen utgörs av de hänvisningar till folkbokföringen som vid varje tid finns i lagar och förordningar.<sup>3</sup>

## 2.2 Folkbokföringens syfte och uppgift

Folkbokföringen ingår som en verksamhetsgren i utgiftsområdet skatt, tull och exekution. Målet för folkbokföringen är att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.<sup>4</sup>

I 1 § folkbokföringslagen (1991:481) anges att folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Folkbokföring sker genom Skatteverkets försorg.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att folkbokföringen – förutom fastställande av var en person ska anses bosatt – även innefattar beslut om att vissa identitetsuppgifter ska registreras för

---

<sup>2</sup> Se SOU 2008:60 *Personnummer och samordningsnummer* s. 55 f.

<sup>3</sup> Se prop. 1990/91:153 *om ny folkbokföringslag m.m.* s. 84 och SOU 1994:44 *Folkbokföringsuppgifterna i samhället* s. 23 f.

<sup>4</sup> Se regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Skatteverket, 2008-12-19, dnr Fi2007/9652, 2008/1061, 2008/1818 m.fl.

personen.<sup>5</sup> En sammanfattning av folkbokföringslagens bestämmelser finns i avsnitt 3.4.

Utöver bestämmelserna i 1 § folkbokföringslagen anges inte något syfte med folkbokföringen i folkbokföringslagen. När syftet med folkbokföringen diskuteras kan man dock ofta utgå från den reglering som finns i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I 1 kap. 4 § denna lag regleras ändamålen med behandlingen av personuppgifter i folkbokföringsverksamheten. Flera av ändamålen syftar till att tillgodose samhällets behov av uppgifter om enskilda och knyter an till det primära målet med folkbokföringen att bistå samhället i stort med uppgifter om fysiska personer i Sverige. Detta primära mål har framhållits i ett stort antal utredningar, lagstiftningsarbeten och liknande. Det har i dessa sammanhang också framhållits att folkbokföringsuppgifterna ligger 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.<sup>6</sup>

Det första ändamålet är samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter. Denna samordnande funktion innebär att syftet är att för ett flertal samhällsområden kunna tillhandahålla basuppgifter som förutsätter att databasen förses med uppgifter där det bakomliggande beslutet har meddelats av någon annan myndighet.<sup>7</sup> Uppgifter får härutöver behandlas för tillhandahållande av information som behövs för handläggning av folkbokföringsärenden, fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning, framställning av personbevis och andra registerutdrag, aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter, uttag av urval av personuppgifter samt tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten. Det anges inte särskilt att databasen får användas för framställning av statistik då detta följer av personuppgiftslagens regler.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Se prop. 1994/95:94 *Ändringar i folkbokföringslagen, m.m.* s. 14.

<sup>6</sup> Se prop. 1990/91:53 *om lag om folkbokföringsregister m.m.* s. 17, prop. 1994/95:201 *Avisering av folkbokföringsuppgifter* s. 27, prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* s. 60, prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution* s. 140 f., SOU 1988:10 *Rätt adress* s. 45 f., SOU 1994:44 *Folkbokföringsuppgifterna i samhället* s. 23 ff., SOU 1997:146 *Grunddata – i samhällets tjänst* s. 51 f., SOU 1999:105 *Skatt Tull Exekution Normer för behandling av personuppgifter* s. 156 f. och 313, SOU 2005:61 *Personuppgifter för samhällets behov* s. 51 och 114 ff. och dir. 2007:123 *Folkbokföringen i framtiden (bilaga 1)*.

<sup>7</sup> Se prop. 1990/91:53 *om lag om folkbokföringsregister m.m.* s. 17 f.

<sup>8</sup> Se prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution* s. 140 f.

Att en person är folkbokförd är i många författningar ett av flera kriterier för att författningen ska kunna tillämpas i förhållande till personen. Någon självständig bedömning av om en person ska anses bosatt i landet görs då inte av myndigheten som tillämpar författningen. Sådana bestämmelser finns exempelvis i förordningen (2009:284) om identitetskort för folkbokförda i Sverige och i lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag. En person som inte är folkbokförd kan omfattas av en författning som kräver folkbokföring för att en person ska omfattas av dess tillämpningsområde endast om kravet på folkbokföring skulle strida mot EG-rättsliga bestämmelser eller andra överordnade bestämmelser. I andra författningar finns en egen definition av bosättning som, för att den specifika författningens syfte ska kunna uppfyllas, inte är identisk med den i folkbokföringslagen. Den omständigheten att en person är folkbokförd kan ändå ha betydelse vid bedömningen av bosättningen. Det gäller exempelvis vid tillämpning av socialförsäkringslagen (1999:799).

## 2.3 Folkbokföring i andra länder

### 2.3.1 Danmark

Danska bestämmelser som motsvarar Sveriges bestämmelser om folkbokföring finns i Bekendtgørelse av lov om Det Centrala Personregister (LBK nr 1134 af 20/11/2006) (CPR-lagen). Syftet med lagen är att se till att alla som har rätt till ett personnummer har det, att det centrala personregistret (CPR) innehåller grundläggande information om alla som har ett personnummer, att var och en folkbokförs (folkeregistreres) på den adress där han eller hon faktiskt bor eller uppehåller sig och att uppgifterna i CPR under vissa förutsättningar kan lämnas ut till andra, såväl myndigheter som privata aktörer.

CPR är ett centralt, landstäckande grundregister. Denna funktion som ett grundregister för de offentliga myndigheterna innebär att upplysningarna i CPR ofta används i den dagliga administrationen utan att uppgifterna först prövas av myndigheten. Det är på några områden så att upplysningar i CPR har fått rättsverkningar i annan lagstiftning.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Se Vejledning om folkeregistrering (VEJ nr 85 af 23/11/2006) kapitel 1.

### 2.3.2 Finland

Finska bestämmelser som motsvarar Sveriges bestämmelser om folkbokföring finns i lagen om hemkommun 11.3.1994/201. I denna lag finns bestämmelser om hur en persons hemkommun och hans bostad där samt folkbokföringskommunen för en finsk medborgare som är stadigvarande bosatt i utlandet ska bestämmas. Om inte annat stadgas i någon annan lag, ska denna lag iakttas också när en statlig eller kommunal myndighet eller folkpensionsanstalten fattar beslut som påverkas av en persons hemkommun och hans eller hennes bostad där eller en tillfällig bostad.

Det centrala syftet med lagen om hemkommun är att en persons hemkommun bestäms så att den så exakt som möjligt motsvarar personens faktiska boende i en viss kommun i Finland.<sup>10</sup>

Lagen om hemkommun är en allmän lag som tillämpas förutom av magistraterna (folkbokföringsmyndigheterna) även självständigt av den övriga förvaltningen. Det beslut om hemkommun som en magistrat fattat binder inte juridiskt myndigheterna inom övriga förvaltningsområden. I praktiken har dock magistratens beslut en avsevärd betydelse.<sup>11</sup>

### 2.3.3 Norge

Bestämmelser som motsvarar Sveriges bestämmelser om folkbokföring finns i Lov om folkeregistrering (LOV 1970-01-16 nr 019 och i Forskrift om folkeregistrering (LOV 2007-11-09 nr 1268). Något syfte med författningarna anges inte i dem.

### 2.3.4 Andra länder

Ett folkbokföringsförfarande finns även i Island. Det finns däremot, utöver i Danmark och Finland, inte något folkbokföringsförfarande i några EU-länder. Många länder för inte några register över bosatta personer. Några av EU:s nya medlemsstater arbetar dock med att införa befolkningsregister och personnummer. Många länder för också separata register över olika händelser exempelvis födelser och vigslar. Registren kan omfatta hela landets befolkning eller vara regionala eller lokala.

---

<sup>10</sup> Se den finska propositionen RP 67/2004 rd s. 3.

<sup>11</sup> Se den finska propositionen RP 206/2006 rd. s. 1 och 3.

## 2.4 Överväganden

### 2.4.1 Folkbokföringens syfte

Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen används av funktioner i samhället i framför allt två sammanhang, dels som ett underlag för korrekta beslut, dels som ett underlag för andra åtgärder. Denna del av målet med folkbokföringen kallar vi folkbokföringens syfte. Det första sammanhanget tar enligt vår mening främst sikte på att en stor del av den svenska lagstiftningen bygger på att en enskild måste vara folkbokförd för att han eller hon ska omfattas av vissa skyldigheter eller kunna få tillgång till vissa rättigheter. Folkbokföringen kan vara en självständig och tillräcklig grund för olika rättigheter och skyldigheter. Som framgår ovan kan det dock följa av EG-rättsliga bestämmelser att en person ska omfattas av en viss lagstiftning även om han eller hon inte är folkbokförd. Det andra sammanhanget avser, enligt vår mening, alla typer av åtgärder inom privat och offentlig sektor som är beroende av korrekta personuppgifter, exempelvis inom så vitt skilda områden som statistik och reklamutskick. Att registrera uppgifter om personer kan inte heller enligt vår mening ha något självändamål. Anledningen till att uppgifter registreras om personer i landet är i stället att det finns ett behov av dessa uppgifter i samhället i stort. Uppgifterna behöver också registreras för att folkbokföringsverksamheten i vid bemärkelse, exempelvis prövningen av äktenskapshinder, ska fungera.

Syftet med folkbokföringen måste vara generellt utformat för att innesluta all väsentlig verksamhet i samhället. Syftet med folkbokföringen innebär i sin tur att denna verksamhet inte finns till för den enskilde individens behov utan syftar till att tillgodose samhällets behov av uppgifter om enskilda. För att det ska vara aktuellt att registrera en viss uppgift inom folkbokföringen ska det enligt vår mening finnas ett allmänt intresse av att uppgiften registreras.

Uppgifterna i folkbokföringen har mycket stor användning och betydelse i samhället. De som använder uppgifterna förväntar sig också att uppgifterna är korrekta och tilliten till uppgifterna är ofta stor. Det ställer stora krav på att målet med verksamheten kan uppfyllas och att regleringen av verksamheten är ändamålsenlig och tillgodoser de behov som finns.

Folkbokföringen har så stor betydelse i samhället att vi har övervägt att lagreglera syftet med den för att underlätta framtida

tolkningar av folkbokföringslagen. Vi bedömer emellertid mot bakgrund av att verksamheten är mycket komplex att det finns en risk att syftet blir för snävt och att väsentliga delar av verksamheten därmed faller utanför regleringen. Enligt vår mening är det därför inte lämpligt att ange folkbokföringens syfte i lagen.

#### 2.4.2 Folkbokföringens uppgift

Folkbokföringen har, som framgår av 1 § folkbokföringslagen och målet med folkbokföringen som vi redovisar ovan, fått till uppgift att spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden. Denna del av målet med verksamheten kallar vi folkbokföringens uppgift.

Bestämmelser om folkbokföringen och dess uppgift i samhället finns huvudsakligen i två lagar med anslutande förordningar: folkbokföringslagen och lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet finns bestämmelser om bland annat under vilka förutsättningar och på vilka sätt uppgifter från folkbokföringsdatabasen kan tillhandahållas andra aktörer i samhället.

Vårt uppdrag omfattar endast uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen på grund av bestämmelser i folkbokföringslagen. De uppgifter som ska registreras i folkbokföringsdatabasen på grund av bestämmelser i folkbokföringslagen avser främst den enskildes bosättning. Härutöver registreras en mängd uppgifter i folkbokföringsdatabasen med stöd av bestämmelser i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, exempelvis civilstånd och familjeförhållanden. Eftersom vårt uppdrag således är begränsat till bestämmelserna i folkbokföringslagen finns det inte skäl för oss att överväga om folkbokföringens uppgift i samhället är lämpligt utformad när det gäller annat än prövningen av en persons bosättning.

### 2.4.3 Principer för folkbokföringen

**Bedömning:** Ett antal principer ska vara styrande när vi bedömer om bestämmelserna i folkbokföringslagen om vilka personer som ska folkbokföras och rätt folkbokföringsort för dem är ändamålsenliga. Vi ska endast frånga dessa principer när det finns skäl för det. Dessa principer är:

- Bestämmelserna ska vara symmetriska.
- Personer som i stor utsträckning omfattas av svenska bestämmelser ska folkbokföras.
- Den enskildes önskemål ska inte ha någon betydelse för folkbokföringen.
- Samma bestämmelser ska gälla för såväl unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som andra personer.

#### Bestämmelserna ska vara symmetriska

Bestämmelserna ska som huvudregel vara symmetriska. Med symmetriska bestämmelser avser vi exempelvis att om en viss omständighet ger rätt till folkbokföring ska frånvaron av denna omständighet föranleda avregistrering från folkbokföringen. Ett exempel på symmetriska bestämmelser gäller personer som arbetar på beskickningar och konsulat. En person med anknytning till en utländsk beskickning i Sverige ska som huvudregel inte folkbokföras samtidigt som en person med anknytning till en svensk beskickning i utlandet inte ska avregistreras från folkbokföringen. Personerna anses alltså bosatta i respektive sändande stat.

#### Personer som i stor utsträckning omfattas av svenska bestämmelser ska folkbokföras

Syftet med folkbokföringen, att olika samhällsfunktioner ska få ett korrekt underlag för sina beslut, måste enligt vår mening ha stor betydelse vid bedömningen av utformningen av regelverket. Det gäller bland annat frågan om vilka personer som ska omfattas av folkbokföringen. En bedömning av lämpligheten att folkbokföra personer som endast delvis omfattas av svensk lagstiftning måste göras från fall till fall. Avgörande för om en viss personkategori ska folkbokföras ska främst vara i vilken utsträckning personkategorin



omfattas av svenska rättigheter och skyldigheter. Även vid utformningen av reglerna om var i landet en person ska vara folkbokförd har syftet med folkbokföringen stor betydelse.

Det finns också personer som inte uppfyller dagens krav för folkbokföring, men som trots det kan ha rättigheter och skyldigheter i det svenska samhället. Det gäller framför allt personer med uppehållsrätt som inte avser att vistas i landet under minst ett år och personer som arbetar i landet och omfattas av rådets förordning (EEG) nr 1408/71<sup>12</sup>, men som bor i ett annat land.

### **Den enskildes önskemål ska inte ha någon betydelse för folkbokföringen**

Eftersom syftet med folkbokföringen är att den ska tillgodose samhällets behov av vissa grundläggande personuppgifter och folkbokföringen ligger till grund för såväl rättigheter som skyldigheter som tar sin utgångspunkt i en persons folkbokföring kan det som huvudregel inte finnas någon valmöjlighet för den enskilde. Det skulle kunna få till följd att enskilda folkbokför sig eller underlåter att folkbokföra sig enbart i syfte att ekonomiskt eller på annat sätt tjäna på det. Det ska som huvudregel inte heller vara möjligt för den enskilde att välja folkbokföringsort. Principen gör sig emellertid inte lika starkt gällande som principen att en enskild inte får välja om han eller hon över huvud taget ska vara folkbokförd.

Det finns i dag några bestämmelser som medger att den enskilde får välja om respektive var han eller hon ska vara folkbokförd. Det gäller exempelvis europaparlamentariker och personer som bor på äldreboenden.

### **Samma bestämmelser ska gälla för alla**

Det ingår i vårt uppdrag att utreda om det finns behov av särskilda bestämmelser om folkbokföring av unionsmedborgare. Dock ska enligt våra utredningsdirektiv, se *bilaga 1*, bosättningsbegreppet vara gemensamt för alla, såväl unionsmedborgare som andra som ska folkbokföras. Vi anser att så långt möjligt bör samma bestämmelser gälla för alla personkategorier. Det gör

---

<sup>12</sup> Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen.

folkbokföringen enklare att förstå för allmänheten vilket enligt vår mening är en förutsättning för att folkbokföringen ska ha en legitimitet. Det underlättar också Skatteverkets administration av folkbokföringen. Särskilda bestämmelser för unionsmedborgare ska således undvikas i möjligaste mån.

## 3 Folkbokföringslagens förhållande till EG-rätten

### 3.1 Folkbokföringslagen får inte strida mot EG-rättsliga bestämmelser

Sverige är skyldigt att i svensk rätt tillämpa de EG-rättsliga regler som finns, bland annat i rörlighetsdirektivet. Rörlighetsdirektivet reglerar de villkor som får ställas på unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de flyttar mellan och uppehåller sig i medlemsstater. Någon översyn av om folkbokföringslagens (1991:481) bestämmelser är förenliga med EG-rättsliga bestämmelser har inte gjorts sedan Sverige blev medlem i EU. Det är därför viktigt att klargöra om rörlighetsdirektivet innehåller bestämmelser som kan påverka folkbokföringen och om det finns bestämmelser i folkbokföringslagen som strider mot rörlighetsdirektivet.

### 3.2 EG-rättsliga bestämmelser

#### 3.2.1 Allmänt om den fria rörligheten och rörlighetsdirektivet

EG:s verksamhet ska enligt artikel 3 i EG-fördraget<sup>1</sup> bland annat innefatta en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för personer avskaffas mellan medlemsstaterna. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska enligt artikel 17 i EG-fördraget vara unionsmedborgare. Varje unionsmedborgare ska enligt artikel 18 i EG-fördraget ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och i bestämmelserna om genomförande av fördraget. I rörlighetsdirektivet

---

<sup>1</sup> Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

finns sådana genomförandebestämmelser som nämns i artikel 18 i EG-fördraget.

I rörlighetsdirektivet åberopas bland annat artikel 12 och 40 i EG-fördraget som grund för direktivet. Av artikel 12 framgår att inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Förbudet mot diskriminering gäller både ursprungsstaten och den stat man reser till.<sup>2</sup> Enligt artikel 40 ska rådet avveckla bland annat sådana administrativa förfaranden och sådan administrativ praxis som skulle kunna hindra den fria rörligheten för arbetstagare om den behövs.

Rörlighetsdirektivet fastställer enligt artikel 1 villkor som gäller för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, rätten att permanent uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och begränsningar i dessa rättigheter av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Med familjemedlem avses enligt artikel 2 make eller maka samt – under vissa förutsättningar – registrerad partner, släktingar i nedstigande led och andra underhållsberättigade släktingar.

Direktivet ska enligt artikel 3 tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren. Medlemsstaterna ska också underlätta inresa och uppehåll för vissa andra personer.

Kommissionen anförde följande i sitt första förslag till rörlighetsdirektiv.

Grundprincipen är följande: unionsmedborgarna skall kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna på ungefär samma villkor som när medlemsstaters medborgare förflyttar sig och byter bostad eller arbetsplats i de egna länderna. Ytterligare skyldigheter av administrativ eller rättslig natur skall begränsas till vad som är absolut nödvändigt på grund av att personen i fråga inte är medborgare.

---

[M]ålsättningar[na] ... kan inte uppnås om myndigheternas arbetsmetoder är så omständliga och onödiga att de börjar utgöra ett hinder för medborgarnas fria rörlighet inom unionen. Ett syfte med detta

---

<sup>2</sup> Se EG-domstolens dom den 13 november 2003 i mål C-209/01 *Theodor Schilling och Angelica Fleck-Schilling mot Finanzamt Nürnberg-Süd*.

direktivförslag är således att se till att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar omfattas av garantier och formella krav som ligger i linje med vad som gäller för medborgare.<sup>3</sup>

### 3.2.2 Rätt till utresa och inresa

Rätten till utresa regleras i artikel 4 i rörlighetsdirektivet. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna ska alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass och deras familjemedlemmar, som inte är medborgare i en medlemsstat, och som har giltigt pass, ha rätt att lämna en medlemsstats territorium för att resa till en annan medlemsstat. Dessa personer får inte åläggas en skyldighet att inneha utresevisering eller någon motsvarande formalitet.

Rätten till inresa regleras i artikel 5 i rörlighetsdirektivet. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna ska medlemsstaterna tillåta unionsmedborgare att resa in på deras territorium med ett giltigt identitetskort eller pass och tillåta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in på deras territorium med ett giltigt pass. Unionsmedborgare får inte åläggas en skyldighet att inneha inresevisering eller någon motsvarande formalitet. Familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat får endast under vissa förutsättningar åläggas en skyldighet att ha visering.

Medlemsstaten får begära att den berörda personen rapporterar sin närvaro inom dess territorium inom rimlig och icke-diskriminerande tid. Om den berörda personen underlåter att uppfylla detta krav får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner. EG-domstolen har i ett mål som handlade om skyldigheten att anmäla närvaro efter inresa till ett annat medlemsland konstaterat att gemenskapsrätten inte har fråntagit medlemsstaterna deras behörighet att vidta åtgärder som gör det möjligt för de nationella myndigheterna att skaffa sig exakta uppgifter om befolkningens rörelser inom deras territorium. Domstolen anförde följande.

---

<sup>3</sup> Se KOM (2001) 257 slutlig. Se också SOU 2005:49 *Unionsmedborgares rörlighet inom EU* s. 68 och prop. 2005/06:77 *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning* s. 35.

Genom att skapa principen om fri rörlighet för personer och genom att ge varje person som omfattas av dess tillämpningsområde rätt att resa in till medlemsstaternas territorium i de syften som föreskrivs i fördraget, har gemenskapsrätten dock inte fråntagit medlemsstaternas deras behörighet att vidta åtgärder som gör det möjligt för de nationella myndigheterna att skaffa sig exakta uppgifter om befolkningens rörelser inom deras territorium.

I enlighet med [bestämmelser som ersatts av rörlighetsdirektivet] får nämligen de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna förplikta medborgare från andra medlemsstater att anmäla sin närvaro till myndigheterna i den ifrågavarande staten.

En sådan förpliktelse kan inte i sig betraktas som en överträdelse av bestämmelserna om fri rörlighet för personer.

En sådan överträdelse kan däremot uppstå utifrån de ifrågavarande juridiska formaliteterna om de kontrollförfaranden till vilka de hänvisar skulle vara sådana att de begränsar den fria rörlighet för personer som följer av fördraget eller den rätt som följer av fördraget för medborgarna i en medlemsstat att resa in till en annan medlemsstats territorium och att uppehålla sig där i de syften som anges i gemenskapsrätten.<sup>4</sup>

Kommissionen anförde bland annat följande i sitt förslag till rörlighetsdirektiv:

Å andra sidan går det inte att helt bortse ifrån att medlemsstaterna har en laglig och av EG-domstolen erkänd rätt att kontrollera flyttningar inom sina respektive territorier.

---

I [artikel 5.5] tillerkänns den mottagande medlemsstaten en rätt att kräva att de berörda personerna tillkännager sin närvaro inom territoriet (en skyldighet som redan föreskrivs i gällande rätt). Det är fråga om en enkel anmälan hos behöriga myndigheter. Systemet finns redan i vissa medlemsstaters nationella rätt, och anmälan görs på samma villkor som gäller för landets egna medborgare. Kravet överensstämmer med medlemsstaternas behörighet att vidta åtgärder för att se till att de nationella myndigheterna har exakta kunskaper om hur befolkningen rör sig inom deras territorier.<sup>5</sup>

Europaparlamentet och rådet föreslog inte någon ändring i denna bestämmelse och kommenterar den inte heller i övrigt.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Se EG-domstolens dom den 7 juli 1976 i mål 118/75 *Lynne Watson och Alessandro Belmann*. Se också EG-domstolens dom den 12 december 1989 i mål C-265/88 *Brottnål mot Lothar Messner*.

<sup>5</sup> Se KOM(2001) 257 slutlig.

<sup>6</sup> Europaparlamentets betänkande A5-0009/2003 och Gemensam ståndpunkt (EG) nr 6/2004 antagen av rådet den 5 december 2003.

### 3.2.3 Uppehållsrätt

#### Rätt att vistas i högst tre månader

Bestämmelser om rätt att efter inresa vistas i den mottagande medlemsstaten finns i artikel 6. Unionsmedborgare ska ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass. Bestämmelsen ska också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat och som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgare och som har ett giltigt pass.

Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ska enligt artikel 14.1 ha uppehållsrätt enligt artikel 6 så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. En utvisningsåtgärd ska enligt artikel 14.3 inte vara den automatiska följden av att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar har anlitat det sociala biståndssystemet i den mottagande medlemsstaten. En utvisningsåtgärd får, enligt artikel 14.4, under inga förhållanden, dock med undantag för bestämmelserna om begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, vidtas mot unionsmedborgare och deras familjemedlemmar om unionsmedborgarna är anställda eller egenföretagare. Detsamma gäller om unionsmedborgarna har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete. I detta fall kan unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar inte utvisas så länge unionsmedborgarna kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning.

#### Uppehållsrätt för längre tid än tre månader

##### *Bestämmelser i rörlighetsdirektivet*

Bestämmelser om uppehållsrätt för längre tid än tre månader finns i artiklarna 7, 8 och 12–14. Varje unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen uppfyller någon av följande förutsättningar: är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten; för egen och sina familjemedlemmars räkningar har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den

mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten; är inskriven vid en utbildningsinstitution som uppfyller vissa förutsättning samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkrans till den behöriga nationella myndigheten om att han eller hon har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod *eller* är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en person som uppfyller något av kraven ovan.

Uppehållsrätten ska även omfatta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat när de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten.

Medlemsstaterna får inte fastställa något fast belopp som de anser vara *tillräckliga tillgångar*, utan de måste ta hänsyn till den berörda personens personliga omständigheter. Detta belopp får i varje fall inte överstiga den beloppsgräns under vilken medborgare i den mottagande medlemsstaten är berättigade till socialt bistånd eller minimipensionen i den mottagande medlemsstaten.

En unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare ska behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i vissa situationer, exempelvis vid ofrivillig arbetslöshet. Familjemedlemmar kan, under vissa förutsättningar, behålla sin uppehållsrätt (bibehållen uppehållsrätt) även om huvudmannen dör eller lämnar landet eller vid äktenskapsskillnad och liknande.

Bestämmelser om administrativa formaliteter för personer som har uppehållsrätt för längre tid än tre månader finns i artiklarna 8–10. Den mottagande medlemsstaten får ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader. Fristen för registrering får aldrig understiga tre månader räknat från ankomstdagen. Ett bevis om registrering ska utfärdas omedelbart, med uppgift om den registrerade personens namn och adress samt registreringsdatum. Om den berörda personen underlåter att uppfylla registreringskravet får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.

De enda krav medlemsstaterna får ställa för att utfärda bevis om registrering är att unionsmedborgaren dels kan visa upp ett giltigt identitetskort eller pass, dels kan visa upp handlingar som visar att han eller hon uppfyller kraven för uppehållsrätt. För att utfärda ett bevis om registrering till en unionsmedborgares familjemedlemmar



som själva är unionsmedborgare får medlemsstaterna begära att vissa handlingar visas upp, bland annat en handling som styrker familjeanknytning eller ett registrerat partnerskap.

Uppehållsrätten för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat ska intygas genom att medlemsstaterna ska utfärda ett ”uppehållskort för unionsmedborgares familjemedlem”, om det planerade uppehållet överstiger tre månader. Fristen för att ansöka om uppehållskort får inte understiga tre månader från ankomstdagen. Ett intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort ska utfärdas omedelbart. Upphållskortet ska utfärdas senast sex månader efter det att ansökan lämnades in. Om den berörde personen underlåter att ansöka om uppehållskort får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner. För utfärdande av ett uppehållskort ska medlemsstaterna begära att vissa handlingar visas upp, bland annat en handling som styrker familjeanknytning eller registrerat partnerskap.

Upphållskortet ska gälla i fem år från dagen för utfärdandet eller under den beräknade tiden för unionsmedborgarens vistelse om denna inte överstiger fem år. Upphållskortets giltighet ska inte påverkas av tillfällig frånvaro som inte överstiger sex månader per år eller av längre frånvaro på grund av obligatorisk militärtjänst eller av en frånvaro på högst tolv på varandra följande månader av viktiga skäl, exempelvis graviditet och förlossning, allvarlig sjukdom, studier eller yrkesutbildning eller utstationering på grund av arbete i en annan medlemsstat eller i tredje land.

Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ska enligt artikel 14.2 ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar. I särskilda fall då det finns rimliga tvivel på om en unionsmedborgare eller dennes familjemedlemmar uppfyller kraven i artiklarna 7, 12 och 13 får medlemsstaterna kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Denna kontroll ska inte genomföras systematiskt. Artiklarna 14.3 och 14.4 gäller även för denna grupp.

*Kommissionens, Europaparlamentets  
och rådets uttalanden om bestämmelserna*

Kommissionen uttalade bland annat följande i den allmänna motiveringen i sitt första förslag till rörlighetsdirektiv:

Enligt EG-domstolens praxis ... är unionsmedborgarnas rätt att resa in och vistas på en annan medlemsstats territorium för de syften som avses i fördraget en rättighet som följer direkt av EG-fördraget eller, i vissa fall, av bestämmelser om genomförandet av fördraget. ... Å andra sidan går det inte att helt bortse ifrån att medlemsstaterna har en laglig och av EG-domstolen erkänd rätt att kontrollera flyttningar inom sina respektive territorier. Detta krav kan dock uppfyllas genom registrering vid behöriga myndigheter på bostadsorten i kombination med innehav av ett identitetskort eller ett giltigt pass.

---

Genom den uttömmande uppräknigen av vilka handlingar som skall uppvisas för den mottagande medlemsstats behöriga myndigheter, beskrivningen av vilka förfaranden som skall följas och fastställandet av tidsfrister, innebär detta förslag största möjliga förenkling, eftersom de formella krav som unionsmedborgare och deras familjemedlemmar måste uppfylla för att komma i åtnjutande av [uppehållsrätt] begränsas till vad som är absolut nödvändigt.<sup>7</sup>

I sin kommentar till förslag till bestämmelse som ger medlemsstaterna en möjlighet att införa ett registreringsförfarande för personer som har uppehållsrätt för längre tid än tre månader skriver kommissionen vidare bland annat följande:

EG-domstolen har bekräftat att en uppehållstillståndshandlingen inte skall ses som ett tillstånd i egentlig mening, utan endast som ett formellt bevis på en redan existerande rättighet... Upprätthållande av krav på och användning av ett sådant dokument måste vara till någon nytta för unionsmedborgaren och får inte medföra onödiga administrativa kostnader ens för medlemsstaterna själva.

Kommissionen anser att det inte är nödvändigt med ett krav på att faktiskt utfärda en tillståndshandling. Tvärtom skulle det vara fullt godtagbart att unionsmedborgaren, utan hänsyn till dennes nationella medborgarskap, omfattas av samma villkor när han byter bostadsort, dvs. kravet på att låta skriva in sig i folkbokföringsregistret (eller de andra system som gäller för landets egna medborgare). Därmed kan myndigheterna konstatera dennes närvaro, t.ex. genom att skriva in honom i ett särskilt register för unionsmedborgare, som inte är medborgare i landet. Detta är redan fallet i ett flertal medlemsstater när det gäller röstlängder för valen till Europaparlamentet och i lokalval.

---

<sup>7</sup> Se KOM (2001) 257 slutlig.

Det är mot denna bakgrund man skall förstå [bestämmelsen] där det föreskrivs att medlemsstaterna får ålägga unionsmedborgare och de familjemedlemmar som är medborgare i en medlemsstat att registrera sig hos behöriga myndigheter på bostadsorten.

---

Registreringsbeviset skall fungera som ett sorts kvitto för unionsmedborgaren och ett bevis för myndigheterna på att formaliteterna är avklarade. ... Det skall inte innehålla uppgifter om giltighetstid och endast ange registreringsdagen. Handlingen fungerar egentligen bara som ett bevis på att ett visst administrativt förfarande har genomförts.<sup>8</sup>

### 3.2.4 Permanent uppehållsrätt

Bestämmelser om permanent uppehållsrätt finns i artiklarna 16–18 och 21. Unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ska ha permanent uppehållsrätt. Denna rätt ska inte vara underkastad villkoren för uppehållsrätt i högst tre månader eller för uppehållsrätt för längre tid än tre månader. Bestämmelsen ska också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som lagligt har uppehållit sig tillsammans med unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten under en period av fem på varandra följande år.

Stadigvarande uppehåll ska inte påverkas av tillfällig frånvaro som inte överstiger sammanlagt sex månader per år eller av längre frånvaro på grund av obligatorisk militärtjänst eller av en frånvaro på högst tolv på varandra följande månader av viktiga skäl, exempelvis graviditet och förlossning, allvarlig sjukdom, studier eller yrkesutbildning, eller utstationering på grund av arbete i en annan medlemsstat eller i tredje land.

När permanent uppehållsrätt väl har förvärvats ska den endast kunna gå förlorad genom bortovaro från den mottagande medlemsstaten i mer än två på varandra följande år.

Genom undantag från dessa bestämmelser ska vissa personer ges permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, även om de inte har varit bosatta där under en fortlöpande period av fem år. Det gäller exempelvis för anställda eller egenföretagare som har uppnått den ålder som enligt den mottagande medlemsstatens lag krävs för rätt till ålderspension under vissa förutsättningar, för anställda eller egenföretagare som efter tre års fortlöpande anställ-

---

<sup>8</sup> Se KOM (2001) 257 slutlig.

ning och uppehåll i den mottagande medlemsstaten arbetar som anställda eller egenföretagare i en annan medlemsstat men behåller sin bostad i den mottagande medlemsstaten och återvänder dit i regel varje dag eller åtminstone en gång i veckan.

Utan att det påverkar tillämpningen av ovan nämnda bestämmelser ska unionsmedborgares familjemedlemmar som har bibehållen uppehållsrätt på grund av unionsmedborgarens dödsfall och liknande, se avsnitt 3.2.3, och som uppfyller ovan nämnda bestämmelser förvärva permanent uppehållsrätt efter att lagligt ha uppehållit sig under fem på varandra följande år i den mottagande medlemsstaten.

Vid tillämpningen av rörlighetsdirektivet får stadigvarande uppehåll styrkas med varje bevismedel som godtas i den mottagande medlemsstaten. Varje verkställt utvisningsbeslut mot den berörda personen som verkställts i vederbörlig ordning ska medföra att det stadigvarande uppehållet anses avbrutet.

Bestämmelser om administrativa formaliteter för personer som har permanent uppehållsrätt finns i artiklarna 19–20. Medlemsstaterna ska, efter att ha kontrollerat uppehållets varaktighet, efter ansökan utfärda ett intyg om permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare som uppfyller villkoren. Intyget om permanent uppehållsrätt ska utfärdas snarast möjligt.

Medlemsstaterna ska för familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat men som uppfyller villkoren för permanent uppehållsrätt utfärda ett permanent uppehållskort senast sex månader efter det att ansökan lämnades in. Det permanenta uppehållskortet ska förnyas automatiskt vart tionde år. Ansökan om permanent uppehållskort ska lämnas in innan det tidigare uppehållskortet löper ut. Om den berörde personen underlåter att ansöka om permanent uppehållskort får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner. Avbrott i uppehållet som inte överstiger två på varandra följande år ska inte påverka uppehållskortets giltighet.

### 3.2.5 Uppehållsrättens och handlingarnas betydelse

Bestämmelser om innebörden av rätten att vistas i landet i högst tre månader, uppehållsrätten för längre tid än tre månader och den permanenta uppehållsrätten finns i artiklarna 23 och 24.

Unionsmedborgarnas familjemedlemmar som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt i en medlemsstat ska, oavsett medborgarskap, ha rätt att ta anställning eller inleda verksamhet som egenföretagare.

Om inte annat följer av sådana specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen ska alla unionsmedborgare som enligt rörlighetsdirektivet uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten åtnjuta samma behandling som den medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Även familjemedlemmar som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt ska åtnjuta denna rättighet. Genom undantag från denna bestämmelse ska den mottagande medlemsstaten inte vara skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som gäller för arbetssökande och inte heller innan permanent uppehållsrätt beviljats vara skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda och egenföretagare, personer som behåller sådan ställning och deras familjemedlemmar.

Bestämmelser om betydelsen av de olika handlingar som ska utfärdas finns i artikel 25. Innehav av ett bevis om registrering, av ett intyg om permanent uppehållsrätt, av ett intyg om att ansökan om uppehållskort för familjemedlemmar har lämnats in, av ett uppehållskort eller av ett permanent uppehållskort, får under inga förhållanden göras till ett villkor för att utöva en rättighet eller för att administrativa formaliteter ska utföras, då innehav av rättigheter kan styrkas genom andra bevismedel.

### 3.2.6 Övriga bestämmelser i rörlighetsdirektivet

I rörlighetsdirektivet finns bestämmelser i artiklarna 27–29 och 33 med begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

I artiklarna 30 och 31 finns bestämmelser om delgivning av beslut och om rättssäkerhetsgarantier. Av artikel 15 i rörlighetsdirektivet följer att förfarandena i artiklarna 30 och 31 på motsvarande sätt ska tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rörlighet.

Medlemsstaterna får vidare vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt direktivet i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri, till exempel skenäktenskap. En sådan åtgärd ska vara proportionerlig och i enlighet med de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i artiklarna 30 och 31.

Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antas i enlighet med detta direktiv och vidta de åtgärder som krävs för att de ska tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva och proportionerliga. Bestämmelserna i rörlighetsdirektivet ska inte påverka lagar eller andra författningar i medlemsstaterna som är mer förmånliga för de personer som omfattas av detta direktiv.

### 3.2.7 Bestämmelser om statistik

Sverige är bundet av de statistikbestämmelser som beslutats av EU, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 862/2007<sup>9</sup>. Statistik ska bland annat tas fram om antalet invandrare och utvandrare. Med invandring avses när en person stadigvarande bosätter sig på en medlemsstats territorium under en period som är, eller förväntas vara, minst tolv månader, och tidigare har varit stadigvarande bosatt i en annan medlemsstat eller tredjeland. Med utvandring avses när en person, som tidigare varit stadigvarande bosatt på en medlemsstats territorium, upphör att ha sin stadigvarande bosättning i den medlemsstaten under en period som är, eller förväntas vara, minst tolv månader. Med stadigvarande bosättning avses en plats där en person normalt har sin dygnsvila, bortsett från tillfällig frånvaro för rekreation, semester, besök hos vänner och släktingar, affärer, läkarbehandling eller religiös pilgrimsfärd eller, om uppgift om en sådan plats saknas, platsen för lagenlig eller registrerad bosättning. Statistiken ska grundas på datakällor i enlighet med tillgängligheten i medlemsstaten och i enlighet med nationell lagstiftning och praxis, exempelvis register över personer eller över en särskild undergrupp av den befolkningen.

---

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 862/2007 av den 11 juli 2007 om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 311/76 om utarbetande av statistik beträffande utländska arbetstagare.

### 3.3 Genomförandet av rörlighetsdirektivet i Sverige

#### 3.3.1 Utresa, inresa och uppehållsrätt

Sverige har genomfört rörlighetsdirektivet genom bestämmelser i 3 a kap. utlänningslagen (2005:716) och 3 a kap. utlänningsförordningen (2006:97). Bestämmelserna gäller inte enbart för unionsmedborgare utan för samtliga EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Rätten att vistas i landet i högst tre månader kallas i den svenska språkversionen av rörlighetsdirektivet *uppehållsrätt*, men regeringen har valt att reservera begreppet *uppehållsrätt* för rätten att vistas i Sverige under längre tid än tre månader. I författningarna har införts bland annat bestämmelser om kriterierna för uppehållsrätt. Regeringen bedömde att svensk rätt redan uppfyllde kraven på rätt till vistelse i högst tre månader. Regeringen konstaterade vidare att en ny tillståndsfri tremånadersperiod börjar löpa varje gång en utlänning som har rätt att vistas här enligt artikel 6 i rörlighetsdirektivet reser in i Sverige, även om den tidigare vistelsen utanför Sverige har varit mycket kortvarig.

Rörlighetsdirektivets bestämmelser om utresa föranledde, utöver en bestämmelse om att en EES-medborgares identitetskort ska godtas som pass vid utresa, inte några ändringar. Regeringen bedömde att kraven för rätt till inresa i rörlighetsdirektivet redan var uppfyllda i den svenska lagstiftningen. I frågan om möjligheten att införa en anmälningsskyldighet vid inresa till landet anförde regeringen att någon generell skyldighet för en utlänning att efter gränspasseringen rapportera sin närvaro i Sverige inte förekom och inte heller borde införas.<sup>10</sup>

#### 3.3.2 Administrativa förfaranden

Som framgår av avsnitt 3.2.3 är det frivilligt för medlemsstaterna att införa ett registreringsförfarande för unionsmedborgare, medan det är obligatoriskt att utfärda uppehållskort, permanent uppehållskort, intyg om att ansökan om uppehållskort för familjemedlemmar har lämnats in och intyg om permanent uppehållsrätt. Sverige har valt att införa ett registreringsförfarande för unionsmedborgare. Bestämmelserna om registrering gäller inte för medborgare i

---

<sup>10</sup> Se prop. 2005/06:77 *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning* s. 58 ff. och 67.

Danmark, Finland, Island och Norge eftersom det skulle innebära en skärpning av kravet på nordiska medborgare i Sverige, vilket inte var önskvärt.<sup>11</sup> Det är Migrationsverket som ansvarar för registrering och utfärdande av uppehållskort. Regeringen anförde följande skäl för att införa ett registreringsförfarande.

Förfarandet är ... det gemenskapsrättsligt godtagbara hjälpmedel för medlemsstaterna som möjliggör en kontroll av unionsmedborgare som vistas i landet. ... All annan kontroll av unionsmedborgare måste med beaktande av likabehandlingsprincipen omfatta även de egna medborgarna.

Detta innebär att en unionsmedborgare får tillfrågas om han eller hon registrerat sig och att svaret får kontrolleras mot registret, dock får man inte begära att får se registreringsbeviset och inte heller, utan närmare anledning, undersöka om den uppehållsrätt som föranlett registreringen fortfarande gäller. ... Utöver registreringsförfarandet är möjligheterna till kontroll ... begränsade.

---

Förfarandet med registrering innebär ... en möjlighet att utöva en individuell utlänningskontroll, medför att intresset av att statistiskt kunna bevaka migrationen till landet kan tillgodoses och underlättar den gemenskapsrättsliga skyldigheten att utfärda andra bevishandlingar, t.ex. uppehållskort. Det bör vara en målsättning för registreringsförfarandet att skapa ett rättssäkert och effektivt system som fastslår dels unionsmedborgares identitet och medborgarskap, dels grunden för deras uppehållsrätt. Om något system med registrering inte skulle finnas är risken att olika myndigheter, var för sig, skulle bli tvungna att utan annan vägledning göra svåra avväganden som myndigheterna egentligen saknar kompetens för. Detta framstår som både rättsosäkert, tidskrävande och ineffektivt. Ett registreringssystem med en centralt ansvarig registreringsmyndighet minskar risken för att olika myndigheter gör olika bedömningar. ... Registreringen bör vara en åtgärd som normalt sett underlättar för unionsmedborgaren att komma i åtnjutande av de rättigheter och förmåner som följer av uppehållsrätten. Det är rimligt att utgå från att andra myndigheter i första hand kommer att göra en mer noggrann bedömning beträffande uppehållsrätten och dess följderna i de fall sökanden saknar registreringsbevis.<sup>12</sup>

Regeringen gjorde följande bedömning i frågan om avregistrering.

Rörlighetsdirektivet innehåller inte några egentliga regler om avregistrering. Artikel 35 anger att medlemsstaterna under vissa förutsätt-

---

<sup>11</sup> Se prop. 2005/06:77 *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning* s. 109 f.

<sup>12</sup> Se prop. 2005/06:77 *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning* s. 102 ff.



ningar får vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt rörlighetsdirektivet. Något hinder mot att registreringsmyndigheten vidtar avregistreringsåtgärder bör därför knappast föreligga. Direktivet förbjuder systematiska kontroller av om unionsmedborgaren alltjämt har uppehållsrätt. Det kan således inte bli fråga om att införa rutiner för att systematiskt uppdatera registret. Endast i de fall då det framkommit en särskild anledning att ifrågasätta en EES-medborgares uppehållsrätt kan det bli fråga om att undersöka om han eller hon fortfarande skall vara registrerad. Framkommer det då att EES-medborgaren inte längre har uppehållsrätt bör han eller hon avregistreras. Det kan dock finnas skäl att låta uppgifterna kvarstå i registret som historiska uppgifter. Regeringen bedömer det således inte som nödvändigt att införa särskilda bestämmelser om att EES-medborgare får avregistreras. En sådan åtgärd får anses följa av registreringsmyndighetens allmänna behörighet att föra register över de utlänningar som har uppehållsrätt i Sverige.<sup>13</sup>

### 3.3.3 Översyn av bestämmelserna om registrering i utlänningslagen

Migrationsverket har haft i uppdrag att följa upp om det vid tillämpningen av rörlighetsdirektivet finns några kvarstående administrativa problem eller hinder för inflyttande unionsmedborgare. Av rapporten<sup>14</sup> framgår att Migrationsverket föreslår att registreringsförfarandet tas bort, bland annat eftersom det enligt verket har en begränsad betydelse. I samband därmed bör enligt verket även utredas hur och av vilken myndighet övriga administrativa förfaranden ska hanteras.

Betydelsen av registrering och uppehållskort minskar enligt verket genom att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som uppfyller kraven för folkbokföring har möjlighet att folkbokföra sig oavsett om de registrerat sig eller beviljats uppehållskort. Enligt statistik som Migrationsverket tagit fram fanns när rapporten skrevs cirka 7 000 unionsmedborgare som var folkbokförda men som inte registrerat sig och inte heller hade uppehållstillstånd sedan tidigare. Under 2006 avgjorde Migrationsverket drygt 25 000 ärenden som rörde uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

<sup>13</sup> Se prop. 2005/06:77 *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning* s. 122 f.

<sup>14</sup> Se Migrationsverkets rapport *Tillämpningen av EG-direktivet 2004/38 (rörlighetsdirektivet)*, Migrationsverkets diarienummer NRK 111-2007-13631.

Såvitt var känt utnyttjades registreringen inte i någon större omfattning av andra myndigheter som hjälp för att avgöra om en unionsmedborgare har uppehållsrätt. Migrationsverkets beslut att registrera och utfärda uppehållskort visar enbart vad som gällde vid tidpunkten för beslutet men säger däremot inget om vad som gäller vid en senare tidpunkt.

Den statistik som tas fram på grundval av registreringarna ger ingen rättvisande bild av hur många unionsmedborgare med uppehållsrätt som vistas i landet. Någon kontinuerlig avregistrering av dem som lämnar landet sker inte heller eftersom detta förutsätter att personerna antingen avregistrerar sig hos folkbokföringen eller att Migrationsverket på annat sätt får kännedom om utflyttningen.

Verkets uppfattning var att samma villkor borde gälla för unionsmedborgare från övriga medlemsländer som för medborgare i de nordiska länderna.

### 3.4 Folkbokföringslagen

Som vi tidigare nämnt innebär folkbokföring enligt 1 § folkbokföringslagen fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsdatabas får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

I 2–5 §§ folkbokföringslagen finns bestämmelser om när folkbokföring ska ske. Dessa bestämmelser innehåller regler om att nyfödda barn och personer som flyttar in i landet ska folkbokföras om vissa förutsättningar är uppfyllda. Den som flyttar in i landet ska folkbokföras om han eller hon dels kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år, dels har uppehållstillstånd om sådant tillstånd krävs och det inte finns synnerliga skäl. Det finns särskilda bestämmelser om den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet, så kallad dubbel bosättning. Vissa grupper av personer som flyttar in i landet ska, trots att de uppfyller kraven ovan, inte folkbokföras.

En person ska enligt 6 § folkbokföringslagen folkbokföras på den fastighet och i den territoriella församling där han eller hon är att anse som bosatt. En person som är bosatt på en fastighet som

innehåller flera bostadslägenheter ska folkbokföras också på lägenhet. En person anses enligt 7 § folkbokföringslagen som huvudregel bosatt på den fastighet där han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. Det finns särskilda bestämmelser i 7, 12 och 13 §§ om personer som tillbringar sin dygnsvila på flera fastigheter eller vars bosättning inte kan hänföras till en viss fastighet. Det finns också undantagsbestämmelser i 8–11 §§ och 14–17 §§ som innebär att vissa grupper av personer inte ska eller måste folkbokföras på den fastighet där de regelmässigt tillbringar sin dygnsvila. För varje folkbokförd person fastställs enligt 18 § ett personnummer som identitetsbeteckning.

I 19–21 §§ finns bestämmelser om avregistrering från folkbokföringen. Den som avlider, dödförklaras eller som oavbrutet under två år saknat känt hemvist ska avregistreras från folkbokföringen. Även den som kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska som huvudregel avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Det finns även särskilda bestämmelser om den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet, så kallad dubbel bosättning. Vissa grupper av personer som flyttar ut ur landet ska, trots att de uppfyller kraven ovan, inte avregistreras.

I 23–36 §§ finns bestämmelser om enskildas anmälningar och ansökningar i folkbokföringsärenden, om förelägganden och om Skatteverkets beslut. Bland annat är den som flyttar in i eller ut ur landet eller som flyttar inom landet skyldig att anmäla det till Skatteverket eller annan behörig mottagare av en flyttanmälan. Vid flyttning från landet gäller att anmälan om flyttning ska göras senast en vecka före utresa. Vid flyttning inom landet gäller att anmälan ska göras inom en vecka efter flyttningen. Det finns ingen särskild frist vid flyttning till landet, men i praxis tillämpas en frist om en vecka från det att personen flyttade in.<sup>15</sup> Härutöver finns bestämmelser om vite i 37 §, överklagande i 38–41 §§ och straff i 43 §.

I folkbokföringsförordningen finns bland annat bestämmelser om andra myndigheters skyldighet att lämna uppgifter av betydelse för folkbokföringen till Skatteverket.

I folkbokföringslagen finns också bestämmelser om registrering av uppgifter om personer som inte är eller har varit folkbokförda. I

---

<sup>15</sup> Se Skatteverkets folkbokföringshandbok avsnitt 18.3, s. 8.

1 § folkbokföringslagen anges att vigslar, födelser och dödsfall i landet ska registreras. Enligt 18 a och 18 b §§ folkbokföringslagen och anslutande bestämmelser i folkbokföringsförordningen kan vissa personer tilldelas ett särskilt nummer, samordningsnummer, eller personnummer.

### 3.5 Norden

Danmark och Finland har genomfört rörlighetsdirektivet på i princip motsvarande sätt som Sverige genom bestämmelser i Bekendtgørelse om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet av Den Europæiske Unions regler (EU-opholdsbekendtgørelsen) (BEK nr 300 af 29/04/2008) respektive utlänningslagen 30.4.2004/301. Rörlighetsdirektivet är en text av betydelse för EES och ska således genomföras även av Norge. Norska bestämmelser om utlänningars rätt att vistas i landet finns i Utlendingsloven (LOV-1988-06-24-64) och Utlendingsforskriften (FOR-1990-12-21-1028). Bestämmelserna har inte anpassats efter rörlighetsdirektivet utan tar sin utgångspunkt i rådets förordning (EEG) nr 1612/68<sup>16</sup> och de direktiv som upphävts genom rörlighetsdirektivet.

I den danska CPR-lagen finns särskilda bestämmelser om folkbokföring av EES-medborgare och medborgare i Schweiz samt deras familjemedlemmar. Dessa personer är skyldiga att anmäla inflyttning om uppehållet i landet ska vara i över sex månader. Det samma gäller personer som flyttar in från ett annat nordiskt land. Det är dock möjligt för samtliga dessa personer att anmäla inflyttning om deras uppehåll i landet ska vara i över tre månader. Andra personer är skyldiga att anmäla inflyttning om uppehållet i landet ska vara i över tre månader. Icke nordiska medborgare måste ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för att kunna folkbokföras.

Även i den finska lagen om hemkommun finns särskilda bestämmelser om bestämmande av hemkommun för EES-medborgare och medborgare i Schweiz samt deras familjemedlemmar. Hemkommunen och bostaden för en person som har kommit till Finland och som bor där ska bestämmas om han eller hon har registrerat sin uppehållsrätt i enlighet med utlänningslagen, om sådan registrering krävs. Registrering krävs inte av nordiska medborgare.

---

<sup>16</sup> Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.

Det finns inga särskilda bestämmelser för EES-medborgare eller medborgare i Schweiz och deras familjemedlemmar i den norska folkbokföringslagstiftningen.

### 3.6 Överväganden

**Bedömning:** Det strider inte mot rörlighetsdirektivet att folkbokföra endast personer som i folkbokföringslagens mening ska anses bosatta i landet. Bestämmelserna om fastställande av var i landet en person ska anses bosatt, registrering av födelser, vigslar och dödsfall samt tilldelning av samordningsnummer och personnummer omfattas inte av rörlighetsdirektivet.

Bestämmelser i folkbokföringslagen som innebär administrativa åligganden för den enskilde i samband med uppehåll i landet ska anpassas till rörlighetsdirektivets bestämmelser.

Det strider inte mot rörlighetsdirektivet att folkbokföringen kan ligga till grund för rättigheter och skyldigheter, under förutsättning att det är möjligt för den enskilde att styrka sin rätt till en förmån på annat sätt än genom att vara folkbokförd.

Folkbokföring innebär i första hand fastställande av om en person ska anses bosatt i landet och i så fall av var personen ska anses bosatt. Rörlighetsdirektivet innehåller, som framgår ovan, bestämmelser om rätten att uppehålla sig i en medlemsstat och administrativa förfaranden i samband med uppehållet. Bestämmelserna om registrering och utfärdande av uppehållskort förutsätter att personen uppehåller sig i landet. En medlemsstat torde därför för att utfärda ett bevis om registrering eller ett uppehållskort få kräva att den enskilde faktiskt uppehåller sig i landet. Rörlighetsdirektivet innehåller däremot inte några bestämmelser om när en person ska anses bosatt i ett land eller bestämmelser om fastställande av bosättning. Det torde, när det gäller registrering av personer som vistas i landet, vara upp till medlemsstaterna att avgöra om en person ska anses bosatt i landet. Dessa regler får dock inte begränsa möjligheten att uppehålla sig i landet eller vara en förutsättning för att få tillgång till rättigheter som kan följa av EG-rättsliga bestämmelser, exempelvis förmåner som följer av de sociala trygghetsystemen. Förutsättningarna för folkbokföring får inte heller strida mot likabehandlingsprincipen. Förutsättningarna för att folk-

bokföras gäller i dag oavsett vilket medborgarskap en person har. En svensk medborgare som efter en tids utlandsvistelse flyttar hem till Sverige igen folkbokförs efter samma regler som en inflyttande utlänning.

Rörlighetsdirektivet innebär vidare en *möjlighet* för medlemsstaterna att registrera unionsmedborgare som har uppehållsrätt för längre tid än tre månader i landet. Någon *skyldighet* att registrera dessa personer finns däremot inte. Vi bedömer att det inte strider mot rörlighetsdirektivet att välja att registrera vissa grupper av de personer som omfattas av rörlighetsdirektivet och att underlåta att registrera andra grupper som omfattas av rörlighetsdirektivet. Det innebär att Sverige kan välja att folkbokföra endast personer som anses bosatta i landet och underlåta att folkbokföra andra personer som omfattas av rörlighetsdirektivet. Det skulle också innebära ett minimum av administrativa hinder för dessa personer, då skyldigheten att anmäla inflyttning till landet endast gäller personer som ska folkbokföras.

Dagens bestämmelser om folkbokföring, som innebär att den som kan anses bosatt i landet registreras i folkbokföringsdatabasen, kan mot bakgrund av det angivna enligt vår mening inte anses oförenliga med rörlighetsdirektivet. Vi återkommer i avsnitt 4.4.1 till om bosättning även fortsättningen ska vara grunden för folkbokföring och om det i så fall finns skäl att ändra dagens regler för när en person ska anses bosatt i landet.

Det kan emellertid mot bakgrund av den spridning uppgifterna i folkbokföringen har i samhället finnas skäl att överväga om det, i likhet med vad som gäller i Danmark och Finland, bör införas en möjlighet för unionsmedborgare som inte uppfyller kraven för folkbokföring att ändå anmäla till Skatteverket att de stadigvarande kommer att vistas i landet och få detta registrerat i folkbokföringsdatabasen. Sådana bestämmelser kan enligt vår mening underlätta för såväl de enskilda som för de myndigheter som handlägger ärenden som rör unionsmedborgare. En möjlighet till registrering i folkbokföringsdatabasen innebär också att alla EES-medborgare och deras familjemedlemmar kan registreras i samma register oavsett om de anses bosatta i landet enligt 3 § folkbokföringslagen. Samma registreringsförfarande kommer alltså att gälla för alla som omfattas av rörlighetsdirektivet. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 14.3.1.

En annan fråga är om det kan anses strida mot några EG-rättsliga bestämmelser att folkbokföringen används som underlag för

bedömningar av en persons rättigheter och skyldigheter i annan lag. Folkbokföringen innebär inte i sig några rättigheter. Folkbokföringslagens regler innebär i stället en skyldighet att anmäla inflyttning till landet och flyttning inom landet. De EG-rättsliga bestämmelserna om likabehandling och icke diskriminering torde enligt vår mening endast innebära att det inte är möjligt att kräva att en person ska vara folkbokförd för att anses ha exempelvis uppehålls rätt eller rätt till exempelvis sociala förmåner. Det följer därför av dessa EG-rättsliga bestämmelser att det alltid ska vara möjligt för en enskild som omfattas av dem att styrka sin rätt på andra sätt än genom registrering i form av exempelvis folkbokföring. Den omständigheten att uppgifterna som registreras i folkbokföringen kan användas som bedömningsgrund för rättigheter och skyldigheter kan dock enligt vår mening inte i sig anses strida mot EG-rätten. Det ingår inte i vårt uppdrag att överväga om annan lagstiftning kan strida mot EG-rättsliga bestämmelser på grund av att folkbokföringen används för att bedöma om en person omfattas av bestämmelser som innebär rättigheter eller skyldigheter. Det kan dock framhållas att det skulle få mycket stora konsekvenser för samhället om folkbokföringen inte längre på samma sätt som i dag skulle kunna användas som underlag för beslut och andra åtgärder.

Enligt vår mening omfattas bestämmelserna i folkbokföringslagen om fastställande av en persons bosättning i landet inte av bestämmelserna i rörlighetsdirektivet. Det framgår av EG-domstolens praxis, se avsnitt 3.2.2 ovan, att det faller inom ramen för medlemsstaternas befogenheter att kontrollera rörligheten inom ett land. Inte heller när det gäller utformningen av de bestämmelser som avser enskildas flyttningar inom landet behöver således någon hänsyn tas till rörlighetsdirektivet.

Folkbokföring innebär också registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden. Härutöver registrerar Skatteverket uppgifter om vissa personer som inte är eller har varit folkbokförda. Det gäller uppgifter om vigslar, födelser, och dödsfall i landet samt uppgifter om personer som tilldelats samordningsnummer eller personnummer utan samtidig folkbokföring. Rörlighetsdirektivet innehåller inte några motsvarande bestämmelser. Uppgifter om vigslar, födelser och dödsfall registreras normalt också i andra europeiska länder även om det inte som i Sverige registreras i ett enda register. Någon hänsyn till rörlighetsdirektivet vid utformningen av dessa bestämmelser i folkbokföringslagen behöver därmed inte tas. Detsamma gäller bestämmelserna om tilldelning av

samordningsnummer eller personnummer till personer som inte samtidigt ska folkbokföras, särskilt mot bakgrund av att sådan tilldelning inte är knuten till att personen uppehåller sig i landet. Regeringen har också i samband med införande av rörlighetsdirektivet bedömt att de uppgifter som registreras i folkbokföringen får registreras. Om inte annat bör detta vara tillåtet eftersom samma uppgifter får registreras om svenska medborgare och registrering av sådana uppgifter därför inte strider mot likabehandlingsprincipen.<sup>17</sup>

En annan fråga är utformningen av folkbokföringens bestämmelser om administrativa förfaranden i samband med flyttning till landet. Grundprincipen i EG-fördraget och rörlighetsdirektivet är att unionsmedborgarna ska kunna röra sig mellan medlemsstaterna på ungefär samma villkor som när en medlemsstats medborgare flyttar inom det egna landet. Undantagen från den fria rörligheten är begränsade. En utgångspunkt för rörlighetsdirektivet är att ytterligare skyldigheter för unionsmedborgare som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet, utöver dem som gäller för landets egna medborgare, ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Uppehållsrätten innebär således att möjligheterna att kräva att unionsmedborgarna uppfyller formella krav i samband med uppehåll begränsas. Förfarandet ska likna det registreringsförfarande som gäller för landets egna medborgare, om en sådan registrering finns. Det är godtagbart att unionsmedborgarna när de byter bostadsort omfattas av samma villkor som gäller för landets egna medborgare. Registreringen enligt rörlighetsdirektivet jämförs av kommissionen med nationella krav på att låta skriva in sig i ett nationellt folkbokföringsregister. Folkbokföringslagen innehåller bestämmelser om administrativa förfaranden som ska tillämpas när en person flyttar till Sverige.

Enligt vår mening ska vid utformningen av folkbokföringens bestämmelser om administrativa förfaranden i samband med flyttning till landet beaktas de begränsningar som finns i rörlighetsdirektivet. Vi återkommer i följande kapitel till vad detta innebär mer konkret.

Vi gör samma bedömning när det gäller unionsmedborgarnas familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare. Såväl registreringsförfarandet som förfarandet med uppehållskort kallas i rubrikerna till dessa artiklar för *administrativa formaliteter*. Förfarandet med uppehållskort kallas i rörlighetsdirektivet inte för ett registre-

---

<sup>17</sup> Se prop. 2005/06:77 *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning* s. 115 f.



ringsförfarande. Förfarandet är emellertid i princip identiskt med registreringsförfarandet för unionsmedborgare. Det är visserligen endast unionsmedborgarna som har ett skydd i EG-fördraget mot administrativa formaliteter. Utgångspunkten för rörlighetsdirektivet är, som tidigare nämnts, att några andra formaliteter än de som nämns i EG-rättsliga bestämmelser inte får förekomma med anledning av ett uppehåll i en annan medlemsstat. Av övervägande 5 till rörlighetsdirektivet framgår att för att varje unionsmedborgare ska kunna utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier bör även familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, beviljas denna rätt. Uppenbarligen är tanken den att unionsmedborgarens fria rörlighet skulle kunna begränsas om hans eller hennes familjemedlemmar inte skulle kunna utöva en fri rörlighet på liknande eller motsvarande sätt. Det innebär enligt vår mening att unionsmedborgarnas familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare inte får åläggas administrativa formaliteter i samband med uppehåll i en annan medlemsstat i vidare utsträckning än vad som framgår av rörlighetsdirektivet.

Bestämmelserna i EG-fördraget, rörlighetsdirektivet och de uttalanden kommissionen, Europaparlamentet och rådet gjorde i anslutning till dessa bestämmelser talar för att det endast bör finnas *ett* administrativt förfarande för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som inte är unionsmedborgare och att det kan vara det förfarande som landet redan har för egna medborgare. Att för de unionsmedborgare med familjemedlemmar som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet genom att flytta till Sverige ha *två* administrativa förfaranden, folkbokföring och registrering respektive utfärdande av uppehållskort hos Migrationsverket, som båda tar sin utgångspunkt i enskildas rörlighet förefaller därför strida mot de EG-rättsliga bestämmelserna. Vårt uppdrag omfattar emellertid inte att utreda eller föreslå ändringar i utlänningslagstiftningen. Inom Regeringskansliet pågår parallellt med vårt arbete en översyn av utlänningslagens bestämmelser om registrering av uppehållsrätt.

## Del B

Personer som ska vara folkbokförda

## 4 Folkbokföring efter inflyttning

### 4.1 Gällande bestämmelser

#### 4.1.1 Bosättning som anknytningskriterium

Folkbokföringens uppgift har, sedan den tillkom, varit att anteckna vilka personer som är bosatta i en församling, se exempelvis 2 § förordningen (1894:62) angående kyrkoböckers förande. Motsvarande bestämmelser har härefter förts över till senare författningar på området.

Frågan om bosättningen skulle kvarstå som anknytningskriterium behandlades av 1983 års folkbokföringskommitté. Det hade från olika håll framförts kritik mot huvudprincipen att befolkningens redovisning i folkbokföringen utgick från den fysiska vistelsen såsom denna beskrevs i dygnsviloregeln. Folkbokföringen skulle enligt kommittén i vart fall innehålla korrekta och aktuella personuppgifter. Detta krav innebar enligt kommittén att det måste finnas rimliga möjligheter att kontrollera de uppgifter som fördes in och att de hölls aktuella. En förutsättning för att få korrekta uppgifter vid den första folkbokföringen var att personen befann sig i landet. En förutsättning för att uppgifterna hölls aktuella därefter var att personen vistades i landet regelbundet. Kommittén prövade om några andra anknytningskriterier kunde ersätta bosättningskriteriet, nämligen innehav av bostad, näringsverksamhet inklusive anställning, annat ekonomiskt engagemang i landet eller svenskt medborgarskap, men bedömde att det inte fanns något realistiskt alternativ till att använda den faktiska vistelsen som anknytningsfaktum.<sup>1</sup>

Vilka anknytningsmoment som borde utgöra grund för folkbokföringen var, enligt regeringen i förarbetena till folkbokföringslagen, självfallet beroende av vilka funktioner folkbokför-

---

<sup>1</sup> Se SOU 1990:50 *Ny folkbokföringslag* s. 68 ff.

ingen skulle ha. Om folkbokföringen skulle utgöra en självständig och tillräcklig grund för olika rättigheter ställdes andra krav på anknytningsfakta än om folkbokföringen enbart skulle vara en dokumentation av de personer som var eller kunde bli berörda av svensk myndighetsutövning. Regeringen ställde sig bakom de grundläggande krav på folkbokföringen som 1983 års folkbokföringskommitté redovisade i sitt betänkande. Mot den här bakgrunden fanns det inte heller enligt regeringen något realistiskt alternativ till att använda den faktiska vistelsen som grundläggande anknytningsfaktum för folkbokföringen.<sup>2</sup>

#### 4.1.2 Folkbokföring efter inflyttning

##### Krav på bosättning

###### *Allmänt*

Av 3 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) följer att den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år ska folkbokföras. Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet, det vill säga har dubbel bosättning, ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här.

Undantag från denna bestämmelse finns i 5 § som anger att vissa personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, ska folkbokföras vid inflyttning endast om de är svenska medborgare. Denna bestämmelse behandlar vi i kapitel 5.

###### *Kravet på dygnsvila*

1983 års folkbokföringskommitté resonerade kring om den faktiska vistelsen borde bedömas efter en annan princip än den dittills gällande dygnsviloregeln. Kommittén ansåg att den alternativa princip som då närmast stod till buds var att vistelsen skulle bedömas efter var en person tillbringade den längsta tiden i stället för efter var han eller hon tillbringade dygnsvilan. För att kunna

---

<sup>2</sup> Se prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 87 f.

bedöma lämpligheten av en sådan ändring borde man enligt kommittén först analysera hur en person normalt tillbringar sin tid. I vissa fall var platsen för dygnsvilan enligt kommittén den samma som den plats där en person tillbringar sin mesta tid. Ett exempel kunde dock se ut så här: En person tillbringar under en normal vecka 45 timmar på sin arbetsplats, 35 timmar i sin ordinarie bostad, 70 timmar i sin fritidsbostad och återstående 18 timmar på skiftande ställen. Redan detta exempel visade att tidsfaktorn knappast utgjorde en rimlig grund att bygga bosättningsbedömningen på.

Ett antal faktorer talade enligt kommittén för att behålla dygnsvilan som grundläggande anknytningsbegrepp vid bosättningsbedömningen inom folkbokföringen. Platsen för en persons regelmässiga dygnsvila var vad som kunde betraktas som en persons hem. Ett bosättningsbegrepp för folkbokföringen som inte grundade sig på dygnsvilan skulle med all säkerhet uppfattas som konstlat och därför bli mycket svårt för människor att acceptera. Om ett nytt bosättningsbegrepp infördes, som medförde en ändrad bedömning av många människors bosättning, kunde detta få konsekvenser som var mycket svåra att överblicka eftersom folkbokföringen var grunden för så många olika rättigheter och skyldigheter. Det nordiska samarbetet på folkbokföringsområdet kunde inte fortsätta i nuvarande form om grundprincipen i de svenska bosättningsreglerna blev en annan än den som tillämpades i de övriga nordiska länderna.<sup>3</sup>

I förslaget till 1991 års folkbokföringslag ansåg regeringen att platsen för en persons regelmässiga dygnsvila var vad som normalt betraktades som en persons hem. Dygnsvilan skulle således fortfarande användas som grundläggande kriterium för folkbokföringen. Regeringen föreslog vidare att förutsättningarna för att folkbokföras vid inflyttning till Sverige skulle anges uttryckligen i den nya lagen. Det grundläggande momentet för bedömningen är att nattvilan eller motsvarande vila (dygnsvilan) regelmässigt tillbringas i landet under den för den inflyttandes förhållanden normala livsföringen. Till vistelser som inte bör anses ingå i normal livsföring hör i första hand sådana vistelser som föranleds eller förlängs av akut sjukdom eller frihetsberövande.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Se SOU 1990:50 *Ny folkbokföringslag* s. 70 f.

<sup>4</sup> Se prop. 1990/91:153 *om ny folkbokföringslag m.m.* s. 87 ff. och 133 f.

*Kravet på en avsikt att vistas i landet under ett års tid*

1983 års folkbokföringskommitté föreslog att en avsikt att vistas i Sverige under sex månader skulle vara tillräckligt för folkbokföring och anförde följande skäl. I beskattningssammanhang gällde en sexmånadersregel för skattefrihet för inkomster från utlandsanställningar. Bland de nordiska länderna föredrog flertalet att en sexmånadersgräns skulle tillämpas för folkbokföring. Detta hade resulterat i att den nordiska folkbokföringsöverenskommelsen, se avsnitt 4.2.4, innehöll en uttrycklig regel om att flyttning i överenskommelsens mening inte skulle föreligga om en vistelse understeg sex månader. En sexmånadersregel skulle öka folkbokföringens aktualitet och förbättra samordningen inom Norden. Det fanns otvivelaktigt ett samhälleligt behov av att ha en person som vistades här legalt under en tid som översteg sex månader registrerad i folkbokföringen.<sup>5</sup>

Riksförsäkringsverket (numera Försäkringskassan) fann i sitt remissvar över kommitténs förslag att det var otillfredsställande med två helt olika bosättningsbegrepp inom folkbokföringen och socialförsäkrings- och bidragsområdet. Statens invandrarverk (numera Migrationsverket) pekade på att den föreslagna regeln kunde leda till att utlänningar med uppehållstillstånd endast för besök här skulle kunna komma att folkbokföras. Statistiska centralbyrån (SCB) angav att ettårspraxisen överensstämde med FN:s rekommendation för statistiken och att det inte var bra när definitioner ändrades på så sätt att man frångick internationella rekommendationer. Kammarrätten i Stockholm anförde att en sexmånadersvistelse enligt allmän rättsuppfattning inte kunde anses utgöra bosättning. Vidare ansåg kammarrätten att de föreslagna reglerna skulle komma att medföra kostnadsökningar och olägenheter när folkbokföringen användes på andra rättsområden där ett annat bosättningsbegrepp gällde.

Regeringen ansåg att minst ett års vistelse i landet skulle krävas för folkbokföring. Folkbokföringen fyllde många olika funktioner. En utgångspunkt vid utformningen av bosättningsbegreppet i folkbokföringen var att den bosättningsbedömning som gjordes av folkbokföringsmyndigheterna, utan behov av ytterligare prövning, kunde användas på så många samhällsområden som möjligt. Kommitténs förslag om en sexmånadersregel skulle innebära att bosättningsbegreppet inom folkbokföringen blev ett helt annat än

---

<sup>5</sup> Se SOU 1990:50 *Ny folkbokföringslag* s. 72 f.

det för socialförsäkringen. En sådan utveckling var enligt regeringen inte önskvärd.<sup>6</sup> När vistelsen i landet är avsedd att vara tidsbegränsad ska folkbokföring ske när vistelsen är avsedd att uppgå till minst ett år. När en vistelse, som från början varit avsedd att vara kortare tid, förlängs bör folkbokföring ske så snart den inflyttades avsikt att vistas här minst ett år står klar eller senast när vistelsen varat i ett år.

### *Dubbel bosättning*

1983 års folkbokföringskommitté föreslog att den som hade en dubbel bosättning i Sverige och utomlands skulle folkbokföras om han eller hon här sammanbodde med sin familj eller hade anställning här eller med hänsyn till övriga omständigheter fick anses ha sitt egentliga hemvist här. I fall av bosättning både inom och utom Sverige (dubbel bosättning) skulle för att folkbokföring skulle ske enligt kommittén krävas att anknytningen till Sverige var närmare än anknytningen till det andra landet. En person som hade familj skulle anses bosatt hos denna även under en på förhand tidsbegränsad bortovaro. Anknytningsmomenten skulle tillämpas i den ordning de angavs i den av kommittén föreslagna bestämmelsen.<sup>7</sup>

Kommitténs förslag till bedömningskriterier vid dubbel bosättning gav enligt regeringen i stort sett en rimlig avvägning. Det ansågs dock vara mindre lämpligt att binda rättstillämpningen genom att direkt i lagtexten ange i vilken ordning anknytningsmomenten skulle tillämpas.<sup>8</sup> Den som hade sin regelmässiga dygnsvila både utom och inom landet skulle enligt regeringen folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter fick anses ha sitt egentliga hemvist här. Vid denna bedömning borde familjeförhållandena normalt tillmätas störst vikt. Den som vid vistelsen i Sverige bodde hos sin familj borde således normalt anses ha sitt egentliga hemvist här. Med familj skulle normalt avses makar och sambor (även homosexuella sambor) eller hemma- varande barn. För den som saknade familj borde i första hand anknytning på grund av arbetsförhållandena få väga tyngst. När det gällde personer som inte hade anställning eller familj eller då familjen gemensamt hade en dubbel bosättning, exempelvis pensio-

---

<sup>6</sup> Se prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 89 f.

<sup>7</sup> Se SOU 1990:50 Ny folkbokföringslag s. 72 och 113.

<sup>8</sup> Se prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 91.

närer som vintertid bodde i ett annat land och sommartid i Sverige, fick det egentliga hemvistet bestämmas bland annat med ledning av vistelsens omfattning och bostädernas art. Genom att samtliga omständigheter skulle beaktas vid bedömningen av det egentliga hemvistet fanns möjlighet att ta hänsyn till de speciella omständigheter som i det enskilda fallet borde få väga tyngst.<sup>9</sup>

Skatteverket tillämpar bestämmelserna på så sätt att dubbel bostättning anses föreligga så snart dygnsvilan under den normala livsföringen tillbringas minst en gång i veckan (eller i samma omfattning, men med annan förläggning i tiden) i två eller flera bostäder. Anknytningen till familjen ska beaktas även i situationer när familjen fortfarande är bosatt i utlandet. Personen kan då anses ha sitt egentliga hemvist där och ska således inte folkbokföras. Med familj avses även barn över 18 år så länge de delar bostad med en förälder. Med begreppet sambor avses två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll.<sup>10</sup>

### Krav på uppehållstillstånd

I 4 § första stycket folkbokföringslagen anges att en utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd inte ska folkbokföras om han eller hon saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå folkbokförs. En utlänning som beviljats ett uppehållstillstånd som gäller för minst ett år bör enligt Skatteverket normalt kunna folkbokföras. Den som har beviljats uppehållstillstånd för kortare tid än ett år kan som regel folkbokföras först vid en eventuell förlängning av uppehållstillståndet.<sup>11</sup>

Av förarbetena framgår att det ansågs råda en allmän enighet om att en utlänning som vistades i Sverige utan nödvändigt uppehållstillstånd inte borde få tillgång till sådana förmåner som följde av att han eller hon var kyrkobokförd. Det förekom att utlänningar vistades här under så lång tid utan tillstånd att de uppfyllde normala kriterier för att anses vara bosatta här. Många skäl talade mot att en utlänning vars rätt att stanna i landet ännu inte avgjorts blev registrerad som bosatt här. Exempelvis kunde det faktum att en person folkbokfördes komma att uppfattas, både av honom själv

---

<sup>9</sup> Se prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 134.

<sup>10</sup> Skatteverkets folkbokföringshandbok avsnitt 18.3, s. 7.

<sup>11</sup> Skatteverkets folkbokföringshandbok avsnitt 18.4, s. 11.



och av andra, som ett bevis på att han eller hon godkänts som invandrare. Vidare utfärdades skattsedel automatiskt för en folkbokförd person. Detta tolkades inte sällan av arbetsgivare som att personen hade arbetstillstånd. Att upptagande i folkbokföringen förutsatte uppehållstillstånd när sådant behövdes för vistelse här var enligt regeringens mening ett sådant grundläggande krav att detta borde komma till uttryck direkt i lagtexten. Hittills tillämpades i praxis undantag från kravet på uppehållstillstånd i två fall. Den ena gruppen avsåg sådana personer för vilka uppehållstillståndsprövningen endast var av formell natur, exempelvis för inflyttande utländska adoptivbarn till här bosatta personer eller minderåriga barn som återförenades med här bosatta föräldrar som hade uppehållstillstånd. Den andra gruppen utgjordes av sådana personer som utvisats men vars vistelse i landet kunde förutses fortvara för längre tid på grund av att något avlägsnande ändå inte skulle ske. I det senare fallet borde folkbokföring inte ske förrän det förelåg ett beslut om att utvisningsbeslutet inte skulle verkställas. Dessa möjligheter till undantag motsvarade ett rimligt krav på flexibilitet. En möjlighet att även i fortsättningen göra undantag för sådana fall borde därför tas med i den nya folkbokföringslagen.<sup>12</sup>

Undantag från huvudregeln i 4 § första stycket folkbokföringslagen finns i 4 § andra stycket. En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) ska inte folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock inte, om utlänningen fått en flyktingförklaring enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen eller ett resedokument enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen eller om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring. Bakgrunden till denna bestämmelse, som aldrig tillämpats, är att det den 1 juli 1994 infördes bestämmelser i utlänningslagen som innebar att utlänningar från tredje land, det vill säga länder utanför EU, som hade ett tillfälligt behov av skydd här i landet, så kallade massflyktingar, skulle beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i stället för ett permanent uppehållstillstånd. Bestämmelserna tar numera sin utgångs-

---

<sup>12</sup> Se prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 91 och 134.

punkt i ett EG-direktiv<sup>13</sup>, som innebär att det är rådet som avgör om det råder en massflyktsituation.

## 4.2 Norden

### 4.2.1 Danmark

Kommunalbestyrelsen ska enligt CPR-lagen i CPR registrera var och en på den plats i kommunen där personen är bosatt, om personen enligt särskilda bestämmelser ska vara registrerad i landet. Med plats där personen är bosatt förstås den plats (bostad) där personen regelmässigt sover, när han eller hon inte är tillfälligt frånvarande på grund semester, tjänsteresa, sjukdom eller liknande, och där han eller hon har sina ägodelar. Registrering i CPR av en inflyttning från utlandet förutsätter dessutom för icke nordiska medborgare att dessa antingen har uppehållstillstånd, uppehållsbevis eller bekräftelse på att sådant inte krävs. Övriga förutsättningar för när registrering i CPR ska ske framgår av avsnitt 3.5.

### 4.2.2 Finland

En persons hemkommun är enligt lagen om hemkommun som huvudregel den kommun där han eller hon bor. Hemkommunen och bostaden för en person som har kommit till Finland och som bor där ska bestämmas enligt denna lag om någon av följande förutsättningar är uppfylld: han eller hon är finsk medborgare; han eller hon har ett i utlänningslagen (301/2004) avsett giltigt uppehållstillstånd som ger rätt till kontinuerlig eller permanent vistelse; han eller hon är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz och har registrerat sin uppehållsrätt i enlighet med utlänningslagen om sådan registrering krävs av honom eller henne; han eller hon är familjemedlem till en sådan person som har i denna lag avsedd hemkommun i Finland *eller* han eller hon har ett i utlänningslagen avsett giltigt uppehållstillstånd som ger rätt till minst ett års tillfällig vistelse och dessutom med beaktande av förhållandena som

---

<sup>13</sup> Se rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

helhet har för avsikt att stadigvarande bosätta sig i Finland. Som första fråga då det gäller hemkommun ska alltid avgöras om villkoren för permanent inflyttning uppfyllts eller om personens vistelse i Finland bör anses vara av tillfällig karaktär.<sup>14</sup>

Som faktorer som visar att en person som har ett i utlänningslagen avsett giltigt uppehållstillstånd som ger rätt till minst ett års tillfällig vistelse är stadigvarande bosatt i Finland beaktas bland annat att han eller hon är av finländsk härkomst, har tidigare haft i denna lag avsedd hemkommun i Finland, har ett giltigt arbetsavtal eller annan därmed jämförbar utredning om minst två års arbete eller studier i Finland *eller* har haft tillfällig bostad i Finland i minst ett års tid utan avbrott efter inflyttningen.

Folkbokföringskommunen för en finsk medborgare som är stadigvarande bosatt i utlandet är den kommun som senast var hans hemkommun i Finland.

#### 4.2.3 Norge

I folkregistret registreras enligt lov och forskrift om folkeregistrering bland annat alla personer som är bosatta i Norge. Den som kommer från utlandet för att bosätta sig i Norge ska anmäla sig till Skattekontoret. Detsamma gäller personer som kommer från utlandet för att uppehålla sig i Norge i minst sex månader. Personer som uppehåller sig i norska kommuner i minst sex månader räknas som bosatta i Norge, om inte annat följer av nedanstående undantagsbestämmelser.

Personer som kommer från utlandet räknas som bosatta i Norge när de har tagit hemvist i norska kommuner och har för avsikt att stanna mer än tillfälligt. Uppehåll av minst sex månaders varaktighet räknas som bosättning, även om uppehållet är tillfälligt. Personer som behöver uppehållstillstånd kan dock inte räknas som bosatta om de inte kan visa ett sådant tillstånd som gäller i minst sex månader. För asylsökande gäller särskilda bestämmelser. Som huvudregel anses en person bosatt där han eller hon regelmässigt tillbringar sin dygnsvila.

---

<sup>14</sup> Se den finska propositionen RP 206/2006 rd s. 3 ff.

#### 4.2.4 Särskilda regler för personer som flyttar inom Norden

I lagen (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring finns bestämmelser som innebär att överenskommelsen ska gälla som lag här i landet. Syftet med överenskommelsen är huvudsakligen att den som flyttar mellan de nordiska länderna inte ska kunna undvika registrering eller bli dubbelregistrerad.<sup>15</sup>

Överenskommelsen utgår från att folkbokföringen i respektive land tar sin utgångspunkt i ett bosättningskriterium. Överenskommelsen gäller personer som är registrerade som bosatta i en av de avtalsslutande staterna, oberoende av medborgarskap, och som har för avsikt att flytta eller som har flyttat till en annan av dessa stater. Tidsbegränsade vistelser som varar kortare tid än sex månader räknas normalt inte som flyttning.

Det är den lokala registreringsmyndigheten i inflyttningsstaten som avgör om en person ska registreras som bosatt i inflyttningsstaten, enligt lagstiftningen i den staten. Först när underrättelse om registrering i inflyttningsstaten har tagits emot ska den lokala registreringsmyndigheten i utflyttningsstaten avregistrera den som har flyttat.

### 4.3 Statistik

SCB för statistik över antalet invandrare till Sverige. Informationen nedan är hämtad från Demografiska rapporter 2009:1 *Sveriges framtida befolkning 2009–2060* och från SCB:s webbplats<sup>16</sup>. Med invandrare avser SCB en folkbokförd person som har för avsikt att stanna i Sverige i minst tolv månader och – när det gäller andra än nordiska medborgare – som har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt.

Ända sedan 1930-talet har Sverige, med undantag för några år i början på 1970-talet, haft ett invandringsöverskott, det vill säga fler invandrare än utvandrare. Andelen av den svenska befolkningen som var födda i ett annat land uppgick under 2008 till 13,8 procent. Den andelen har fördubblats sedan början av 1970-talet och antas under 2060 uppgå till drygt 18 procent.

---

<sup>15</sup> Skatteverkets folkbokföringshandbok avsnitt 18.7, s. 23.

<sup>16</sup> Se <[www.scb.se](http://www.scb.se)>.

Antalet invandrare under 2008 var cirka 101 000 personer. Så många personer har aldrig tidigare invandrat till Sverige under ett enda år. Invandringen har sedan 1980-talet och fram till och med 2005 varierat mellan cirka 27 000 och 65 000 personer per år, dock med undantag för 1994 när cirka 84 000 personer invandrade till Sverige. Under både 2006 och 2007 ökade invandringen till cirka 96 000 respektive 99 000 personer. Invandringen beräknas inom några år uppgå till mellan 70 000 och 80 000 personer per år fram till 2060.

Den största invandrargruppen under 2008, cirka 18 000 personer, utgjordes precis som tidigare år av svenska medborgare. Till Sverige invandrade under samma år totalt till cirka 30 000 personer som var medborgare i ett EU-land, samtliga EU-länder var representerade. Flest antal personer var medborgare i Polen, cirka 7 000 personer, och minst antal personer var medborgare i Luxemburg, 6 personer. Bland de tio vanligaste länderna som invandrarna är medborgare i finns fem av EU-länderna (Polen, Danmark, Tyskland, Rumänien och Finland). Cirka 19 000 personer var medborgare i dessa länder. Andra länder som många invandrare är medborgare i är Irak, Thailand och Kina. Cirka 22 000 personer var medborgare i dessa länder.

## 4.4 Överväganden och förslag

### 4.4.1 Bosättning som anknytningskriterium kvarstår

**Bedömning:** Folkbokföringen ska även i framtiden utgå från ett bosättningskriterium och således innehålla uppgifter om de personer som i folkbokföringslagens mening kan anses bosatta i landet.

### Bostad, ekonomiskt engagemang och medborgarskap bör inte ersätta bosättningen

1983 års folkbokföringskommitté resonerade bland annat om innehav av bostad, annat ekonomiskt engagemang i landet och medborgarskap som anknytningskriterium, men avfärdade dessa kriterier.

Sedan 1983 års folkbokföringskommitté lämnade sitt betänkande har antalet personer som har en bostad i landet eller har ett

ekonomiskt engagemang i landet, utan att vara bosatta här, ökat. Utifrån folkbokföringens syfte att bland annat kunna utgöra grund för en stor mängd rättigheter och skyldigheter i samhället är det enligt vår mening inte lämpligt att folkbokföra alla de personer som har denna jämförelsevis svaga anknytning till landet och som i stor utsträckning inte ska omfattas av svensk lagstiftning.

Att i stället för bosättning utgå från medborgarskap måste nödvändigtvis, liksom i Finland, kompletteras med ytterligare ett kriterium för personer som inte är svenska medborgare. Svenska medborgare som inte är bosatta i landet måste vidare på något sätt särbehandlas eftersom de inte ska omfattas av stora delar av den svenska lagstiftningen. Så görs också i den finska lagstiftningen. I praktiken blir det alltså ändå fråga om ett bosättningskriterium för såväl svenska som icke svenska medborgare. Även den omständigheten att EU inte tillåter diskriminering på grund av nationalitet såvitt avser unionsmedborgare talar också mot att nu, sedan Sverige blivit medlem i EU, införa ett medborgarskapskriterium i folkbokföringen. Något skäl att utgå från det svenska medborgarskapet som anknytningskriterium finns således enligt vår mening inte.

### **Arbetslandet bör inte ersätta bosättningen**

Det anknytningskriterium som, sedan Sverige blev medlem i EU, ligger närmast till hands att ersätta bosättningen som anknytningskriterium är arbetslandet, det vill säga att enskilda ska folkbokföras i Sverige om de arbetar här. Även 1983 års folkbokföringskommitté diskuterade om detta anknytningskriterium borde ersätta bosättningen, men fann att så inte borde ske. Skälet till att vi bör överväga detta anknytningskriterium särskilt är att Sveriges inträde i EU har inneburit att arbetslandet med stöd av den EG-rättsliga lagstiftningen blivit ett allt viktigare anknytningskriterium på bekostnad av bosättningslandet. Socialförsäkringen styrs numera av bland annat rådets förordning (EEG) nr 1408/71. Denna förordning syftar generellt till att dels garantera att den som rör sig mellan medlemsländerna är försäkrad i något land, dels undvika uppkomsten av dubbelförsäkring. En grundläggande princip är därför att en person på vilken förordningen är tillämplig ska omfattas av lagstiftningen i endast ett land. Som huvudregel ska en person omfattas av arbetslandets lagstiftning, det vill säga lagstiftningen i det land där arbetet faktiskt utförs. Det har föranlett

Sverige att i socialförsäkringslagen (1999:799) från den 1 januari 2001 dela in den svenska socialförsäkringen i en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad försäkring, det vill säga förmåner som en person som är bosatt här kan ha rätt till respektive förmåner som en person som arbetar här, oberoende av bostadsort, kan ha rätt till. Socialförsäkringslagen ger även medborgare i länder utanför EES som vistas här under kortare tid än ett år rätt till arbetsbaserade förmåner.<sup>17</sup>

Det finns mycket som talar mot att låta arbetslandet bli det nya anknätningskriteriet i folkbokföringen. Det finns stora grupper i samhället som inte arbetar, exempelvis barn, studerande, arbetslösa och pensionärer. För dessa personer skulle det behövas ett alternativt anknätningskriterium. Folkbokföringen skulle kompliceras och bli svårare för allmänheten att ta till sig om det fanns två anknätningskriterier i folkbokföringen. Arbetslandet är dessutom främst av betydelse vid tillämpning av lagstiftning som rör social trygghet för medborgare i EES-länder och deras familjemedlemmar. Den lagstiftningen rör främst Försäkringskassan, men även CSN med flera. Socialförsäkringslagstiftningen har justerats för att i stor utsträckning tillgodose EG-rättens krav. Det förekommer också att personer arbetar i flera länder.

Att en person som är medborgare i ett EES-land arbetar i Sverige behöver inte innebära att han eller hon har rätt till alla förmåner som följer av det sociala trygghetssystemet. Inom socialförsäkringen kvarstår, som framgår ovan, också ett stort antal förmåner som är bosättningsbaserade. Att ändra anknätningskriterium i folkbokföringen till arbetslandet skulle mot denna bakgrund inte förenkla administrationen av socialförsäkringen. Som framgår ovan skulle ett sådant anknätningskriterium dessutom försvåra tillämpningen av annan lagstiftning. Det saknas således skäl att införa ett anknätningskriterium i folkbokföringen som tar sin utgångspunkt i var personen arbetar.

### Bosättningen bör kvarstå

Den kritik som riktades mot bosättningsbegreppet som anknätningskriterium i 1967 års lag tog sikte på den större rörligheten i världen och till möjligheterna för enskilda att ha en förhållandevis stark anknätning till flera länder. Under de knappa 20 år som för-

<sup>17</sup> Se prop. 1998/99:119 *Socialförsäkringens personkrets* s. 72 och 78 ff.

flutit sedan 1983 års folkbokföringskommitté lämnade sitt betänkande har såväl rörligheten som möjligheterna att ha en stark anknytning till flera länder ökat. Till detta kommer att Sverige har blivit medlem i EU. Att den än mer ökade rörligheten skulle innebära sådana problem att bosättningen bör överges som anknytningskriterium har inte framkommit. Vår uppfattning är att den ökade rörligheten tvärtom talar mot att ersätta bosättningen som anknytningskriterium i folkbokföringen eftersom personer med en förhållandevis svag anknytning till landet annars kan komma folkbokföras.

Folkbokföringen ska naturligtvis ha en utformning som är ändamålsenlig utifrån dess syfte. Som vi tidigare nämnt är syftet med folkbokföringen att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och andra åtgärder. Folkbokföringen ska därmed bland annat kunna vara den omständighet, som tillsammans med andra faktorer, utgör grunden för rättigheter och skyldigheter för enskilda. Det är viktigt att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta och aktuella. Det är väsentligt enklare att hålla uppgifter korrekta och aktuella om personerna finns i landet. Den tekniska utvecklingen har emellertid också inneburit att det i dag finns möjligheter att på ett enklare sätt hålla kontakten även med personer som inte vistas i landet.

Samtliga nordiska länder har en folkbokföring som har bosättning som grundläggande anknytningskriterium. Den nordiska överenskommelsen om folkbokföring gäller i enlighet därmed personer som är registrerade som bosatta i respektive land. Det är ett stort antal personer som varje år utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inom Norden.

De omständigheter vi nämner ovan talar för en folkbokföring som grundar sig på enskildas bosättning. Den viktigaste av dessa omständigheter är att folkbokföringen måste ha ett anknytningskriterium som innebär att folkbokföringen kan uppnå sitt syfte. Som framgår av avsnitt 3.6 anser vi att det inte heller strider mot rörlighetsdirektivet att ha bosättning som kriterium för folkbokföringen. I Sverige finns en lång tradition av att endast personer som anses bosatta i landet ska folkbokföras. Annan lagstiftning som reglerar rättigheter och skyldigheter har därför kunnat ha folkbokföringen som grund. Enskildas bosättning används fortfarande i ett stort antal författningar. Det faller inte inom ramen



för vår utredning att ifrågasätta kriterierna i annan lagstiftning än folkbokföringslagen. För att myndigheter och andra aktörer ska kunna använda sig av folkbokföringen på det sätt som den syftar till är det nödvändigt att folkbokföringen även i fortsättningen har bosättning som anknytningskriterium.

Sammantaget anser vi således att det finns starka skäl att behålla bosättningen som anknytningskriterium i folkbokföringen. Det innebär att folkbokföringen ska innehålla uppgifter om de personer som kan anses bosatta i landet i folkbokföringslagens mening.

En annan fråga är om den närmare utformningen av bosättningskriteriet behöver justeras på något sätt jämfört med i dag, exempelvis på grund av rörlighetsdirektivet. Den frågan diskuterar vi nedan.

#### 4.4.2 När en person ska anses bosatt i landet

**Förslag:** Att en person ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i ett land där han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden, ska författningsregleras.

**Bedömning:** Den tid som en person ska anses bosatt i landet för att folkbokföras ska inte ändras utan även fortsättningsvis vara minst ett år. Även i framtiden ska platsen där en person regelmässigt tillbringar sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) och vistelsens avsedda längd ligga till grund vid prövningen av om en person är bosatt i landet.

Bestämmelserna om folkbokföring vid dubbel bosättning ska inte ändras.

#### Kravet på dygnsvila kvarstår

Folkbokföringen ska även i framtiden ha bosättningen som anknytningskriterium. Det är alltså personer som är bosatta i landet som ska folkbokföras och det är bosättningen som ska fastställas. I dag anses en person som regelmässigt tillbringar sin dygnsvila i landet som bosatt här. Vid införandet av 1991 års folkbokföringslag övervägdes om andra kriterier än dygnsvilan skulle

användas. Förhållandena har ändrats sedan dess och det finns anledning att på nytt överväga om det finns skäl att ersätta dagens definition av bosättning (dygnsvilan) med någon annan definition.

Dygnsvilan skulle för det första kunna ersättas av den plats där en person har en bostad som ägs, hyrs eller innehas med bostadsrätt. Fördelen med detta alternativ är att platsen objektivt kan konstateras med hjälp av avtal. Innehavet av en bostad säger emellertid inte någonting om var en person är bosatt eller vilken anknytning personen har till landet. Det är dessutom en stor del av befolkningen som inte själva har något skriftligt avtal om bostad, det kan exempelvis gälla barn och makar. Slutligen kan en person ha flera bostäder. Detta alternativ är alltså inte möjligt att genomföra.

För det andra skulle dygnsvilan kunna ersättas av den plats där en person tillbringar sin mesta tid. Ett sådant kriterium kan innebära att en person ska folkbokföras i en fritidsbostad, som normalt inte är att betrakta som den plats där personen är bosatt, på sin arbetsplats, eller på den plats där en person utövar en fritidssysselsättning. Detta kriterium är därför av detta skäl inte lämpligt att införa. För de flesta personer innebär emellertid detta kriterium samma resultat som en bedömning av dygnsvilan. Eftersom detta alternativ är mer komplicerat finns det inte heller mot denna bakgrund skäl att införa det.

Det är för det tredje möjligt att ersätta dygnsvilan med den plats där den enskilde personen anser sig vara bosatt. Det skulle innebära att den som rent subjektivt anser sig vara bosatt i Sverige skulle folkbokföras. Detta alternativ strider mot den princip vi redovisar i avsnitt 2.4.3 som innebär att enskildas önskemål om sin folkbokföring inte ska beaktas. Det är uppenbart att ett sådant kriterium skulle kunna inbjuda till fusk och i många fall över huvud taget inte motsvaras av någon faktisk bosättning i landet. Något skäl att frångå den princip vi redovisar ovan finns inte. Detta alternativ är alltså inte möjligt att införa.

För det fjärde är det möjligt att ersätta dygnsvilan med den plats där personen förvarar huvuddelen av sina personliga ägodelar. Detta alternativ har den fördelen att det motsvarar den plats som normalt är att betrakta som en persons bostad eller hem. Om en person har dubbel bosättning inom och utom landet synes det dock ogörligt att med denna definition utreda vilken bostad som är personens verkliga hem. Det förekommer sannolikt också att stora delar av de personliga ägodelarna förvaras hos exempelvis föräldrar

i brist på utrymme i den egna bostaden. Inte heller detta alternativ är alltså lämpligt att genomföra.

Vi menar att det som ska avgöras vid fastställande av bosättningen är var en person har sin bostad eller sitt hem. Det är också viktigt att bosättningskriteriet kan accepteras av allmänheten. Vi bedömer att en persons hem typiskt sett motsvaras av den plats där personen normalt sett tillbringar sin dygnsvila. Såvitt vi kan bedöma är någon annan definition av bosättning än den plats där personen tillbringar sin dygnsvila inte tänkbar. Att ha dygnsvilan som utgångspunkt för bedömningen av bosättningen kan inte heller anses strida mot rörlighetsdirektivet. En mottagande medlemsstat får, som tidigare nämnts, ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader. Liknande bestämmelser gäller för familjemedlemmar till unionsmedborgare som är tredjelandsmedborgare. För att en person ska anses ha uppehållit sig i landet under en period som överstiger tre månader och därmed är skyldig att registrera sig krävs att personen vistats här utan avbrott. Med uppehåll i landet kan enligt vår mening därför inte avses något annat än att en person tillbringar sin dygnsvila här.

Det saknas vidare skäl att ifrågasätta att det är den regelmässiga dygnsvilan under en persons normala livsföring som ska bedömas. Med regelmässig dygnsvila avses, som framgår ovan, att personen tillbringar sin dygnsvila i landet minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan förläggning i tiden. Som framgår av avsnitt 3.2 innehåller rörlighetsdirektivet inte några bestämmelser om fastställande av bosättning. Kravet på regelmässig dygnsvila strider därför inte mot rörlighetsdirektivet.

Det har vidare till oss inte förts fram någon kritik mot dygnsvilan som definition av bosättning, utan definitionen synes vara accepterad av allmänheten och några större problem finns inte i Skatteverkets handläggning. Vi bedömer inte heller att det av integritetsskäl finns anledning att ifrågasätta att den huvudsakliga dygnsvilan används som kriterium för att bedöma var en person är att anse som bosatt. Vi anser mot denna bakgrund att folkbokföring även i framtiden ska ske av personer som efter inflyttning under sin normala livsföring regelmässigt tillbringar sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet.

## Avsikt att vistas i landet under minst ett år

### *Vistelsens avsedda längd ska prövas*

Folkbokföringslagen innebär att hur länge en enskild har för *avsikt* att vistas i landet är avgörande för frågan om folkbokföring ska ske. I och med att folkbokföringens bosättningsbegrepp används i många delar av samhället skulle det få stora konsekvenser om det i framtiden inte var avsikten att vistas i landet som skulle vara styrande för folkbokföringen. Det är därför inte lämpligt att ändra bestämmelserna i denna del. Inte heller kan de EG-rättsliga bestämmelserna anses innebära att det krävs en ändring av bestämmelserna. Rörlighetsdirektivets regler tar sikte på vilka krav som kan ställas på den enskilde efter olika långa *faktiska* vistelsetider i ett medlemsland. Exempelvis gäller att vissa villkor ska vara uppfyllda för att en unionsmedborgare med familjemedlemmar ska ha rätt att vistas i en annan medlemsstat under längre tid än tre månader. Rätten att vistas i landet gäller då så länge villkoren är uppfyllda och oberoende av hur länge personen har för avsikt att vistas i landet.

Av bestämmelsen om uppehållskort i rörlighetsdirektivet för familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare framgår emellertid att ett sådant kort ska utfärdas om det *planerade* uppehållet överstiger tre månader samtidigt som fristen för att ansöka om uppehållskort inte får understiga tre månader från ankomstdagen. Det finns inte något som hindrar att en familjemedlem, som uppfyller villkoren, frivilligt ansöker om uppehållskort innan han eller hon har vistats i landet under tre månader, så länge någon skyldighet att ansöka om uppehållskort innan denna tidsfrist löpt ut inte införs. Bestämmelserna måste i sådant fall innebära att medlemsstaten ska pröva om personen planerar (avser) att vistas i landet i mer än tre månader.

När det gäller unionsmedborgare anger bestämmelserna att skyldigheten att registrera sig får åläggas *vid uppehåll som överstiger tre månader* samtidigt som fristen för registrering aldrig får understiga tre månader från ankomstdagen. Här talas alltså inte uttryckligen om planerat uppehåll. Även unionsmedborgare får emellertid registrera sig innan fristen för skyldigheten att registrera sig har löpt ut. Att uppehållet ska överstiga tre månader för registrering talar då för att det är det planerade uppehållet som avses. Vi kan inte heller finna något skäl för att bestämmelserna om registrering

och uppehållskort skulle ha olika innebörd i denna del. Till detta kommer att för en av de kategorier som har uppehållsrätt är en förutsättning att personen har tillräckliga tillgångar. Vid en bedömning av om en person har tillräckliga tillgångar ska hänsyn tas till den berörda personens personliga omständigheter. Gränsen för tillräckliga tillgångar får i vart fall inte understiga vissa beloppsgränser i medlemsstaten, socialt bistånd eller minimipension. Detta talar för att frågan om en person har tillräckliga tillgångar kan bedömas månadsvis. Det talar i sin tur för att vistelsens planerade längd kan ha betydelse vid bedömningen. Vi bedömer mot denna bakgrund att formuleringen *vid uppehåll som överstiger tre månader* måste innebära planerat uppehåll. Det innebär att det inom ramen för folkbokföringsförfarandet är möjligt att pröva vistelsens planerade längd även för unionsmedborgare utan att det strider mot rörlighetsdirektivet.

### *En ettårsfrist är mest lämplig*

1983 års folkbokföringskommitté föreslog att det för folkbokföring skulle räcka med en avsikt att vistas i landet under sex månader. Liksom kommittén anser vi att det finns skäl att överväga att ändra den avsedda vistelsetiden.

En princip för vårt arbete är att samma regler ska gälla för alla, såväl unionsmedborgare med familjemedlemmar som andra personer. Rörlighetsdirektivet innehåller inte några bestämmelser om när en person ska anses bosatt i ett land. Ettårsfristen kan därför inte strida mot rörlighetsdirektivet.

Kommissionen föreslog att uppehållsrätt skulle medges efter sex månaders vistelse och anförde att en person i princip ansågs bosatt i ett land om han eller hon vistades där i mer än sex månader per år. Detta skulle kunna tala för att ändra tiden till sex månader. Det finns dock inom EG-rätten inte något enhetligt bosättningsbegrepp. Inom exempelvis statistikområdet anses en person invandrad i ett land om vistelsen är avsedd att vara minst tolv månader. Något skäl att utifrån EG-rätten införa en sexmånadersfrist finns således inte. En sexmånadersfrist skulle dock innebära en anpassning till bestämmelserna i flera av de andra nordiska länderna. I den nordiska överenskommelsen om folkbokföring anges att tidsbegränsade vistelser som varar kortare tid än sex månader normalt inte räknas som flyttning. En samsyn mellan de

nordiska länderna är visserligen av värde eftersom en stor del av rörligheten till Sverige är just från dessa länder. Värdet av en sådan anpassning till övriga nordiska länder är emellertid begränsat, med tanke på att den nordiska folkbokföringsöverenskommelsen är uppbyggd på ett sådant sätt att samarbetet fungerar även om de olika länderna har olika tidsfrister.

En utgångspunkt, som framfördes av regeringen inför 1991 års folkbokföringslag, är att den bosättningsbedömning som görs av Skatteverket inom ramen för folkbokföringen utan behov av ytterligare prövning ska kunna användas på så många rättsområden som möjligt. Vi delar denna bedömning. En ändrad avsedd vistelsetid skulle innebära problem inom de olika rättsområden där folkbokföringen ligger till grund för rättigheter och skyldigheter. Det kan vara så att ettårsgränsen inom folkbokföringen är väl anpassad efter de behov som finns i den materiella lagstiftningen. Det kan också uppstå problem i förhållande till rättsområden med ett eget bosättningsbegrepp som endast delvis knyter an till folkbokföringen, exempelvis bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen, och försvåra prövningen av bosättningen. Folkbokföringen är i dag den viktigaste indikationen för att bedöma om en person är bosatt i landet enligt socialförsäkringslagens bestämmelser. En ändrad tidsgräns till sex månader skulle ställa krav på betydligt fler bedömningar av om en person ska anses bosatt i landet enligt socialförsäkringslagen, något som skulle kräva stora resurser inom Försäkringskassan. Till detta kommer att såväl EU:s statistikregler som FN:s rekommendationer på statistikområdet innebär att invandring definieras som en person som avser att vistas i ett land under minst tolv månader. Om tidsgränsen ändrades till sex månader skulle folkbokföringen inte längre kunna användas för sådan statistik.

Vi bedömer mot denna bakgrund att en ändring av tidsgränsen till sex månader skulle få mycket stora konsekvenser för det svenska samhället. Fristen bör därför enligt vår mening inte kortas till sex månader. Det saknas skäl att överväga om fristen bör förlängas. Dagens frist om ett år bör således inte ändras.

*Ettårsfristen ska beräknas på samma sätt som i dag*

En ettårsfrist kan utformas på olika sätt. Folkbokföring ska i dag ske om en person avser att vistas i landet under *minst* ett år. Socialförsäkringens bosättningsbegrepp innebär att en person som kan antas komma att vistas i landet under *längre tid än* ett år ska anses bosatt i landet. Utlänningslagen innebär att uppehållstillstånd i vissa fall ska beviljas för minst ett år i taget. I praktiken meddelar Migrationsverket ofta uppehållstillstånd för exakt ett år. En person som kan antas komma att vistas i landet under exakt ett år och som har ett uppehållstillstånd för den tiden ska alltså folkbokföras men omfattas inte av socialförsäkringens bosättningsbaserade förmåner.

Ettårsfristen i socialförsäkringslagen har samma utformning som den tidigare bestämmelsen i 3 § andra stycket RFFS 1985:16<sup>18</sup>. I förarbetena till socialförsäkringslagen ställdes frågan om det socialförsäkringsrättsliga bosättningsbegreppet skulle anpassas helt till folkbokföringen genom att tidsgränsen för dem som kommer till Sverige ändrades från mer än ett år till minst ett år. Tanken bakom fristen om mer än ett år var att den som arbetade utomlands på grund av ett avtal om utlandstjänstgöring som gällde ett år skulle omfattas av svensk socialförsäkring. På motsvarande sätt skulle den som kom hit för att arbeta här på grund av ett ettårigt avtal inte omfattas av svensk socialförsäkring. Som jämförelse nämnde regeringen att EG-rättens utsändningsregler i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 (artikel 14.1a) gäller under förutsättning att arbetet inte väntas vara längre än tolv månader. Enligt regeringens förslag skulle de tidigare gällande tidsfristerna behållas inom den arbetsbaserade försäkringen, bland annat för att försäkringstillhörigheten inte skulle ändras i fall med ettåriga avtal. Motsvarande borde då enligt regeringen gälla även den bosättningsbaserade försäkringen. Diskrepansen mellan folkbokföringens och socialförsäkringens bosättningsbegrepp torde enligt regeringen inte vålla några större problem i praktiken.<sup>19</sup>

Folkbokföringen har, som tidigare nämnts, stor betydelse vid tillämpningen av andra författningar. Det är uppenbart att en gemensam fristberäkning skulle underlätta Försäkringskassans arbete och innebära att fler beslut blir korrekta utan särskild utredning. Folkbokföringens syfte är att kunna tjäna som underlag för

<sup>18</sup> Kungörelse med föreskrifter (RFFS 1985:16) om inskrivning och avregistrering enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

<sup>19</sup> Se prop. 1998/99:119 *Socialförsäkringens personkrets* s. 90 f.

beslut och andra åtgärder. En viktig användare av uppgifterna i folkbokföringen är Försäkringskassan. Det talar för att det kan finnas skäl att utforma ettårsfristen i folkbokföringslagen på samma sätt som i socialförsäkringslagen, det vill säga att det ska krävas att personen bosätter sig här under längre tid än ett år.

En sådan ändring skulle dock få även andra konsekvenser. Statistiken över invandring ska, som framgår ovan, omfatta personer som vistas här i exakt ett år. Om ettårsfristen anpassas efter fristen i socialförsäkringslagen kommer det inte att via folkbokföringen vara möjligt att ta fram statistik över dem som vistas här exakt ett år. Enligt SCB är det emellertid ett mindre problem. De som får uppehållstillstånd i exakt ett år folkbokförs i dag, under förutsättning att de avser att vistas här i minst ett år, men skulle med en sådan ändring inte längre folkbokföras. En studerande får ofta uppehållstillstånd under ett år i taget. Om han eller hon får förlängt uppehållstillstånd på grund av ytterligare studier eller annan anledning innebär en sådan ändring att personen under ett år inte varit folkbokförd trots att avsikten hela tiden kanske varit att förlänga vistelsen i landet. Det kan också finnas risk för att den studerande över huvud taget inte kommer att folkbokföras om det nya tillståndet exempelvis är kortare än ett år. Det kan också enligt andra författningar vara av betydelse om en person avser att vistas i landet under minst ett år eller under längre tid. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning utreda vilka konsekvenser en anpassning av ettårsfristen till den frist som gäller enligt socialförsäkringslagen skulle få i samhället i stort. Vi föreslår därför inte någon ändring av bestämmelsen.

### Dubbel bosättning

Det finns personer som regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på två eller fler platser. Det brukar kallas för dubbel bosättning. Frågan om dubbel bosättning kan uppkomma både vid en bedömning av *om* en person ska anses vara bosatt i landet och vid en bedömning av *var* i landet en person – som anses bosatt i landet – ska anses bosatt. I avsnitt 10.3.4 finns våra överväganden om hur bestämmelserna om dubbel bosättning inom landet ska utformas och tillämpas.

Vid bedömningen av *om* en person ska anses ha dubbel bosättning bör samma kriterier som i dagens praxis gälla även i framtiden.



Det innebär att en person ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i ett land där han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden. Det sistnämnda framgår inte av folkbokföringslagen. Som framgår ovan har invandringen ökat sedan 1980-talet för att under 2008 ha varit större än någonsin. De särskilda bestämmelserna om folkbokföring efter inflyttning – som infördes först genom 1991 års folkbokföringslag – tillämpas därmed på allt större grupper av personer varje år. Det har stor betydelse för den enskilde om han eller hon blir folkbokförd efter en flyttning till landet. Det är mot denna bakgrund viktigt att det är tydligt vilka bestämmelser som gäller, såväl för den enskilde som för Skatteverket. I förtydligande syfte bör därför en definition av dubbel bosättning inom och utom landet införas. Den innebär emellertid ingen ändring i sak.

Bestämmelserna om *var* en person med dubbel bosättning inom och utom landet ska anses bosatt är utformade på så sätt att samtliga omständigheter ska vägas in i bedömningen. Avsikten är alltså att en nyanserad bedömning ska göras i dessa ärenden. Det är också enligt vår mening väsentligt att en nyanserad bedömning kan göras. Vid bedömningen av vilka omständigheter som ska vägas in borde enligt förarbetena till lagen familjeförhållandena normalt tillmätas störst vikt. För den som saknade familj borde i första hand anknytning på grund av arbetsförhållandena få väga tyngst. Arbetsförhållandena är dock inte ensamt utslagsgivande. Som exempel kan nämnas att Regeringsrätten i ett mål som gällde en man som hade en bostad i Stockholmsområdet men under veckorna arbetade i Bryssel, där han också disponerade en bostad, ansett att mannen hade sin starkaste anknytning till Sverige. Han tillbringade all ledig tid i Sverige och ansåg sig inte ha någon anknytning till Belgien annat än att hans arbete fanns där. Regeringsrätten konstaterade att mannen hade en stark anknytning till Sverige och att hans bostad i Bryssel var av enklare slag, inte avsedd att vara stadigvarande. Han hade behållit sin anknytning till Sverige och hade inte haft för avsikt att bosätta sig permanent i Bryssel. Regeringsrätten anförde vidare följande.

Skulle arbetsförhållandena tillåtas vara utslagsgivande får detta till konsekvens att en ensamstående som väljer att veckopendla till ett arbete utomlands riskerar att inte vara folkbokförd över huvud taget – med de besvärligheter detta uppenbarligen vållar för den som har sitt stadigvarande boende i Sverige – medan den som pendlar mellan

bostadsort och arbetsort inom landet kommer att vara folkbokförd på endera orten. Detta talar för att i J.F:s fall en mer nyanserad bedömning av arbetsortens betydelse bör göras.

Vid en sammantagen bedömning finner Regeringsrätten att J.F. har behållit en så stark anknytning till sitt hemvist i Sverige att han inte borde ansetts ha haft sitt egentliga hemvist i Bryssel.<sup>20</sup>

Utformningen av dagens bestämmelse medger en nyanserad bedömning av förhållandena i det enskilda fallet och det behövs därför enligt vår mening ingen ändring av bestämmelserna om dubbel bosättning inom och utom landet. Det innebär att den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet även i framtiden ska folkbokföras om han eller hon får anses ha sitt egentliga hemvist i eller sin starkaste anknytning till Sverige. Hur bestämmelsen ska tillämpas i detalj får även i framtiden närmare utformas i rättspraxis.

#### 4.4.3 Krav på uppehållstillstånd

**Bedömning:** Det saknas skäl att ändra bestämmelserna som innebär att en utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd inte ska folkbokföras om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå folkbokförs.

En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd ska enligt 4 § inte folkbokföras om han eller hon saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå folkbokförs. Kravet på uppehållstillstånd har motiverats av att en utlänning som vistas i Sverige utan nödvändigt uppehållstillstånd inte borde få tillgång till sådana förmåner som följde av att han eller hon var folkbokförd.

Lagstiftaren har bedömt att personer som vistas i Sverige utan tillstånd generellt inte ska omfattas av bestämmelser om rättigheter och skyldigheter. Det gäller särskilt för asylsökande. Det faller inte inom ramen för vårt uppdrag att ta ställning till i vilken utsträckning personer som vistas i landet utan tillstånd ska omfattas av rättigheter och skyldigheter. Det finns särskilda bestämmelser om rättigheter och skyldigheter som gäller för vissa personer som vistas i landet utan tillstånd. En alternativ ordning skulle vara att

---

<sup>20</sup> RÅ 2008 ref. 13.

i stället folkbokföra dessa personer och föreskriva om undantag från bestämmelserna i de författningar som personer utan tillstånd att vistas i landet inte bör omfattas av. Det skulle emellertid innebära ett betydande merarbete för lagstiftaren och en mer komplicerad lagstiftning eftersom personer utan tillstånd endast omfattas av en begränsad del av lagstiftningen. Den nuvarande lagstiftningstekniken är alltså utifrån denna aspekt mer ändamålsenlig. Som framgår av avsnitt 2.4.3 är en princip att personer som i stor utsträckning omfattas av svenska rättigheter och skyldigheter ska folkbokföras. I annat fall kan inte folkbokföringens syfte uppnås. Eftersom personer utan tillstånd i stor utsträckning inte omfattas av bestämmelser om rättigheter och skyldigheter bör de inte heller av denna anledning folkbokföras. Nuvarande ordning med krav på uppehållstillstånd för att folkbokföras bör kvarstå. Bestämmelsen bör emellertid formuleras något annorlunda vilket vi återkommer till i författningss kommentaren.

För att en person ska kunna folkbokföras krävs det enligt Skatteverkets praxis att han eller hon har uppehållstillstånd under minst ett år, det vill säga under hela den tid som han eller hon måste anses vara bosatt i landet för att kunna folkbokföras. Det är även enligt vår mening rimligt att för folkbokföring kräva uppehållstillstånd under minst den tid som vistelse krävs i landet, det vill säga under minst ett år. Det saknas emellertid skäl att införa någon sådan bestämmelse.

Vi har inte funnit skäl att ifrågasätta möjligheterna att folkbokföra en person som saknar uppehållstillstånd om det finns synnerliga skäl. Den praxis som gäller i dag bör kunna gälla även i framtiden. Bestämmelsen om krav på uppehållstillstånd påverkas inte av rörlighetsdirektivet.

Personer som på grund av tillfälligt hinder mot verkställighet inte kan utvisas vid beslutstillfället utan som ska utvisas först när hindret undanröjts kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. De kan därmed med dagens bestämmelser folkbokföras eftersom deras vistelse här måste betraktas som normal livsföring. Det har framförts till oss att det kan ifrågasättas om de bör folkbokföras. Vi anser emellertid att det inte finns anledning att bedöma orsaken till uppehållstillståndet i landet. Det skulle också komplicera lagstiftningen ytterligare om det för folkbokföringen inte skulle vara tillräckligt att dels faktiskt vara bosatt i landet, dels ha tillstånd att vistas i landet. Något sådant undantag bör därför inte införas.

#### 4.4.4 Krav på uppehållsrätt

**Förslag:** En person som omfattas av bestämmelserna om uppehållsrätt i 3 a kap. 3 eller 4 § utlänningslagen (2005:716) ska folkbokföras om han eller hon har uppehållsrätt. Om personen saknar uppehållsrätt ska denne folkbokföras om det finns synnerliga skäl eller – om personen är skyldig att ha uppehållstillstånd – om han eller hon har ett sådant tillstånd.

Om frågan om uppehållsrätt är aktuell i ett ärende om folkbokföring ska Skatteverket hämta in ett yttrande från Migrationsverket i den frågan. Det gäller inte heller om ett yttrande är obehövligt.

#### Upphållsrätt ska krävas för folkbokföring

Något uttryckligt krav att EES-medborgare och deras familjemedlemmar ska ha uppehållsrätt för att folkbokföras finns inte i folkbokföringslagen. Enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen gäller dock att en utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd. Detta krav gäller enligt 2 kap. 8 § samma lag inte för EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt. En EES-medborgare, med undantag för medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge, som inte har uppehållsrätt, men som vistas i Sverige är därmed skyldig att ha uppehållstillstånd för att vistas i landet. Regelmässigt beviljas uppehållstillstånd exempelvis till unionsmedborgare utan uppehållsrätt som är gifta med en tredjelandsmedborgare som har permanent uppehållstillstånd i Sverige.

När en unionsmedborgare med familj anmäler inflyttning till Sverige prövar Skatteverket bara om kriterierna för folkbokföring vid bosättning i Sverige enligt 3 § folkbokföringslagen är uppfyllda, det vill säga om han eller hon kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år.<sup>21</sup> Detta innebär att det kan folkbokföras personer som varken har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd och som således inte uppfyller villkoren för att vistas i landet i mer än tre månader.

<sup>21</sup> Skatteverkets styrsignal *Folkbokföring av EU-medborgare och deras familjemedlemmar m.fl.*, dnr 131 248876-06/111, daterad den 25 april 2006.

Om en person som folkbokförs inte har uppehållsrätt har han eller hon inte heller rätt till likabehandling enligt rörlighetsdirektivet med svenska medborgare efter de inledande tre månaderna i landet. När dessa personer folkbokförs blir de sannolikt lika-behandlade i stor utsträckning eftersom flera regelverk har folkbokföring som kvalificeringsgrund för rätt till exempelvis olika ersättningar. Det finns normalt inte något krav att en person ska ha uppehållsrätt för att omfattas av ett regelkomplex. Vi har endast funnit studiestödslagen (1999:1395), lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Lagstiftningen i dag innebär alltså att även personer som inte har rätt att vistas i landet kan ha rätt till olika förmåner via folkbokföringen.

Vi anser att det nu finns skäl att överväga om uppehållsrätt ska vara ett uttryckligt krav för folkbokföring.

Prövningen av uppehållsrätten säger visserligen bara något om uppehållsrätten vid prövningstillfället och inte något om uppehållsrätten därefter. Det kan därför hävdas att prövningen inte har någon större betydelse och att den kan underlåtas. Det skulle emellertid få till följd att det även fortsättningsvis kommer att folkbokföras personer som inte har uppehållsrätt. Genom folkbokföringen får enskilda enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) rätt till den svenska sjukförsäkringen. I och med att en person folkbokförs kan således en person som i utgångsläget saknar uppehållsrätt hävda att han eller hon uppfyller kravet på en heltäckande sjukförsäkring som kan vara en av förutsättningarna för att ha uppehållsrätt. Personen kan därmed anses få uppehållsrätt med hjälp av folkbokföringen. Enligt Migrationsverket fanns när verkets rapport skrevs cirka 7 000 unionsmedborgare som var folkbokförda men som inte registrerat sig hos Migrationsverket, se avsnitt 3.3.3. Det framgår dock inte om dessa personer haft uppehållsrätt vid folkbokföringen.

Ett grundläggande krav på folkbokföringen bör vara att en person ska uppfylla villkoren för att vistas i landet för att kunna folkbokföras. Enligt vår mening bör det införas uttryckliga bestämmelser som innebär att personer som omfattas av rörlighetsdirektivet och som inte har uppehållstillstånd, under förutsättning att de är skyldiga att ha ett sådant tillstånd, ska ha uppehållsrätt för att folkbokföras.

## Prövningen av uppehållsrätten

EES-medborgare som avser att stanna i landet under längre tid än tre månader är i dag skyldiga att registrera sig hos Migrationsverket. Deras familjemedlemmar som inte själva är EES-medborgare ska ansöka om uppehållskort senast tre månader efter det att de kom till landet. Migrationsverket ska pröva om personerna har uppehållsrätt innan registreringsbevis eller uppehållskort utfärdas. Det saknas därför med nuvarande lagstiftning i de flesta fall skäl för Skatteverket att inom ramen för folkbokföringen pröva om personerna har uppehållsrätt. Skatteverket bör i stället hämta in uppgift om registrering av uppehållsrätt eller om uppehållskort från Migrationsverket. Dessa uppgifter kan sedan ligga till grund för Skatteverkets prövning av folkbokföringen.

Det finns emellertid som ovan nämnts unionsmedborgare som är folkbokförda men som inte registrerat sig hos Migrationsverket. Även om registreringskyldigheten hos Migrationsverket blir kvar, se mer nedan, kan man därför anta att det även i framtiden kommer att finnas personer som vid inflyttning till landet vänder sig direkt till Skatteverket. Det kan även gälla EES-medborgarnas familjemedlemmar. En utgångspunkt bör enligt vår mening vara att den enskilde EES-medborgaren med familjemedlemmar bara ska behöva vända sig till en myndighet, Skatteverket, för att folkbokföras. Enligt vår mening kan det därför inte anses lämpligt att Skatteverket i dessa fall hänvisar personerna till att först registrera uppehållsrätten respektive ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket. Frågan är då om prövningen av uppehållsrätten i folkbokföringsförfarandet, när personen inte registrerat sin uppehållsrätt eller ansökt om ett uppehållskort hos Migrationsverket, bör göras av Migrationsverket eller Skatteverket.

Prövningen av rätten för en utlänning att vistas i landet delas redan idag mellan flera myndigheter enligt bestämmelser i utlänningslagen, bland annat mellan Migrationsverket och polismyndigheterna. I flertalet fall är det dock Migrationsverket som ska pröva ärenden enligt lagen. Det gäller bland annat ärenden om utfärdande av uppehållstillstånd i de flesta fall samt utfärdande av registreringsbevis och uppehållskort.

Om rätten att vistas i landet prövas inom folkbokföringens ram skulle det kunna sägas innebära en sammanblandning av roller och göra folkbokföringens funktion i samhället otydlig. Upphållsrätten följer emellertid direkt av EG-fördraget och rörlighetsdirek-

tivet och är inte beroende av att den prövas och beslutas av någon myndighet. Det innebär att prövningen, rent principiellt, kan åläggas såväl Migrationsverket som Skatteverket. Det kan också noteras att allmän domstol har befogenhet att pröva utvisning enligt bestämmelser i 8 kap. 8 § utlänningslagen. Det finns alltså redan i dag exempel på att prövning av frågor som regleras i utlänningslagstiftningen kan göras av andra än de myndigheter som fattar beslut enligt utlänningslagstiftningen. I dag är det dock Migrationsverket som har kompetensen att pröva frågan om en person har rätt att vistas i landet, en kompetens som Skatteverket saknar. Vi anser att det saknas skäl att även Skatteverket ska bygga upp kompetens på samma nivå som Migrationsverket inom detta område.

Enligt vår mening är den lämpligaste lösningen i de fall personerna inte har registrerat sig hos Migrationsverket eller ansökt om uppehållskort att det i samband med att frågan om bosättning i landet prövas också prövas om en sådana personer har uppehållsrätt. Skatteverket bör därför i dessa fall vara den myndighet som ska hämta in de uppgifter som behövs för prövningen. Det är dock viktigt att Migrationsverkets kompetens på området tas till vara. I ärenden om utvisning som prövas av allmän domstol ska domstolen enligt 7 kap. 10 § utlänningsförordningen under vissa förutsättningar hämta in ett yttrande från Migrationsverket. Vi anser att motsvarande bör gälla i de folkbokföringsärenden där uppehållsrätt krävs för folkbokföring. För bedömningen av uppehållsrätten anser vi därför att Skatteverket ska hämta in ett yttrande från Migrationsverket utifrån de uppgifter Skatteverket hämtat in från den enskilde. Något yttrande bör emellertid inte krävas om det kan anses obehövt. Detta innebär att prövningen av uppehållsrätten normalt ska göras av Migrationsverket. Endast om det är fråga om en enkelt bedömning bör Skatteverket på egen hand pröva uppehållsrätten. Det kan exempelvis gälla en unionsmedborgare som har en anställning i landet eller en person som återoppar uppehållsrätt, men inte kan presentera något underlag över huvud taget som styrker det förhållandet. På sikt torde kompetensen hos Skatteverket öka så att yttranden från Migrationsverket endast i undantagsfall bör krävas.

Utgångspunkten måste vara att Skatteverket ska följa Migrationsverkets inställning i yttrandet. Om Migrationsverket bedömer att personen inte har uppehållsrätt måste yttrandet motiveras för att underlätta en eventuell överprövning i domstol. Om Migra-

tionsverket däremot bedömer att personen har uppehållsrätt bör det normalt räcka att Migrationsverket anger sin inställning i frågan. Om Migrationsverket bedömer att de uppgifter Skatteverket har hämtat in inte är tillräckliga för prövningen av ärendet är det Skatteverket som ska begära in de ytterligare uppgifterna från den enskilde.

Ett annat alternativ är att låta Migrationsverket helt ansvara för prövningen av uppehållsrätten och meddela Skatteverket sitt ställningstagande. Det skulle innebära den fördelen att om det införs en möjlighet att överklaga Migrationsverkets ställningstagande till migrationsdomstol, så kommer överklagandet att prövas av den domstol som normalt prövar frågor enligt utlänningslagen. Det skulle emellertid innebära att den enskilde måste överklaga två beslut till olika domstolar eftersom beslutet om folkbokföring överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det är tveksamt om det är förenligt med rörlighetsdirektivet. Som framgår ovan är det inte heller nödvändigt att migrationsdomstolarna prövar dessa frågor. Vi anser därför att detta alternativ är mindre lämpligt att införa.

### **Prövning av uppehållsrätten om registrering hos Migrationsverket inte längre ska ske**

En annan fråga är om den utredning som för närvarande pågår inom Regeringskansliet, se *bilaga 2*, om bestämmelserna om registrering av unionsmedborgare enligt utlänningslagen bör påverka bestämmelserna i folkbokföringslagen.

Som framgår ovan anser vi, med dagens lagstiftning, att det normalt ska vara Migrationsverket som ska pröva om en person har uppehållsrätt inom ramen för den prövning som Migrationsverket gör i sina ärenden om registreringsbevis och uppehållskort. Om registreringskyldigheten hos Migrationsverket upphör är en annan fråga om prövningen av uppehållsrätten fortfarande i normalfallet bör göras av Migrationsverket eller om Skatteverket helt bör ta över den prövningen. Vi anser att den ordning vi redovisar ovan är lämplig även om registreringskyldigheten hos Migrationsverket upphör. Skatteverket ska således få begära ett yttrande av Migrationsverket i dessa ärenden, om det inte kan anses obehövligt.

Om registreringen hos Migrationsverket upphör bör vidare registreringsbeviset enligt rörlighetsdirektivet utfärdas i samband med folkbokföringen och skyldigheten att utfärda beviset bör läggas på



Skatteverket. Det finns inte något som tyder på att bestämmelserna om uppehållskort för unionsmedborgarnas familjemedlemmar som inte själva är unionsmedborgare kan komma att ändras. Utifrån våra utredningsdirektiv saknas det skäl för oss att överväga ändringar i utlänningslagstiftningen. Upphållskorten bör därför fortfarande utfärdas av Migrationsverket.

#### 4.4.5 Behandling av personuppgifter och sekretess

**Förslag:** Skatteverket ska ha rätt att hos Migrationsverket ta del av följande uppgifter om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. bevis om uppehållsrätt,
3. ansökan om registrering eller ansökan om uppehållskort.

Skatteverket får ha direktåtkomst till uppgifterna.

Skatteverket ska underrätta Migrationsverket om en person som saknar registrering eller uppehållskort hos Migrationsverket har bedömts ha uppehållsrätt av Skatteverket. Uppgifterna får lämnas i elektronisk form.

Sekretess ska gälla hos Skatteverket i verksamhet som avser folkbokföring för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som myndigheten fått från Migrationsverket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

#### Uppgiftsskyldighet och sekretess

Det är viktigt att prövningen av folkbokföringsärendena går så snabbt som möjligt. En utgångspunkt bör därför vara att pappershandlingar inte ska skickas med post mellan myndigheterna, utan att Skatteverket och Migrationsverket i stället upprättar elektroniska rutiner för informationsutbytet.

Så länge ansvaret för registreringen av personer med uppehållsrätt åligger Migrationsverket och den enskilde faktiskt vänder sig till Migrationsverket för registrering kommer Skatteverket som ovan nämnts att behöva uppgifter om uppehållsrätten från Migrationsverket. De uppgifter som Skatteverket behöver tillgång till är

uppgift om registreringsbevis respektive uppehållskort har utfärdats och om det finns ett pågående ärende om utfärdande av registreringsbevis respektive uppehållskort.

En fråga är då om ett sådant informationsutbyte går att förena med kraven på skydd för den personliga integriteten.

För uppgifter i ärenden om registreringsbevis respektive uppehållskort, som ingår i verksamhet för kontroll över utläningar, gäller enligt 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen<sup>22</sup> sekretess 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. Det är alltså frågan om ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att sekretess presumeras. För beslut i dessa ärenden gäller enligt samma bestämmelse emellertid sekretessen endast för uppgifter i skälen. Uppgiften om att en person fått respektive inte fått ett registreringsbevis eller uppehållskort utfärdat för sig är en del i beslutet och omfattas således inte av sekretessen. Däremot är andra uppgifter som skulle omfattas av ett utlämnande föremål för sekretess.

En förutsättning för att Migrationsverket ska kunna lämna ut uppgifter elektroniskt till Skatteverket är att uppgifterna omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd även efter utlämnandet. Bestämmelsen i 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen är inte tillämplig hos Skatteverket. I stället omfattas uppgifter som lämnats till Skatteverket från Migrationsverket av 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess gäller enligt denna bestämmelse 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 och uppgiften förekommer i verksamhet som avser folkbokföringen. Sekretessskyddet här består alltså i ett kvalificerat rakt skaderekvisit vilket innebär att sekretesskyddet är betydligt svagare än hos Migrationsverket.

Regeringen<sup>23</sup> har tidigare ansett att det raka skaderekvisitet i Försäkringskassans verksamhet var tillräckligt vid en överföring av delvis samma uppgifter från Migrationsverket. Däremot ansågs inte det sekretesskydd som ges i 22 kap. 1 § offentlighets- och

---

<sup>22</sup> De paragrafer i offentlighets- och sekretesslagen som nämns i detta avsnitt motsvaras av nedan angivna paragrafer i den upphävda sekretesslagen (1980:100).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)	Sekretesslag (1980:100)
--	-------------------------

22 kap. 1 §	7 kap. 15 §
-------------	-------------

37 kap. 1 §	7 kap. 14 §
-------------	-------------

<sup>23</sup> Se prop. 2007/08:160 *Utökat elektroniskt informationsutbyte* s. 47 ff.

sekretesslagen – och som i vissa då aktuella fall gällde inom Försäkringskassan – vara tillräckligt. För dessa fall infördes i det lagstiftningsarbetet ett rakt skaderekvisit. Vi gör samma bedömning när det gäller det informationsutbyte som är aktuellt här. Det bör därmed införas en bestämmelse med ett rakt skaderekvisit för de uppgifter som ska omfattas av informationsutbytet. Den tystnadsplikt som följer av 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen har inte företräde framför meddelarfriheten. Vi anser – liksom i det lagstiftningsarbete som rörde Försäkringskassan – att det saknas anledning att göra någon annan bedömning när det gäller de tystnadsplikter som följer av den sekretessbestämmelse vi föreslår ovan.

Med vårt förslag om en starkare sekretess hos Skatteverket kommer de uppgifter som inte ingår i ett beslut att omfattas av ett tillräckligt skydd även efter utlämnandet från Migrationsverket. Enbart uppgift om beslut och att ansökan gjorts kan inte heller anses så integritetskänsliga att de bör hindra ett informationsutbyte. Ärendehandläggningen kan också bli snabbare än annars och på så sätt också innebära en bättre service i förhållande till den enskilde. Det kan också noteras att mer omfattande elektroniska informationsutbyten äger rum mellan Migrationsverket och Försäkringskassan än det som är aktuellt här. Det är vidare i dag möjligt att begränsa åtkomsten så att handläggare hos Skatteverket bara kan ta del av uppgifter om enskilda som är aktuella i ärenden hos Skatteverket. Det finns inte heller något behov för Skatteverket att i andra fall ta del av uppgifterna. Enligt vår mening finns inte något hinder ur integritetssynpunkt mot att Skatteverket får del av uppgifterna. Uppgifterna bör lämnas ut via direktåtkomst.

Ett informationsutbyte under ovan angivna förutsättningar bör bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. En uppgiftsskyldighet för Migrationsverket i förhållande till Skatteverket ska därför införas. I likhet med vad som gäller för utlämnandet till Försäkringskassan bör den övergripande bestämmelsen placeras i utlänningslagen. Vilka konkreta uppgifter som ska lämnas ut bör däremot placeras i utlänningsförordningen där Migrationsverkets övriga uppgiftsskyldigheter i förhållande till Skatteverket finns. Bestämmelser om direktåtkomst bör införas i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Någon ändring i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet behövs inte.

Uppgift om uppehållsrätt behöver inte registreras i folkbokföringsdatabasen för de personer som folkbokförs. På samma sätt som gäller för dem som har uppehållstillstånd och i dag folkbokförs framgår uppehållsrätten indirekt genom att personen är folkbokförd.

När Skatteverket i ett folkbokföringsärende hämtar in uppgifter och yttrande från Migrationsverket i ett ärende där personen inte har registrerat sig eller ansökt om uppehållskort får verket kännedom om att personen anser sig bosatt i landet och kan därmed förelägga honom eller henne att registrera sig eller ansöka om uppehållskort. Om Skatteverket på egen hand bedömer att en person som inte har registrerat sig eller ansökt om uppehållskort har uppehållsrätt bör Skatteverket däremot underrätta Migrationsverket om det. En särskild uppgiftsskyldighet bör därför införas. Uppgifterna bör kunna lämnas ut i elektronisk form.

### Yttrandena från Migrationsverket

Vi har ovan föreslagit att Skatteverket ska hämta in ett yttrande från Migrationsverket i frågan om EES-medborgare och deras familjemedlemmar som anmäler inflyttning har uppehållsrätt om det inte är obehövt. I ärenden där Migrationsverket finner att den enskilde inte uppfyller kraven för uppehållsrätt ska skälen för att personen inte anses ha uppehållsrätt framgå. Yttrandet ska kunna vara ett underlag vid en överprövning i domstol. I vissa fall kan uppgifterna vara integritetskänsliga. Trots detta anser vi att Skatteverkets utlämnande av handlingarna till Migrationsverket och själva yttrandet från Migrationsverket bör kunna omfattas av ett elektroniskt informationsutbyte. Ett annat alternativ är att handlingarna skickas per post. Ett sådant förfarande skulle innebära att handläggningen drar ut på tiden. Detta kan inte anses tillfredsställande. Det är dock viktigt att det system som kommer att användas är tillräckligt säkert för att skyddet för den enskildes personliga integritet ska kunna upprätthållas. Hur ett elektroniskt informationsutbyte ska fungera bör utredas närmare av Skatteverket och Migrationsverket. Vi lämnar därför inte något förslag i denna del. Skatteverket har i regleringsbrevet för 2009 fått i uppdrag att utveckla och tillhandahålla en IT-tjänst som ska göra det möjligt för myndigheter att på frivillig basis underrätta Skatteverket då myndigheterna har uppgifter om en person som inte

stämmer överens med de uppgifter som finns registrerade om personen i folkbokföringsdatabasen. I detta arbete ingår bland annat Migrationsverket. Det är möjligt att det system som kommer att utvecklas inom ramen för detta arbete även kan användas för det nu aktuella informationsutbytet. Någon författningsändring krävs inte för att Skatteverket ska få lämna ut handlingarna elektroniskt till Migrationsverket. Däremot kan det behövas en bestämmelse som medger ett elektroniskt utlämnande från Migrationsverket. Det bör dock anses tillräckligt att det görs i förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Det sekretesskydd vi föreslår ovan får anses vara tillräckligt även för de uppgifter ett yttrande kan innehålla. Uppgifterna kommer emellertid, dels om den enskilde inte registrerat sig hos Migrationsverket, dels om registreringsförfarandet hos Migrationsverket upphör, att i fråga om unionsmedborgare lämnas av den enskilde direkt till Skatteverket och inte till Migrationsverket. Det innebär att Skatteverket kommer att få del av integritetskänsliga uppgifter direkt från den enskilde. Den sekretessbestämmelse vi föreslår ovan omfattar endast uppgifter som lämnas från Migrationsverket. Frågan är om det behövs ett utökat sekretesskydd även för uppgifter som lämnas direkt av den enskilde. Skatteverket kan redan i dag från den enskilde få integritetskänsliga uppgifter i folkbokföringsärenden. Det har hittills inte ansetts innebära något krav på ett starkare sekretesskydd. Vi anser att det saknas skäl att införa ett starkare sekretesskydd för de uppgifter som här är aktuella.

## 5 Folkbokföring av personer med immunitet och privilegier

### 5.1 Gällande bestämmelser

#### 5.1.1 Historik

Särskilda bestämmelser som gäller för personer med anknytning till beskickningar och konsulat i landet har funnits länge i författningarna om mantalsskrivning. Av 1 § 1 mom. förordningen (1894:61) angående mantalsskrivning den 6 augusti 1894 framgick att utlänning som tillhörde främmande makts beskickning i landet samt dennes familj och utländska betjäning var befriad från mantalsskrivning.

Kyrkobokföringen var annorlunda konstruerad och motsvarande bestämmelser infördes först genom 13 § 1 mom. i 1946 års folkbokföringsförordning. Denna bestämmelse innebar att utlänningar som tillhörde främmande makts beskickning i landet eller lönade konsulat eller beskickningens eller konsulatets betjäning samt deras utländska familjemedlemmar och utländska tjänare inte skulle kyrkobokföras. Med stöd av denna bestämmelse avfördes från församlingsboken enligt praxis även kyrkobokförda utlänningar som genom anställning eller familjeband kommit att tillhöra främmande makts beskickning eller konsulat i landet.<sup>1</sup>

Bestämmelsen i 13 § 1 mom. överfördes med vissa språkliga justeringar till 26 § i 1967 års folkbokföringslag. I 28 § i 1967 års folkbokföringslag angavs uttryckligen att den som enligt 26 § inte längre skulle kyrkobokföras skulle avregistreras från kyrkobokföringen.

Sedan den 1 januari 1985 ska även en person som inte är svensk medborgare folkbokföras i landet om denne var bosatt här när han

---

<sup>1</sup> Se SOU 1966:16 *Ny folkbokföringsförordning mm* s. 163 och prop. 1967:88 *med förslag till folkbokföringsförordning, m.m.* s. 69.

eller hon kom att tillhöra beskickningen eller konsulatet eller dess betjäning. Detta gäller även familjemedlemmar och tjänare. Enligt entydig praxis tillämpades bestämmelsen i 1967 års folkbokföringslag innan denna ändring genomfördes på alla kategorier beskicknings- och konsulatspersonal. Denna ordning medförde ibland att personer som inte tillförsäkrades någon immunitet eller privilegier i Wienkonventionerna<sup>2</sup> uteslöts från kyrkobokföringen. Kyrkobokföringen spelade en stor roll för den enskilde. Det ansågs därför lämpligt att de personer som inte tillförsäkrades immunitet och privilegier i konventionerna kyrkobokfördes på samma sätt som andra personer som bodde här i landet. Undantaget från folkbokföring skulle därför inte längre gälla lokalanställda som inte var svenska medborgare och deras anhöriga. Ändringen gällde bara lokalanställd personal, det vill säga personer som var bosatta här när de blev anställda på en utländsk beskickning eller ett lönat konsulat.<sup>3</sup>

### 5.1.2 Folkbokföringslagen

Av 5 § folkbokföringslagen i dess nu gällande lydelse framgår att den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning eller som avses i 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (lagen om immunitet och privilegier), ska folkbokföras endast om han eller hon är svensk medborgare eller om personen, utan att vara svensk medborgare, var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller organisationen eller dess betjäning. Detta gäller även en sådan persons familjemedlem eller tjänare. Undantaget för konsulär personal i 5 § folkbokföringslagen omfattar endast lönade konsulat, det vill säga karriärkonsulaten. Det innebär att personer med anknytning till honorärkonsulaten inte undantas från folkbokföring.

I förarbetena till 1991 års folkbokföringslag anförs bland annat följande. I bestämmelsen gjordes i enlighet med internationell praxis undantag från folkbokföring för personer och deras familjer som flyttar till Sverige för att tjänstgöra vid beskickningar och konsulat eller i ett sådant uppdrag att de tillerkänns immunitet och privilegier. Kretsen av undantagna personer utvidgades enligt reger-

<sup>2</sup> Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, Wien den 18 april 1961 (SÖ 1967:1) och Wienkonventionen om konsulära förbindelser, Wien den 24 april 1963 (SÖ 1974:10–12).

<sup>3</sup> Se prop. 1984/85:55 om beskattning och folkbokföring av viss personal på främmande makters beskickningar och lönade konsulat s. 12 f.

ingen något i förhållande till vad som tidigare gällt. Bestämmelsen skulle endast tillämpas vid bedömningen av om en person skulle folkbokföras eller inte vid inflyttning. Eftersom undantag från folkbokföringen inte skulle gälla för den som var bosatt här när han eller hon kom att tillhöra den aktuella kretsen av personer skulle det aldrig komma i fråga att avregistrera en person som var folkbokförd till följd av denna bestämmelse.<sup>4</sup>

## 5.2 Personer med immunitet och privilegier i Sverige

### 5.2.1 Immunitet och privilegier i svensk rätt

I lagen om immunitet och privilegier finns bestämmelser om immunitet och privilegier som gäller i Sverige. Lagen hänvisar till olika internationella överenskommelser som Sverige är part i. Lagen omfattar bland annat anställda vid ambassader och konsulat. Immunitet och privilegier som följer av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen omfattas också, liksom de internationella organ och personer med anknytning till sådana organ, som anges i bilaga till lagen om immunitet och privilegier. Vad som föreskrivs om immunitet och privilegier i de bestämmelser som ska tillämpas i Sverige ska enligt 1 § lagen om immunitet och privilegier gälla trots bestämmelser i andra författningar.

Sverige har sedan länge vid utarbetandet av författningar om immunitet och privilegier valt att göra olika konventionsbestämmelser tillämpliga genom generella lagstadganden. Man kan då inskränka sig till att vidta följdändringar endast på de områden där reglerna om immunitet och privilegier är av större praktisk betydelse för de tillämpande myndigheterna, det vill säga främst i skatte- och tullförfattningarna. Någon med säkerhet fullständig inventering av samtliga de bestämmelser om privilegier och immunitet som kan finnas i lag eller författning och som stred mot Wienkonventionen har enligt regeringen varit svår att genomföra.<sup>5</sup>

Det finns ett antal författningar som innehåller särskilda bestämmelser som gäller för personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier nämligen bland annat om: rättsliga

---

<sup>4</sup> Se prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 134.

<sup>5</sup> Se prop. 1966:148 med förslag till lag med vissa bestämmelser om immunitet och privilegier, m.m. s. 16 ff.



förfaranden, tull, skatt, tv-avgift, socialförsäkring, utbildning, alkoholserving, parkering och uppehållstillstånd.

### 5.2.2 Personer med immunitet och privilegier i Sverige

Det finns ett antal ambassader och konsulat i Sverige som omfattar omkring 3 500 personer inklusive familjemedlemmar och privat-tjänare. Härutöver är 600–800 personer lokalanställda vid utländska ambassader.

I Sverige finns fyra EU-institutioner representerade, European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC, Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar), Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och European Space Agency (ESA). ECDC har sitt säte i Solna och cirka 220 anställda från olika länder. Myndigheten har inrättats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 851/2004 (ECDC-förordningen).<sup>6</sup> Härutöver finns ett samförståndsavtal mellan Sveriges regering och ECDC (samförståndsavtalet).<sup>7</sup> Dessutom har arbetet med ett världsavtal inletts mellan ECDC och Regeringskansliet, men man avvaktar nu effekterna av att personer som omfattas av 5 § folkbokföringslagen från och med den 1 juli 2009 kommer att kunna tilldelas personnummer i stället för samordningsnummer innan det arbetet kommer att slutföras. Övriga institutioner har endast en representation i landet. Utöver de personer som är anställda finns även familjemedlemmar och eventuella tjänare till dessa personer i landet. Härutöver kan det förekomma att europaparlamentariker eller personer med andra uppdrag, exempelvis kommissionärer, flyttar från ett annat EU-land till Sverige.

Utöver myndigheter och institutioner med anknytning till EU finns det åtta internationella organisationer med representation i Sverige, varav fyra har säte i landet nämligen World Maritime University (WMU) en FN-organisation, Council of the Baltic Sea States (CBSS) en Östersjö-organisation, Global Water Partnership Organisation (GWPO) och International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Totalt är omkring 100 personer anställda i landet vid dessa fyra organisationer. De övriga fyra organisationerna med representation i Sverige är FN-organisa-

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 851/2004 av den 21 april 2004 om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar.

<sup>7</sup> Samförståndsavtal med Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar Stockholm den 14 december 2005 (SÖ 2005:41).

tionerna United Nations Development Programme (UNDP), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) och United Nations Environment Programme (UNEP). Utöver de personer som är anställda vid de internationella organisationerna finns även familjemedlemmar och eventuella tjänare till dessa personer i landet. En beskrivning av de organisationer utan anknytning till EU som har säte i landet finns i Vårdlandsutredningens betänkande *Sverige som värdland för internationella organisationer* (SOU 2006:26).

### 5.2.3 Immunitet och privilegier för personal vid beskickningar

Utsända diplomatiska företrädare ska i princip vara medborgare i den sändande staten och får inte utses bland dem som är medborgare i den mottagande staten annat än med denna stats medgivande. De är okränkbara till sin person och får exempelvis inte underkastas någon form av frihetsberövande.

Diplomatiska företrädare är när det gäller tjänsten hos den sändande staten inte underkastade bestämmelser om socialförsäkring i den mottagande staten. De är vidare befriade från alla skatter med vissa undantag, bland annat mervärdesskatt. Den mottagande staten ska medge befrielse från vissa tullar.

Medlemmar av den diplomatiska företrädarens familj som hör till hushållet har samma immunitet och privilegier som den diplomatiska företrädaren, under förutsättning att familjemedlemmarna inte är medborgare i den mottagande staten. Samma immunitet och privilegier gäller även för den utsändes familjemedlemmar som är stadigvarande bosatta i den mottagande staten eftersom något undantag inte görs för denna grupp. En utsänd diplomatisk företrädarens familjemedlemmar som är medborgare i den mottagande staten har inte någon immunitet eller några privilegier.

Utsända medlemmar av beskickningens administrativa och tekniska personal samt hans eller hennes familjemedlemmar som hör till hushållet och som inte är medborgare eller stadigvarande bosatta i den mottagande staten (lokanställda) har också samma immunitet och privilegier som de diplomatiska företrädarna med några undantag. Om familjemedlemmarna är medborgare eller

stadigvarande bosatta i den mottagande staten har de inte någon immunitet eller några privilegier.

Immuniteten och privilegierna för utsända medlemmar av beskickningens tjänstepersonal är mer begränsad. Det finns inga bestämmelser om immunitet och privilegier för tjänstepersonalens familjemedlemmar.

Immuniteten och privilegierna för beskickningspersonalens utsända privat tjänare är än mer begränsad. Det finns inga bestämmelser om immunitet och privilegier för privat tjänarnas familjemedlemmar.

Lokalanställda diplomatiska företrädare har immunitet mot lagföring samt okränkbarhet endast för officiella åtgärder som vidtas under utövande av tjänsten, om inte den mottagande staten beviljat mer omfattande privilegier eller immunitet. Det finns inga bestämmelser om immunitet och privilegier för lokalanställda personers familjemedlemmar.

#### **5.2.4 Immunitet och privilegier för personal vid karriärkonsulat**

Immuniteten och privilegierna för personer med anknytning till karriärkonsulat är mer begränsade än de som gäller för personer med anknytning till beskickningar. Även konsuler bör emellertid i princip vara medborgare i den sändande staten. Inte heller konsuler kan utses bland den mottagande statens medborgare annat än med denna stats uttryckliga samtycke. De har en mer begränsad okränkbarhet till sin person. Konsuler ska vara befriade från alla skyldigheter enligt gällande lagar och förordningar i den mottagande staten i fråga om registrering av utlänningar och uppehållstillstånd och från alla skyldigheter i fråga om arbetstillstånd, för utländsk arbetskraft. De ska i utövningen av sin tjänst hos den sändande staten inte vara underkastad de bestämmelser om social trygghet som kan gälla i den mottagande staten. De ska vara befriade från alla skatter, med undantag av bland annat mervärdesskatt, och från vissa tullar.

Utsända konsulers familjemedlemmar som tillhör deras hushåll lyder delvis under samma bestämmelser som konsulerna, under förutsättning att de inte är medborgare eller stadigvarande bosatta i den mottagande staten. Det gäller bestämmelserna om undantag från registrering av utlänningar, undantag från bestämmelser om

social trygghet, befrielse från skatter, tullar och tullvisitation, de särskilda bestämmelserna om kvarlåtenskap samt befrielse från personlig tjänsteplikt.

Konsulatstjänstemännen och deras familjemedlemmar lyder i stor utsträckning under samma bestämmelser som konsulerna med särskilda begränsningar (befrielse från registrering och befrielse från tullar).

Immuniteten och privilegierna för medlem av tjänstepersonalen och deras familjemedlemmar är mer begränsad. Ytterligare begränsningar i immuniteten och privilegierna gäller för privattjänare.

Om en familjemedlem till en konsul, konsulatstjänsteman eller medlem av tjänstepersonalen är medborgare eller stadigvarande bosatt i den mottagande staten har han eller hon lättnader privilegier och immunitet endast i den utsträckning som den mottagande staten tillerkänner dem sådana.

### **5.2.5 Immunitet och privilegier för personal vid honorärkonsulat**

Även utsända honorärkonsuler bör i princip vara medborgare i den sändande staten. De kan inte utses bland den mottagande statens medborgare annat än med denna stats uttryckliga samtycke. Honorärkonsuler ska vara befriade från alla skyldigheter enligt gällande lagar och förordningar i den mottagande staten i fråga om registrering av utlänningar och uppehållstillstånd. De ska vara befriade från alla skatter och andra pålagor på ersättning och arvoden som han eller hon uppstår från den sändande staten för fullgörandet av konsulära uppgifter. Några bestämmelser om immunitet och privilegier för andra grupper som omfattas av konventionen finns inte.

### **5.2.6 Immunitet och privilegier för personer med uppdrag av EU**

Det finns ett särskilt protokoll om Europeiska unionens immunitet och privilegier (protokollet om immunitet och privilegier)<sup>8</sup>. Enligt artikel 16 ska det i europeiska lagar anges vilka grupper av unionens tjänstemän och övriga anställda som artikel 12, artikel 13 andra stycket och artikel 14 helt eller delvis ska tillämpas på.

---

<sup>8</sup> Protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier.

Inom varje medlemsstats territorium och oberoende av stats-tillhörighet ska tjänstemän och övriga anställda vid unionen enligt artikel 12 åtnjuta bland annat följande. Tjänstemännen och övriga anställda har immunitet mot rättsliga förfaranden som avser handlingar i tjänsteutövningen. Dessa personer samt äkta makar och av dem försörjda familjemedlemmar är undantagna från bestämmelser om formaliteter för registrering av utlänningar. Tjänstemännen och övriga anställda ska beviljas vissa lättnader i fråga om valuta- och växlingsbestämmelser. Medlemsstaternas regeringar ska enligt artikel 16 regelbundet underrättas om namn, ställning och adress på de tjänstemän och övriga anställda som ingår i dessa grupper.

Innebörden av undantaget från bestämmelser om formaliteter för registrering av utlänningar har prövats av EG-domstolen som har funnit att den hindrar alla krav på registrering i landets befolkningsregister, särskilt mot bakgrund av att regeringarna ska informeras om dessa personer och deras adress direkt av EU-institutionen.<sup>9</sup>

It follows from that provision that the officials and other servants of the Community are exempt from any requirement to register in the population registers in the member states in which the places of employment of the Community institutions are situated. That interpretation is supported by article 16 of the Protocol which provides that the names and addresses of officials and other servants are to be communicated periodically to the governments of the member states. That is how the authorities of the member states in which the places of employment of the institutions are situated are informed of the addresses of officials and other servants of the Communities.

Det förhållande som låg till grund för domstolens prövning innebar att en person som var registrerad i det belgiska befolkningsregistret inte behövde betala en viss skatt för sitt boende eftersom det – med stöd av registreringen – ansågs vara ett permanentboende. Personer anställda vid kommissionen – som inte skulle registreras – var däremot tvungna att betala denna skatt eftersom boendet i avsaknad av registrering ansågs vara ett fritidsboende. Kommissionen ansåg att detta innebar diskriminering på grund av nationalitet och anförde följande.

Furthermore, the Commission considers that since community officials of Belgian nationality are registered in the population registers and are therefore exempt from the tax, it is only officials who are

---

<sup>9</sup> Se EG-domstolens dom den 18 mars 1986 i mål 85/85 *Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Belgien*.

nationals of other member states who are subject to the tax; that constitutes discrimination on grounds of nationality, which is prohibited by article 7 of the treaty.

EG-domstolen fann emellertid att kommissionen inte hade visat att det var fråga om diskriminering på grund av nationalitet och anförde följande.

A direct or indirect obligation to register in the population registers can apply only to officials and other servants who are not so registered for whatever reason. The Commission has failed to establish that the distinction between officials who are registered and those who are not constitutes discrimination on grounds of nationality. Accordingly, the complaint based on article 7 of the treaty must be rejected.

I ett annat mål har Förstainstansrätten konstaterat att det inte finns något som hindrar att den mottagande regeringen vidarebefordrar uppgiften om adress till andra myndigheter för registrering eftersom varje land har rätt att hålla sig informerad om de befolkningsrörelser som påverkar landets territorium.<sup>10</sup> Frågan berördes inte av EG-domstolen.<sup>11</sup>

The Court [Förstainstansrätten] observes, secondly, that solely in the interests of the Communities the Protocol grants certain privileges to their officials and that the privileges and immunities which it grants "have a purely functional character, inasmuch as they are intended to avoid any interference with the functioning and independence of the Communities" ... . It therefore has neither the purpose nor the effect of depriving the Member States of the opportunity they must have ... of being in a position to know at all times the population movements affecting their territory. Consequently, the applicant is not justified in maintaining that the information obtained regarding her private address ... on the basis of the Protocol, by the Belgian authorities, in application of the Agreement, could not be transmitted to other public authorities, in particular the communes in which officials reside, in the conditions laid down in Article 19 of the Protocol and for the sole purposes of enabling the public authorities of the Kingdom of Belgium to be in a position to know the population movements affecting their territory. It is for the Member States to determine what authorities are to be responsible for such a task in the public service.

Tjänstemännen är vidare enligt artikel 13 första stycket skyldiga att betala skatt till unionen på de löner och arvoden de får av unionen.

<sup>10</sup> Se Förstainstansrättens dom den 19 november 1992 i mål T-80/91 *Anna-Maria Campogrande mot Europeiska gemenskapernas kommission*.

<sup>11</sup> Se EG-domstolens dom den 21 april 1994 i mål C-22/93 P *Anna-Maria Campogrande mot Europeiska gemenskapernas kommission*.

Enligt andra stycket i samma bestämmelse ska de vara befriade från nationella skatter på de löner och arvoden de får av unionen.

Privilegier, immunitet och lättnader ska enligt artikel 18 endast beviljas unionens tjänstemän och övriga anställda om det ligger i unionens intresse. Var och en av unionens institutioner ska upphäva den immunitet som har beviljats en tjänsteman eller en annan anställd, om institutionen anser att upphävandet av immuniteten inte strider mot unionens intressen.

Personer med anknytning till ECDC omfattas enligt artikel 26 ECDC-förordningen av protokollet om immunitet och privilegier.

### 5.2.7 Tjänsteföreskrifter och anställningsvillkor för anställda av EU

Rådets förordning (EG, Euratom, EKSG) nr 259/68<sup>12</sup> (tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren) består av två delar, tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda.

Tjänsteföreskrifterna tillämpas på fast anställda tjänstemän i gemenskaperna. De privilegier och den immunitet som tjänstemännen åtnjuter har beviljats enbart i gemenskapernas intresse. Om inte annat följer av protokollet om immunitet och privilegier ska tjänstemännen inte vara undantagna från att uppfylla sina privaträttsliga skyldigheter eller från att följa gällande lagar och ordningsföreskrifter.

Tjänstemännen kan, om vissa förutsättningar är uppfyllda, utöver grundlönen ha rätt till olika familjetillägg och utlandstillägg. Härutöver har tjänstemännen rätt till socialförsäkringsförmåner samt pensioner och invaliditetsersättning. Det finns också bestämmelser om att de ersättningar en tjänsteman får från annat håll ska räknas av den ersättning han eller hon får från EU. Anställningsvillkoren för övriga anställda innehåller bestämmelser om tillfälligt anställda, extraanställda, kontraktsanställda, lokalt anställda och särskilda rådgivare. Bestämmelser som liknar dem som gäller för tjänstemän gäller även för dessa grupper.

Tjänsteföreskrifterna gäller för personer med anknytning till ECDC, se artikel 29 i ECDC-förordningen.

---

<sup>12</sup> Rådets förordning (EG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper.

### 5.2.8 Internationella organisationer med säte i Sverige

Som ovan nämnts finns fyra internationella organisationer med säte i Sverige, WMU, IDEA, CBSS och GWPO. Enligt bilagan till lagen om immunitet och privilegier i vissa fall gäller immunitet och privilegier för personer som är anställda eller har uppdrag av dessa organisationer. I avtal och överenskommelser regleras närmare vad immuniteten och privilegierna ska omfatta. Gemensamt för de avtal som gäller dessa organisationer är att de personer som omfattas av avtalet inte ska vara underkastade svenska invandringsbestämmelser eller bestämmelser om utlänningsregistrering. Familjemedlemmar som ingår i tjänstemannens hushåll och som reser tillsammans med honom samt visar upp tillfredsställande legitimation ska behandlas på motsvarande sätt. Immuniteten och privilegierna gäller normalt endast i mycket begränsad utsträckning om personen är svensk medborgare eller bosatt i Sverige när anställningen påbörjas. Detsamma gäller en sådan persons familjemedlemmar.

### 5.3 Norden

Vissa utländska medborgare ska enligt CPR-lagen inte registreras som inflyttade till Danmark. Det gäller personer som är registrerade i Utrikesministeriets protokoll och personer som uppehåller sig i Danmark i enlighet med avtal om styrkor och militära huvudkvarter som Danmark har tillträtt. Detsamma gäller dessa personers familjemedlemmar, om de är en del av deras hushåll. Bestämmelsen omfattar personer som bor och uppehåller sig i Danmark på grund av arbete på en ambassad, en internationell organisation eller liknande, och som har fått uppehållstillstånd av Utrikesministeriet. Utländska medborgare som är anställda på en ambassad, en internationell organisation eller liknande, men som har fått uppehållstillstånd av utlänningsmyndigheterna och som således inte omfattas av Utrikesministeriets protokoll ska registreras enligt de vanliga reglerna.<sup>13</sup> Personer som är anställda vid EU:s miljöagentur i Danmark registreras inte i CPR.

En person som är anställd hos en främmande stats diplomatiska beskickning eller någon annan jämförbar beskickning eller vid ett konsulat som förestås av en utsänd konsul har enligt 4 § lagen om hemkommun inte hemkommun i Finland, om han eller hon inte är

<sup>13</sup> Vejledning om folkeregistrering (VEJ nr 85 af 23/11/2006) avsnitt 5.4.



finsk medborgare eller om han eller hon inte sedan tidigare har hemkommun i Finland. Hemkommun har inte heller en familjemedlem till en sådan person eller person som är i hans privata tjänst om denne inte är finsk medborgare eller sedan tidigare har hemkommun i Finland. Finland har en EU-myndighet, Kemikaliemyndigheten. Utöver protokollet om immunitet och privilegier gäller särskilda tillämpningsföreskrifter som har avtalats mellan Finland och kommissionen. Enligt överenskommelse om säte mellan Finland och Kemikaliemyndigheten ska de som hör till myndighetens personal och deras familjemedlemmar ges ett finländskt personnummer. Syftet med bestämmelsen är att det för myndighetens personal ska gå lätt och flexibelt att sköta sina praktiska ärenden i Finland. Att ett personnummer ges innebär i praktiken också att personens uppgifter registreras i befolkningsdatabasen. Personer som är anställda vid EU:s kemikaliemyndighet i Finland har inte hemkommun.<sup>14</sup>

Utländsk personal vid främmande staters diplomatiska och lönade konsuler samt vid NATO räknas enligt forskriften om folkbokföring inte som bosatta i Norge om de är utsända av sitt lands utrikesmyndighet. Medlemmar i dessa personers hushåll räknas inte heller som bosatta i Norge med mindre de är norska medborgare. Detsamma gäller utländska privata tjänare som kommer från utlandet för att tillträda en tjänst hos diplomatisk eller konsular personal.

## 5.4 Överväganden och förslag

### 5.4.1 Personer som omfattas av immunitet och privilegier

**Bedömning:** Det saknas skäl att ändra bestämmelserna om folkbokföring av personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier.

#### Allmänna överväganden

Diplomatiska företrädare och andra personer som omfattas av lagen om immunitet och privilegier ska sedan lång tid enligt de internationella avtal och överenskommelser som finns inte anses

---

<sup>14</sup> Se den finska propositionen RP 88/2007 rd s. 13 f.

bosatta i det mottagande landet. Dessa personer ska inte heller vara underkastade svenska invandringsbestämmelser eller bestämmelser om utlänningsregistrering. Sedan lång tid tillbaka finns därför bestämmelser som undantar dessa personer från kravet på folkbokföring. Något undantag från folkbokföring har dock inte gjorts för lokalanställda som normalt endast i mycket begränsad utsträckning har immunitet och privilegier.

För att få en registrering av bosatta som överensstämmer med vad som tillämpas internationellt bör personer med immunitet och privilegier inte anses bosatta i landet i folkbokföringslagens mening och därmed inte folkbokföras. Det som dock kan tala för att folkbokföra personer som i dag omfattas av undantaget från folkbokföring i 5 § folkbokföringslagen är att folkbokföringen också har stor betydelse för den enskilde och kan underlätta för den enskilde att agera i samhället. Sverige kan dock inte ensidigt bestämma att ålägga personer som omfattas av immunitet och privilegier att anmäla sig för registrering i folkbokföringen. Det är inte möjligt ens om den enskilde själv skulle vilja det eftersom det endast är den sändande staten som kan upphäva immuniteten. De allmänna olägenheter som det innebär att inte vara folkbokförd har dessutom inte sin grund i själva folkbokföringen utan i att personen inte är registrerad med en personbeteckning i offentliga register. SPAR får sedan den 1 juni 2008 innehålla uppgifter om personer som har samordningsnummer. Det bör underlätta för dessa personer. För att ytterligare underlätta för denna grupp att agera i samhället gäller dessutom sedan den 1 juli 2009 att om de uppfyller folkbokföringslagens bosättningskriterium får de tilldelas ett personnummer i stället för ett samordningsnummer. Dessa ändringar innebär att skälen för att folkbokföra dessa personer ytterligare har minskat.

Vad som ovan sagts gäller även personer som har ett uppdrag vid en internationell organisation i landet.

För personer som redan är folkbokförda när de tillträder tjänsten anser vi emellertid att utgångspunkten bör vara att de i likhet med vad som gäller i dag ska kvarstå i folkbokföringen

### Särskilt om anställda vid EU:s institutioner

Av EG-domstolens praxis, se avsnitt 5.2.6, följer att det strider mot protokollet om immunitet och privilegier att kräva att en person som är anställd av en EU-institution registrerar sig i ett befolkningsregister. Någon möjlighet att ålägga EU-tjänstemännen och deras familjemedlemmar en skyldighet att anmäla inflyttning till folkbokföringen finns därmed inte.

Privilegierna, immuniteten och lättnaderna beviljas enligt protokollet om immunitet och privilegier endast om det ligger i unionens intresse och immuniteten kan endast upphävas av institutionen i unionens intresse. Enligt kommissionen följer det av EG-domstolens praxis att en tjänsteman inte får avstå från privilegier.<sup>15</sup> Utrikesdepartementet anser emellertid att man måste skilja på privilegier och immunitet som avser att skydda tjänstemannen i hans eller hennes tjänsteutövning och privilegier och lättnader som i första hand har beviljats tjänstemannen i syfte att underlätta hans "utlänningsstatus".<sup>16</sup> Vi menar att det inte skulle vara förenligt med protokollet om immunitet och privilegier att införa ett frivilligt folkbokföringsförfarande för EU-tjänstemän och deras familjemedlemmar. Även om det skulle vara möjligt att införa ett sådant förfarande anser vi att en frivillighet inom folkbokföringen i allt för stor utsträckning skulle strida mot de grundläggande principerna för folkbokföringen. Något frivilligt folkbokföringsförfarande ska därför inte införas för denna grupp.

Justitieutskottet ville för drygt tio år sedan initiera en diskussion om den rådande ordningen med privilegier och immunitet som sådan är ändamålsenlig. Enligt utskottets mening hade EU och dess institutioner i väsentliga avseenden en annan ställning än traditionella internationella organisationer i förhållande till vårt land. Vad gäller EU borde, enligt utskottet, ett mer inrikes perspektiv anläggas, vilket fick systemet med privilegier och immunitet att i vissa delar framstå som otidsenligt. Detta kunde, enligt utskottets mening, leda till att EU-tjänstemännens privilegier och immunitet tvärtemot sitt syfte riskerade att rubba förtroendet och den folkliga förankringen för EU och dess institutioner. Enligt utskottets mening borde regeringen snarast ta lämpliga initiativ i syfte att inom EU söka få till stånd en bred översyn av systemet med

<sup>15</sup> Se Förstainstansrättens dom den 19 november 1992 i mål T-80/91 *Anna-Maria Campogrande mot Europeiska gemenskapernas kommission*.

<sup>16</sup> Se Ds 1998:55 *Immunitet och privilegier för tjänstemän och övriga anställda i EG. En inventering* s. 57.

immunitet och privilegier inom unionen.<sup>17</sup> Vi anser att det finns anledning att på nytt ta upp frågan om privilegier och immunitet inom EU och, mot bakgrund av att registreringen i ett befolkningsregister kan ha betydelse för den enskilde, även diskutera frågan om undantaget från registrering.

#### 5.4.2 Andra statligt utsända

**Bedömning:** Det saknas skäl att införa undantag från folkbokföringen för andra statligt anställda och deras familjemedlemmar än personer med anknytning till beskickningar och konsulat.

När socialförsäkringslagen kom infördes också nya bestämmelser om personer som är utsända av en utländsk stat för arbete i Sverige, men som inte har någon anknytning till någon beskickning eller något konsulat. Bestämmelserna innebär att dessa personer inte omfattas av svensk socialförsäkring. De avtal om dubbelbeskattning mellan stater som finns anger normalt att lön och annan liknande ersättning som betalas av en avtalsslutande stat beskattas endast i den sändande staten. Mycket talar därför för att de inte bör folkbokföras under sitt arbete i Sverige. Motsvarande skulle då även gälla deras familjemedlemmar. Vi bedömer dock, bland annat mot bakgrund av att det är en liten grupp personer, att det saknas skäl att ändra bestämmelserna.

---

<sup>17</sup> Se bet. 1997/98:JuU2 *Europol* s. 13.

## 6 Folkbokföring av barn vid födelse och adoption

### 6.1 Gällande bestämmelser

#### 6.1.1 Föräldrar och vårdnadshavare

Bestämmelser om vem som är förälder till ett barn i rättslig mening finns i föräldrabalken. Är modern gift med en man vid barnets födelse ska enligt 1 kap. 1 § denne anses som barnets far, den så kallade faderskapspresumtionen. I de fall då faderskapspresumtionen inte gäller ska faderskapet enligt 1 kap. 3 § fastställas genom bekräftelse eller dom. Det finns särskilda bestämmelser om faderskap efter insemination av modern och befruktning utanför hennes kropp i 1 kap. 6 och 8 §§.

Sedan den 1 juli 2005 kan ett barn i rättslig mening ha två kvinnliga föräldrar. Har insemination utförts på modern enligt 6 kap. lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. eller har befruktning av moderns ägg utförts enligt 7 kap. samma lag med samtycke av en kvinna som var moderns maka, registrerade partner eller sambo och är det med hänsyn till samtliga omständigheter sannolikt att barnet har avlats genom den assisterade befruktningen ska enligt 1 kap. 9 § den som har lämnat samtycket anses som barnets förälder. Ett sådant föräldraskap fastställs enligt samma bestämmelse genom bekräftelse eller dom.

I 1 kap. 4 § finns formkrav för en bekräftelse av faderskap eller föräldraskap enligt 1 kap. 9 §, bland annat ska bekräftelsen godkännas av socialnämnden. Bekräftelse kan ske även före barnets födelse. Om socialnämndens föräldraskapsbekräftelse upprättas före barnets födelse, bör enligt 4 kap. SOSFS 2007:4<sup>1</sup> nämnden inte godkänna den förrän barnet är fött.

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2007:4) om socialnämndens utredning och fastställande faderskap.

Bestämmelser om vem som är mor till ett barn finns i 1 kap. 7 § för det fall en kvinna föder ett barn som tillkommit genom att ett ägg från en annan kvinna efter befruktning utanför kroppen har förts in i hennes kropp.

Även bestämmelser om vem som är vårdnadshavare för ett barn finns i föräldrabalken. Ett barn står enligt 6 kap. 3 § från födelsen under vårdnad av båda föräldrarna om dessa är gifta med varandra, och i annat fall av modern ensam. I bland annat 6 kap. 4 och 6 §§ finns bestämmelser om hur vårdnaden kan bli gemensam för ogifta föräldrar och föräldrar som ingått partnerskap.

### 6.1.2 Adoption

Bestämmelser om adoption finns i 4 kap. föräldrabalken. Ett barn kan under ett antal förutsättningar adopteras av en eller två personer efter beslut av tingsrätten.

Även utländska adoptionsbeslut kan gälla i Sverige. Adoptioner enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner ska under vissa förutsättningar erkännas omedelbart på grund av lag i de fördragsslutande staterna. I förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap (NÄF) finns bestämmelser som innebär att en adoption som beslutats i Danmark, Finland, Island eller Norge kan gälla i Sverige. Denna lag tillämpas då i stället för Haagkonventionen. I lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption (LIA) och förordningen (1976:834) om prövning av utländskt beslut om adoption finns bestämmelser om adoption som tillämpas om varken Haagkonventionen eller NÄF är tillämplig. Beslut om adoption som meddelats i främmande stat gäller i sådant fall här i landet om adoptionen godkänts av Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) eller om vissa andra förutsättningar är uppfyllda.

En adoption registreras som gällande från dagen för domstolens beslut, dock först när det har vunnit laga kraft. Om adoptionen har skett i utlandet registreras på motsvarande sätt dagen för den utländska myndighetens beslut. Det gäller även när MIA har godkänt adoptionen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Se Skatteverkets folkbokföringshandbok, avsnitt 11.3 s. 5.

### 6.1.3 Folkbokföring

#### Barn som föds i landet

Ett barn som föds levande här i landet ska, enligt 2 § folkbokföringslagen, folkbokföras om modern är folkbokförd eller om modern inte är folkbokförd, men fadern är folkbokförd och vårdnadshavare för barnet.

Det är förhållandena vid barnets födelse som är avgörande. I det fall faderskapet och vårdnaden fastställs efter barnets födelse ska ett nyfött barn således inte folkbokföras om inte modern är folkbokförd.

#### Barn som föds utom landet

Även ett barn som föds utom landet av en kvinna som är folkbokförd ska enligt 2 § folkbokföringslagen folkbokföras.

1983 års folkbokföringskommitté föreslog att barn som föddes utom landet inte längre skulle folkbokföras med ett undantag. Undantaget bestod i att folkbokföring skulle ske av ett barn som föddes av en kvinna som var folkbokförd enligt de särskilda bestämmelserna om folkbokföring av personer som var utsända i statens tjänst. 1967 års folkbokföringslag innebar enligt kommittén att alla barn som föddes utomlands av en kvinna som var kyrkobokförd i Sverige kyrkobokfördes även om barnet inte flyttat in i landet. I de flesta länder registrerades ett sådant barn i födelselandet. Den nuvarande ordningen innebar att om modern var felaktigt kyrkobokförd i Sveriges registrerades ett barn som kanske aldrig skulle komma att vistas här. Kommitténs förslag innebar att barnet folkbokfördes först vid en eventuell inflyttning förutom i de fall då barnets mor eller hennes make eller sambo var utsänd i statens tjänst.<sup>3</sup>

Regeringen ansåg att folkbokföring skulle ske av barn som föddes utom landet av en kvinna som var folkbokförd här. 1967 års folkbokföringslag hade enligt regeringen medfört att många barn vars mödrar i verkligheten flyttat från Sverige hade kyrkobokförts. Kommitténs förslag skulle dock medföra administrativa svårigheter. Det av kommittén åsyftade målet att undvika att barn vars mödrar flyttat från Sverige tas upp i folkbokföringen kunde i

---

<sup>3</sup> Se SOU 1990:50 *Ny folkbokföringslag* s. 112 f.

huvudsak uppnås genom de regler för avregistrering som regeringen föreslog.<sup>4</sup>

### Barn som vistats i landet sedan födelsen

Enligt 3 § andra stycket folkbokföringslagen ska folkbokföring ske av ett barn som har vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört, om det har sådan anknytning till landet som sägs i 3 § första stycket folkbokföringslagen, det vill säga de krav som gäller vid inflyttning. Barnet ska också uppfylla kravet på uppehållstillstånd i 4 § första stycket. I 4 § andra stycket och 5 § folkbokföringslagen finns undantag som innebär att vissa barn inte ska folkbokföras även om de uppfyller dessa krav. Det gäller barn som har uppehållstillstånd som massflyktingar, se avsnitt 4.1.2, och vissa barn som omfattas av lagen om immunitet och privilegier, se avsnitt 5.1.2.

Bestämmelsen hänger samman med en ändring av bestämmelserna om folkbokföring av nyfödda barn som innebar att färre barn än tidigare skulle folkbokföras. Om barnet fick fastare band till landet efter födelsen borde det enligt regeringen folkbokföras. Folkbokföring kunde då bli aktuell exempelvis även om inte någon av barnets föräldrar var folkbokförd. Det kunde inträffa att ett barn som föddes här i landet utan att bli folkbokfört togs om hand av personer som var bosatta här. Allmänt borde, enligt regeringen, gälla att barnets folkbokföring prövades utifrån en samlad bedömning på motsvarande sätt som skedde vid inflyttning till landet. Om barnet kunde anses ha fått sitt egentliga hemvist här skulle det folkbokföras även om föräldrarna inte var folkbokförda.<sup>5</sup>

## 6.2 Norden

Ett barn som föds i Danmark ska folkbokföras om barnets mor är folkbokförd som boende där. Om så inte är fallet kan barnet bara folkbokföras om det uppfyller de allmänna kraven för registrering efter inflyttning. Registreringen ska i sådana fall ske enligt bestämmelserna om registrering efter inresa och inte som registrering efter födelse i landet. Det ska av hänsyn till att

---

<sup>4</sup> Se prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 89.

<sup>5</sup> Se prop. 1997/98:9 Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m. s. 87 och s. 113.



civilregistreringen används till den elektroniska kyrkoboken också tilldelas personnummer vid födelse i landet av ett barn till en mor som inte är folkbokförd. Som huvudregel ska ett barn som föds i utlandet bara folkbokföras om det flyttar till landet. Det gäller också för barn som är danska medborgare.<sup>6</sup>

Hemkommunen för ett nyfött barn i Finland är enligt 2 § lagen om hemkommun den kommun där barnets mor har sin hemkommun när barnet föds.

I det norska centrala folkeregistret registreras enligt 1 § lov om folkeregistrering bland annat alla personer som är födda i Norge.

## 6.3 Överväganden och förslag

### 6.3.1 Barn som föds i landet

**Bedömning:** Bestämmelserna som innebär att folkbokföring sker från födelsen av barn som föds i Sverige, om modern är folkbokförd eller fadern är folkbokförd och vårdnadshavare, bör inte ändras.

Motsvarande kriterier för bosättning som gäller vid inflyttning, se avsnitt 4.4, kan tillämpas också vid en prövning av om ett nyfött barn ska folkbokföras. Lagstiftaren har emellertid hittills valt att knyta folkbokföringen av nyfödda barn till föräldrarnas folkbokföring. Det innebär att det inte görs någon självständig prövning av om barnet avser att tillbringa sin dygnsvila i landet utan det presumeras att barnet uppfyller kraven för bosättning här om modern är folkbokförd. Detsamma gäller om barnet är fött i landet och fadern är såväl folkbokförd som vårdnadshavare för barnet. Den hittills valda lösningen har den fördelen att någon utredning inte krävs av om barnet är bosatt i landet samtidigt som folkbokföringsbeslutet i de allra flesta fall kommer att spegla barnets verkliga bosättning.

Om ett barn föds i landet samt modern är folkbokförd eller fadern är folkbokförd och vårdnadshavare bedömer vi att det är sannolikt att barnet kommer att bosätta sig i landet. Skulle barnet tillsammans med en av eller båda sina föräldrar lämna landet ska barnet avregistreras som utflyttad. Såvitt vi kan bedöma finns det

---

<sup>6</sup> Se Vejledning om folkeregistrering (VEJ nr 85 af 23/11/2006) avsnitt 2.1.2 s. 3.

därmed inte några problem med denna ordning. Något skäl att ändra gällande regler i denna del finns därför inte.

En annan fråga är om det finns anledning att ändra bestämmelserna på så sätt att ett barn ska folkbokföras även om modern inte är folkbokförd, men fadern är folkbokförd utan att vara vårdnadshavare för det nyfödda barnet. Det gäller om föräldrarna inte är gifta med varandra. Vid en tillämpning av 2 § folkbokföringslagen är det förhållandena vid barnets födelse som är avgörande. Om föräldrarna inte är gifta med varandra måste faderskapet fastställas genom bekräftelse eller dom vilket normalt görs efter barnets födelse. Barnet har således inte någon fastställd far när det föds. Härtill kommer att för att ett barn ska anses ha en sådan anknytning till landet att det ska folkbokföras bör det ha minst en förälder som är såväl folkbokförd som vårdnadshavare. En mor är alltid vårdnadshavare vid ett barns födelse varför det kravet inte nämns särskilt i bestämmelsen om folkbokföring av nyfödda barn.

Vad som sagts ovan gäller även ett barn som föds efter assisterad befruktning efter samtycke av en annan kvinna. Barnet har i dessa fall alltid vid födelsen endast en rättslig förälder eftersom föräldraskap i dessa situationer aldrig presumeras för den andre föräldern. Den andra kvinnan blir inte rättslig förälder förrän socialnämnden godkänt bekräftelsen. Det görs normalt först efter det att barnet fötts. Ett sådant barn har vid födelsen vidare endast en vårdnadshavare. Det finns nämligen inte några bestämmelser om att föräldern enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken automatiskt blir vårdnadshavare. Gemensam vårdnad måste i stället fastställas genom dom, avtal eller liknande enligt särskilda bestämmelser i föräldrabalken.

Mot bakgrund av det ovan angivna finner vi att det saknas skäl att ändra bestämmelserna om folkbokföring från födelsen av barn som föds i landet.

Utredningen om föräldraskap vid assisterad befruktning har föreslagit ett antal ändringar av bestämmelser i föräldrabalken och folkbokföringslagen.<sup>7</sup> Betänkandet har varit ute på remiss och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Utredningen föreslår att bestämmelserna om föräldraskap för en kvinna ändras till att även omfatta assisterad befruktning som sker utanför tillämpningsområdet av 6 och 7 kap. lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m., exempelvis vid behandling utomlands eller

---

<sup>7</sup> Se SOU 2007:3 *Föräldraskap vid assisterad befruktning* s. 75.

insemination i egen regi. Av detta följer att det inte ska fastställas något faderskap för spermiegivaren i dessa fall. Den kvinna som är moderns registrerade partner ska enligt förslaget automatiskt anses vara barnets förälder och bestämmelser om föräldraskap för moderns partner (föräldraskapspresumtion) motsvarande den nuvarande faderskapspresumtionen föreslås. Är modern sambo med en kvinna ska föräldraskapet fastställas genom bekräftelse eller dom på samma sätt som sker i dag när barnet kommit till genom assisterad befruktning som skett inom hälso- och sjukvård.

Frågan om den förälder som inte är mor till barnet även bör vara vårdnadshavare för barnet från barnets födelse omfattades inte av utredningens uppdrag. Om utredningens förslag genomförs och den förälder som inte är mor till barnet blir vårdnadshavare från barnets födelse, kan det, i de fall barnets moder inte är folkbokförd när barnet föds, ändå finnas en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken som är såväl rättslig förälder som vårdnadshavare vid barnets födelse. Under dessa förutsättningar bör i 2 § folkbokföringslagen läggas till att ett barn som föds levande här i landet ska folkbokföras om barnets förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken är folkbokförd och vårdnadshavare

Ett barn som inte folkbokförs från födelsen kan komma att folkbokföras senare om det får en tillräcklig anknytning till landet, se avsnitt 6.3.4.

### 6.3.2 Barn som föds utom landet

<b>Förslag:</b> Ett barn som föds utom landet ska inte folkbokföras från födelsen.
--

#### Kategorier av barn som föds utom landet

Det stora flertalet barn som folkbokförs från födelsen är naturligtvis födda i Sverige. Det förekommer emellertid också att folkbokförda kvinnor föder barn utom landet. Dessa barn ska enligt dagens bestämmelser folkbokföras.

Skatteverket bedömer att den vanligaste kategorin av folkbokförda kvinnor som föder barn utom landet utgörs av kvinnor som egentligen borde vara avregistrerade från folkbokföringen, exempelvis på grund av studier, men som har underlåtit att anmäla

utflyttning till Skatteverket. När födelsen anmäls till Skatteverket folkbokförs barnet eftersom modern är folkbokförd. Om det finns skäl för det inleder Skatteverket också en utredning av moderns och barnets bosättning. Om det visar sig att de ska avregistreras från folkbokföringen gäller det beslutet från beslutsdagen. Det innebär att det normalt betalas ut barnbidrag för barnet under den tid som barnet varit folkbokfört. Vi redogör närmare för Försäkringskassans bosättningsbedömning nedan.

En annan situation som blivit allt vanligare under senare år är att folkbokförda kvinnor som härstammar från andra länder föder barn i sitt gamla hemland. Som regel vill föräldrarna då ha ett pass för barnet och kontaktar därför den svenska ambassaden i landet. Om ambassaden har bedömt att barnet är svensk medborgare folkbokför Skatteverket barnet från födelsen med födelsehemort i Sverige och födelseort i utlandet under förutsättning att modern är folkbokförd.

Kvinnor som föder barn utom landet kan också vara utsända i statens tjänst eller makar, partner eller sambor till utsända personer. De kan också vara europaparlamentariker. Slutligen kan det förekomma att kvinnor oplanerat föder barn under en utlandsvistelse, exempelvis ett för tidigt fött barn under en semesterresa.

Folkbokföring av ett barn fött utom landet kan ske när Skatteverket har fått en födelseattest eller en motsvarande handling som styrker födelsen i utlandet. Om någon sådan handling inte ges in kan barnet inte folkbokföras förrän det faktiskt flyttat in i landet. Barnet folkbokförs då från tidpunkten från inflyttningen.

### **Barn som föds utom landet ska inte folkbokföras**

Det är på grund av folkbokföringens stora betydelse i samhället viktigt att endast barn som verkligen uppfyller förutsättningarna för folkbokföring blir folkbokförda i landet. När ett barn föds på en sjukvårdsinrättning i landet är säkerheten för att barnet existerar och är född av den uppgivna modern hög. När ett barn föds utanför en sjukvårdsinrättning, men i landet, är det möjligt att i viss utsträckning kontrollera de uppgivna uppgifterna. När ett barn däremot föds utom landet är det svårare att kontrollera uppgifterna. Det gäller särskilt om barnet föds i ett land där det saknas möjligheter att få en födelseattest eller liknande handling som styrker vem som är barnets mor.

Människors rörlighet i världen har ökat och kommer sannolikt att fortsätta att öka. Utifrån folkbokföringens syfte att bland annat kunna utgöra grund för en stor mängd rättigheter och skyldigheter i samhället bedömer vi i avsnitt 4.4.1 att det inte är lämpligt att folkbokföra personer som inte är bosatta i landet, utan som endast har en jämförelsevis svag anknytning till landet. För att folkbokföringen ska kunna tjäna sitt syfte är det vidare viktigt att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är korrekta och aktuella. Det är väsentligt enklare att hålla uppgifter korrekta och aktuella om personerna finns i landet. En stor andel av de folkbokförda kvinnor som föder barn utom landet borde sannolikt rätteligen ha varit avregistrerade från folkbokföringen. Det innebär att det folkbokförs barn som inte kan anses vara bosatta i landet. Det kan inte heller uteslutas att den omständigheten att barn som föds utom landet ska folkbokföras till och med kan vara ett skäl för kvinnor att underlåta att anmäla utflyttning till Skatteverket. Vi menar därmed att den ökade rörligheten talar mot att folkbokföra barn som föds utom landet redan från födelsen.

Som framgår av förarbetena till den nuvarande folkbokföringslagen var ett skäl att fortsätta att folkbokföra barn födda utom landet från födelsen att det medförde fördelar i socialförsäkringshänseende. Bestämmelserna på socialförsäkringsområdet ändrades emellertid när socialförsäkringslagen infördes. Det kan visserligen, exempelvis när det gäller föräldrapenning, krävas att barnet anses bosatt i landet för att förmånen ska betalas ut. Försäkringskassans bedömning av om en person ska anses bosatt i landet utgår normalt från folkbokföringen, men kassan kan göra en egen bedömning i frågan om en person ska anses bosatt i landet i socialförsäkringslagens mening. I och med att utomlands födda barns folkbokföring från födelsen är knutna till moderns folkbokföring och Skatteverket inte gör någon egentlig bedömning av om barnet ska anses bosatt i landet, förekommer det att nyfödda barn folkbokförs även om de inte kan anses bosatta i landet i socialförsäkringslagens mening. Det försvårar Försäkringskassans arbete och innebär en risk för felaktiga utbetalningar från socialförsäkringen. Om förmåner begärs för ett barn som inte är folkbokfört utreder Försäkringskassan om barnet ska anses bosatt i Sverige. Om så är fallet betalar Försäkringskassan ut den aktuella förmånen, om även övriga förutsättningar är uppfyllda. Försäkringskassans arbete skulle alltså underlättas och bestämmelserna om socialförsäkring fungera bättre om barn som föds utom landet inte folkbokfördes.

Risken för felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan skulle minska. Samtidigt är risken liten att föräldrar som verkligen har rätt till förmåner inte skulle få det eftersom kassan gör en egen bedömningen av bosättningen.

En kvinna som har uppehållsrätt och som är folkbokförd kan föda sitt barn utom landet, exempelvis i det tidigare hemlandet. Barnet torde dock vid sådant förhållande inte förvärva uppehållsrätt förrän det anländer till Sverige.

Sammantaget innebär vad som anförs ovan att det saknas skäl att folkbokföra barn som föds utom landet från födelsen. Som 1983 års folkbokföringskommitté anförde registreras födelser regelmässigt i det land där födelsen äger rum. Varken lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap eller namnlagen (1982:670) innehåller några bestämmelser som knyter an till folkbokföringen och några problem ska därmed inte behöva uppstå vid tillämpningen av dessa författningar. Som framgår ovan innebär vårt förslag fördelar för Försäkringskassans verksamhet. Vi bedömer därför att de eventuella problem som kan uppstå för föräldrarna och barnet som föds exempelvis under en semesterresa kommer att bli begränsade. Förslaget innebär inte heller några problem vid framställning av statistik och har den ytterligare fördelen att bestämmelserna om folkbokföring av barn blir könsneutrala. Barn som föds utom landet ska därför i stället folkbokföras först om de flyttar in i landet och då uppfyller kraven för folkbokföring efter inflyttning.

### 6.3.3 Barn som adopteras i utlandet

**Bedömning:** Det saknas skäl att folkbokföra adopterade barn innan de anlämt till Sverige.

Barn som adopteras i utlandet av personer som är såväl bosatta som folkbokförda i Sverige folkbokförs först vid barnets inflyttning till Sverige. Som framgår ovan föreslår vi att barn som föds utom landet inte ska folkbokföras förrän de flyttat till Sverige. Det finns då inte heller skäl att överväga folkbokföring av adopterade barn innan de flyttat till landet. Frågan om folkbokföring av adopterade barn till utsända i statens tjänst och till europaparlamentariker behandlar vi i avsnitt 8.3.3 och 8.3.5.

### 6.3.4 Barn som inte folkbokförs från födelsen

**Bedömning:** Bestämmelsen om folkbokföring av barn som vistats i landet sedan födelsen bör kvarstå utan ändring.

Det kan förekomma att det föds barn i landet som inte ska folkbokföras enligt 2 § folkbokföringslagen, men som senare visar sig ha en sådan anknytning till landet att de bör folkbokföras.

För barn som vistats i landet sedan födelsen, men som inte uppfyller kraven för folkbokföring från födelsen, finns ingen annan möjlighet än att utreda om de uppfyller de krav för folkbokföring som gäller för personer som flyttar till landet. Motsvarande bestämmelser som vid inflyttning ska alltså, liksom i dag, gälla för dessa barn. Det gäller främst om barnet av något skäl tas om hand av andra personer än barnets föräldrar. En annan situation är att föräldrarna är sambor och modern inte är folkbokförd, medan fadern är det. Om fadern efter födelsen blir vårdnadshavare kan barnet anses ha en sådan anknytning till landet att det bör folkbokföras.

Ett barn som har vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört måste i dag ha uppehållstillstånd för att kunna folkbokföras. Det kravet bör kvarstå. Är en unionsmedborgare folkbokförd ska även barnet folkbokföras vid födelsen. Om unionsmedborgaren inte är folkbokförd bör självklart inte heller barnet folkbokföras. Barnet kan svårligen på egen hand uppfylla kraven för uppehållsrätt (exempelvis arbete eller tillräckliga tillgångar). Visserligen finns bestämmelser om bibehållen uppehållsrätt om unionsmedborgare avlider eller lämnar landet med flera situationer, men de bestämmelserna förutsätter att uppehållsrätten har funnits innan händelsen inträffar. Barnet är då redan folkbokfört och bestämmelserna måste innebära att barnet inte ska avregistreras från folkbokföringen. Motsvarande bestämmelser om krav på uppehållsrätt för folkbokföring av barn som vistats i landet sedan födelsen behövs därför inte.

I avsnitt 8.3.3 föreslår vi att även vissa barn som föds utom landet och som inte folkbokförs från födelsen ska kunna folkbokföras om de kan anses ha fått en tillräcklig anknytning till landet.

## 7 Avregistrering från folkbokföringen

### 7.1 Gällande bestämmelser

#### 7.1.1 Avregistrering från folkbokföringen

Den som avlider eller dödförklaras ska enligt 19 § folkbokföringslagen avregistreras från folkbokföringen.

Bestämmelser om avregistrering från folkbokföringen av den som varit bosatt i Sverige och således folkbokförd, men som flyttat från landet och således inte längre är att anse som bosatt här finns i 20 § folkbokföringslagen. Enligt denna bestämmelse ska den som kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år avregistreras från folkbokföringen. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist utom landet. Frågan om vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av var en person med dubbel bosättning ska anses bosatt behandlar vi i avsnitt 4.1.2.

Till skillnad från vad som gäller vid inflyttning har det förhållandet att en person har ett giltigt uppehållstillstånd ingen betydelse när det gäller bestämmelserna om avregistrering från folkbokföringen. En person som inte har något giltigt uppehållstillstånd kan således fortfarande vara folkbokförd i Sverige även om han eller hon inte har någon laglig rätt att vistas här.

Det finns två undantag från reglerna om avregistrering vid utflyttning, dels för europaparlamentariker, dels för utsända i svenska statens tjänst. Bestämmelserna om dessa båda grupper behandlar vi i kapitel 8.



1983 års folkbokföringskommitté föreslog att den som kunde antas komma att tillbringa dygnsvilan utom landet under de närmast följande sex månaderna skulle avregistreras. Vid dubbel bosättning inom och utom landet skulle den som hade sin starkaste anknytning utomlands avregistreras.<sup>1</sup> Regeringen föreslog att förutsättningarna för att avregistreras från folkbokföringen skulle anges uttryckligen i den nya lagen och att en ettårsfrist skulle gälla. Samma förutsättningar skulle gälla för avregistrering av såväl svenskar som utlänningar. Regeringen anförde samma skäl för detta förslag som för förslaget om en ettårsfrist för folkbokföring vid inflyttning till landet, se avsnitt 4.1.2.

Den som oavbrutet under två år saknat känt hemvist avregistreras enligt 21 § folkbokföringslagen från folkbokföringen som obefintlig.

Samtidigt med 1991 års folkbokföringslag infördes också en lag om fingerade personuppgifter som syftar till att skydda personer som riskerar att bli utsatta för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet. För att det avsedda skyddet ska kunna uppnås<sup>2</sup> ska enligt 21 § folkbokföringslagen den som folkbokförs med fingerade personuppgifter avregistreras såvitt avser de tidigare uppgifterna.

### 7.1.2 Uppehållstillstånd

Uppehållstillstånd kan ges av olika anledningar och vi redogör i det följande för vilka bestämmelser som gäller för uppehållstillstånd och vad som händer när ett tillstånd upphör.

Bestämmelser om uppehållstillstånd finns i 5 kap. utlänningslagen. Uppehållstillstånd ges bland annat till flyktingar, skyddsbehövande, vissa familjemedlemmar till personer som är bosatta eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige och i vissa andra speciella fall. Uppehållstillstånd ska under vissa förutsättningar tidsbegränsas. Det gäller bland annat om uppehållstillstånd ska ges till make eller sambo om parterna inte stadigvarande sammanbott utomlands, om det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd bör beviljas, vid studier och om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs. Som huvudregel ska

---

<sup>1</sup> Se SOU 1990:50 *Ny folkbokföringslag* s. 86.

<sup>2</sup> Se prop. 1990/91:153 *om ny folkbokföringslag m.m.* s. 119.

en ansökan om uppehållstillstånd göras före inresan till Sverige. En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige.

Bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns i 7 kap. utlänningslagen. Ett uppehållstillstånd kan återkallas bland annat om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver sådant tillstånd.

Bestämmelser om avvisning och utvisning finns i 8 kap. utlänningslagen. En utlänning får utvisas bland annat om personen saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet eller om utlänningen döms för brott. Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller uppehållstillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige, ska det samtidigt meddelas beslut om utvisning, om inte särskilda skäl talar mot det. Som exempel på innebörden av undantaget för särskilda skäl kan nämnas det fallet att det framstår som sannolikt att sökanden vid ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kommer att lämna landet. Det kan också vara fråga om ärenden i vilka det framstår som tveksamt om det skulle vara möjligt att tvångsvis verkställa ett avlägsnandebeslut, men där sökanden sannolikt har möjlighet att på egen hand bege sig till ett annat land. Ett utvisningsbeslut ska inte meddelas när utlänningen enligt regeringens beslut ska utlämnas.

I 12 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om verkställighet av beslut om utvisning. Ett beslut om utvisning får under vissa förutsättningar inte verkställas, det gäller bland annat om utlänningen riskerar dödsstraff eller om utlänningen ska verkställa ett fängelsestraff. Ett beslut om utvisning får inte heller verkställas förrän det har vunnit laga kraft, om inte utlänningen avgett nöjdförklaring. Under vissa omständigheter får verkställigheten av ett beslut avbrytas tills vidare (inhiberas). En utlänning som utvisas ska, som huvudregel, lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft. Om utlänningen inte lämnar landet inom denna tid ska beslutet verkställas av behörig myndighet. Om Migrationsverket efter omprövning beviljar en utlänning tidsbegränsat uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett av verket fattat beslut om utvisning. Om Migrationsverket meddelar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd utan att upphäva beslutet om utvisning, får beslutet inte verkställas medan tillståndet gäller. Om det i ett ärende om verkställighet av ett beslut om utvisning som vunnit laga kraft kommer fram vissa nya omständigheter som hindrar verk-

ställighet ska Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. Ett beslut om utvisning ska anses verkställt om utlänningen har lämnat landet.

Bestämmelser om skyldigheter att underrätta Skatteverket om förhållanden enligt utlänningslagen finns i 7 kap. utlänningsförordningen. När en polismyndighet har verkställt ett beslut om utvisning med anledning av att personen saknar uppehållstillstånd ska myndigheten, om beslutet var förenat med förbud för utlänningen att återvända till Sverige och det gällde en folkbokförd person, underrätta Skatteverket. Även när en polismyndighet har verkställt ett beslut om utvisning på grund av brott ska polismyndigheten, om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person, underrätta Skatteverket. När Migrationsverket har verkställt ett beslut om utvisning som är förenat med återreseförbud ska verket, om utlänningen är folkbokförd, underrätta Skatteverket. Migrationsverket ska underrätta Skatteverket om en utlänning som är folkbokförd och som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det tillståndet löpt ut ansökt om förlängning av tillståndet. Om utvisning på grund av brott har verkställts i anslutning till att verkställigheten av ett fängelsestraff som utlänningen har dömts till, har överflyttats till Danmark, Finland, Island eller Norge, ska Kriminalvården se till att Skatteverket underrättas om det.

## 7.2 Norden

### 7.2.1 Danmark

Den danska CPR-lagen innehåller inte några uttryckliga bestämmelser om avregistrering på grund av dödsfall. Uppgifter om dödsfall synes dock registreras. Det finns nämligen särskilda bestämmelser om hur uppgifter om avlidna kan lämnas ut från registret.

Var och en som flyttar till utlandet ska registreras i CPR som utflyttad. Upphåll i utlandet som överstiger sex månader ska alltid anmälas som en utflyttning till utlandet. Om uppehållet i utlandet varar i sex månader eller mindre och om full rådighet upprätthålls över den tidigare bostaden har personen rätt att vara fortsatt registrerad som bosatt i landet. Om full rådighet inte upprätthålls över den tidigare bostaden vid ett uppehåll i utlandet på sex månader eller mindre ska kommunalbestyrelsen bedöma om det är fråga om en utflyttning från landet eller inte.

Var och en som uppehåller sig i ett annat nordiskt land ska registreras som utflyttad om den lokala registreringsmyndigheten i inflyttningslandet meddelar att personen ska registreras som inflyttad i detta land.

Om uppehållet i utlandet varar i över sex månader saknar alltså avsikten med utlandsvistelsen betydelse. Det har inte heller någon betydelse om personen har kvar en bostad i landet eller om någon bostad anskaffas i inflyttningslandet. Om ett uppehåll efter en registrerad utflyttning visar sig bli kortare än avsett kan den registrerade utflyttningen under vissa förutsättningar annulleras. Om ett uppehåll som från början var avsett att vara i sex månader eller mindre blir längre ska personen registreras som utflyttad från den faktiska utresetidpunkten. I det fall vistelsen varar i sex månader eller kortare tid anses full rådighet över den tidigare bostaden inte finnas bland annat om den är uthyrd. Om en person som uppehåller sig i sex månader eller kortare tid i utlandet utan att ha full rådighet över sin tidigare bostad ska det bedömas om han eller hon har flyttat ut eller inte med hjälp av bland annat följande kriterier: Var befinner sig personens möbler och övriga ägodelar? Var befinner sig make eller sambo och minderåriga barn? Är det ett semesteruppehåll eller arbetar personen i utlandet? Finns det en bostad tillgänglig för personen vid vistelsens slut?<sup>3</sup>

Det finns bestämmelser som synes motsvara registreringen av personer utan känt hemvist. Den tidigare bosättningskommunen ska som försvunnen registrera den som utan resultat är eftersökt tills personen har återfunnits eller givit sig till känna. Det finns emellertid inget som tyder på att personer avregistreras på grund av obefintlighet utan personerna synes kvarstå som försvunna.

### 7.2.2 Finland

Lagen om hemkommun innehåller inte några bestämmelser om avregistrering på grund av dödsfall. Av befolkningsdatalagen framgår emellertid att uppgift om död tid ska registreras i befolkningsdatasystemet.

En person som har bosatt sig utomlands för en längre tid än ett år har inte hemkommun i Finland. Han eller hon kan dock ha hemkommun i Finland, om personen med hänsyn till sina levnads-

---

<sup>3</sup> Vejledning om folkeregistrering (VEJ nr 85 af 23/11/2006) avsnitt 6.1.

förhållanden har fastare anknytning till Finland än till det land han eller hon bor i.

Det finns bestämmelser som synes motsvara registreringen av personer utan känt hemvist. Av bestämmelsen framgår att om en person saknar bostad, antecknas i befolkningsdatasystemet att han eller hon saknar stadigvarande bostad i kommunen. Om en persons bostadsadress inte kan anses tillförlitlig, kan i befolkningsdatasystemet antecknas endast hemkommun. Det finns emellertid inget som tyder på att personer avregistreras på grund av obefintlighet utan personerna synes kvarstå som registrerade som utan känt hemvist.

### 7.2.3 Norge

Av forskriften om folkeregistrering framgår att folkeregistret får innehålla uppgift om att en personen är försvunnen eller död jämte dödsdatum.

Personer som flyttar till ett land utanför Norden för att bosätta sig där räknas som utflyttade. Omständigheter som ska beaktas vid prövningen av om en person ska betraktas som utflyttad är bland annat om personen har en egen självständig bostad i inflyttningslandet, inte längre disponerar en fast bostad i Norge, inte har make eller barn i Norge och inte har annat än sporadiska uppehåll i Norge under året.

Utländska medborgare som inte längre har tillstånd att uppehålla sig i Norge räknas som utflyttade. Detsamma gäller utländska medborgare som under två år inte har haft någon känd uppehållsort i landet. Norska medborgare räknas som utflyttade när det har gått fem år sedan han eller hon hade någon känd uppehållsort i Norge.

### 7.2.4 Särskilda regler för personer som flyttar inom Norden

Registrering av personer som flyttar från Sverige till ett annat nordiskt land avgörs enligt inflyttningslandets bestämmelser enligt överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Vi redogör närmare för bestämmelserna i lagen (2005:268) om överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring i avsnitt 4.2.4.

## 7.3 Överväganden och förslag

### 7.3.1 Allmänt om avregistrering i förhållande till EG-rätten

**Bedömning:** Det finns varken något hinder mot eller krav på avregistrering av personer som omfattas av rörlighetsdirektivet.

Det finns inga bestämmelser i rörlighetsdirektivet om avregistrering på motsvarande sätt som det finns bestämmelser om registrering och utfärdande av uppehållskort. En första fråga är därför om det är tillåtet att låta unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar omfattas av ett avregistreringsförfarande.

I samband med att rörlighetsdirektivet infördes bedömde regeringen att behörigheten att avregistrera dessa personer följde av den allmänna behörigheten att föra register över personer med uppehållsrätt, se avsnitt 3.3.2.

Ett skäl till att det inte finns några bestämmelser om avregistrering i rörlighetsdirektivet är sannolikt att det, utifrån ett EG-rättsligt perspektiv, inte finns något behov av sådana bestämmelser. I rörlighetsdirektivet finns nämligen inte några bestämmelser om att den registrering som medlemsstaterna får kräva och det registreringsbevis som i så fall ska utfärdas har några rättsverkningar. Tvärtom gäller att ett bevis om registrering under inga förhållanden får göras till ett villkor att utöva en rättighet eller för att administrativa formaliteter ska utföras, då innehav av rättigheter kan styrkas genom andra bevismedel. Handlingen fungerar, enligt kommissionen, egentligen bara som ett bevis på att ett visst administrativt förfarande har genomförts, se avsnitt 3.2.3.

Tanken är alltså att registreringsbeviset inte ska ha några rättsverkningar. Detsamma måste då rimligtvis också vara tänkt att gälla själva registreringen. Inte heller en eventuell avregistrering kan då ur ett EG-rättsligt perspektiv vara tänkt att medföra några rättsverkningar. En avregistrering skulle snarare ur ett EG-rättsligt perspektiv i likhet med själva registreringen bara vara en formalitet. I princip motsvarande resonemang kan föras om uppehållskort.

Det kan mot bakgrund av det anförda inte anses strida mot rörlighetsdirektivet att från folkbokföringen avregistrera personer som omfattas av rörlighetsdirektivet när de har flyttat från landet och alltså inte längre är bosatta här. För att det ska vara meningsfullt att ha ett avregistreringsförfarande måste det emellertid vara möjligt att ålägga dessa personer en administrativ formalitet i form

av en anmälningsskyldighet vid utresa från Sverige. Frågan om en sådan formalitet är möjlig att ålägga dessa personer behandlar vi i avsnitt 15.2.3.

Inte heller kan det anses strida mot rörlighetsdirektivet att en person kvarstår som registrerad i ett register även om han eller hon inte har uppehållsrätt i landet, exempelvis för att han eller hon inte längre vistas där. Enbart existensen av en registrerad uppgift (uppgift om avregistrering) kan enligt vår mening inte i sig anses innebära något åliggande för den enskilde som kan innebära en inskränkning av den fria rörligheten.

Rörlighetsdirektivet innehåller vidare inte några bestämmelser om vilka uppgifter som får registreras om de personer som omfattas av direktivet. En eventuell avregistrering som görs av unionsmedborgare med stöd av rörlighetsdirektivet är en behandling av personuppgifter. Det innebär att hänsyn även måste tas till bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) vid en eventuell avregistrering. Under förutsättning att dess bestämmelser om bland annat ändamål med behandlingen, rättelse och utplåning följs finns det inget som hindrar en sådan behandling av personuppgifter som en avregistrering innebär.

Registreringen enligt rörlighetsdirektivet visar förhållandena vid registreringstidpunkten. Om en registrerad person förlorar sin uppehållsrätt innebär inte det att uppgiften blir felaktig. Den visar fortfarande att personen hade uppehållsrätt vid registreringstidpunkten, vilket fortfarande är en korrekt uppgift. Inte heller personuppgiftslagen ställer således några krav på rättelse av uppgiften i form av exempelvis en avregistrering.

En annan sak är om det finns någon skyldighet att gallra (radera) uppgiften om registrering. Dataskyddsdirektivets utgångspunkt är att uppgifter som inte längre behövs för sitt ändamål ska raderas. Av personuppgiftslagen (1998:204), som genomför dataskyddsdirektivet, framgår emellertid att bestämmelserna i lagen inte hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet. Frågan om när uppgifterna som registrerats i samband med registreringsförfarandet enligt rörlighetsdirektivet ska gallras (raderas) bedöms alltså på vanligt sätt enligt bestämmelserna i arkivlagstiftningen.

### 7.3.2 Utflyttning

**Förslag:** Den praxis som innebär att en person ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i ett land där han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden, ska författningsregleras.

#### Dygnsvila och dubbel bosättning

Eftersom folkbokföringens uppgift är att fastställa vilka personer som är bosatta i Sverige är det naturligt att den som flyttar från landet ska avregistreras från folkbokföringen. Vi föreslår i avsnitt 4.4.2 att även i framtiden ska den anses bosatt i landet som efter inflyttning under sin normala livsföring kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila här. Samma kriterium måste tillämpas vid bedömningen av om en person har lämnat landet. Den som under sin normala livsföring kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila utom landet under viss tid bör således även i framtiden inte längre anses bosatt i landet och därmed avregistreras.

Även vid bedömningen av dubbel bosättning bör samma kriterier gälla som vid bedömningen av om en person efter inflyttning ska anses bosatt här. I förtydligande syfte bör även i detta sammanhang, liksom vid inflyttning, införas en bestämmelse som definierar vad som avses med att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i ett land, se också avsnitt 4.4.2.

#### Avsikt att vistas utom landet under mer än ett år

Hur länge en person har för *avsikt* att vistas utom landet bör, på motsvarande sätt som vid inflyttning, vara avgörande för frågan om personen ska avregistreras från folkbokföringen. Vid inflyttning har vi bedömt att den nuvarande ettårsfristen inte bör ändras. Principen om att bestämmelserna bör vara symmetriska talar för att den nuvarande ettårsfristen vid utflyttning inte heller bör ändras. Nedan diskuterar vi om det finns skäl att bryta denna symmetri.

Många anser att dagens gräns på ett år för avregistrering vid utvandring är en för kort tid. Personer som av en privat arbetsgivare är stationerade för arbete utomlands och deras medföljande



har också i olika sammanhang framfört att utstationeringen medför problem, bland annat när det gäller förmåner från främst socialförsäkringen. En arbetsgrupp som utrett frågan föreslog ändringar bland annat i bestämmelserna om socialförsäkring. Några ändringar i folkbokföringslagen föreslogs emellertid inte.<sup>4</sup> Det har också framförts till oss att personer som avregistreras från folkbokföringen, men som ändå har en viss anknytning till Sverige, upplever praktiska problem av samma slag som personer med samordningsnummer har redovisat. Problem som framförts till oss är bland annat att en bostad i Sverige klassas som fritidsbostad, vilket leder till en högre försäkringskostnad och att det innebär svårigheter att hyra bil eftersom någon adress i Sverige inte funnits tillgänglig i registren. Dessa problem beskriver vi mer utförligt i vårt delbetänkande.<sup>5</sup>

Frågan är om det är lämpligt och möjligt att lösa dessa problem inom ramen för folkbokföringen på så sätt att avregistrering från folkbokföringen ska ske endast om avsikten är att vistas i ett annat land under en längre tid än ett år.

Inom socialförsäkringen gäller ett annat bosättningsbegrepp som visserligen knyter an till folkbokföringens bosättningsbegrepp, men som inte är helt identiskt. Folkbokföringen är emellertid en viktig del i den utredning av bosättningen för en person som Försäkringskassan gör. Försäkringskassan kan dock komma fram till en annan bedömning. Den som anses bosatt i Sverige enligt socialförsäkringslagens bosättningsbegrepp är försäkrad för de bosättningsbaserade förmånerna. En i Sverige bosatt person som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. Beroende på vilket land personen vistas i och vilken förmån det är fråga om kan han eller hon vistas utom landet i maximalt sex månader respektive ett år och ändå få de bosättningsbaserade förmånerna. Det gäller alltså oberoende av om personen skulle vara folkbokförd. Särskilda bestämmelser gäller för personer som är medborgare i ett land som ingår i EES eller i Schweiz. De har rätt till bosättningsbaserade förmåner från Sverige om de arbetar här, oberoende av var de är bosatta. Vidare gäller att den som arbetar i Sverige är försäkrad för de arbetsbaserade förmånerna. Den som arbetar utanför Sverige eller inte arbetar alls har således inte rätt till dessa förmåner. Det finns vissa begränsningar i

---

<sup>4</sup> Se *Faktorer som försvårar vid utlandsstationering av personal; en redovisning av arbetet i Utlandsstationeringsgruppen (N2002/11536/NL)* daterad den 15 oktober 2004.

<sup>5</sup> Se SOU 2008:60 *Personnummer och samordningsnummer* s. 111 ff.

rätten till ett antal arbetsbaserade förmåner för den som vistas utom landet. Detta gäller emellertid inte för den som är medborgare i ett land som ingår i EES eller i Schweiz. I socialförsäkringslagen finns det också undantagsbestämmelser från huvudreglerna om bosättning och arbete som dels innebär att vissa personer som vistas utomlands ändå ska anses vara bosatta i Sverige, dels innebär att vissa personer som arbetar utom landet ska anses utföra arbete i landet.

Flera av de övriga problem som personer som avregistrerats från folkbokföringen, i likhet med personer med samordningsnummer, upplever beror på att uppgifter om dessa personer inte registreras i SPAR. Det innebär i sin tur att det inte är möjligt att kontrollera att en viss identitet existerar eller få tillgång till en offentligt registrerad adress till personen. Sedan den 1 juni 2008 får SPAR innehålla uppgifter om, utöver folkbokförda personer, även personer som har tilldelats ett samordningsnummer. Sedan den 1 juli 2009 får SPAR även innehålla uppgifter om personer som tilldelats personnummer med stöd av 18 a § folkbokföringslagen. Däremot får registret inte innehålla uppgifter om personer som har varit folkbokförda. De problem som tidigare folkbokförda personer har och som beror på att uppgifter om dem inte finns registrerade i SPAR bör enligt vår mening lösas inom ramen för SPAR och inte föranleda att ytterligare personer ska kvarstå som folkbokförda under sin vistelse utomlands. Vi återkommer till frågan om uppgifter om dessa personer bör registreras i SPAR i avsnitt 14.3.2. Inte heller den omständigheten att andra problem kan uppstå, exempelvis att en hemförsäkring blir dyrare, kan föranleda att dessa personer bör kvarstå i folkbokföringen.

Några skäl för att avregistrering ska ske först om en person avser att vistas i ett annat land under en längre tid än ett år finns således inte.

I avsnitt 4.4.2 redovisar vi ett antal skäl för att korta den avsedda vistelsen i Sverige vid inflyttning till sex månader. Motsvarande skäl, exempelvis den nordiska överenskommelsen om folkbokföring, kan också anföras för en kortare frist vid utflyttning. Som framgår av avsnitt 4.4.2 bedömer vi att dessa skäl inte väger särskilt tungt. En kortare frist skulle bland annat försvåra Försäkringskassans administration av socialförsäkringen, eftersom folkbokföringen är en viktig del i kassans underlag vid bosättningsbedömningen. Till detta kommer att en förkortning av fristen sannolikt inte skulle vinna stöd i det allmänna rättsmedvetandet, eftersom

det i stället finns önskemål om en längre frist. Vi gör därför, trots att utflödet av allmänna medel sannolikt skulle minska betydligt, samma bedömning när det gäller fristen vid utflyttning som vi gjort vid inflyttning. Det finns således inte skäl att korta fristen.

En annan fråga är om det finns skäl att ändra fristen på grund av EG-rättsliga regler.

Ur ett strikt EG-rättsligt perspektiv är frågan om avregistrering utan intresse eftersom såväl uppehållsrätten som den likabehandling som följer av uppehållsrätten styrs av materiella bestämmelser och inte påverkas av vare sig den registrering som rörlighetsdirektivet medger eller en eventuell avregistrering. Folkbokföringen har däremot enligt intern svensk rätt en stor betydelse för rättigheter och skyldigheter. Principen att endast här bosatta personer som i stor utsträckning omfattas av det svenska regelverket ska vara folkbokförda talar för att avregistreringen bör knytas till den tidpunkt när rätten till likabehandling upphör. En unionsmedborgare och hans eller hennes familjemedlemmar har uppehållsrätt endast så länge de uppfyller kraven i rörlighetsdirektivet. Det finns dock begränsade möjligheter att kontrollera om en unionsmedborgare och hans eller hennes familjemedlemmar vid en viss tidpunkt har uppehållsrätt. Det finns inte heller i direktivet några regler om en skyldighet för den vars uppehållsrätt upphör att anmäla det förhållandet till en myndighet. Det innebär att det kommer att kunna finnas folkbokförda personer i landet som senare kommer att sakna uppehållsrätt och som dessutom är svåra att kontrollera.

Detta kommer i praktiken endast att gälla personer som har uppehållsrätt för längre tid än tre månader men som ännu inte förvärvat permanent uppehållsrätt. Personer som har förvärvat permanent uppehållsrätt kan endast förlora den rätten om de är borta från medlemsstaten i mer än två på varandra följande år.

En utgångspunkt för vårt arbete är emellertid att folkbokföringslagens bosättningsbegrepp ska vara detsamma för såväl unionsmedborgare som för andra, se *bilaga 2*. Mot en särskild kortare frist för dessa personer talar också att det skulle innebära en ökad administration, såväl för den enskilde som för Skatteverket. Som ovan nämnts kan det inte heller anses strida mot rörlighetsdirektivet att en person kvarstår som registrerad i ett register även om han eller hon inte har uppehållsrätt i landet, exempelvis för att personen inte längre vistas där.

Sammantaget innebär ovanstående att vi anser att ettårsfristen bör kvarstå och att det inte finns några hinder mot att ha kvar

denna frist. Som framgår av avsnitt 4.4.2 bedömer vi att ettårsfristens beräkning inte bör ändras när det gäller inflyttning till landet. Motsvarande bör gälla fristens beräkning vid utflyttning.

En situation som kan uppstå är att en person efter det att han eller hon har folkbokförts får dubbel bosättning inom och utom landet. Bestämmelserna i folkbokföringslagen innebär då, om personen fortfarande anses ha sitt egentliga hemvist i Sverige, att personen ska vara fortsatt folkbokförd. Att en person ska vara fortsatt folkbokförd innebär inte något administrativt åliggande för den enskilde i samband med ett uppehåll och strider därför inte mot bestämmelserna om administrativa förfaranden i rörlighetsdirektivet.

En annan sak är om det finns något EG-rättsligt hinder mot att låta registreringen i och avregistreringen från folkbokföringen genom bestämmelser i annan lagstiftning få betydelse för en persons rättigheter och skyldigheter, trots att någon sådan betydelse inte är avsedd i rörlighetsdirektivet. Som framgår av avsnitt 3.6 bedömer vi att folkbokföringens funktion i det svenska samhället inte strider mot några EG-rättsliga bestämmelser.

### **Särskilt om personer som är anställda av eller har andra uppdrag av EU utom landet**

Frågan om folkbokföring av svenskar anställda av EU:s institutioner har berörts av Utlandsvillkorsutredningen som har anfört följande:

Det finns ett tusental anställda i EU:s institutioner. De saknar rätt att vara folkbokförda i Belgien och Luxemburg, bl.a. därför att de betalar inkomstskatt direkt till EU. De saknar också rätt att vara folkbokförda i Sverige trots att de fortfarande är oinskränkt skattskyldiga i Sverige, utom för inkomstskatt som avser lönen från EU. De skall således betala skatt exempelvis på kapitalinkomster, fastighetsskatt och förmögenhetsskatt i Sverige.

Skälet till att dessa svenskar inte folkbokförs i Sverige är att de i folkbokföringshänseende saknar tillräcklig anknytning till Sverige. Konsekvenserna av detta kan bli olyckliga, t.ex. att en så grundläggande rättighet för en medborgare i ett demokratiskt land som rösträtten i praktiken går förlorad, eftersom vederbörande inte kan tas upp i röstlängd.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att ta upp denna fråga. Det finns dock skäl att överväga den vid en eventuell kommande översyn av reglerna om folkbokföring.<sup>6</sup>

Huvudprincipen i dag är att endast den som uppfyller bosättningskriterierna ska vara folkbokförd i landet. I dag finns det endast två mycket begränsade undantag från denna bestämmelse. Dessa undantag gäller utsända i svenska statens tjänst och deras familjemedlemmar samt europaparlamentariker. Som framgår av avsnitt 8.3 anser vi att dessa undantag från avregistrering bör behållas eftersom dessa grupper, trots att de inte kan anses bosatta i Sverige, har en stark anknytning till landet. Personer som är anställda av EU och är bosatta utom landet, har inte denna starka anknytning till Sverige. Det finns i dag inte några grupper som folkbokförs eller som undantas från avregistrering från folkbokföringen endast av den anledningen att de ska betala vissa skatter till Sverige. Vi anser att den omständigheten att en person ska betala vissa skatter till Sverige inte kan innebära att personen ska anses bosatt i landet eller att personen av detta skäl kan anses ha en sådan anknytning till landet att folkbokföring bör ske. Ett undantag av skatteskal skulle öppna för folkbokföring av fler grupper som inte kan anses bosatta i landet och det är enligt vår mening inte lämpligt. Det är endast vid flyttningar inom Norden som folkbokföringsbeslut i andra länder med stöd av den nordiska överenskommelsen kan ha någon betydelse för folkbokföringsbeslut i Sverige. Den omständigheten att personer som är anställda av EU inte kan registreras som bosatta i Belgien eller Luxemburg kan därför inte ha någon betydelse. Som ovan nämnts beror detta på att det enligt EG-rättsliga bestämmelser inte är möjligt att ha en skyldighet att på grund av vistelsen i landet registrera en tjänsteman inom EU.

Rösträtten regleras delvis av EG-rättsliga bestämmelser som har företräde framför bestämmelser om exempelvis folkbokföring. I övrigt beslutar varje land vilka som ska ha rösträtt. Är bestämmelserna om rösträtt inte ändamålsenliga måste ändringar göras i de bestämmelserna. Vi noterar emellertid att svenska medborgare står kvar i röstlängden under tio år. Ändringar i folkbokföringsbestämmelserna ska inte göras i syfte att utöka eller minska kretsen röstberättigade i olika val.

---

<sup>6</sup> Se SOU 2004:24 *Utlandstjänstens villkor, Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering* s. 312.

Vi anser att skälen som talar för avregistrering av dessa personer är starkare än de som talar mot. Något undantag från avregistrering för dessa personer ska därför inte införas. Motsvarande bedömning gäller även personer som har andra typer av uppdrag inom EU som inte kan betraktas som en anställning, exempelvis som kommissionär.

### 7.3.3 Förlust av uppehållstillstånd

**Förslag:** Vid bedömningen av om en utlänning som enligt 4 § folkbokföringslagen behöver ha uppehållstillstånd för att folkbokföras inte längre kan anses ha sitt egentliga hemvist i landet ska beaktas om han eller hon saknar sådant tillstånd.

När en polismyndighet har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning enligt 8 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716) som gäller en i Sverige folkbokförd person, ska Skatteverket underrättas.

Om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen fattar ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud, som gäller en i Sverige folkbokförd person, ska Skatteverket underrättas när beslutet har vunnit laga kraft.

Det finns inte några bestämmelser om avregistrering från folkbokföringen av personer som haft uppehållstillstånd, men senare kommer att sakna det. De situationer som kan uppstå är att ett uppehållstillstånd löper ut kombinerat med att personens ansökan om förlängt uppehållstillstånd avslås, att uppehållstillståndet löper ut utan att personen ansöker om ett nytt uppehållstillstånd och att uppehållstillståndet återkallas. Frågan är om det finns skäl att avregistrera personer som av någon anledning kommit att sakna uppehållstillstånd.

Regeringen har tidigare bedömt att en person som inte har rätt att vistas i landet inte heller bör omfattas av bestämmelser om sådana förmåner som följer av att en person är folkbokförd här, se avsnitt 4.1.2. Det krävs därför att en person har uppehållstillstånd för att han eller hon ska kunna folkbokföras. Det har till utredningen framförts att personer som inte längre har uppehållstillstånd bör finnas kvar i folkbokföringen, eftersom det skulle innebära en

bättre kontroll över dem som vistas i landet, bland annat från skattemässig synpunkt genom att de uppmanas att deklarerat. Nackdelen är att de också får rätt till förmåner via folkbokföringen. Avregistrering vid förlust av uppehållstillstånd skulle tydliggöra att folkbokföring och möjlighet att omfattas av svenska förmåner är knutna till att personerna har rätt att vistas i landet. Det skulle i sin tur innebära att personer som i dag underlåter att ansöka om förnyat uppehållstillstånd eftersom de ändå är fortsatt folkbokförda och har rätt till olika förmåner får en anledning att faktiskt ansöka om förnyat uppehållstillstånd. Den skattemässiga synpunkten gör sig för övrigt lika starkt gällande för personer som aldrig har beviljats något uppehållstillstånd, exempelvis asylsökande. I det sammanhanget har synpunkten inte tillmätts någon vikt. Sammantaget talar det anförda för att det bör införas bestämmelser som innebär att personer vars uppehållstillstånd löpt ut eller återkallats bör avregistreras från folkbokföringen. En sådan bestämmelse skulle också innebära en symmetri i förhållande till bestämmelserna om folkbokföring, i och med att uppehållstillstånd krävs för att folkbokföring ska ske.

I stort sett saknas i andra författningar krav på att en person utöver att vara bosatt (folkbokförd) i landet också ska ha uppehållstillstånd för att författningen ska kunna tillämpas i förhållande till personen. Frågan har såvitt vi kunnat finna inte heller varit föremål för utredning tidigare. Om man i annan lagstiftning vill undanta personer som saknar uppehållstillstånd bör man göra det i den lagstiftningen. Det talar mot att från folkbokföringen avregistrera personer vars uppehållstillstånd löpt ut eller återkallats.

En annan omständighet som talar mot avregistrering av dessa personer är att även om ett uppehållstillstånd löper ut eller återkallas eller om en ansökan om uppehållstillstånd avslås kan det uppstå situationer när det är oklart vad som kommer att gälla för personen, även på kort sikt. Migrationsverket kan ompröva sina beslut och således bevilja uppehållstillstånd. Besluten vinner inte heller rättskraft, vilket innebär att en person kan återkomma med en ny ansökan. En viktig utgångspunkt är dessutom att personer inte ska riskera att avregistreras enbart av det skälet att handläggningen av ett ärende drar ut på tiden eller att det uppstår någon form av missförstånd i ärenden om uppehållstillstånd.

Det är emellertid också viktigt att personer som inte har rätt att vistas i landet och där utsikterna att få en rätt att vistas i landet är små eller obefintliga avregistreras. Det är enligt vår mening möjligt

att utforma bestämmelser om avregistrering på ett sådant sätt att den sistnämnda omständigheten ovan som talar mot avregistrering inte gör sig lika starkt gällande.

Avregistreringen kan nämligen knytas till den tidpunkt när ett beslut om avslag eller återkallelse vinner laga kraft, alternativt när beslutet om uppehållstillstånd slutar att gälla, utan att någon ny ansökan getts in. Det bör i så fall gälla under förutsättning att det inte finns någon ny ansökan som kommit in och som är under prövning. Ett annat alternativ är att knyta avregistreringen från folkbokföringen till beslutet om utvisning. Det normala är, enligt Migrationsverket, att det fattas ett utvisningsbeslut om personen inte kan antas lämna landet självmant. Det gäller i vart fall om ett uppehållstillstånd återkallas eller om en ansökan om uppehållstillstånd avslås, däremot normalt inte om tillståndet löper ut utan att det kommer in någon ny ansökan. Ett utvisningsbeslut vinner, som huvudregel, negativ rättskraft, vilket innebär att det inte kan ändras. Om Migrationsverket efter omprövning beviljar en person tidsbegränsat uppehållstillstånd får verket emellertid samtidigt upphäva ett beslut om utvisning. Om permanent uppehållstillstånd beviljas upphör ett beslut om utvisning att gälla. Ett beslut om utvisning får inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft. Endast under vissa begränsade förutsättningar får det inte verkställas över huvud taget. Det finns också vissa begränsade möjligheter att ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning för en person som fått ett beslut om utvisning. Regelverket är alltså komplicerat och det är svårt att knyta avregistreringen till ett specifikt beslut fattat av någon av de myndigheter som är behöriga att fatta beslut enligt utlänningslagen.

Vi föreslår mot denna bakgrund att avsaknaden av uppehållstillstånd endast ska utgöra en av flera omständigheter som kan ligga till grund för avregistrering. Någon automatisk avregistrering ska inte ske av en person som saknar uppehållstillstånd. Skatteverket får i dag uppgift från Migrationsverket om en utlänning som är folkbokförd och som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd inte inom tre månader från det tillståndet löpt ut ansökt om förlängning av tillståndet. Skatteverket inleder med stöd av sådana uppgifter en utredning av den enskildes bosättning. Kan verket vid en sådan utredning inte få kontakt med personen ska avsaknaden av uppehållstillstånd utgöra ett starkt skäl för att avregistrera personen utan att ytterligare utredning behöver göras. Avsaknaden av uppehållstillstånd bör även beaktas när det gäller bedömningen av



det egentliga hemvistet vid dubbel bosättning. Att avsaknaden av uppehållstillstånd har betydelse för bedömningen av en persons bosättning i landet bör framgå av bestämmelsen. Avsaknaden av uppehållstillstånd ska dock utgöra endast en omständighet. Det kan finnas andra omständigheter som innebär att personen fortfarande bör anses bosatt i landet.

Som framgår ovan ska Migrationsverket med flera underrätta Skatteverket om vissa händelser, exempelvis utvisningar. Enligt vår mening finns det skäl att utöka uppgiftslämnandet till Skatteverket för att verket ska kunna få kännedom om det finns förutsättningar för avregistrering. Vi föreslår därför att när en polismyndighet har verkställt ett beslut om avvisning eller om utvisning enligt 8 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716), om beslutet gäller en i Sverige folkbokförd person, ska Skatteverket underrättas. Vi föreslår detsamma om Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen fattar ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud, när beslutet har vunnit laga kraft.

Som framgår ovan är möjligheterna att kontrollera om en person har uppehållsrätt begränsade. Mot framför allt denna bakgrund saknas det skäl att införa motsvarande bestämmelser om avregistrering vid förlust av uppehållsrätt.

#### 7.3.4 Avlidna och dödförklarade

**Bedömning:** Bestämmelserna om avregistrering från folkbokföringen av den som avlidit eller dödförklarats bör inte ändras.

Det är självklart att den som inte längre är i livet även i framtiden ska avregistreras från folkbokföringen.

Människans död har stor betydelse i olika juridiska sammanhang. Uppgift om avregistrering som avliden från folkbokföringen godtas normalt av domstolar och andra myndigheter så att boutredning, bodelning och arvskippte kan förrättas och den överlevande maken kan ingå nytt äktenskap med mera.<sup>7</sup> Det är därför viktigt att bestämmelserna om när en person ska avregistreras från folkbokföringen som avliden är klara och ändamålsenliga. De regler som finns i dag får anses uppfylla de krav som kan ställas.

<sup>7</sup> Se *Dödskrivning av Estonias försvunna offer* av professor Michael Bogdan, Advokaten nr 8 1994 s. 354 ff.

### 7.3.5 Försvunna

**Förslag:** Begreppet obefintlig byts ut mot försvunnen.

**Bedömning:** I övrigt saknas skäl att ändra bestämmelserna om avregistrering av personer som saknar känt hemvist.

Det har inte framkommit att det finns några problem med bestämmelserna om avregistrering av personer som saknar känt hemvist. Det talar för att bestämmelserna bör finnas kvar. Vi bedömer också att det saknas skäl att ändra fristen om två år. Begreppet obefintlig bör emellertid bytas ut mot ett modernare ord. Vi anser att försvunnen är ett lämpligt ord och föreslår därför det. Begreppet knyter dessutom an till lagen om dödförklaring som använder detta begrepp, vilket vi bedömer vara en fördel.

Innan en person avregistreras som obefintlig utreder Skatteverket ärendet, normalt enligt följande: Diariet i folkbokföringsverksamheten kontrolleras för att se om det finns ärenden som rör personen exempelvis ansökan om dödförklaring eller eventuella personbevisbeställningar. Frågor om personen ställs inom Skatteverket till exempelvis beskattningsfunktionen för att utreda om personen varit aktuell inom något annat verksamhetsområde. Motsvarande frågor ställs också till Försäkringskassan, Transportstyrelsen (tidigare Vägverket), Kronofogden och Kriminalvården.

Vi anser att det är viktigt att det görs en förhållandevis omfattande utredning innan en person avregistreras som försvunnen eftersom beslutet om avregistrering får stora konsekvenser för den enskilde. Vi bedömer att den utredning som beskrivs ovan är tillräcklig.

En annan fråga är om Skatteverket ska vara skyldigt att kommunicera med den enskilde enligt förvaltningslagens regler innan verket fattar ett beslut att avregistrera någon som försvunnen. Eftersom anledningen till att dessa beslut aktualiserats torde vara att den enskilde saknar känd adress måste möjligheten att yttra sig meddelas den enskilde genom kungörelsedelgivning.

Det kan i och för sig ifrågasättas om det finns skäl att kommunicera med en person som man inte vet var han eller hon befinner sig. Oftast är det troligen fråga om personer som vill hålla sig undan och inte vill ha något med samhället att göra, har lämnat landet eller är försvunna av annan anledning. Det skulle också betydligt underlätta Skatteverkets handläggning av dessa ärenden

om verket inte behövde kommunicera med den enskilde. Vi menar dock att kommunikering inför beslut som rör en enskild är en av grundvalarna i förvaltningsrätten och ett viktigt sätt att se till att den enskilde får möjlighet att ta tillvara sin rätt. Avregistrering från folkbokföringen kan få stora konsekvenser för den enskilde. Även om det inte förekommer ofta, inträffar det att någon som ser exempelvis en kungörelse hör av sig med information om personen. Kostnaderna för kungörelsedelgivning har också minskat betydligt under senare år, varför inte heller kostnaderna kan motivera ett undantag. Det finns också redan med stöd av dagens regler möjlighet att underlåta kommunikering exempelvis om det i ett enskilt fall är uppenbart obehövt. Något särskilt undantag från kravet på kommunikering för ärenden om avregistrering från folkbokföringen av personer utan känt hemvist som försvunna bör således inte göras.

## 8 Folkbokföring av utsända och europaparlamentariker

### 8.1 Gällande bestämmelser

#### 8.1.1 Utsända i svenska statens tjänst

Den som omfattas av 14 § folkbokföringslagen ska enligt 20 § folkbokföringslagen inte avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Enligt 14 § folkbokföringslagen folkbokförs den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst under denna tjänstgöring tillsammans med sin medföljande familj på en viss folkbokföringsort som närmare preciseras i bestämmelsen. 14 § folkbokföringslagen behandlar vi närmare i avsnitt 10.1.8.

Särskilda bestämmelser som gäller för personer som är utsända i svenska statens tjänst har funnits länge i folkbokföringsförfattningarna. Motsvarande bestämmelse fanns i vart fall redan i förordningen (1861:45) angående mantals- och skattskrivningarnas förrättande.<sup>1</sup> Motsvarande bestämmelse infördes i kyrkobokföringen genom 2 § 1 c) förordningen (1894:62) angående kyrkoböckers förande den 6 augusti 1894. Bestämmelsen har med mindre justeringar härefter överförts till senare författningar om folkbokföring. Bestämmelserna hade till syfte att förhindra att dessa personer skulle komma att sakna mantalsskrivningsort inom riket.<sup>2</sup>

Den 1 januari 1979 ändrades den dåvarande bestämmelsen i 1967 års folkbokföringslag från att gälla *anställd* i svenska statens tjänst till att gälla *utsänd för anställning* i svenska statens tjänst. Regeringen ansåg att sådan anknytning till Sverige inte förelåg att tjänstemän som var bosatta utomlands och där anställdes i svenska statens

---

<sup>1</sup> Se RÅ 2000 ref. 48.

<sup>2</sup> Se prop. 1927:234 med förslag till förordning om ändring i vissa delar av förordningen den 6 augusti 1894 (nr 61) angående mantalsskrivning s. 4 och SOU 1944:52 Omorganisation av folkbokföringen s. 176 (se också prop. 1946:255 med förslag till folkbokföringsförordning, m.m. s. 132).

tjänst för tjänstgöring utomlands eller sådan lokalanställd som reste från Sverige för att anställas direkt av lönad utlandsmyndighet borde kyrkobokföras här i riket. Regeringen föreslog därför att bestämmelsen utformades så att den inte avsåg lokalanställd av något slag utan endast utsänd personal under tjänstgöringstiden. Inte heller skulle den utsändes svenska betjäning omfattas av de särskilda bestämmelserna om folkbokföring av utsända. Regeringens uppfattning var att den som var anställd utomlands i svenska statens tjänst regelmässigt hade en så stark anknytning till Sverige att en kyrkobokföring här var motiverad. Regeringen ansåg dock inte att det fanns skäl att dessa regler för kyrkobokföring skulle omfatta medföljande betjäning.<sup>3</sup>

Frågan om en person varit utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst har i ett fall prövats av Regeringsrätten.<sup>4</sup> Målet gällde en kvinna som var anställd vid Karolinska Institutet (KI). Hon var tjänstledig för att arbeta inom ett EU-projekt som finansierades via anslag från EU, men lönen betalades av KI. Hon arbetade också varje månad under viss tid i Sverige vid KI. Riksskatteverket (numera Skatteverket) ansåg att hon inte skulle vara fortsatt folkbokförd eftersom hon har var anställd i Sverige och sänd till utländsk ort för att fullgöra viss tjänstgöring. Regeringsrätten fann att hon skulle kvarstå i folkbokföringen med stöd av 14 § folkbokföringslagen och anförde följande.

När en statsanställd skall fullgöra tjänstgöring i utlandet kan detta ske i olika former, såsom tjänsteresa, ändrad stationering eller ny anställning. Med hänsyn bl.a. till förändrade anställningsförhållanden i statsförvaltningen synes anledning saknas att göra skillnad beroende på det formella förfarandet. En annan sak är att förhållandena vid tjänsteresor oftast är sådana att en avregistrering från folkbokföringen inte aktualiseras.

Det torde inte vara ovanligt att utsänd personal också har arbetsuppgifter som skall utföras i Sverige. ... Sådana omständigheter, som närmast ökar anknytningen till Sverige, bör inte hindra en tillämpning av 14 § [folkbokföringslagen].

Även medföljande familjemedlemmar till den utsände omfattas av den särskilda bestämmelsen i 14 §. Med familj borde enligt regeringen avses makar och sambor (även homosexuella sambor) eller hemmavarande barn.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Se prop. 1978/79:58 om ändring av reglerna om folkbokföring och beskattning av personer anställda utomlands i svenska statens tjänst, m.m. s. 15 f.

<sup>4</sup> Se RÅ 2000 ref. 48.

<sup>5</sup> Se prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 134 och 136.

Enligt 1983 års folkbokföringskommitté hade uttrycket medföljande make i ett kammarrättsavgörande ansetts avse även det fallet då den utsände gifte sig med en person som redan var bosatt i utlandet. Enligt ordalydelsen i den dåvarande bestämmelsen skulle en medföljande make kyrkobokföras i den församling där den utsände var kyrkobokförd även om makarna var bosatta på olika orter i Sverige. Kommittén föreslog att regeln om utsända statsanställdas folkbokföring i fortsättningen skulle vara tillämplig bara på sådana personer som var folkbokförda här vid avresan.<sup>6</sup> Kommitténs förslag genomfördes, men kommenterades inte av regeringen i propositionen.<sup>7</sup>

Enligt 14 § folkbokföringslagen ska vidare vad som sägs i 11 § folkbokföringslagen tillämpas på medföljande barn som för skolgång vistas i utlandet på annan ort än den där den utsände är stationerad. Av 11 § folkbokföringslagen följer att en elev under 18 år som har sitt egentliga hemvist tillsammans med föräldrar eller andra anhöriga anses bosatt där även om han till följd av skolgången regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet. Detta gäller även efter det att eleven fyllt 18 år så länge han genomgår grund- eller gymnasieskola eller motsvarande utbildning. 11 § folkbokföringslagen behandlar vi närmare i avsnitt 10.1.7.

### 8.1.2 Europaparlamentariker

Enligt 20 § andra stycket folkbokföringslagen ska en vistelse utom landet som föranleds av uppdrag som ledamot av Europaparlamentet inte leda till avregistrering från folkbokföringen som utflyttad om ledamoten har anknytning till landet genom att disponera en bostad här. På ansökan av ledamoten får dock Skatteverket besluta om avregistrering enligt huvudregeln i första stycket.

Bestämmelsen infördes i samband med att Sverige efter sin anslutning till EU skulle genomföra sitt första val till Europaparlamentet 1995. Uppdraget som företrädare i Europaparlamentet förutsatte, enligt regeringen, normalt inte att företrädaren flyttade till Bryssel eller Strasbourg. Det låg dock i sakens natur att företrädaren för att utöva sitt uppdrag regelmässigt tillbringade en inte obetydlig tid där. För en ensamstående företrädare som regelmässigt skulle komma att tillbringa sin dygnsvila i såväl Sverige

<sup>6</sup> Se SOU 1990:50 *Ny folkbokföringslag* s. 58 och s. 83.

<sup>7</sup> Jfr prop. 1990/91:153 *om ny folkbokföringslag m.m.* s. 102 f. och 136.

som Bryssel kunde folkbokföringslagens bestämmelser innebära att han eller hon avregistrerades från folkbokföringen. Hade företrädaren familj skulle han eller hon i regel anses ha sitt egentliga hemvist i Sverige om företrädaren sammanlevde med sin familj här. För det fall företrädaren däremot valde att flytta ensam eller tillsammans med sin familj till exempelvis Bryssel innebar folkbokföringslagens bestämmelser att han eller hon skulle avregistreras från folkbokföringen som utflyttad. Arbetet i Europaparlamentet var, enligt regeringen, i likhet med uppdraget som riksdagsledamot av sådan speciell karaktär att en definitiv avflyttning i regel var utesluten. Det var också ofta nödvändigt att företrädarna behöll bostadsanknytningen till sin hemort. De skäl som låg bakom särreglerna för riksdagsledamöter kunde enligt regeringen åberopas också för särskilda bestämmelser om folkbokföring av de förtroendevalda i Europaparlamentet. En förutsättning för att företrädaren inte skulle avregistreras som utflyttad, även om han eller hon skulle anses ha sitt egentliga hemvist utom landet, skulle vara att denne hade anknytning till landet genom att disponera en bostad här. Det innebar emellertid inte att bostaden måste vara densamma som den han eller hon bodde i vid tillträdet. I likhet med vad som gällde för riksdagsledamöter ansåg regeringen att det endast var företrädaren som skulle omfattas av undantaget. Den övriga familjens folkbokföring fick enligt regeringen bedömas efter vanliga regler. Det var då företrädarens faktiska vistelse som skulle anses vara den familjeanknytning som skulle tillämpas på familjemedlemmarna. Undantaget omfattar inte heller andra grupper som arbetar i Europaparlamentet, exempelvis politiska sekreterare. Det var enligt regeringen inte på samma sätt som för de förtroendevalda nödvändigt att de behöll bostadsanknytningen till Sverige. Något skäl att låta bestämmelsen omfatta även dessa grupper fanns enligt regeringen således inte.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Se prop. 1994/95:154 *Val till Europaparlamentet m.m.* s. 40 ff. och 54.

## 8.2 Norden

Personer som är anställda av den danska staten och som är beordrade att tjänstgöra utanför landet ska enligt CPR-lagen aldrig registreras som utflyttade. Dock ska den avregistreras som folkbokförs i ett annat nordiskt land.

Om en finsk medborgare som har bosatt sig utomlands är anställd hos finska staten vid en diplomatisk eller någon annan jämförbar beskickning eller vid ett konsulat som förestås av en utsänd konsul eller är i utvecklingssamarbetsuppgifter eller missionsarbete har, enligt lagen om hemkommun, han samt hans familjemedlemmar fortfarande hemkommun i Finland.

Norsk personal vid norska diplomatiska och konsulära stationer i utlandet räknas enligt forskriften om folkregistrering som bosatta i Norge om de är utsända av norsk utrikesmyndighet. Detsamma gäller medlemmar av dessa personers hushåll och deras privata tjänare om de inte är medborgare i mottagarlandet. Militär personal som är beordrad att tjänstgöra i utlandet räknas som bosatt i Norge. Detsamma gäller medlemmar av dessa personers hushåll om de inte är medborgare i mottagarlandet.

## 8.3 Överväganden och förslag

### 8.3.1 Anställda i svenska statens tjänst utom landet

**Bedömning:** Bestämmelserna om undantag från avregistrering från folkbokföringen av utsända i svenska statens tjänst bör inte ändras.

### Utsända från Sverige

Personer som är anställda av den svenska staten kan sändas ut för arbete i ett annat land. Det är personer som är utsända av utrikesförvaltningen, det vill säga personer som är anställda vid beskickningar och konsulat, biståndspersonal från SIDA, företrädare för Svenska Institutet, Exportrådet, Svensk Exportkredit och Försvarsmakten samt annan personal som är stationerad utomlands för vissa myndigheters räkning.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Se SOU 1990:50 *Ny folkbokföringslag* s. 58.



Bestämmelser som innebär att utsända i svenska statens tjänst ska omfattas av svensk socialförsäkring har funnits länge. Bestämmelserna innebär att dessa personer är försäkrade för bostadsbaserade och arbetsbaserade förmåner. Av bestämmelserna i 3 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) följer att den som är utsänd av svenska staten är obegränsat skattskyldig i Sverige och därmed ska beskattas för alla sina inkomster i Sverige och från utlandet.<sup>10</sup> Personer som är utsända i svenska statens tjänst omfattas även i övrigt i stor utsträckning av svensk lagstiftning. Det finns också en lång tradition av att låta dessa personer omfattas av folkbokföringen. Mot denna bakgrund framstår det som självklart att den som är utsänd i svenska statens tjänst även i framtiden ska vara fortsatt folkbokförd i Sverige.

Personer som är utsända i svenska statens tjänst och som arbetar på beskickningar och konsulat omfattas av Wienkonventionerna, se avsnitt 5.2.3–5.2.5. De ovan redovisade bestämmelserna gäller enligt 1 § lagen om immunitet och privilegier inte om det skulle strida mot dessa konventioner. Wienkonventionerna gör, till skillnad från 14 § folkbokföringslagen, skillnad på medborgarskap. Det innebär att om Sverige sänder ut en person till ett land där han eller hon är medborgare, har personen enligt Wienkonventionerna rätt till socialförsäkringsförmåner och skyldighet att betala skatt i det landet i stället för i Sverige. Bestämmelserna i bland annat socialförsäkringslagen och i inkomstskattelagen kan alltså inte tillämpas fullt ut på sådana personer. Dessa personer är emellertid trots allt anställda i svenska statens tjänst. Det finns inga bestämmelser i Wienkonventionerna som hindrar att den sändande staten registrerar sina utsända. Det måste därför stå Sverige fritt att låta dessa personer kvarstå i folkbokföringen om det finns skäl för det. Vi bedömer att det saknas skäl att undanta personer som är medborgare i den mottagande staten från bestämmelsen tillämpningsområde. En annan sak är att det finns lagstiftning som inte ska tillämpas i förhållande till dessa personer.

---

<sup>10</sup> Se även prop. 2005/06:19 *Beskattning av statligt anställda under utlandsstationering m.m.* s. 10.

## Direktutsända och lokalanställda

En direktutsänd person är en statsanställd som vid tidpunkten för utsändningen varken är bosatt i eller tjänstgör i den sändande staten, alltså en person som inleder sin tjänstgöring för en statlig arbetsgivare med att arbeta i ett annat land.

Som framgår ovan måste en statsanställd vara folkbokförd för att kunna omfattas av 14 § folkbokföringslagen och därmed kvarstå i folkbokföringen under utsändningstiden. Det finns inte någon bestämmelse som innebär att en direktutsänd person ska folkbokföras när han eller hon får sitt uppdrag.

Enligt nuvarande regler folkbokförs inte direktutsända och lokalanställda. Det har inte framkommit att nuvarande regler har inneburit några problem. En person som får en statlig anställning när han eller hon befinner sig utomlands kan enligt vår mening inte anses vare sig vara bosatt i Sverige eller ha sådan anknytning till Sverige att han eller hon bör folkbokföras. Det gäller oberoende av vilken immunitet och privilegier han eller hon har och oberoende av om personen tidigare har varit bosatt i landet. En direktutsänd eller lokalanställd person ska därför inte folkbokföras

### 8.3.2 Medföljande familjemedlemmar till utsända

**Bedömning:** Bestämmelser om undantag från avregistrering av medföljande familjemedlemmar till utsända i svenska statens tjänst bör kvarstå.

Även medföljande familjemedlemmar till den utsände omfattas av den särskilda bestämmelsen i 14 §. Det har inte kommit fram några skäl som talar mot att den utsändes familjemedlemmar ska kvarstå i folkbokföringen. Även i framtiden ska därför den utsändes familj kvarstå i folkbokföringen.

Med familj avses i dag vid tillämpningen av bestämmelserna om folkbokföring makar och sambor (även homosexuella sambor) eller hemmavarande barn. Begreppet familj till en utsänd är i dag inte enhetligt i de regelverk som omfattar utsända. Frågan är om det finns skäl att utvidga eller på annat sätt ändra den definition av familj som i dag används inom folkbokföringen.

Enligt 2 kap. 6 § socialförsäkringslagen avses med familj i den lagen medföljande make samt barn som inte fyllt 18 år. Med make

likställs enligt samma bestämmelse den som utan att vara gift med den utsände lever tillsammans med denne, om de tidigare har varit gifta eller gemensamt har eller har haft barn. Av förarbetena till socialförsäkringslagen framgår att även den med vilken en utsänd gifter sig och de barn som föds utomlands, liksom de barn mannen eller hustrun medför i äktenskapet borde, liksom tidigare, anses bosatta i Sverige.<sup>11</sup> Någon särskild definition av familj i skattelagstiftningen finns däremot inte.

I de kollektivavtal som reglerar utlandsstationerades arbetsförhållanden från och med den 1 september 2009, URA<sup>12</sup> och UVA<sup>13</sup>, finns definitioner av familj.

Med medföljande familjemedlemmar avses i såväl URA som UVA medföljande maka/make/sambo och sådana barn under 19 års ålder för vilka arbetstagaren har försörjningsplikt. Med make likställs registrerad partner enligt lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Med sambo avses person som under äktenskapsliknande förhållanden eller under förhållanden som liknar registrerat partnerskap bor tillsammans med arbetstagaren. Med familjemedlemmar som vistas utom tjänstgöringslandet avses i URA och UVA samma personkrets bortsett från att de inte ska vara medföljande.

I UVA likställs med makar vidare en person med vilken arbetstagaren vid förflyttningen till den ort, där bestämmelserna om make ska tillämpas, sammanbor under äktenskapsliknande förhållanden eller under förhållanden som liknar registrerat partnerskap sedan minst ett år. Om sammanboendet vid förflyttningen varat kortare tid än ett år kan personen likställas med make tidigast då det totala sammanboendet varat ett år. En förutsättning för att den sammanboende då ska likställas med make är att han eller hon flyttat till stationeringsorten på grund av arbetstagarens stationering där. Med makar likställs i UVA vidare personer som sammanbor under äktenskapsliknande förhållanden, om de tidigare har varit gifta med varandra eller gemensamt har eller har haft barn samt personer som har gemensamt barn och där endera parten är gift med en annan person, under förutsättning att arbetstagaren har gjort vad som är juridiskt möjligt för att upplösa äktenskapet.

---

<sup>11</sup> Se prop. 1998/99:119 *Socialförsäkringens personkrets* s. 129.

<sup>12</sup> Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands, Centrala avtal 2007:1, 2007-10-01.

<sup>13</sup> Avtal om utlandstjänstgöring.

Som framgår av avsnitt 5.2.3–5.2.5. innehåller Wienkonventionerna inte någon definition av familj. Tillämpningen av begreppet varierar från land till land.

Det vore en fördel att ha *en* enhetlig definition av begreppet familj till utsända i statens tjänst som kunde användas i olika sammanhang. Det skulle då vara tydligt om en familjemedlem till en utsänd alltid eller aldrig skulle omfattas av svensk lagstiftning och svenska kollektivavtal. Det har emellertid inte varit möjligt att ens inom ramen för kollektivavtalen definiera begreppet familj på ett enhetligt sätt. Enligt vår mening bör en definition av familj i folkbokföringen kunna omfatta alla situationer som regleras i folkbokföringslagen och inte enbart utsändas familj. Vi har inte heller funnit det möjligt att hitta en definition som kan gälla inom såväl folkbokföringen som annan lagstiftning. En ändring av begreppet kan också få konsekvenser på annan lagstiftning som vi inte haft möjlighet att utreda inom ramen för denna utredning.

Med familjemedlemmar bör även för utsända avses samma personer som anses utgöra familj vid bedömning av dubbel bosättning inom landet. Vi återkommer i avsnitt 10.3.4 till vilka personer som anses utgöra familj vid bedömning av dubbel bosättning inom landet och till om definitionen av familj i folkbokföringen behöver ändras för att överensstämma med dagens familjeförhållanden när det gäller var en person ska anses bosatt.

Som framgår ovan ska 11 § folkbokföringslagen tillämpas på medföljande barn som för skolgång vistas i utlandet på annan ort än den där den utsände är stationerad. 11 § innehåller bestämmelser som innebär att elever som studerar på annan ort ska vara folkbokförda med sina föräldrar under vissa förutsättningar.

Något skäl att ta bort hänvisningen till 11 § finns inte. En förutsättning för att 11 § ska kunna tillämpas på barnet är att barnet är medföljande. Med detta avses barn som följt med föräldrarna till en ort utomlands och som på grund av sin skolgång där är förhindrat att följa med till föräldrarnas nästa bostadsort vid en omstationering. Om ett barn börjar studera på en ort där den utsände inte är stationerad är bestämmelsen alltså inte tillämplig.

### 8.3.3 Familj som bildas under utsändningstiden

**Förslag:** Barn som föds utom landet ska folkbokföras om modern eller fadern är folkbokförd med stöd av de särskilda bestämmelserna om folkbokföring av personer som är utsända i svenska statens tjänst. Om endast fadern är folkbokförd gäller att han dessutom ska vara vårdnadshavare för barnet.

Ett barn som adopteras av en person som är utsänd i svenska statens tjänst ska folkbokföras. Som ytterligare förutsättningar ska gälla att adoptionen är giltig i Sverige och att barnet är under tolv år.

Ett barn som har vistats utom landet sedan födelsen utan att folkbokföras ska folkbokföras om fadern eller en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken som var folkbokförd vid barnets födelse och som omfattas av de särskilda bestämmelserna om folkbokföring av personer som är utsända i svenska statens tjänst blir vårdnadshavare eller om barnet av annan anledning kan anses ha en tillräcklig anknytning till landet.

Ett barn som avses i förslagen ovan behöver inte ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för att folkbokföras.

**Bedömning:** Det saknas skäl att i övrigt folkbokföra den familj som den utsände bildar under utsändningstiden.

### Make, partner eller sambo

14 § folkbokföringslagen gäller endast för personer som är folkbokförda vid avresan. Det finns inte några bestämmelser som innebär att medlemmarna i den familj som den utsände bildar utom landet ska folkbokföras. Frågan är om det finns skäl att införa sådana bestämmelser. Som framgår ovan tillämpades den tidigare folkbokföringslagen så att även familj som bildades på utsändningsorten kunde folkbokföras. Vidare framgår ovan att medlemmar i en familj som bildas utom landet kan omfattas av såväl socialförsäkringslagen som kollektivavtalen för utsända.

Som framgår ovan anser vi att direktutsända personer, trots deras anknytning till landet genom den immunitet och privilegier de har, inte ska folkbokföras. Det finns än mindre skäl att folkbokföra make, partner eller sambo till den utsände om familjen bildas under tjänstgöringen utom landet.

## Barn som föds utom landet

Med dagens bestämmelser folkbokförs barn till utsända som föds utom landet om modern är folkbokförd. De nackdelar med folkbokföring av barn födda utom landet som vi redovisar i avsnitt 6.3.2 finns inte för dessa barn. En annan situation är att den utsände inte har någon medföljande familj utan gifter sig eller blir sambo på utsändningsorten och får barn där.

Vi anser att barn till utsända bör folkbokföras från födelsen även i framtiden. Det saknas enligt vår mening skäl för bestämmelser som gör skillnad mellan utsända män och kvinnor. Det innebär att ett barn som föds utom landet bör folkbokföras om antingen modern eller fadern är fortsatt folkbokförd med stöd av 14 § folkbokföringslagen. Det måste dock krävas att föräldern är vårdnadshavare för att barnet ska folkbokföras från födelsen. Det innebär exempelvis att ett barn som föds av en icke folkbokförd sambo till en utsänd man inte kan folkbokföras vid födelsen.

Bestämmelserna kommer naturligtvis att gälla även i lesbiska förhållanden. Om de regeländringar som vi redovisar i avsnitt 6.3.1 genomförs bör även bestämmelsen om folkbokföring av barn födda utom landet av utsända i statens tjänst ändras på det sätt som beskrivs i det avsnittet.

I förtydligande syfte bör anges att även barn födda utom landet ska vara levande vid födelsen för att folkbokföras. Någon ändring i sak är inte avsedd.

## Adopterade barn

Det förekommer att personer som är utsända i statens tjänst och deras makar adopterar barn i utsändningslandet. I enlighet med de bestämmelser som finns om godkännande av utländska adoptioner kan ett beslut om adoption av barn som adopteras av exempelvis ett diplomatpar bli omedelbart gällande i Sverige. Det kan gälla om adoptionen genomförts i ett land som tillträtt Haagkonventionen eller i ett annat nordiskt land. I andra fall kan det krävas att Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) godkänner adoptionen, se avsnitt 6.1.2.

För en sådan familj som är folkbokförd i Sverige, men bosatt i ett annat land, gäller att det adopterade barnet enligt 3 § folkbokföringslagen inte ska folkbokföras förrän det flyttat till Sverige.

En viktig princip är att adopterade barn ska lyda under samma regler som inom familjen födda barn. För de personer som är utsända i statens tjänst måste dagens regler för folkbokföring framstå som ologiska och svårförståeliga. Enligt Försäkringskassan har en utsänd familj som är bosatt i ett annat land rätt till förmåner oavsett om barnet föds i familjen eller adopteras. Adopterade barn kan inte heller anses vara stadigvarande bosatta i den mottagande staten enligt Wienkonventionerna utan lyder under samma bestämmelser i konventionerna som övriga familjemedlemmar.

Vi kan mot denna bakgrund inte finna några skäl för att i folkbokföringshänseende behandla adopterade barn till personer som är utsända i statens tjänst annorlunda än barn som föds av sådana personer. En bestämmelse bör därför införas som innebär att barn som adopteras av personer som omfattas av 14 § folkbokföringslagen ska folkbokföras om adoptionen gäller i Sverige. Bestämmelsen ska gälla även om en ensamstående utsänd adopterar ett barn. Bestämmelsen bör begränsas till att endast avse adoption av barn under tolv år, det vill säga sådana barn som automatiskt förvärvat svenskt medborgarskap vid adoptionen.

Även dessa bestämmelser kommer naturligtvis att gälla även i lesbiska förhållanden.

### **Barn som inte folkbokförs från födelsen**

De bestämmelser vi föreslår ovan innebär att ett barn som föds av en icke folkbokförd sambo till en utsänd man eller kvinna eller av en icke folkbokförd partner till en utsänd kvinna inte kan folkbokföras vid födelsen. Dessa barn bör enligt vår mening folkbokföras under liknande förutsättningar som gäller för barn som föds inom landet men som inte folkbokförs från födelsen, se avsnitt 6.3.4, exempelvis om fadern eller föräldern enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken efter födelsen blir vårdnadshavare eller om barnet på annat sätt kan anses ha en tillräcklig anknytning till landet. Vi föreslår därför att det införs sådana bestämmelser.

## Upphållstillstånd

Vi föreslår i avsnitt 4.4.3 och 4.4.4 att det även i fortsättningen ska finnas en möjlighet att folkbokföra en person trots att han eller hon inte har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt om det finns synnerliga skäl för folkbokföring. Undantag görs i dag normalt för utländska adoptivbarn som flyttar in i landet till sina adoptivföräldrar som är bosatta här. Motsvarande princip bör enligt vår mening gälla om personer som är utsända i svenska statens tjänst föder eller adopterar ett barn i utsändningslandet och som enligt våra förslag ovan ska folkbokföras. Något krav på uppehållstillstånd eller uppehållsrätt ska därför inte ställas för folkbokföring av dessa barn.

### 8.3.4 Europaparlamentariker

**Förslag:** I förtydligande syfte ska anges att de särskilda bestämmelserna om avregistrering av europaparlamentariker endast ska avse dem som är valda i Sverige.

Bestämmelserna i 20 § folkbokföringslagen innebär att en europaparlamentariker som har en fortsatt anknytning till landet genom att disponera en bostad här kan välja om han eller hon vill avregistreras från folkbokföringen vid en flytt till exempelvis Bryssel. Den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst ska däremot vara fortsatt folkbokförd i Sverige och kan inte välja att i stället avregistreras från folkbokföringen.

I ledamotsstadgan<sup>14</sup>, som träder i kraft den 14 juli 2009, finns nya bestämmelser och allmänna villkor för hur Europaparlamentets ledamöter ska fullgöra sina åligganden. Av övervägandena till denna stadga framgår att ledamöterna har en speciell situation såtillvida att de inte är *skyldiga* att vara bosatta på de orter där parlamentet har sin verksamhet. Det innebär enligt vår mening att de måste ha en *möjlighet* att bosätta sig där om de så önskar. Parlamentarikerna har också enligt rådet en särskild anknytning till den stat där de har blivit valda. Sveriges regering har anfört att arbetet i Europaparlamentet är av sådan speciell karaktär att en definitiv avflyttning i regel är utesluten. Det är enligt regeringen också ofta nödvändigt att företrädarna behåller bostadsanknytningen till sin hemort.

<sup>14</sup> Europaparlamentets beslut av den 28 september 2005 om antagande av Europaparlamentets ledamotsstadga (2005/684/EG, Euratom).



Vi bedömer mot denna bakgrund att en europaparlamentariker även i framtiden ska kunna vara fortsatt folkbokförd i Sverige. Det ska fortfarande krävas att han eller hon disponerar en bostad här. Europaparlamentarikern ska dock om han eller hon vill kunna avregistreras.

Bestämmelsen är inte uttryckligen begränsad till att gälla enbart europaparlamentariker som är valda i landet. Som exempel på en situation som skulle kunna uppstå kan nämnas en europaparlamentariker, som är svensk medborgare, men som väljs i Danmark. Han eller hon flyttar därefter med sin familj till Sverige och de folkbokförs. Europaparlamentarikern och familjen flyttar därefter tillbaka till Danmark, eller till ett annat EU-land, men behåller en bostad i Sverige.

Skälet till att en europaparlamentariker inte ska behöva avregistreras från folkbokföringen är att de har en särskild anknytning till det land där de har blivit valda. Något skäl att undanta en sådan person som exemplifieras ovan från bestämmelserna om avregistrering finns därmed inte. Det bör mot bakgrund av den ökande rörligheten och i förtydligande syfte uttryckligen anges i bestämmelsen att den endast gäller europaparlamentariker som är valda i landet.

De särskilda bestämmelserna om avregistrering av europaparlamentariker gäller för alla parlamentariker, oberoende av medborgarskap. Det saknas skäl att ändra bestämmelserna i denna del.

### 8.3.5 Familjemedlemmar till europaparlamentariker

**Bedömning:** Några särskilda bestämmelser om folkbokföring av barn till europaparlamentariker behövs inte.

Bestämmelserna om avregistrering av familjemedlemmar till europaparlamentariker bör inte ändras.

Familjemedlemmar till utsända omfattas av Wienkonventionerna och därmed i stor utsträckning inte av det mottagande landets lagstiftning. Familjemedlemmar till europaparlamentariker omfattas däremot av de generella EG-rättsliga bestämmelserna som gäller för alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oberoende av medborgarskap. De har således rätt till fri rörlighet och likabehandling om de flyttar till exempelvis Bryssel. Familjemedlemmar

som arbetar i ett EU-land omfattas också av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 som innebär en rätt till socialförsäkringsförmåner från arbetslandet.

Bestämmelser om att även familjen till den som är utsänd i svenska statens tjänst ska vara fortsatt folkbokförd i Sverige har funnits i Sverige under lång tid. Det har under lång tid dessutom funnits bestämmelser om att personer som har vissa uppdrag inom landet inte ska ändra folkbokföringsort. Dessa bestämmelser har dock aldrig omfattat familjen.

Något skäl för att familjemedlemmar till europaparlamentariker ska stå kvar i folkbokföringen på samma sätt som familjemedlemmar till utsända i statens tjänst finns enligt vår mening inte. Om även familjemedlemmarna skulle ha rätt att kvarstå i folkbokföringen, trots att de inte omfattas av några särregler som ger skäl för det, skulle sannolikt fler grupper ställa krav på att få vara fortsatt folkbokförda i Sverige. Principen om att en person ska vara folkbokförd där han eller hon faktiskt vistas väger alltså här över. Något undantag från huvudregeln om avregistrering från folkbokföringen ska därför inte införas.

Som framgår av avsnitt 6.3.2 föreslår vi att barn som föds utom landet inte ska folkbokföras. Dock föreslår vi att undantag ska göras för barn som föds utom landet av personer som är utsända i svenska statens tjänst, se avsnitt 8.3.3. I och med att principen är att europaparlamentarikerns familj i utlandet inte ska vara folkbokförd finns det inte heller skäl att, till skillnad mot vad som gäller enligt dagens bestämmelser, folkbokföra en kvinnlig europaparlamentarikers barn som föds utom landet. Något skäl att folkbokföra barn som adopteras under vistelsen i Bryssel finns inte heller. Några särskilda bestämmelser om folkbokföring av barn till europaparlamentariker behövs således inte.

### 8.3.6 Europaparlamentarikernas politiska assistenter

<p><b>Bedömning:</b> Det saknas skäl att folkbokföra europaparlamentarikernas politiska assistenter.</p>
--

Finansdepartementet har till utredningen lämnat över en skrivelse från 1998 med en begäran om ett klarläggande att politiska medarbetare till europaparlamentariker har rätt att vara fortsatt

folkbokförda under en anställningstid om maximalt tre år. Skrivelsen är författad av gruppledarna för fyra riksdagspartier.<sup>15</sup> När skrivelsen författades var flertalet politiska assistenter folkbokförda i Sverige. Om assistenterna folkbokfördes i Bryssel skulle det enligt skrivelsen ställa till problem för parlamentarikerna, för partiadministrationen och för assistenterna.

Frågan om folkbokföring av europaparlamentarikernas assistenter har senare, med anledning av en motion<sup>16</sup>, diskuterats i Skatteutskottet. I motionen yrkades att riksdagen gav regeringen till känna att det krävdes en lagändring för att tillfälligt anställda politiska rådgivare vid Europaparlamentet skulle kunna kvarstå i folkbokföringen.

Skatteutskottet hänvisade till Utlandsstationeringsgruppens promemoria<sup>17</sup>, se också avsnitt 7.3.2, som innehåller en kartläggning av faktorer som försvårade vid utlandsstationering av personal. Promemorian var när Skatteutskottet behandlade frågan föremål för beredning i Regeringskansliet. Mot bakgrund av det anförda ansåg utskottet att ett ställningstagande till ett sådant förslag till ändringar i folkbokföringsreglerna för utlandssvenskar som väckts i motionen borde anstå i avvaktan på resultatet av beredningen i Regeringskansliet. Utskottet avstyrkte motionen. Ärendet i Regeringskansliet är inte avslutat.

Den skrivelse och den diskussion i Skatteutskottet vi redovisar ovan avser *politiska* assistenter till europaparlamentariker.

Tidigare anställde parlamentsledamöterna all sin personal direkt med kontrakt som lydde under nationell rätt. De assistenter som anlätades av europaparlamentarikerna fick anses som anställda av parlamentarikern. Nya bestämmelser om assistenter trädde emellertid i kraft den 14 juli 2009. Även i den nya ledamotsstadgan finns bestämmelser som anger att Europaparlamentarikerna har rätt att bistås av medarbetare som de själva fritt har valt. Parlamentet ska ersätta de faktiska kostnaderna för dessa medarbetares anställning. Europaparlamentets presidium antog den 9 juli 2008 tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets ledamotsstadga. Enligt tillämpningsföreskrifterna ska ledamöterna bistås av *ackrediterade parlamentsassistenter* som anställts vid en av Europaparlamentets tre

<sup>15</sup> Se skrivelsen *Angående folkbokföringsort för assistenter till svenska europaparlamentariker*, från gruppledarna Maj-Lis Lööv (S), Staffan Burenstam Linder (M), Hadar Cars (FP) och Karl-Erik Olsson (C), inkommen den 11 maj 1998, dnr Fi98/1427.

<sup>16</sup> Se motion 2003/04:Sk377 *Utlandsplacerades problem med folkbokföringen*.

<sup>17</sup> Se *Faktorer som försvårar vid utlandsstationering av personal; en redovisning av arbetet i Utlandsstationeringsgruppen (N2002/11536/NL)* daterad den 15 oktober 2004.

arbetsorter. Dessa anställningsavtal ingås och förvaltas direkt av Europaparlamentet. Ledamöterna ska också bistås av fysiska personer som assisterar dem i den medlemsstat där de blivit valda, nedan kallade *lokala assistenter*, och som har ingått ett anställningsavtal eller avtal om tillhandahållande av tjänster med ledamöterna. I motsats till lokala assistenter är ackrediterade parlamentsassistenter som huvudregel utlandsstationerade arbetstagare. De arbetar i Europaparlamentets lokaler och utför uppgifter som är direkt kopplade till det arbete som utförs av en eller flera parlamentsledamöter i deras egenskap av ledamöter i Europaparlamentet.<sup>18</sup>

Särskilda bestämmelser om anställningsvillkoren för *ackrediterade parlamentsassistenter* finns i anställningsföreskrifterna som träder i kraft samtidigt som ledamotsstadgan.<sup>19</sup> Av dessa föreskrifter framgår bland annat följande. Med *ackrediterade parlamentsassistenter* avses personer som valts av en eller flera ledamöter och som genom ett direkt anställningsavtal med Europaparlamentet har till uppgift att i Europaparlamentets lokaler på någon av dess tre arbetsorter direkt bistå ledamöten eller ledamöterna i utövandet av deras uppgifter som ledamöter av Europaparlamentet; under ledamöternas ledning och överinseende i ett ömsesidigt förtroende till följd av den valfrihet som avses i artikel 21 i ledamotsstadgan. Ledamöterna får välja ackrediterade parlamentsassistenter även på grundval av politisk samhörighet. Anställningsavtalet för de ackrediterade parlamentsassistenterna ska löpa ut senast vid utgången av den valperiod under vilken det ingåtts. De ackrediterade parlamentsassistenterna får lön och andra förmåner från EU. Som anställda av EU omfattas de också av protokollet om immunitet och privilegier som vi behandlar närmare i avsnitt 5.2.6. Det innebär bland annat att de betalar skatt till EU och att de ska vara befriade från nationella skatter på löner och arvoden de får av EU.

De särskilda bestämmelserna om folkbokföring av europaparlamentariker finns eftersom det har bedömts finnas skäl att behandla dem på samma sätt som riksdagsledamöter. De politiska assistenterna kommer i framtiden att vara anställda av EU. Vi anser därför att det saknas skäl att behandla politiska assistenter vid Europaparlamentet på annat sätt än andra anställda inom EU. Vi föreslår därför inte någon ändring i bestämmelserna.

<sup>18</sup> Se övervägande 3 och 4 till rådets förordning (EG) nr 160/2009 av den 23 februari 2009 om ändring av anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska gemenskaperna.

<sup>19</sup> Rådets förordning (EG) nr 160/2009 av den 23 februari 2009 om ändring av anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska gemenskaperna.

Del C

Rätt folkbokföringsort

## 9 Församling ersätts av distrikt

### 9.1 Gällande bestämmelser

#### 9.1.1 Historik

Kyrkobokföringen har sitt ursprung i 1500-talet. Den var från början kyrkans medlemsregister och har därför haft Svenska kyrkans territoriella församlingar som indelningsgrund. Personer som enligt särskilda bestämmelser tillhörde icke-territoriella församlingar kyrkobokfördes dock fram till 1991 i stället i dessa församlingar.<sup>1</sup>

Genom 1946 års folkbokföringsförordning (1946:469) utformades de grundläggande bestämmelserna om folkbokföring på i princip samma sätt som i dag. Enligt 13 och 14 §§ i 1946 års folkbokföringsförordning skulle var och en kyrkobokföras i den församling (territoriell eller icke-territoriell) och på den fastighet där han eller hon var bosatt. Bestämmelsen i 11 § i 1967 års folkbokföringslag (1967:198) var likartad.

#### 9.1.2 Folkbokföringslagen

##### Folkbokföring på fastighet och i församling

En person ska enligt 6 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) som huvudregel folkbokföras på den fastighet och i den territoriella församling där han eller hon enligt särskilda bestämmelser i folkbokföringslagen är att anse som bosatt. I några undantagsfall ska dock folkbokföring ske på annan fastighet och i annan församling.

I folkbokföringslagen finns vidare bestämmelser som innebär att en person i några situationer kan eller ska folkbokföras endast i

---

<sup>1</sup> Prop. 1946:255 med förslag till folkbokföringsförordning, m.m. s. 113 ff. och SOU 1994:44 *Folkbokföringsuppgifterna i samhället* s. 23 f.

församling. Den som saknar känt hemvist och inte kan hänföras till en församling folkbokförs under rubriken utan känt hemvist, men den församling där han eller hon tidigare var folkbokförd ska också registreras. Dessa bestämmelser behandlar vi mer utförligt i avsnitt 10.1.4. Församlingsbegreppet används inom folkbokföringen även för att ange födelsehemort och folkbokföringsort.

Av förarbetena till 1991 års folkbokföringslag framgår att folkbokföringen borde, för att kunna tillhandahålla nödvändigt underlag för skiftande samhällsintressen, även i fortsättningen ange inom vilken territoriell församlings område en person skulle anses bosatt. Detta hade särskilt betydelse för de personer som inte kunde knytas till en viss fastighet. Det hade också ett kulturhistoriskt och statistiskt intresse att församlingsindelningen avspeglades i folkbokföringen.<sup>2</sup>

### Folkbokföring på lägenhet

Bestämmelsen i 6 § andra stycket folkbokföringslagen innebär att en person som är bosatt på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter ska folkbokföras också på lägenhet. Bestämmelserna om folkbokföring på lägenhet infördes genom en försöksverksamhet som inleddes den 1 juli 1996. Bakgrunden till bestämmelserna var önskemålen om att ersätta de frågeblanketter som tidigare skickats ut i samband med folk- och bostadsräkningar med en registerbaserad folk- och bostadsräkning. Genom reformen skulle även hushåll i flerbostadshus komma att registreras på sin bostad och inte som tidigare enbart hushåll i enbostadshus. Detta skulle innebära en klar förbättring av kvaliteten i folkbokföringen.<sup>3</sup>

Försöksverksamheten har avslutats och den tidigare lagen om lägenhetsregister har ersatts av en ny. Regeringen bedömde vid införandet av den nya lagen om lägenhetsregister att folkbokföring på lägenhet borde avvakta upprättandet av lägenhetsregistret och att tills vidare skulle folkbokföring på lägenhet ske enbart i de fall lägenhetsnumret kunde anges i flyttningsanmälan.<sup>4</sup> Skatteverket bedömer att i princip alla folkbokförda personer som ska vara folkbokförda på en lägenhet kommer att vara det under våren 2011. Lägenhetsregistret behandlar vi mer utförligt i avsnitt 9.2.1.

---

<sup>2</sup> Se prop. 1990/91:153 om ny folkbokföringslag m.m. s. 92 f.

<sup>3</sup> Se prop. 1995/96:90 Registerbaserad folk- och bostadsräkning år 2000 m.m. s. 14 ff.

<sup>4</sup> Se prop. 2004/05:171 En ny lag om lägenhetsregister s. 52 och 60.

## 9.2 Fastighetsinformation

### 9.2.1 Fastighetsinformation som finns i folkbokföringsdatabasen

#### Inledning

I folkbokföringsdatabasen finns olika slag av fastighetsinformation som kan kopplas till en enskild med hjälp av hans eller hennes personnummer. Ändringar i den fastighetsinformation som finns i folkbokföringsdatabasen (län, kommun, församling, fastighet och belägenhetsadress) aviseras dagligen till Skatteverket från den statliga lantmäterimyndigheten (Lantmäteriet).

#### Fastigheter

Sveriges yta, mark och vatten, är indelad i för närvarande 3,2 miljoner fastigheter. Antalet fastigheter ökar med cirka 20 000 per år. Den statliga lantmäterimyndigheten och de 38 kommunala lantmäterimyndigheterna beslutar om ändringar i fastighetsindelningen.

Enligt lagen (2000:224) om fastighetsregister ska det föras ett fastighetsregister som ska ge offentlighet åt den fastighetsanknutna information som finns i registret. I förordningen (2000:308) om fastighetsregister finns bland annat bestämmelser om hur fastigheter ska redovisas i registret.

I den allmänna delen i fastighetsregistret, i fastighetsregistrets textinformation, redovisas löpande den gällande fastighetsindelningen och ändringar i denna. Textinformationen utgör därmed en förteckning över alla befintliga fastigheter i landet. Här redovisas också fastighetens tillhörighet till andra indelningar. De indelningar som redovisas är län, kommun och församling i Svenska kyrkan genom den så kallade LKF-koden, se mer nedan. En fastighet kan bara tillhöra en kommun, som i sin tur bara kan tillhöra ett och samma län. Denna hierarkiska indelning anpassas därför kontinuerligt efter ändringar i fastighetsindelningen. Bestämmelser finns i lagen (1970:991) om ändring i kommunal indelning i samband med fastighetsbildning. En fastighet ligger normalt i endast en av Svenska kyrkans församlingar. Drygt 2 000 fastigheter tillhör emellertid mer än en församling. I dessa fall redovisas ytterligare församlingar i klartext. Härutöver redovisas indelningen i jordregi-



stersocknar vid den tidpunkt då fastighetsregistret började föras med hjälp av automatiserad behandling, men endast om församlingen avviker från den tidigare socknen. I fastighetsregistret redovisas för varje fastighet exempelvis också de byggnader som finns på fastigheten och byggnadernas belägenhetsadresser.

I den allmänna delen ingår också registerkartan som förs med automatiserad behandling. På registerkartan redovisas samtliga fastigheter och byggnader samt de indelningar som nämns ovan.

Ärenden om att föra in eller ta bort uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del handläggs av lantmäterimyndigheterna. Hälften av de kommunala lantmäterimyndigheterna för dock en manuell registerkarta med stöd av 30 § fastighetsbildningskungörelsen (1971:762). Dessa manuella registerkartor ingår i dag inte i fastighetsregistret.

## Svenska kyrkans församlingar

### *Allmänt om Svenska kyrkan och församlingsindelningen*

Den så kallade stat-kyrkareformen trädde i kraft den 1 januari 2000. Reformen innebar att de territoriella församlingarnas kommunstatus upphörde och att kyrkan även i övrigt lämnade det allmänna. Grundläggande bestämmelser om Svenska kyrkans verksamhet och organisation finns dock fortfarande i civil lagstiftning i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan. Svenska kyrkan framträder enligt 1 § denna lag som församlingar och stift. En församling är enligt 4 § samma lag en lokal enhet som omfattar de personer som tillhör Svenska kyrkan och är bosatta inom församlingens område. Mer preciserade bestämmelser om Svenska kyrkan och dess organisation finns i Svenska kyrkans interna regelverk, kyrkoordningen.

Församlingen är den minsta enheten i Svenska kyrkans administrativa indelning i församlingar, pastorat, kontrakt och stift. Församlingarna ska täcka hela Sverige, se 2 § lagen om Svenska kyrkan och 36 kap. 1 och 3 §§ kyrkoordningen. Församlingsindelningen har varit förhållandevis stabil sedan medeltiden, men under 2000-talet har församlingar lagts samman i stor utsträckning. Fram till 2000 fanns det cirka 2 500 församlingar. Det finns i dag cirka 1 800 församlingar. Den 1 januari 2010, efter kyrkovalet hösten 2009, beräknas antalet församlingar minska till cirka 1 500.

Församlingsindelningen beslutas av Svenska kyrkan med stöd av 14 § lagen om Svenska kyrkan. Närmare bestämmelser om ändringar i församlingsindelningen finns i 37 kap. kyrkoordningen. Församlingsindelningen kan ändras genom att en församling delas, att församlingar läggs samman eller att en del av en församling överförs till en annan församling. Beslut om ändringar inom ett stift beslutas av stiftsstyrelsen eller, om den rör flera stift, av Kyrkostyrelsen.

En beskrivning av församlingens historiska utveckling finns i *bilaga 5*.

#### *Ändringar i församlingsindelningen med hänsyn till kyrkans verksamhet*

En församling ska vara en lagom stor geografisk enhet för kyrkans verksamhet: gudstjänst ska firas i viss omfattning i församlingen, det ska finnas minst ett kyrkorum och det ska finnas människor som tar ansvar för församlingens uppgifter och som är beredda att åta sig förtroendeuppdrag i församlingen. Församlingsindelningen kan ändras om det ger bättre förutsättningar för församlingarna att utföra sina uppgifter eller, i ett visst fall, medför en bestående fördel för en församling eller en del av en församling.

En ändring i församlingsindelningen med hänsyn till dess verksamhet träder i kraft den 1 januari året efter det år då ordinarie kyrkoval har ägt rum. Om ändringen är av så begränsad omfattning att församlingen kan företrädas av tidigare valda organ eller om det finns särskilda skäl träder ändringen i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet. Beslutet ska fattas senast ett år innan ändringen ska träda i kraft. Om det finns särskilda skäl får beslutet fattas senast nio månader före ikraftträdandet.

#### *Ändringar i församlingsindelningen på grund av oregelbundenheter eller med hänsyn till fastighetsförhållandena*

Svenska kyrkan är inte ålagd av staten att låta församlingsgränserna följa fastighets-, kommun- eller länsgränser. Det finns för närvarande drygt 2 000 fastigheter som tillhör mer än en församling, men trenden är minskande eftersom församlingar läggs samman.

Det finns vidare ett tiotal församlingar som tillhör två kommuner och trenden är ökande.

Svenska kyrkans kyrkoordning innehåller dock bestämmelser om att den territoriella församlingsindelningen får ändras på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena. En sådan ändring träder i kraft vid den tidpunkt som stiftsstyrelsen eller Kyrkostyrelsen beslutar. Beslutet ska fattas senast tre månader innan ändringen ska träda i kraft.

När den statliga eller de kommunala lantmäterimyndigheterna har fattat ett beslut som innebär en ändring av en fastighetsgräns som kan föranleda en ändring av en församlingsgräns ska myndigheten enligt fastighetsbildningskungörelsen underrätta Svenska kyrkan om beslutet när det har vunnit laga kraft. Den statliga lantmäterimyndigheten har ett avtal med kyrkan som innebär att myndigheten mot ersättning tar fram ett underlag och ett förslag till beslut om ändring av församlingsindelningen. Det förekommer emellertid att myndigheten inte tar fram ett sådant underlag till kyrkan. Rutiner för att ta del av beslutsunderlag och fatta beslut skiljer sig emellertid åt mellan de olika stiftet och det är relativt vanligt att det tar lång tid, ibland flera år, att fatta beslut eller att beslutet helt uteblir. Vissa stift, exempelvis Luleå stift, har valt att inte ändra församlingsgränsen om det område som berörs inte är bebott. Om denna del av fastigheten senare blir bebodd finns det inte några rutiner för att då ta ställning till om församlingsgränsen behöver ändras. Stiftsstyrelsen, alternativt kyrkostyrelsen om ändringen rör två stift, beslutar emellertid oftast i enlighet med de förslag som den statliga lantmäterimyndigheten lämnar.

Förrättningsakten, som normalt skickas till kyrkan, kan upplevas som svårtolkad. Det förekommer också att Svenska kyrkans beslut är svårtolkade för lantmäterimyndigheterna.

#### *Redovisning av församlingsindelningen*

Församlingsindelningen redovisas hos olika aktörer i samhället på kartor och i skriven form i register.

Svenska kyrkan har ett register över församlingsindelningen. Kyrkan har också en digital geografisk redovisning av bland annat församlingsindelningen. Den uppdateras emellertid inte kontinuerligt när församlingsindelningen ändras utan endast i samband med indelning i valkretsar och valdistrikt inför kyrkans val var fjärde år.

När stiftsstyrelserna respektive Kyrkostyrelsen fattat beslut i ett ärende om ändring av församlingsgränser skickas det till Kammarkollegiet, som ansvarar för registret över trossamfund.

Kammarkollegiet har inte någon geografisk redovisning av församlingarna, utan endast ett skrivet register. Enligt 13 § förordningen (1999:731) om registrering av trossamfund ska Kammarkollegiet utan dröjsmål lämna de uppgifter som Svenska kyrkan lämnar om den territoriella indelningen i församlingar och om ändringar i denna indelning till Skatteverket, Riksarkivet, Domstolsverket och Lantmäteriet.

Lantmäterimyndigheten ska enligt 37 § första stycket 9 förordningen om fastighetsregister redovisa indelningen i församlingar inom Svenska kyrkan på registerkartan. När församlingsindelningen ändras med hänsyn till kyrkans verksamhet ändrar Lantmäteriet, efter en årlig avisering från kyrkan, redovisningen i fastighetsregistrets textinformation och i registerkartan. Det gäller även ändringar i textdelen för sådana kommuner där det finns en kommunal lantmäterimyndighet.

När en lantmäterimyndighet har fattat ett beslut som innebär en ändring av en fastighetsgräns som kan föranleda en ändring av en församlingsgräns ligger fastigheten under Svenska kyrkans handläggningstid i mer än en församling. Lantmäterimyndigheten ska då anteckna i fastighetsregistrets textinformation att fastigheten ligger i två församlingar. Om Svenska kyrkan beslutar att ändra gränsen måste den tidigare anteckningen i fastighetsregistret tas bort och församlingsgränsen flyttas i den digitala registerkartan. Denna typ av ändringar i registerkartan hos Lantmäteriet saknas i dag helt för de kommunala lantmäterimyndigheterna. Ändringarna redovisas bara lokalt hos respektive kommunal lantmäterimyndighet.

Församlingen ingår i den så kallade LKF-koden, se mer nedan. Om en församling ligger i två kommuner får den två LKF-koder.

## Lägenheter

En försöksverksamhet med lägenhetsregister inleddes, som tidigare nämnts, den 1 juli 1996 för Gävle kommun och Högalids församling i Stockholms kommun med stöd av lagen (1995:1537) om lägenhetsregister. Försöksverksamheten har avslutats och den ovan nämnda lagen om lägenhetsregister ersattes den 1 juli 2006 av lagen (2006:378) om lägenhetsregister. Införandet av lägenhetsregistret,

som förs kommunvis, delades i den senare lagen in i tre faser som består av adressättning, upprättande av registret och ajourföring av det.<sup>5</sup>

Kommunerna ska för varje bostadsentré fastställa en belägenhetsadress och registrera belägenhetsadressen för varje byggnad i fastighetsregistret. Kommunerna har fått anstånd med att fastställa belägenhetsadresser för småhus med permanent boende där det på fastigheten finns endast en småhusbyggnad, med en enda entré och en enda bostadslägenhet till den 1 januari 2010 och för småhus utan permanent boende, exempelvis fritidsbostäder, till den 1 januari 2015. För övriga byggnader med permanent boende, exempelvis hyreshus, fick kommunerna anstånd med att fastställa belägenhetsadresser till den 1 januari 2008.

Kommunerna ska också, om det finns mer än en bostadslägenhet med samma belägenhetsadress, fastställa ett lägenhetsnummer för varje lägenhet. Lägenhetsnummer fastställs först när en belägenhetsadress finns registrerad. Lägenhetsnumret är unikt för en belägenhetsadress.

Under upprättandet av registret hämtas vissa uppgifter från fastighetsregistret medan uppgifter om lägenheterna inklusive lägenhetsnummer hämtas från fastighetsägarna.

Arbetet är när det gäller bostäder som används för permanent boende i allt väsentligt genomfört och beräknas vara klart i hela riket under våren 2010.

När registret är upprättat ansvarar kommunerna för att ajourföra vissa uppgifter i registret och fastighetsägare är skyldiga att lämna uppgifter till kommunerna.

### **Annan fastighetsinformation**

Folkbokföringsdatabasen innehåller också annan fastighetsinformation, även om folkbokföring inte sker på begreppen. Sveriges officiella indelning innebär att Sverige, utöver indelningen i fastigheter, för närvarande är indelat i 290 kommuner och 21 län. SCB ansvarar för LKF-koden som är en sexställig kod med två siffror för respektive geografiskt område som koden innehåller information om (län, kommun och församling). Folkbokföringsdatabasen innehåller uppgift om kommun, som ingår i fastighetsbeteckningen och LKF-koden, samt om län via LKF-koden.

---

<sup>5</sup> Se prop. 2004/05:171 *En ny lag om lägenhetsregister* s. 52 och 60.

Uppgift finns också om den enskildes adress. Skatteverket har successivt infört belägenhetsadresser från fastighetsregistret som adress i folkbokföringen. De flesta folkbokförda personer, cirka 9,3 miljoner, har i dag en korrekt belägenhetsadress i folkbokföringen. Färre än 100 000 personer saknar för närvarande en sådan adress. Skatteverket bedömer att i princip alla folkbokförda personer kommer att ha en korrekt belägenhetsadress registrerad i folkbokföringsdatabasen under våren 2010. För att en person ska kunna folkbokföras på lägenhet är det nödvändigt att en korrekt belägenhetsadress är registrerad för personen. I uppgiften om adress ingår även postnummer.

### **9.2.2 Fastighetsinformation som inte finns i folkbokföringsdatabasen**

#### **Nyckelkodsområden (NYKO)**

SCB har utvecklat systemet med nyckelkodsområden, men det är kommunerna som beslutar om indelningen. Av Sveriges 290 kommuner är 286 indelade i nyckelkodsområden. Nyckelkodsindelningen används företrädesvis av kommunerna för att ta fram statistik för delområden inom kommunen, exempelvis befolkningsstatistik. Kommunen kan få statistik på en redovisningsnivå som är anpassad till planeringen i kommunen. Nyckelkodssystemet är hierarkiskt uppbyggt, oftast i sex nivåer. De minsta områdena som bildas av en eller flera fastigheter förs samman till allt större områden med hjälp av nivåerna. Områdena varierar mycket i storlek i olika kommuner.

#### **Valdistrikt vid de allmänna valen**

Valdistriktet vid de allmänna valen syftar till att hänföra ett lämpligt antal personer till en viss vallokal. Ett valdistrikt ska omfatta ett område där det bor mellan 1 000 och 2 000 personer. Riket delas in i knappt 6 000 valdistrikt som täcker hela landet. Valdistriktet är kodsatta.

Länsstyrelsen i respektive län beslutar om indelningen i valdistrikt efter förslag från kommunerna i länet. Valmyndigheten ansvarar för den geografiska redovisningen av valdistriktsindel-

ningen. Valdistrikt kan revideras i större eller mindre utsträckning inför varje val för att de ska ha en lämplig storlek för sitt syfte.

Valdistrikt följer i princip alltid fastighetsgränserna. Det finns emellertid några fastigheter som har delats i flera valdistrikt, antingen för att fastigheten är mycket stor till ytan eller för att fastigheten är bebodd av ett mycket stort antal personer. Valdistrikt går aldrig över kommungränserna. Även om valdistrikt i vissa kommuner utgår från församlingsindelningen är Valmyndigheten inte beroende av församlingsindelningen för sin verksamhet eftersom alla gränser finns inlagda i en digital kartdatabas hos Valmyndigheten.

### Socknar

Socknen, som har en gemensam historia med församlingen, var under lång tid en viktig geografisk indelning som användes i många civila sammanhang, men upphörde i mitten av 1800-talet som begrepp för en civil indelning. Begreppet jordregistersocken levde dock kvar till 1970-talet som registerområde för fastigheter. En historisk beskrivning av socknen finns i *bilaga 5*.

Socknen används emellertid än i dag. I syfte att bevara det kulturarv som jordregistersocknarna utgör redovisar Lantmäteriet dessa i fastighetsregistret när deras utbredningsområde avviker från församlingens. Antalet fastigheter som uppgiften särskilt redovisas för ökar när församlingar läggs samman. Det är mot denna bakgrund som Lantmäteriet och Riksantikvarieämbetet gemensamt har genomfört en översyn av jordregistersocknarna och ytbildat dessa i form av polygoner. Jordregistersocknarna täcker de delar av Sverige som utgjordes av landsbygd vid uppläggnings- och fastighetsdatasystemet 1976–1995. Jordregistersocknarna kompletterades i städerna av stadsregisterområden och dessa kan betraktas som socknens motsvarighet i staden. Jordregistersocknarna, med flertalet av de ”hål” som utgör städernas stadsregisterområden, redovisas på den digitala registerkartan. Jordregistersocknarna har egen namn som ofta överensstämmer med de tidigare församlingarnas namn. Jordregistersocknarna kodsätts inte av Lantmäteriet eller SCB. Jordregistersocknarna anpassas inte efter ändringar i fastighets-, kommun- eller länsgränser. Det finns cirka 2 500 jordregistersocknar. Några ändringar görs inte i sockenindelningen.

## **Annan fastighetsinformation**

Det finns utöver vad som framgår ovan ett stort antal andra indelningar, exempelvis indelningar som används av EU. Ett exempel på en annan indelning är de 20 landstingen, varav två har ytterligare befogenheter som regioner (Västra Götaland och Skåne). Landstingen har normalt samma geografiska utbredning som länen.

## **9.3 Användningen av Svenska kyrkans församlingsindelning**

### **9.3.1 Begravning, begravningsavgift och kyrkoavgift**

#### **Bestämmelser om begravning**

Bestämmelser om rätt till gravplats på de allmänna begravningsplatserna finns i begravningslagen (1990:1144). Enligt denna lag är vissa huvudmän skyldiga att anordna och hålla allmänna begravningsplatser. Huvudmännen är i de flesta fall de territoriella församlingarna eller samfälligheter inom Svenska kyrkan. Det är i dag endast två kommuner som är huvudmän, Stockholms och Tranås kommuner. På en allmän begravningsplats ska gravplats beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda inom församlingen. Om tillgången på gravplatsmark medger det, får också andra beredas gravplats där.

#### **Bestämmelser om begravningsavgift**

Bestämmelser om skyldigheten att betala begravningsavgift finns i begravningslagen, begravningsförordningen (1990:1147), lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund och i förordningen (1999:729) om begravningsavgift. Den som är folkbokförd i Sverige ska sedan stat-kyrkareformen betala en avgift för begravningsverksamheten (begravningsavgift) till huvudmannen för begravningsverksamheten inom det förvaltningsområde där den avgiftsskyldige var folkbokförd den 1 november året före inkomståret. Avgiften för den som tillhör Svenska kyrkan räknas in i kyrkoavgiften, som vi behandlar nedan. Begravningsavgiften fastställs av församlingen för den som är medlem i Svenska kyrkan och annars av Kammarkollegiet. Avgiftssatsen ska bestämmas på grund-



val av de sammanlagda beskattningsbara förvärsinkomsterna för de avgiftsskyldiga på det sätt som anges i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. Svenska kyrkan ska på medium för automatisk databehandling underrätta Skatteverket om de avgiftssatser som ska gälla för det följande inkomståret. Avgiftssatsen uttrycks i procent. Regeringen ansåg att övervägande skäl talade för att Svenska kyrkan centralt rapporterade avgiftssatsen för begravningsavgiften till Skatteverket.<sup>6</sup>

Bestämmelser om hanteringen av begravningsavgiften finns i begravningslagen, skattebetalningslagen (1997:483) och lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. Begravningsavgiften beräknas på grundval av den avgiftsskyldiges till kommunal inkomstskatt beskattningsbara förvärsinkomst. Avgiften ska betalas i den ordning som gäller enligt skattebetalningslagen, det vill säga som annan skatt. Skatteverket beslutar i ärendena och bestämmer avgiftsbeloppet för den enskilde.

Skatteverket ska redovisa begravningsavgiften till huvudmännen för begravningsverksamheten. Huvudmännen har rätt till ett belopp som motsvarar avgiften för de sammanlagda beskattningsbara förvärsinkomsterna för de avgiftsskyldiga vid den ordinarie taxeringen. Begravningsavgiften betalas ut i förskott. Huvudmännens eventuella fordran, om förskottet var för litet, betalas ut i efterhand. Det fick enligt regeringen inte skapas en sådan ordning att medlen kunde komma att förvaltas hos Svenska kyrkans nationella nivå och där ge ränteintäkter som kom trossamfundet till godo. När det gällde avgiftsmedlen från dem som inte tillhörde Svenska kyrkan skulle dessa därför betalas ut direkt från Skatteverket till begravningshuvudmännen.<sup>7</sup>

Svenska kyrkan ska till Skatteverket lämna de uppgifter som behövs för att beräkna, debitera, redovisa och ta in avgifterna.

---

<sup>6</sup> Se prop. 1998/99:38 *Staten och trossamfundet – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.* s. 119 ff.

<sup>7</sup> Se prop. 1998/99:38 *Staten och trossamfundet – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.* s. 119 ff.

## Bestämmelser om kyrkoavgift

Bestämmelser om skyldigheten att betala kyrkoavgift finns i lagen om Svenska kyrkan och lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund. Den som tillhör Svenska kyrkan den 1 november året före det inkomstår för vilket avgiften ska tas in ska betala lokal och regional kyrkoavgift. Församlingen eller en kyrklig samfällighet beslutar om lokal kyrkoavgift och stiftet beslutar om regional kyrkoavgift. Om församlingen är huvudman för begravningsverksamheten ska begravningsavgiften för den som tillhör Svenska kyrkan räknas in i kyrkoavgiften. Svenska kyrkan får själv besluta hur avgiften ska utformas i den inomkyrkliga regleringen. Närmare bestämmelser om kyrkoavgiften finns i 42 kap. Svenska kyrkans kyrkoordning. Avgiftssatsen ska bestämmas på grundval av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna för de avgiftsskyldiga på det sätt som anges i lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. Avgiftssatsen uttrycks i procent.

Bestämmelser om hanteringen av kyrkoavgiften finns i lagen (1998:1593) om trossamfund, skattebetalningslagen (1997:483), lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund och lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. Svenska kyrkan har rätt till hjälp av staten med bestämmande, debitering och redovisning av avgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan samt med att ta in avgifterna. Staten erbjuder Svenska kyrkan denna hjälp med uppbörden av kyrkoavgiften kostnadsfritt. Kyrkoavgiften hanteras på samma sätt som begravningsavgiften, med den skillnaden att kyrkoavgiften betalas ut till Svenska kyrkan centralt. Svenska kyrkan ska varje år på medium för automatisk databehandling till Skatteverket lämna de uppgifter om personer som är skyldiga att betala kyrkoavgift som behövs för att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifterna.

### 9.3.2 Andra verksamheter

Bestämmelser om allmänna val finns i vallagen (2005:837). Utformningen av valkretsar och valdistrikt är inte beroende av församlingsindelningen. Folkbokföringen i församling har ändå en viss praktisk betydelse när det gäller personer som endast är folkbok-

förda i församling eller som saknar känt hemvist. Kopplingen till församling i folkbokföringen gör det möjligt att hänföra dessa personer till ett valdistrikt inom församlingens område. De som inte är folkbokförda på någon fastighet ska tas upp i röstlängden för det valdistrikt inom vilket de senast var folkbokförda. Finns det inte någon uppgift om folkbokföring så att de kan hänföras till ett visst valdistrikt men finns det en uppgift om i vilken kommun som de senast varit folkbokförda, bestämmer länsstyrelsen i vilken röstlängd de ska tas upp.

Många myndigheter använder församling för indelning i olika verksamhetsområden. Tingsrätternas domsagor består normalt av en eller flera kommuner. Stockholms kommun är emellertid uppdelad på tre tingsrätters domsagor (Solna, Stockholm och Södertörns tingsrätter). Kommunen har delats upp utifrån indelningen i församlingar. Bestämmelser finns i förordningen (1982:996) om rikets indelning i domsagor. Skatteverket använder uppgiften för förtryckning av deklarationer och för fördelning av deklarationer så att arbetsbelastningen inom verket ska bli jämn. Försäkringskassan använder uppgiften om församling för indelning i lokala försäkringscenter.

Det finns ett antal författningar som bygger på att markområden klassificeras utifrån församlingsbegreppet, antingen dagens indelning i församlingar eller den indelning som gällde när stat kyrkareformen genomfördes. Syftet är ofta att definiera de områden där en viss typ av verksamhet ger rätt till någon form av stöd.

Enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor finns det en beredskapszon och en zon för strålningsmätning (indikeringszon) kring varje kärnkraftverk. Dessa zoner avgränsas med hjälp av församlingsindelningen.

Den statistik som tas fram i samhället kan delas in i officiell statistik, som regleras i lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, och annan statistik. Den officiella statistiken tas fram av de statistikansvariga myndigheterna. Det finns inga bestämmelser i lag och förordning om på vilka geografiska områden som den officiella statistiken ska redovisas. En statistikansvarig myndighet beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen. Det förekommer att statistik redovisas utifrån församlingsindelningen.

## 9.4 Tidigare behandling av frågan om folkbokföring i församling

### 9.4.1 Utredningen om folkbokföring i församling 1998

I september 1998 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om folkbokföring i en territoriell församling när den kyrkliga indelningen blev en intern kyrklig angelägenhet.<sup>8</sup>

Utredningen föreslog att folkbokföring inte längre skulle ske i territoriell församling inom Svenska kyrkan. Det allmänna hade inte längre kontrollen över en av de grundläggande enheterna för folkbokföringen. Enligt utredningens mening talade detta starkt för att församling borde upphöra att vara ett moment inom folkbokföringen. Att församlingsbegreppet utmönstrades ur folkbokföringen hade inte någon betydelse för den enskildes rättigheter och skyldigheter i samhället. Inte heller när det gällde den del av folkbokföringen som innebar fastställande av bosättning fanns det behov av att ha kvar församlingsbegreppet. Systemet för uppbörden av begravningsavgiften var inte beroende av att folkbokföring skedde i församling. Utredningen ansåg att synen på församlingarna inte påverkades i nämnvärd mån av det förhållandet att registrering av boende i församling upphörde inom folkbokföringen. När församling hade utmönstrats ur folkbokföringslagen skulle folkbokföring enligt utredningens förslag ske på fastighet och i kommun. Den lilla grupp av personer vars bosättning inte kunde kopplas till någon fastighet skulle folkbokföras enbart i en kommun. Även för den som folkbokfördes i enbart i en kommun skulle dock en fastighet anges. Regelmässigt torde det bli fråga om att välja en fastighet som personen tidigare hade varit folkbokförd på. I folkbokföringsdatabasen skulle det klart framgå att den som var folkbokförd enbart i en kommun inte hade någon bosättning som var kopplad till den fastighet som fanns registrerad för honom eller henne. Skälet till att fastighet skulle anges även för den som var folkbokförd enbart i kommun var främst att det enda sättet att då få uppbörden av begravningsavgiften och kyrkoavgiften att fungera var att genom en fastighet koppla dessa personer till en församling inom Svenska kyrkan.<sup>9</sup>

Betänkandet från Utredningen om folkbokföring i församling remitterades. Några remissinstanser, bland annat Riksskatteverket

<sup>8</sup> Se dir. 1998:75 *Folkbokföring i församling*.

<sup>9</sup> Se SOU 2000:17 *Folkbokföring efter stat- kyrkareformen m.m.* s. 85 ff.

(numera Skatteverket), tillstyrkte utredningens förslag. Ett stort antal remissinstanser var dock kritiska och åberopade framför allt kulturella och historiska skäl. Även statistik-, forsknings- och planeringsbehov anfördes som skäl för en indelning på lägre nivå än kommun.<sup>10</sup> Svenska kyrkan anförde att det förhållandet att Svenska kyrkan nu själv bestämde församlingsindelningen inte behövde vara ett avgörande skäl mot en sådan fortsatt registrering. Till regeringen kom också yttranden från ett stort antal organisationer och privatpersoner som innefattade kritik mot förslaget. Regeringen fann vid en samlad bedömning att det inte fanns skäl att då genomföra någon ändring när det gällde folkbokföring i territoriell församling.<sup>11</sup>

#### 9.4.2 Behandlingen av frågan därefter

Skatteutskottet fann i mars 2004, efter behandlingen av en motion som innebar att det civila församlingsbegreppet borde knytas till de församlingsgränser som gällde innan vågen av församlingssammanslagningar började, att det inte fanns skäl att ändra reglerna om folkbokföring.<sup>12</sup>

I budgetpropositionen för 2006 konstaterade regeringen att antalet församlingar hade minskat sedan den 1 januari 2000 och anförde att den hade för avsikt att följa utvecklingen av församlingsindelningen och dess betydelse för folkbokföringen.<sup>13</sup>

Skatteutskottet behandlade senare under 2005 ett antal motioner från borgerliga riksdagsmän med förslag om att folkbokföringens koppling till kyrkliga församlingar skulle ersättas av en ordning som innebar att ett nytt sockenbegrepp infördes. Motionerna remitterades av utskottet. Utskottet kunde av principiella skäl instämma i motionärernas och vissa remissinstansers uppfattning att den civila folkbokföringen inte borde bygga på Svenska kyrkans indelning i församlingar eftersom det allmänna saknade bestämmanderätten över församlingsindelningen. Utskottet fann att det var motiverat att nu företa en ny översyn av frågan om folkbokföringen även i fortsättningen skulle knytas till de kyrkliga församlingarna eller om någon annan lösning skulle väljas.

---

<sup>10</sup> Se dir. 2007:123 *Folkbokföringen i framtiden (bilaga 1)*.

<sup>11</sup> Se prop. 2001/02:1 *Budgetpropositionen för 2002* utgiftsområde 3, s. 21.

<sup>12</sup> Se bet. 2003/04:SkU25 *Allmänna motioner om taxering, skattebetalning och folkbokföring* s. 28 f.

<sup>13</sup> Se prop. 2005/06:1 *Budgetpropositionen för 2006* Finansplanen, s. 150.

Den borgerliga minoriteten i utskottet anförde bland annat följande i sin reservation som avsåg motiveringen: Det fanns ingen anledning att åter aktualisera förslaget från 2001 att enbart folkbokföra på fastighet och i kommun, ett förslag som regeringen klokt nog avvisade efter kraftig kritik vid remissbehandlingen. Att nu lägga fram ett förslag med denna inriktning betraktade de som helt uteslutet. Motionärerna hade utgått från att ersätta den nuvarande församlingsanknytningen med något som var i stora drag fixerat i relation till den gamla folkbokföringen, vilket var av betydelse bland annat för dem som sysslade med släktforskning. Att bevara sockennamnen i detta sammanhang hade varit mycket viktigt för alla motionärer. Den borgerliga minoriteten i utskottet ansåg vidare att det i folkbokföringen även fortsättningsvis borde finnas en mindre indelningsenhet än kommun. För detta talade starka kulturella och kulturhistoriska skäl. Översynen borde därför i första hand pröva att använda exempelvis Lantmäteriverkets fixerade sockengränser med vissa undantag.<sup>14</sup>

I samband med att Skatteutskottets betänkande 2005/06:SkU13 föredrogs för riksdagen hölls en riksdagsdebatt i december 2005 där bland annat socknens betydelse för kulturarvet framhölls.<sup>15</sup>

## 9.5 Överväganden och förslag

### 9.5.1 Folkbokföring i Svenska kyrkans församlingar upphör

**Förslag:** Folkbokföring ska inte längre ske i territoriell församling inom Svenska kyrkan.

#### Principiella överväganden

Folkbokföringen har under mycket lång tid skett i en territoriell församling inom Svenska kyrkan. Så länge Svenska kyrkan administrerade folkbokföringen var det naturligt att folkbokföringen skedde med kyrkans territoriella församlingar som indelningsenhet. Bestämmelserna om folkbokföring i församling behölls dock när uppgiften att sköta folkbokföringen övergick till skattemyndigheterna från och med den 1 juli 1991. Svenska kyrkan beslutar sedan

<sup>14</sup> Se bet. 2005/06:SkU13 *Folkbokföringens koppling till kyrkliga församlingar* s. 11 f.

<sup>15</sup> Se Riksdagens protokoll 2005/06:51 *Onsdagen den 14 december* s. 114 ff.

den 1 januari 2000 om ändringar i de territoriella församlingarna. Staten har således inte längre något inflytande över församlingsindelningen.

Det har nu gått nästan tio år sedan reformen och det finns därför skäl att åter överväga frågan om folkbokföring fortfarande bör ske i en församling. Det främsta skälet att på nytt ta upp frågan är enligt vår mening att det utifrån principiella utgångspunkter får anses olämpligt att bygga upp landets civila befolkningsregistrering utifrån ett trossamfunds interna indelning i organisatoriska enheter. Ett stort antal personer i Sverige tillhör inte Svenska kyrkan. Dessa personer kan uppfatta det som stötande att bli folkbokförda på en geografisk enhet som har till huvudsakligt syfte att göra det möjligt för Svenska kyrkan att bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt. Det finns också församlingar, särskilt i städerna, med namn som nära knyter an till kyrkans verksamhet, exempelvis Strängnäs domkyrkoförsamling med Aspö. Indelningen har dessutom blivit alltmer instabil och fler sammanläggningar av församlingar är sannolikt att vänta. Det kan exempelvis inte anses tillfredsställande att stödområden som regeringen eller riksdagen beslutat om kan ändras utan statligt inflytande, exempelvis komma att bli större på grund av att församlingar läggs samman på ett sätt som inte kunnat förutses. Det finns också exempel på att indelningen av andra skäl inte längre är lämplig för civil användning, exempelvis när en församling ligger i flera kommuner.

Det stora antalet ändringar i församlingsindelningen innebär också mycket arbete och inte obetydliga kostnader för bland annat Skatteverket, Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Lantmäteriet har bland annat framhållit att det är kostsamt att hålla församlingsgränserna uppdaterade i kartdatabaser, i registerkartan och i fastighetsregistrets textinformation. Myndigheten ser också problem med de kvalitetsbrister som efter hand uppstått i fastighetsregistret sedan stat-kyrkareformen. Antalet ändringar i församlingsindelningen har ökat betydligt sedan reformen genomfördes. Det är också fler aktörer inblandade i hanteringen av församlingsindelningen och det finns inga enhetliga rutiner i landet, varken inom kyrkan eller inom lantmäterimyndigheterna. Det går inte att från Lantmäteriet få en nationellt heltäckande digital geografisk redovisning av församlingsindelningen då kommunala lantmäterimyndigheter och Lantmäteriet inte samordnar sina register fullt ut. De stora bristerna i dagens redovisning av

församlingsindelningen kan exempelvis få till följd att enskilda betalar fel begravningsavgift eller kyrkoavgift.

Om församlingsindelningen även i framtiden ska vara den indelning mellan fastighet och kommun som tillhandahålls från Lantmäteriet via folkbokföringen innebär det att staten tar ställning för att denna indelning är lämplig att behålla i register för civil användning under överskådlig tid. Det måste då samtidigt ställas krav på att de registrerade uppgifterna håller en god kvalitet. Som framgår ovan finns det kvalitetsbrister i redovisningen av församlingsindelningen. För att få en god kvalitet i redovisningen skulle det krävas en omfattande genomgång av registrerade uppgifter i karta och register hos det statliga lantmäteriet, de kommunala lantmäterimyndigheterna och Svenska kyrkan. Enhetliga rutiner för att hantera ändringar inom kyrkan och lantmäterimyndigheterna skulle också behöva införas för att skillnader i olika redovisningar och andra brister i kvaliteten inte skulle uppstå på nytt.

När församlingar läggs samman får den nya församlingen ibland ett namn som består av några eller samtliga tidigare församlingsnamn. Sammanläggningarna av församlingarna leder därför även till att församlingsnamnen i allt större utsträckning blir långa och därigenom olämpliga att exempelvis använda som födelsehemort i pass samt bevis och utdrag. Några exempel på långa församlingsnamn är: Ytterhogdal, Överhogdal och Ångersjö församling, Skinnskatteberg med Hed och Gunnilbo församling, Norra Möckleby, Sandby och Gårdby församling samt Hällby församling med Tumbo och Råby-Rekarne.

Vad som angetts ovan talar enligt vår mening starkt för att folkbokföringen i framtiden inte bör knytas till de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan. En ändring av nuvarande ordning förutsätter dock att de behov av uppgiften om församling som finns kan tillgodoses på något annat sätt.

### **Behovet av uppgift om församling**

Om folkbokföring i församling upphör får det konsekvenser på en rad områden. Verksamheter med anknytning till Svenska kyrkan är uppbyggda efter församlingsindelningen och en ändring får därför omfattande konsekvenser för dessa verksamheter. Det gäller främst frågor om begravning och begravningsavgift som staten ytterst ansvarar för, men även uppbörden av kyrkoavgiften. För inkomståret



2009 finns det 6 858 700 medlemmar i Svenska kyrkan. Svenska kyrkan har fått 14,06 miljarder kronor i förskott 2009 av staten.

Huvudmän för begravningsverksamheten är enligt begravningslagen i de flesta fall Svenska kyrkans församlingar. Det är således när det gäller verksamheter med anknytning till begravning och begravningsavgift nödvändigt att känna till i vilken församling en folkbokförd person är bosatt, oberoende av om han eller hon är medlem i Svenska kyrkan. Som framgår ovan hanteras begravningsavgiften som en skatt. Kännedom om i vilken församling en person är bosatt behövs därför såväl vid skatteuttaget som vid utbetalningen av begravningsavgiften till de församlingar som är begravningshuvudmän. Om enskilda inte längre ska folkbokföras i församling innebär det att Svenska kyrkan måste förse staten med information om församlingsindelningen på ett sådant sätt att den kan kopplas till enskilda personer. Frågan om begravningsavgifterna är dock föremål för en översyn. Regeringen har tillsatt en utredning som bland annat ska göra en översyn av frågan om variationerna i begravningsavgiftssatsen.<sup>16</sup> Begravningsutredningen ska redovisa sitt uppdrag i september 2009. Även om reglerna för att bestämma begravningsavgiften ändras kommer sannolikt behovet av att kunna hänföra individer till en församling att kvarstå för att utbetalning av begravningsavgiften ska kunna ske med rätt belopp till respektive församling. Om folkbokföring i församling upphör får det naturligtvis också konsekvenser för interna kyrkliga frågor som exempelvis medlemsrapportering och det kyrkliga valsystemet.

För att få ytterligare kunskap bland annat om i vilken utsträckning församlingsindelningen i dag används och vilka konsekvenser olika ändringar kan få har vi gjort en enkätundersökning. Enkätundersökningen och resultatet av den beskriver vi mer utförligt i *bilaga 3* och *4*. Av resultatet av undersökningen framgår att församlingsindelningen används i förhållandevis hög grad. Majoriteten som har svarat på enkäten har emellertid förordat en annan lösning än att församlingsindelningen behålls. En stor del av dessa lyfter fram att församlingsindelningen inte längre är någon stabil indelning i och med att församlingar i stor utsträckning har lagts samman sedan stat-kyrkareformen. Indelningen är därför enligt dessa svarande inte längre lämplig eller blir i vart fall allt mindre användbar för exempelvis samhällsplanering, statistik och forskning.

---

<sup>16</sup> Se dir. 2008:39 *Vissa frågor på begravningsområdet*.

Av de 99 enkätsvar som vi fått in är det totalt ett tjugotal organisationer eller, i vissa fall, delar av organisationer som förordar att församlingsindelningen behålls i folkbokföringen. Några av dessa anser att församlingsindelningen bör kompletteras med ytterligare en indelning. Om folkbokföring i församling upphör framhålls att det får konsekvenser för flera samhällsområden. Många av dem som svarat på enkäten lyfter fram att församlingsindelningen är viktig för statistiken och framför allt för att kunna göra jämförelser över tid. Några svarande betonar att det medför kostnader att göra ändringar i befintliga rutiner och IT-system som bygger på församlingsindelningen. Den som får församlingsindelningen aviserad till sig kan få kostnader även om indelningen inte används i verksamheten. Några för fram att församlingsindelningen är känd och etablerad i flera olika sammanhang, även hos allmänheten. Ett trettiootal svarande har anfört att det inte spelar någon roll vilken lösning vi väljer.

Näringslivets Regelnämnd (NNR), Företagarna, Post- och telestyrelsen och tidigare Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) får, enligt vad som framgår av de svar vi har fått in, inte några signaler om att de företag de har kontakt med har något behov av församlingsindelningen. Detsamma gäller Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO), Högskoleverket respektive Rikspolisstyrelsen (RPS) i förhållande till arbetslöshetskassorna, lärosätena respektive polismyndigheterna.

Församlingsindelningen används härutöver utan koppling till folkbokföringsverksamheten i ett antal författningar bland annat för att hänföra markområden till ett område där exempelvis en viss verksamhet ger rätt till bidrag eller annat stöd.

Vi bedömer mot bakgrund av resultatet av enkäten att behovet av Svenska kyrkans församlingsindelning numera måste anses vara förhållandevis begränsat sett ur ett brett samhällsperspektiv. Behovet kommer sannolikt också att minska än mer i takt med att sammanläggningarna av församlingarna sannolikt kommer att fortsätta. Det kan dock konstateras att det finns ett behov av att det i folkbokföringen, och även i fastighetsregistret, finns en annan motsvarande indelning som är stabil. Vi återkommer nedan till hur det behovet kan tillgodoses.

De konsekvenser en ändring av folkbokföringen för med sig för Svenska kyrkan när det gäller begravingar och begravningsavgiften motiverar enligt vår mening inte i sig att folkbokföring även i framtiden ska ske i församling. Motsvarande gäller för uttag av

kyrkoavgiften där staten kostnadsfritt bistår kyrkan med uppbörd av avgiften. Det är naturligtvis viktigt att uppbörden av avgifterna fungerar, men det är med dagens teknik möjligt att på andra sätt än via folkbokföringen koppla en person till en församling. Det kan noteras att det finns en mängd indelningar som används och som fungerar trots att de inte finns i folkbokföringsdatabasen. Vi återkommer till hur enskilda ska kunna kopplas till en församling i de verksamheter där det behövs och till hur uppbörden av begravningsavgiften och kyrkoavgiften ska gå till, se avsnitt 9.5.4 och 9.5.7–9.5.10.

Mot bakgrund av det ovan angivna föreslår vi att folkbokföring inte längre ska ske i territoriell församling inom Svenska kyrkan. Den föreslagna ändringen kommer att få stora konsekvenser för Svenska kyrkan och det kommer att ta tid att anpassa verksamheten och IT-systemen. Som framgår ovan är det också väsentligt att uppbörden och utbetalningarna av såväl begravningsavgiften som kyrkoavgiften fungerar även efter det att folkbokföring i församling upphört. För att underlätta för framför allt Svenska kyrkan, men även för Skatteverket när det gäller uppbörden av avgifterna, bör en lång övergångstid gälla. Vi föreslår därför att folkbokföring i församling ska upphöra först den 1 januari 2015, se avsnitt 18.1.

Vi bedömer att det civila samhällets behov av uppgiften om församling kommer att upphöra eller kommer att kunna tillgodoses på andra sätt. Det finns därför inte något skäl för Skatteverket att, när folkbokföring i församling upphör, på annat sätt registrera uppgift om församling i folkbokföringsdatabasen.

### 9.5.2 En ny indelning – distrikt – ska införas

**Förslag:** En ny indelning som är större än en fastighet men mindre än en kommun ska införas. Indelningen ska benämnas distrikt.

Frågan är om det behövs en ny indelning i folkbokföringen för att ersätta församlingen. Flera som svarat på vår enkät, se *bilaga 3* och *4* har ansett att det behövs en indelning i folkbokföringen som är större än en fastighet men mindre än en kommun. Även vid behandlingen av den tidigare utredningens förslag framhölls att det

fanns ett sådant behov. Flera skäl talar dock enligt vår mening mot att det finns ett allmänt behov av en ny indelning som är större än en fastighet men mindre än en kommun för att ersätta Svenska kyrkans församlingar. Med GIS-teknik är det i dag möjligt att helt flexibelt göra indelningar som passar den egna verksamheten och att koppla exempelvis personer till denna indelning. Det finns dessutom en mängd indelningar som används och som fungerar trots att de inte registreras i folkbokföringsdatabasen. Vi kan också konstatera att många som i enkätsvaren har förordat att en indelning bör finnas i folkbokföringsdatabasen anger att en annan lösning än den de förordar inte skulle få några större konsekvenser för den egna verksamheten. Det gäller särskilt de som har förordat en indelning som tar sin utgångspunkt i nyckelkodsområdena. I ett enkätsvar framförs som nackdel med att ersätta församlingen med en ny indelning att existensen av en indelning skapar behov av exempelvis statistik utifrån indelningen, statistik som annars inte hade efterfrågats.

Att hänvisa användarna till att använda GIS-tekniken är självklart möjligt i många verksamheter. Det finns emellertid också nackdelar med att inte ha någon ny indelning i folkbokföringsdatabasen och enbart hänvisa till att utveckla egna tekniska lösningar. Alla verksamheter har inte möjlighet eller behov av att använda sig av GIS-tekniken. För flera verksamheter är den information som i dag ges om folkbokförda personer via fastighetsbe-teckningarna och LKF-koderna tillräcklig och kostnadseffektiv.

I vår enkätundersökning har vi inte särskilt frågat om det finns ett allmänt, gemensamt behov av en geografisk indelning som är större än en fastighet men mindre än en kommun i folkbokföringsdatabasen. Undersökningen visar emellertid att majoriteten av de tillfrågade anser att det bör finnas en sådan indelning. Av de svar och kommentarer som lämnats om det egna behovet framgår också mer allmänna skäl för att en sådan indelning behövs. I flera svar framhålls att det är viktigt med en geografisk indelning som är större än en fastighet men mindre än en kommun för att tillgodose behovet av detaljerad statistik. Församlingsindelningen, eller en annan indelning som är större än en fastighet men mindre än en kommun, används i många sammanhang för att organisera en verksamhet. Det gäller exempelvis i statlig verksamhet, indelning av Stockholms kommun i flera tingsrätters domsagor och indelning av mark i ärenden om olika stöd, samt i landstingens verksamheter. Det gäller också i andra verksamheter, exempelvis används

församlingsindelningen av Posten för att kunna identifiera en gatuadress när samma gatuadress finns på två platser i en kommun, av försäkringsbolagen vid prissättning av försäkringar och av Sveriges Kommuner och Landsting för att bedöma skattekraften när en ny kommun ska bildas. Kommunerna upplyser i enkätsvaren att de har behov av att ha tillgång till indelningar av andra kommuner än den egna. Det framförs också att det finns ett behov av en indelning som är stabil, mellan de föränderliga fastigheterna men mindre än en kommunerna.

I enkätsvaren framförs också att en indelning som ansluter till en tidigare församlings- eller sockenindelning behövs för att säkra kontinuiteten i exempelvis statistik samt vetenskaplig forskning och hembygds- och släktforskning. I annat fall måste olika översättningsnycklar mellan dåtid och nutid tas fram med de risker det för med sig att kedjan kan brytas, vilket skulle kunna få mycket stora konsekvenser.

I enkätsvaren framförs vidare, särskilt av kulturvårdande myndigheter och organisationer, att det finns ett behov av ett geografiskt, historiskt och kulturellt referenssystem. I detta sammanhang är inte minst ortnamnen viktiga. Namn på gårdar och byar är unika inom en socken. Begreppet god ortnamnsed måste, enligt Ortnamnsrådet, även anses innefatta bevarande och förvaltande av sockennamnen. Kulturutskottet har också understrukit att våra ortnamn utgör en oersättlig kulturskatt. Kring socknar och församlingar har också i hög grad traditioner, dialekter samt seder och bruk utvecklats. Enligt Kulturutskottet har sockennamnen ofta en stor kulturhistorisk betydelse och är starkt förknippade med identitet och hemkänsla.<sup>17</sup>

Vi anser, särskilt när det gäller statistik och forskning, att det finns fördelar med en för samhället enhetlig indelning som är stabil över tid för att kunna göra jämförelser exempelvis mellan olika studier. Församlingen var länge den gemensamma indelningen vid presentation av uppgifter. I dag, när församlingen i stor utsträckning har spelat ut sin roll, finns en mängd olika indelningar som statistik presenteras utifrån och det kan vara svårt att jämföra eller dra slutsatser från flera studier. En ny indelning skulle därför delvis kunna ersätta den roll som församlingen tidigare spelat. Vi menar också att en gemensam indelning är väsentlig utifrån demokratiska

---

<sup>17</sup> Se Riksantikvarieämbetets remissvar över SOU 2000:17 *Folkebokföring efter stat- kyrka-reformen m.m.*, Finansdepartementets diarienummer Fi2000/1084 och bet. 2005/06:KrU2 *Kulturmiljövård* s. 24.

utgångspunkter. För att enskilda människor ska kunna förstå statistik och studier måste de kunna relatera till de geografiska områden som statistiken presenteras utifrån. Det måste också vara möjligt för enskilda att själva kunna ta fram uppgifter utifrån en av samhället tillhandahållen indelning av landet. Kommunerna är i många sammanhang alldeles för stora. Det är därför viktigt att det finns en indelning som lever i folks medvetande och således är känd.

Till detta kommer betydelsen utifrån ett kulturhistoriskt perspektiv. I lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. anges att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Av samma lag framgår att vid statlig och kommunal verksamhet ska god ortnamnsned iakttas. Detta innebär bland annat att hävdvunna ortnamn inte ska ändras utan starka skäl. Det pågår också internationella arbeten på området. Unesco antog 2003 en konvention för skydd av det immateriella kulturarvet (*Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*). Arbetet inför en svensk ratificering av konventionen har nyligen påbörjats.

Vårt uppdrag är att utreda om det finns ett behov i samhället av en ny officiell indelning som är större än en fastighet men mindre än en kommun som kan användas för folkbokföringens syften. Det har bland annat i motioner till riksdagen framförts att en ny indelning skulle kunna användas mer allmänt i samhället, exempelvis som registerområde för fastigheter eller vid indelning av kommunerna i valkretsar och valdistrikt. Det kan diskuteras om en ny indelning borde införas först efter en översyn av hela samhällets behov av en sådan. Det finns i annat fall en risk att den indelning vi väljer endast uppfyller behoven av att hänföra enskilda till ett visst område, men inte uppfyller samhällets behov i stort av en ny indelning. Frågor om användning av en ny indelning utanför folkbokföringen faller dock utanför vårt uppdrag. Våra överväganden utgår därför från folkbokföringens syfte att tillgodose samhällets behov av uppgifter om befolkningen. Det är givetvis en fördel om indelningen även kan användas för andra ändamål.

Vi anser att skälen för en ny indelning väger tyngre än skälen mot. En ny indelning som är större än en fastighet men mindre än en kommun ska därför införas i folkbokföringsdatabasen. En ny indelning bör inte kallas församling för att undvika att den blandas samman med Svenska kyrkans församlingar. Vi är också tveksamma till att ge indelningen beteckningen socken eftersom det antyder att det är fråga om den tidigare administrativa indelningen med administrativa befogenheter. Dessutom har städerna aldrig varit

sockenindelade. Vi har här valt att kalla indelningen för distrikt för att någon begreppsförvirring inte ska behöva uppstå. Vi återkommer nedan till hur distrikten bör vara utformade och hur distrikten ska hanteras i folkbokföringen, se avsnitt 9.5.3–9.5.6.

### 9.5.3 Distrikten ska utgå från församlingsindelningen 1999/2000

**Förslag:** Distriktens geografiska utbredning ska utgå från församlingsindelningen 1999/2000.

#### Allmänna utgångspunkter

Som framgår ovan föreslår vi att det i folkbokföringsdatabasen ska införas en ny indelning, distrikt, som är större än en fastighet och mindre än en kommun dels för att det är viktigt att värna kontinuiteten i bland annat statistiken och forskningen, dels för att det finns ett kulturhistoriskt intresse av att värna den indelning i församlingar och socknar som tidigare gällt. Enligt vår bedömning finns för dessa syften inte några skäl att skapa en helt ny indelning av kommuner i mindre områden. Distrikten ska därför utgå från en indelning som redan i dag finns i samhället. Distrikten måste täcka hela landet för att göra det möjligt att hänföra alla folkbokförda personer till ett distrikt. Det naturliga är därför att distrikten bygger på en tidigare församlings- eller sockenindelning. Till detta kommer att varje distrikt bör ha ett egennamn. Såväl valdistrikt som nyckelkodsområden identifieras med hjälp av sifferkombinationer, men har inte några egennamn. Även av detta skäl är en tidigare församlings- eller sockenindelning att föredra.

I vår enkätundersökning har inte framkommit några skäl som talar mot en sådan ordning. Ett relativt stort antal svarande, ett femtontal, förordar i och för sig att nyckelkodsområdena bör vara grunden för en ny indelning som staten beslutar om. Av dessa svarande anser två att indelningen bör kompletteras med den nuvarande församlingsindelningen. Ungefär hälften av dem som förordar nyckelkodsområdena representerar kommuner och lands-ting, medan övriga representerar statliga intressen. Om vi föreslår en annan lösning än nyckelkodsområden får det för alla dessa svarande enligt enkätsvaren inga eller begränsade konsekvenser.

I stort sett alla som i övrigt har förordat att församlingsindelningen ersätts av en ny indelning har förordat församlingsindelningen 1999/2000 eller sockenindelningen vid någon tidpunkt, de flesta vid den tidpunkt när övergången gjordes till fastighetsdatasystemet 1976–1995. Några svarande har inte angett något konkret alternativ utan anfört att det bör införas en indelning som är stabil. En svarande har förordat församlingsindelningen 2008/09. De som förordar församlingsindelningen 1999/2000 har framför allt betonat att den indelningen gör det möjligt att få en kontinuitet i forskning och statistik. De som förordar socknar betonar att en återanvändning av dem skulle vara en åtgärd av synnerligen stort kulturvårdande värde och även av praktisk betydelse.

### **Distrikten ska utgå från Svenska kyrkans församlingar 1999/2000**

Svenska kyrkans församlingar har under lång tid använts i folkbokföringen och som indelning i flera olika verksamheter, såväl offentliga som privata. För att en kontinuitet med den tidigare användningen av Svenska kyrkans församlingar ska bli möjlig är den naturliga ersättningen för församlingarna en ny indelning som grundar sig på Svenska kyrkans församlingar 1999/2000.

En annan möjlighet hade varit att i stället utgå från sockenindelningen. Socknarna har, som framgår ovan, haft stor betydelse för Sveriges utveckling inom olika områden. Socknarna är därför en mycket viktig del av vårt immateriella kulturarv. Eftersom socknarna har haft denna stora betydelse under århundradena har de en stor betydelse även i dag. Utan kunskaper om socknarna är det inte möjligt att exempelvis förstå och vidareutveckla de arkiv som finns och som är sorterade utifrån socknar. Sockenindelningen är viktig också för hembygds- och släktforskningen. Jordregistersocknarna finns också, till skillnad från församlingsindelningen 1999/2000, i en kvalitetssäkrad rikstäckande databas hos Lantmäteriet och Riksantikvarieämbetet. Den används bland annat i Lantmäteriets grundläggande kartdatabas. Ett annat skäl som talar för att distrikten, som är en civil indelning, ska utgå från socknen är att den är den traditionella civila indelningen, till skillnad från församlingen som traditionellt är en kyrklig indelning.

Svenska kyrkans församlingar och socknarna har emellertid haft en lång, gemensam historia, se *bilaga 5*. Det innebär att Svenska



kyrkans församlingar 1999/2000 i stort sett motsvarar sockengränserna, oberoende av vilken sockenindelning man utgår från. Det gjordes dock ändringar i församlingsindelningen före 2000 som inte gjordes i jordregistersocknarna eftersom de redan var "frysta". Församlingarna har den fördelen att det är den indelning som använts mer generellt i samhället. Svenska kyrkans församlingar 1999/2000 har använts och används dessutom fortfarande i många sammanhang som inte avser enskildas bosättning, exempelvis i författningar som ger stöd åt olika landsbygdsåtgärder beroende på var ett visst markområde finns och för vissa tillstånd för markförvärv. En sådan indelning bör därför kunna tillgodose även andra ändamål än sådana som är knutna till befolkningen. Vi anser därför att indelningen i Svenska kyrkans församlingar 1999/2000 är så vedertagen att de distrikt vi föreslår ska ta sin utgångspunkt i den. Distrikten får då också den fördelen att de kommer att bygga på en för allmänheten känd indelning och enskilda kommer sannolikt på ett naturligt sätt att känna till vilket distrikt han eller hon bor i. Även myndigheter och andra organisationer kommer att på ett enkelt sätt kunna ta till sig de nya distrikten.

#### 9.5.4 Närmare om utformningen av distrikten

**Förslag:** Distrikten ska inte behöva följa fastighetsgränserna, men ska alltid följa kommungränserna. Lantmäterimyndigheterna ska besluta om ändring av distriktens gränser vid fastighetsbildning över kommungräns.

Beslut om att införa distrikt och om att ändra distriktens geografiska utbredning ska fattas av regeringen. Regeringen ska vidare besluta om distriktens namn och om eventuella ändringar av namnen.

Lantmäteriet ska upprätta skiktet med distrikt i registerkartan. Den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna ska vid ändringar i distrikten uppdatera registerkartan. Uppgift om distrikt ska även föras i adressdelen i fastighetsregistret, kopplad till belägenhetsadress.

Distriktens namn och exakta geografiska utbredning ska utredas särskilt.

Distrikten ska kodsättas. SCB ska tillsammans med Skatteverket och Lantmäteriet utreda hur det ska ske.

## Distriktsindelningen ska vara stabil, men följa ändringar i kommungränserna

För att distriktet på bästa sätt ska kunna fylla sitt syfte behöver sannolikt vissa justeringar göras i gränserna i församlingsindelningen 1999/2000. Ett antal församlingar 1999/2000, särskilt i städerna, var mycket små, både till ytan och befolkningsmässigt. Dessa enheter kan behöva läggas samman till större distrikt. Även andra mindre justeringar av de tidigare församlingarna kan vara aktuella att göra för att distriktet på bästa sätt ska fylla sitt syfte, exempelvis att låta enklaver (delar av en församling som ligger insprängda i en annan församling) tillhöra det distrikt där enklaven är belägen. Vi vill emellertid betona att det endast är mycket små ändringar som kan vara aktuella. I annat fall kan inte kontinuiteten i exempelvis statistiken eller de kulturhistoriska intressena i frågan säkerställas.

Det har gått snart tio år sedan stat-kyrkreformen. Det innebär att det har genomförts ett stort antal fastighetsbildningar. Många av dem går över de då gällande församlingsgränserna. Församlingsindelningen 1999/2000 följer alltså inte längre alltid fastighetsindelningen. Att i efterhand justera församlingsgränserna, det vill säga distriktgränserna, så att de följer fastighetsgränserna skulle innebära ett mycket stort arbete. Den statliga och de kommunala lantmäterimyndigheterna skulle initialt behöva söka i de drygt 200 000 förrättningsärenden som genomförts sedan stat-kyrka-reformen för att hitta just de förrättningar som ska föranleda en ändring av gränserna av distriktsindelningen. Sedan ska de gränser som berörts registreras om. Därefter gäller att vid all fastighetsbildning i framtiden, för närvarande cirka 26 000 förrättningar per år, dels kontrollera om en gräns berörs, dels justera distriktets gränser. Fastighetsbildningen är dessutom avgiftsfinansierad och det är svårt att motivera att den enskilde sakägaren, det vill säga den som begär fastighetsbildning, ska behöva bekosta denna verksamhet.

Det är inte heller nödvändigt att distriktet följer fastighetsgränserna för att indelningen ska kunna fungera på ett bra sätt. Distriktet kan i stället kopplas till belägenhetsadresser för att det på ett enkelt sätt ska vara möjligt att hänföra en enskild till ett visst distrikt. Vi återkommer mer utförligt till hur det kan gå till nedan.

Ett annat skäl för att inte följa fastighetsgränserna är att distriktet då skulle ha enklaver – ”öar” – från andra distrikt inom

sitt område, liksom egna enklaver i andra distrikt. Detta medför exempelvis att personer kan bo inom distriktets yta men tillhöra ett annat. Ett annat problem är att blir det svårt att enkelt geografiskt redovisa utbredningen av ett distrikt. Om distrikten ska anpassas efter fastighetsgränserna och således inte är stabila måste också många användare införa en ny hantering av löpande ändringar av distrikten.

Vi anser, framför allt med hänsyn till de kostnader det skulle medföra, att det inte finns någon anledning att kräva att distrikten ska följa fastighetsgränserna. Det får också till följd att distrikten kommer att bli mycket stabila, något som har efterfrågats av flera som svarat på vår enkät. Distrikten ska exempelvis kunna användas för att göra tidsserier av urval av befolkningen och det är därför viktigt att distrikten är stabila. I annat fall är distrikten inte möjliga att använda för statistiska serier eller historisk forskning.

Distrikten ska dock alltid följa kommungränserna. Mindre ändringar i distriktsindelningen blir då aktuella. I lagen (1970:991) om ändring i kommunal indelning i samband med fastighetsbildning finns bestämmelser som innebär att en fastighet alltid ska tillhöra endast en kommun. Om en fastighetsbildning genomförs, exempelvis så att mark överförs från en fastighet i en kommun till en fastighet i en annan kommun, ska fastigheten i sin helhet höra till den sistnämnda kommunen. Det är lantmäterimyndigheten som beslutar i dessa ärenden. Liknande bestämmelser fanns, innan stat kyrkareformen genomfördes, även vid fastighetsbildning över församlingsgränser. När det gäller distriktsändringar bör motsvarande bestämmelser införas, men bara för beslut om distriktsindelning i anslutning till ändring i kommunindelningen. Även i övrigt ska i princip de bestämmelser som tidigare gällde vid ändring av församlingsindelningen gälla vid ändring av distriktsindelningen. I och med att distrikten inte har några beslutsbefogenheter och det således inte finns någon beslutande församling som behöver yttra sig i ärenden om ändring i indelningen blir hanteringen emellertid enklare.

Distriktens exakta geografiska utbredning bör utredas särskilt och då lämpligen av Lantmäteriet.

## Beslut om distrikt

Beslut om att införa distrikten, deras exakta geografiska utbredning och om deras namn bör fattas av regeringen. Distrikten kan lämpligen tillkännages på samma sätt som länens indelning i kommuner tillkännages, se tillkännagivande (2007:229) om länens indelning i kommuner.

Regeringen bör också besluta om eventuella större ändringar i distrikten och om eventuella ändringar av namn, exempelvis om två distrikt läggs samman till ett. Det föranleder ändringar i lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner och lands-ting.

## Redovisning av distrikten

För att distrikten ska kunna användas i samhället på ett i huvudsak motsvarande sätt som Svenska kyrkans församlingar använts genom åren måste distrikten registreras i och tillhandahållas från olika register. Avgörande för vårt förslag om i vilka register uppgiften om distrikt ska redovisas är att det ska vara möjligt att hänföra en folkbokförd person till det distrikt där han eller hon är bosatt. Inledningsvis redogör vi därför för hur det rent generellt är möjligt att hänföra en folkbokförd person till en geografisk indelning, exempelvis distrikt. Det är möjligt under förutsättning att

- indelningens gränser finns inlagda som polygoner (ytor) i en digital karta, i detta fall den digitala registerkartan hos Lantmäteriet
- det finns en uppgift i textdelen i fastighetsregistret hos Lantmäteriet om vilket av indelningens olika områden en fastighet eller belägenhetsadress tillhör samt fastighetens och belägenhetsadressens koordinater
- det till den folkbokförde personen har knutits uppgift om fastighet eller belägenhetsadress.

Kopplingen av en folkbokförd person till ett av en geografisk indelningens olika områden är tekniskt möjlig genom att alla byggnader och fastigheter samt många entréer till flerbostadshus i Lantmäteriets fastighetsregister har koordinater – x,y – som pekar på en viss punkt på kartan. För belägenhetsadresserna anges i fastighetsregistret koordinaterna för entré eller byggnad. Genom att

maskinellt ”doppa” (se inom vilket område en fastighet eller adress ligger) dessa koordinater för fastigheter eller belägenhetsadresser i den digitala indelningen i registerkartan kan man med automatik ge varje lägenhets adress eller fastighet en områdeskod. För koppling via fastighet gäller att man bara kan koppla en fastighet entydigt till ett av indelningens områden med hjälp av fastighetens centralpunkt, koordinater, om områdesindelningen följer fastighetsgränserna. I annat fall kan en fastighet tillhöra flera områden och en person kan i så fall inte kopplas till ett område enbart genom fastighet. Motsvarande begränsning gäller inte om belägenhetsadresser används som nyckel.

Dessa områdeskoder kan sedan föras över till andra register, exempelvis folkbokföringsdatabasen, kopplade till belägenhetsadresser alternativt till fastigheter i de dagliga aviseringarna från Lantmäteriet till Skatteverket. Varje folkbokförd persons områdestillhörighet kan då redovisas och aviseras till andra användare som kan använda sig av personens områdestillhörighet, utan att användaren själv har tillgång till en digital karta.

Uppgift om distrikt ska mot den bakgrund vi redovisar ovan föras på registerkartan. Det görs genom att distriktens gränser och namn redovisas digitalt på kartan. När uppgiften ska föras in i registerkartan i samband med införandet av distrikten bör det göras av Lantmäteriet. När det blir aktuellt med uppdateringar, i samband med ändringar av en kommungräns, bör de hanteras av såväl den statliga som de kommunala lantmäterimyndigheterna. Lantmäteriet måste emellertid föra in uppgifterna åt de kommunala lantmäterimyndigheter som inte för uppgifter i den nationella registerkartan.

Distrikten behöver, som framgår ovan, inte följa fastighetsgränserna och uppgift om distrikt kan därför inte föras i den allmänna delen i fastighetsregistret som är strukturerad utifrån fastighetsindelningen. Distrikten kan som framgår ovan i stället kopplas som koder till belägenhetsadresserna. Vi anser att uppgiften om distrikt därför ska föras i adressdelen i fastighetsregistret. Att föra adressdelen i fastighetsregistret är frivilligt för kommunerna, men samtliga kommuner gör detta. Ett annat alternativ skulle kunna vara att föra uppgiften i lägenhetsregistret, men det registret innehåller belägenhetsadresser endast till bostäder. Adressregistret innehåller belägenhetsadresser även till skolor och andra typer av byggnader som inte utgör bostäder. Vi återkommer i avsnitt 9.5.5 till frågan hur uppgiften ska registreras i folkbokföringsdatabasen.

## Distriktens namn

I lagen om kulturminnen m.m. anges att vid statlig och kommunal verksamhet ska god ortnamnsd iakttas. Detta innebär bland annat att hävdvunna ortnamn inte ska ändras utan starka skäl. Ett ortnamn kan exempelvis vara ett namn som betecknar en administrativ indelning.<sup>18</sup> Ortnamn hålls levande genom att hållas i bruk eller nyskas vid behov. Livslängden och tillkomsten av nya ortnamn påverkas i första hand av om de behövs av dem som använder namnet.<sup>19</sup>

Distrikten bör ha namn som tar hänsyn till god ortnamnsd. För att bevara det ännu levande immateriella kulturarv som församlings- och sockennamnen utgör är enligt vår mening ett alternativ att överväga att låta de nya distrikten få de gamla församlingsnamnen som i stor utsträckning sammanfaller med sockennamnen. Det finns emellertid en risk att distrikten blandas samman med Svenska kyrkans församlingar, såväl i städerna som på landsbygden. Mot bakgrund av dels att kyrkan mer och mer frångår de hävdvunna ortnamnen, dels att kyrkans församlingar kommer att ersättas av distrikten i det civila samhället, bedömer vi att risken för sammanblandning av distrikten och kyrkans församlingar kommer att minska efter hand. Det finns också en risk att distrikten kan blandas samman med Lantmäteriets och Riksantikvarieämbetets redovisning av sockenindelningen.

Vi anser att frågan om namnsättning av de olika distrikten är så komplex att den bör utredas särskilt. En viktig utgångspunkt i det arbetet är att god ortnamnsd beaktas. Arbetet med frågan om distriktens namn bör ledas av Lantmäteriet som bör samråda med bland annat Skatteverket, SCB, Svenska kyrkan, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Institutet för språk- och folkminnen, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Hembygdsförbund.

---

<sup>18</sup> Se SOU 1996:128 *Skyddet av kulturmiljön* s. 237 ff.

<sup>19</sup> Se prop. 1998/99:114 *Kulturarv – kulturmiljöer och kulturföremål* s. 33 ff.

### Distrikten ska kodsättas

Som framgår ovan bedömer vi att det civila samhällets intresse för och behov av Svenska kyrkans församlingar kommer att avta. Uppgift om församling kommer inte heller att finnas i folkbokföringsdatabasen. LKF-koden används i stor utsträckning i samhället. Eftersom LKF-koden främst används för att kunna hänföra personer till en församling är det mycket som talar för att SCB inte längre bör låta Svenska kyrkans församlingar ingå i LKF-koden. Avsikten är att distrikten ska ersätta församlingarna i den roll de hittills har spelat. Det är därför naturligt om distrikten ersätter församlingen i kedjan län, kommun, distrikt. Det som nu sagts talar för att ersätta församling med distrikt i LKF-koden. Den nya koden kommer emellertid, till skillnad mot dagens kod, i så fall inte att vara knuten till fastighet utan till belägenhetsadress. Det kan vara så att detta förhållande i sig inte behöver innebära någon skillnad för de aktörer som använder sig av LKF-koden i folkbokföringsdatabasen som är knuten till personer. Att en del av koden inte är kopplad till fastighet kan dock innebära problem, särskilt för dem som använder LKF-koden kopplad till fastighet för att hänföra ett markområde till en viss församling. Det är dock möjligt att med hjälp av de distriktskoder som kopplats till belägenhetsadresserna på en fastighet se vilket eller vilka distrikt fastigheten tillhör. Användarna kan också komma att uppleva det som förvirrande och missförstånd kan uppstå vid användning av ny och gammal kod.

Det finns alltså skäl som talar både för och mot att ersätta församling med distrikt i LKF-koden. Vi anser att distrikten ska kodsättas, men att frågan om hur det ska ske bör utredas av SCB tillsammans med Skatteverket och Lantmäteriet. Koden för distrikt ska göras tillgänglig i samhället.

### 9.5.5 Folkbokföring ska ske på fastighet och i kommun

**Förslag:** Folkbokföring ska förutom på fastighet och lägenhet ske även i kommun.

Uppgiften om distrikt ska registreras i och kunna aviseras från folkbokföringsdatabasen. Myndigheter ska få ha direktåtkomst till uppgift om distrikt från folkbokföringsdatabasen. En tidigare registrerad uppgift om distrikt ska få lämnas ut.

**Bedömning:** Det saknas skäl att folkbokföra enskilda i distrikt.

För att folkbokföringen ska uppnå sitt syfte, det vill säga att uppgifterna ska kunna användas av olika funktioner i samhället dels som ett underlag för korrekta beslut, dels som ett underlag för andra åtgärder, är det nödvändigt att folkbokföra på ett begrepp som är så geografiskt avgränsat som möjligt. Det är viktigt för att det ska vara möjligt att med god geografisk precision verkligen kunna identifiera var personen är bosatt. Folkbokföring på fastighet innebär för de flesta personer en tillräcklig precisering av bosättningen. Bestämmelserna om folkbokföring på lägenhet innebär en ytterligare precisering. Utöver uppgift om fastighet och lägenhet registreras emellertid även andra uppgifter om den enskildes bosättning i folkbokföringsdatabasen, bland annat uppgift om adress (normalt den av kommunerna fastställda belägenhetsadressen), postnummer och postort samt kommun. Sådana uppgifter som registreras om personen kan användas på samma sätt som de geografiska begrepp som personen är folkbokförd på, exempelvis för statistik.

Enligt vår bedömning skulle det mot denna bakgrund i de flesta fall vara fullt tillräckligt att folkbokföra en person endast på fastighet och lägenhet. Det finns dock omständigheter som talar för att folkbokföring även bör ske på en större administrativ indelning. I några sammanhang är det för folkbokföringen inte tillräckligt att koppla en person till en fastighet och eventuellt en lägenhet. Ett skäl är att födelsehemorten, som anges i bland annat pass, måste utgöras av en ort av något slag och knappast kan bestå av en fastighets- eller lägenhetsbeteckning. Ett annat skäl är personer som inte kan kopplas till en fastighet. Dessa personer kopplas till ett större geografiskt område, i dag församling, och måste således kunna vara folkbokförda inom ett större geografiskt område i stället för på fastighet och eventuellt lägenhet.



Frågan är vilken geografisk indelning utöver fastighet som folkbokföring ska ske på. I några av enkätsvaren från de organisationer som har ett kulturhistoriskt intresse i frågan framförs den uppfattningen att folkbokföring bör ske i den nya indelningen. Distrikten kommer dock som ovan nämnts att vara kopplade till belägenhetsadresser och inte till fastigheter. Detta dels för att distrikten ska bli stabila, dels för att en följsamhet med fastighetsgränserna skulle bli kostsam. Fastigheten ska emellertid enligt vår mening fortfarande utgöra grunden för folkbokföringen. Folkbokföringen och därmed de IT-system som används är i dag uppbyggda efter strukturen, lägenhet, fastighet och församling. Därutöver registreras kommun och län, som också är kopplade till fastighet. För att folkbokföring även ska kunna ske i distrikt måste fastigheten för att behålla strukturen ligga i endast ett distrikt, vilket alltså inte alltid kommer att vara fallet. Om folkbokföringen även ska ske på en indelning som inte är kopplad till fastighet kommer det att krävas omfattande ändringar av IT-systemen. Kostnaderna för nödvändiga ändringar om folkbokföring även skulle ske på distrikt skulle föranleda betydande belopp. Nyttan av att införa folkbokföring på distrikt kan inte anses motsvara de kostnader som detta skulle innebära. Vi anser därför att enskilda inte ska folkbokföras i distrikt. Uppgiften om distrikt ska dock registreras i folkbokföringsdatabasen, se nedan.

Av de indelningar som i dag finns är kommun den minsta administrativa indelningen i landet med beslutsbefogenheter. Kommun är tillräckligt preciserande för att tillgodose folkbokföringens behov. Kommunerna har också i många andra sammanhang en stor betydelse. Många rättigheter och skyldigheter är knutna till i vilken kommun en person är folkbokförd. Den används vidare exempelvis för framställning av officiell statistik. Kommunerna följer som ovan nämnts också alltid fastighetsgränserna. Det som också talar för kommun är att det är det mer kända begreppet. Vi anser mot bakgrund av det angivna att folkbokföring också bör ske i kommun.

Som framgår ovan är ett viktigt skäl för förslaget att införa distrikt att det underlättar bevarandet av det kulturarv som församlingarna och socknarna utgör. För att kulturarvet ska kunna bevaras har det betydelse att distrikten används i det civila samhället. För att uppgiften om distrikt ska kunna användas i samhället, bland annat för statistik och forskning, är det självklart att uppgiften om distrikt ska registreras i folkbokföringsdatabasen.

Det har också betydelse för att dess kulturvärde ska kunna bevaras. När uppgiften om distrikt kopplats till en individ kan andra användare därefter få del av uppgiften om distrikt på personnivå via Skatteverket och folkbokföringsdatabasen. Uppgiften om distrikt kan då aviseras ut och användas på samma sätt som om personen vore folkbokförd på distriktet. Utifrån folkbokföringens syfte innebär införandet av de nya distrikten således inte att enskilda behöver folkbokföras i distriktet. Den användning som en registrering av uppgiften om distrikt i folkbokföringsdatabasen samt på registerkartan och i adressdelen i fastighetsregistret innebär bör vidare vara tillräcklig för att garantera det kulturhistoriska intresset. Uppgiften om distrikt ska hanteras i folkbokföringsdatabasen på samma sätt som annan fastighetsinformation med anknytning till en person. Uppgiften ska således registreras i databasen och kunna lämnas ut till myndigheter och andra.

### 9.5.6 Folkbokföringsort och födelsehemort

**Förslag:** Med folkbokföringsort ska avses den kommun där den enskilde är folkbokförd. Med födelsehemort ska avses den kommun där ett nyfött barn ska folkbokföras.

Det finns ingen definition av begreppet folkbokföringsort, men det råder inte någon tvekan om att med detta begrepp avses den församling där en person är folkbokförd. Med födelsehemort avses enligt 6 § folkbokföringslagen den församling där ett nyfött barn folkbokförs. Dessa begrepp har stor betydelse i olika sammanhang, bland annat ska födelsehemort anges i pass och folkbokföringsorten användas för att avgöra vilken polismyndighet som har befogenheter i vissa ärenden. Folkbokföringsort och födelsehemort kan inte ersättas av någonting annat än kommun. Förslaget medför inte någon ändring av befintliga födelsehemorter för personer som fötts innan den nya lagen börjar tillämpas. Även folkbokföringsort bör definieras.

### 9.5.7 Svenska kyrkan ska ansvara för församlingarna

**Förslag:** Lantmäteriet ska inte föra uppgift om Svenska kyrkans församling i fastighetsregistret med registerkartan.

Svenska kyrkan ska ansvara för att redovisa församlingsindelningen.

#### Svenska kyrkan ska ta över ansvaret för redovisningen av församlingsindelningen

Det är, som framgår ovan, Svenska kyrkan som beslutar om församlingsindelningen. Det civila samhällets behov av och intresse för kyrkans församlingsindelning bedömer vi kommer att upphöra i framtiden, framför allt med anledning av kyrkans sammanläggningar av församlingar vilket gör dem mindre användbara i det civila samhället, men också med anledning av att uppgift om kyrkans församlingar inte längre kommer att finnas i folkbokföringsdatabasen. Församlingsindelningen blir istället en mer intern angelägenhet för kyrkan än vad den är i dag. Uppgifter om Svenska kyrkans församlingar kan då inte heller betraktas som grundläggande fastighetsinformation.

Svenska kyrkan har tillsammans med Metria<sup>20</sup> tagit fram en digital geografisk redovisning som bland annat används för att administrera kyrkans val 2009. Där redovisas kyrkans administrativa gränser, det vill säga stift, kontrakt, pastorat, kyrkliga samfälligheter och församlingar. Där redovisas också kyrkobyggnader, valdistrikten från kyrkans val 2005, fastigheter och de civila valdistrikten. Kyrkan kan använda den digitala geografiska redovisningen till andra ändamål än att administrera valen till kyrkan. Det är exempelvis möjligt att använda den för att redovisa församlingsindelningen. Kyrkan kan själv administrera sin församlingsindelning om kyrkan utvecklar sitt arbete med den digitala redovisningen av församlingsindelningen, bland annat är det nödvändigt att kyrkan köper ytterligare IT-verktyg, bland annat för att på egen hand kunna ändra i redovisningen; köper ytterligare uppgifter från fastighetsregistret och kompetensutvecklar personalen som ska arbeta med den digitala redovisningen.

---

<sup>20</sup> Den division inom Lantmäteriet som arbetar med avgiftsbelagd uppdragsverksamhet.

Det finns mot denna bakgrund inte längre skäl för Lantmäteriet att inom ramen för sitt uppdrag registrera uppgift om Svenska kyrkans församling i fastighetsregistret med registerkartan eller i de grundläggande geografiska databaserna. Det är såväl rimligt som möjligt att kyrkan tar över ansvaret för redovisningen av sin församlingsindelning från Lantmäteriet. Som framgår ovan finns det i dag brister i kvaliteten i redovisningen av församlingsindelningen, bland annat beroende på att ett stort antal aktörer är inblandade i redovisningen. Innan nya rutiner kan tas i bruk måste det finnas en kvalitetssäkrad redovisning av församlingsindelningen. Ansvaret för att utföra kvalitetssäkringen bör åläggas Svenska kyrkan. I och med att det hittills varit Lantmäterimyndigheterna som ansvarat för redovisningen kommer dock kyrkan initialt att behöva geografisk information och viss hjälp från Lantmäteriet för att kvalitetssäkra den digitala geografiska redovisningen. Några författningsändringar – utöver i det regelverk som styr Lantmäterimyndigheternas verksamhet – behövs inte.

Vårt förslag innebär att endast Svenska kyrkan i framtiden blir inblandad i administrationen av församlingarna. Det bör medföra att kvaliteten i redovisningen av indelningen blir bättre än i dag.

### **Kopplingen av enskilda till församlingar**

Förslaget att Svenska kyrkan ska ansvara för sin församlingsindelning innebär att kyrkan mer fritt kan styra över församlingsindelningen utifrån sina behov, under förutsättning att de verksamheter som har en statlig anknytning, det vill säga begraving, begravningsavgift och kyrkoavgift, kan hanteras. För hanteringen av dessa verksamheter med statlig anknytning är det nödvändigt att kunna koppla en enskild person till den församling där han eller hon är bosatt. Det finns olika alternativa lösningar för att göra detta möjligt.

Som framgår ovan föreslår vi att församlingarna ska ersättas av distrikt i folkbokföringsdatabasen och att distrikten inte ska behöva följa fastighetsgränserna. I avsnitt 9.5.4 beskriver vi hur det via belägenhetsadressen kommer att vara möjligt att hänföra en enskild till det distrikt där han eller hon är bosatt. Samma förfarande kan, under förutsättning att församlingsgränserna finns inlagda som polygoner i en digital karta, tillämpas även för att koppla en enskild till en församling. Detta alternativ innebär att det kommer

att vara möjligt för Svenska kyrkan att dela in församlingarna utan att ta hänsyn till fastighets- eller kommungränser. Exempelvis kan naturliga gränser som bebyggelseområden, vägar eller vattendrag väljas fritt som grund för indelningen. Kyrkan kan få del av belägenhetsadresserna från Lantmäteriet.

Ett annat alternativ är att koppla enskilda till en församling via fastighetsbeteckningen. Själva förfarandet är detsamma som när kopplingen görs via belägenhetsadressen, se avsnitt 9.5.4. Detta alternativ förutsätter att församlingarna följer fastighets- och därmed även kommungränserna. Det innebär i sin tur att Svenska kyrkan måste få kännedom om de ändringar av fastighetsgränser som påverkar församlingsgränserna och också anpassa församlingsindelningen till fastighetsindelningen och till kommungränserna. I 28 § fastighetsbildningskungörelsen anges att när en lantmäterimyndighet har fattat ett beslut som innebär en ändring av en fastighetsgräns, ska myndigheten underrätta Svenska kyrkan om beslutet när det har vunnit laga kraft, om beslutet kan föranleda en ändring av en församlingsgräns. Som framgår ovan föreslår vi att Lantmäteriet inte längre ska föra uppgift om församling i fastighetsregistret. Lantmäteriet kan då inte heller informera om just de ändringar som rör församlingsgränser. Varje år handläggs ungefär 25 000 fastighetsbildningsärenden hos lantmäterimyndigheterna. Det är inte möjligt för Lantmäteriet att digitalt skicka de ändrade gränserna till Svenska kyrkan. Däremot är det möjligt att skicka hela Sveriges fastighetsindelning i registerkartan. Det är också möjligt att skicka digitala aviseringar med fastighetsbeteckningar för samtliga de fastigheter som ändrats. Svenska kyrkan måste i så fall härfter ta del av hur fastigheterna har justerats och manuellt undersöka om ändringen av fastighetsgränsen påverkar församlingsindelningen, vilket kräver fackkunskaper. 28 § fastighetsbildningskungörelsen måste under alla förhållanden upphävas. Den kan ersättas av en överenskommelse som innebär att Lantmäteriet och de 38 kommunala lantmäterimyndigheterna ska underrätta Svenska kyrkan om alla fastighetsbildningar, det vill säga 26 000 förrättningsakter per år.

Vi har ovan beskrivit två sätt att koppla en enskild till den församling där han eller hon är bosatt, via belägenhetsadressen eller via fastighetsbeteckningen. Vi bedömer att alternativet med belägenhetsadress innebär att administrationen sannolikt förenklas och blir mindre kostsam för alla inblandade parter, men vi lämnar inte något förslag i denna del. Vilka principer som ska gälla för

församlingsindelningen, och därmed för kopplingen av en person till en församling, måste enligt vår mening i stället arbetas fram i samråd mellan Svenska kyrkan, Lantmäteriet, som svarar för geografisk information och fastighetsinformation, och Skatteverket, som administrerar begravningsavgiften och kyrkoavgiften.

### Följder för Svenska kyrkans val, med mera

I avsnitt 9.5.8 och 9.5.9 redogör vi för hur verksamheterna med begravning, begravningsavgift och kyrkoavgift bör hanteras när folkbokföring i församling upphör. Här redovisar vi vår syn på hanteringen av andra verksamheter inom Svenska kyrkan.

Svenska kyrkan får i dag uppgift om i vilken församling enskilda är folkbokförda från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Valkretsarna och valdistrikten vid Svenska kyrkans val utgår från Svenska kyrkans organisation och kan för olika val bestå av församlingar, pastorat, kontrakt eller stift. När Svenska kyrkan ansvarar för redovisningen av församlingsindelningen kommer kyrkan att kunna koppla enskilda till rätt församling via uppgiften om fastighet eller belägenhetsadress, se ovan. Även valverksamheten kommer Svenska kyrkan att kunna hantera på egen hand.

Med hjälp av den geografiska redovisning som kyrkan kommer att behöva bygga upp kommer kyrkan dessutom att få större möjligheter än i dag att planera sin verksamhet, exempelvis genom att ta fram uppgifter om antalet medlemmar i viss ålder som är bosatta inom en viss församling och som kan antas vilja ta del av viss service från församlingen.

### 9.5.8 Rätten till gravplats

**Förslag:** Den som är folkbokförd i kommun eller under rubriken utan känt hemvist, och som inte ska beredas gravplats på en allmän begravningsplats som en kommun är huvudman för, ska beredas gravplats på en allmän begravningsplats i den församling där den fastighet han eller hon senast var folkbokförd på ligger.

Dagens regelverk innebär att det är nödvändigt att kunna konstatera inom vilken församlings område en person är folkbokförd, oberoende av om han eller hon tillhör Svenska kyrkan. För personer som är folkbokförda på fastighet kan rätten till gravplats, liksom i dag, kopplas till den församling som de är folkbokförda inom. Det gäller både för personer som är medlemmar och personer som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Några författningsändringar behövs således inte i denna del.

För personer som är folkbokförda i kommun eller under rubriken utan känt hemvist kommer inte någon mindre enhet än kommun att anges i folkbokföringsdatabasen. Det torde vara ytterst ovanligt att personer som är folkbokförda i kommun eller under sådan rubrik aldrig tidigare har varit folkbokförda på en fastighet som kan härledas till en församling. Det vanligaste är dessutom att den kommun som anges vid folkbokföring i kommun eller under rubriken utan känt hemvist är den kommun där den fastighet som personen tidigare var folkbokförd på ligger. Vi föreslår därför, under förutsättning att personerna inte är folkbokförda i en kommun där kommunen är huvudman för begravningsverksamheten, att dessa personer ska beredas gravplats på en allmän begravningsplats i den församling där den fastighet han eller hon senast var folkbokförd på ligger. Om det hos anhöriga skulle finnas önskemål om gravplats i en annan församling är det möjligt om tillgången till gravplatsmark i den församling medger det. Det torde endast röra sig om ett fåtal personer.

Hur kopplingen av dessa personerna till rätt församling kan gå till framgår av avsnitt 9.5.9.

#### 9.5.9 Hanteringen av begravningsavgiften och kyrkoavgiften

**Förslag:** Den som är folkbokförd i kommun eller under rubriken utan känt hemvist ska, om huvudmannen inte är en kommun, betala begravningsavgiften till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige senast var folkbokförd.

Skatteverket och Svenska kyrkan ska få i uppdrag att närmare utreda för hur utbyte av information för att hantera begravningsavgiften och kyrkoavgiften bör ske.

## Gemensamma utgångspunkter

I de förslag vi nedan lägger fram om hur debitering, redovisning och betalning av begravningsavgiften och kyrkoavgiften ska kunna fungera, utgår vi från dagens regler. Som ovan nämnts har Begravningsutredningen i uppdrag att göra en översyn av bland annat frågan om variationerna i begravningsavgiftssatsen. Utredningens förslag kan komma att påverka våra förslag.

Dagens regelverk innebär att det är nödvändigt att kunna konstatera inom vilken församlings område en person är folkbokförd, oberoende av om han eller hon tillhör Svenska kyrkan. Eftersom uppgifter om i vilken församling en person är folkbokförd i dag finns i skatteförvaltningens register behöver Svenska kyrkan inte lämna uppgift om avgiftssats per individ utan kan lämna uppgift om avgiftssats per församling. Frågan här är hur begravningsavgiften och kyrkoavgiften ska hanteras när Svenska kyrkan ska ansvara för indelningen i församlingar och folkbokföringsdatabasen inte längre kommer att innehålla uppgift om i vilken församling en person är bosatt. Nya rutiner på området kommer att innebära att Svenska kyrkan måste lämna fler uppgifter till Skatteverket än i dag. Det framgår dock redan av 9 kap. 14 § begravningslagen och 5 § lagen om avgift till registrerat trosamfund att Svenska kyrkan ska lämna Skatteverket de uppgifter som behövs för att beräkna, debitera, redovisa och ta in avgifterna. Några författningsändringar i denna del är således inte aktuella att föreslå.

## Begravningsavgiften

Begravningsavgiften ingår i preliminärskatten. Skatteverket måste därför i framtiden kontinuerligt få information från Svenska kyrkan om i vilken församling en person, även en nyinflyttad, är bosatt för att rätt begravningsavgift ska kunna påföras personen via preliminärskatten. Svenska kyrkan kommer att kunna meddela vilken församling en person som är medlem i Svenska kyrkan är bosatt i genom den koppling av personer till församlingar som vi beskriver i avsnitt 9.5.4. Det ska naturligtvis gälla även personer som är folkbokförda i kommun eller under rubriken utan känt hemvist. Svenska kyrkan har emellertid inga uppgifter om folkbokförda personer som inte är medlemmar i kyrkan. Det är



därför inte möjligt för Svenska kyrkan att lämna information om i vilken församling en icke medlem är folkbokförd. Frågan är då hur Skatteverket ska få information om inom vilken församlings område som personer som inte är medlemmar i Svenska kyrkan är folkbokförda. Eftersom kyrkan inte har någon information om dessa personer måste kyrkan informera Skatteverket om vilken församling en viss belägenhetsadress eller fastighet ligger i. Som framgår av avsnitt 9.5.4 kan en enskild kopplas till en församling via belägenhetsadressen eller fastighetsbeteckningen.

Svenska kyrkan måste således informera Skatteverket om i vilken församling en viss belägenhetsadress eller fastighet, beroende på vilken lösning som väljs, ligger. Som framgår ovan anser vi att det mesta talar för att en lösning som bygger på belägenhetsadressen är enklare och billigare att administrera. Ska Svenska kyrkan informera om vilka fastigheter som ligger i en viss församling innebär det att kyrkan måste ha tillgång till hela Sveriges fastighetsindelning och att denna hela tiden är ajourförd, det vill säga en kopia av hela Lantmäteriets fastighetsregister. Inför att de nya rutinerna ska börja tillämpas bör Skatteverket, med hjälp av Svenska kyrkan, spara uppgifter om i vilken församling en belägenhetsadress eller fastighet ligger utifrån de uppgifter som Skatteverket har i dag. Därefter måste Svenska kyrkan i god tid informera Skatteverket, i den form parterna kommer överens, om alla ändringar som görs i församlingsindelningen genom att informera om ny församlingstillhörighet för belägenhetsadress alternativt fastighet.

Uppgiften om själva begravningsavgiften kan – liksom i dag – lämnas av Svenska kyrkan till Skatteverket per församling. Skatteverket kan vidare med hjälp av de uppgifter vi nämner ovan betala ut rätt belopp till respektive begravningshuvudman. Det innebär också att Skatteverket inom beskattningsverksamheten – till skillnad mot i dag – måste föra uppgift om fastighet, om alternativet att låta församlingsgränserna följa fastighetsgränserna väljs, på individnivå för att kunna koppla rätt församling till personen. Uppgift om belägenhetsadress finns redan i beskattningsverksamheten.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna utredning närmare utreda hur och exakt vilken information som ska lämnas från Svenska kyrkan till Skatteverket för att uppbörderna av avgifterna ska fungera. Vi har ovan föreslagit att vilka principer som ska gälla för församlingsindelningen, och därmed för kopplingen av en person till en församling, måste arbetas fram i samråd mellan

Svenska kyrkan, Lantmäteriet och Skatteverket. Frågan om vilken information som behövs för att uppbörden ska fungera hänger starkt ihop med det arbetet och även denna fråga måste utredas i samråd mellan dessa parter. Som ovan nämnts rör det sig om betydande belopp för kyrkan och det är därför väsentligt att systemet fungerar. Vi föreslår därför att de får ett sådant uppdrag. Uppdragets närmare utformning kan komma att påverkas av vad Begravningsutredningen föreslår. Om begravningsavgiften i framtiden kommer att bli mer enhetlig för flera församlingar, exempelvis inom en kommun underlättas uttaget av begravningsavgiften betydligt. För utbetalningen av avgifterna till respektive begravningshuvudman måste dock fortfarande individen kunna kopplas till rätt församling.

Ett annat alternativ än det vi beskriver ovan är att låta begravningshuvudmännen, det vill säga församlingar och samfälligheter, registrera uppgifter om personer som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Det skulle innebära att det blir möjligt för Svenska kyrkan att informera Skatteverket om begravningsavgift på individnivå. Alternativet innebär att Skatteverket inte behöver få uppgift om församling och att, jämfört med förra alternativet, ett ännu större ansvar läggs på kyrkan när det gäller hanteringen av begravningsavgiften och de ändringar i rutiner som behövs.

Vi bedömer – mot bakgrund av att begravningsverksamheten är en statlig angelägenhet – att det inte är rimligt att en så stor del av ansvaret läggs på begravningshuvudmännen. En annan konsekvens av detta alternativ är att Skatteverket måste hämta in uppgifter om begravningsavgift från samtliga begravningshuvudmän. Det framstår som orimligt att belasta såväl Skatteverket som begravningshuvudmännen med denna administration. En variant av detta alternativ är att låta Svenska kyrkan centralt på uppdrag av begravningshuvudmännen registrera uppgifter om personer som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Vi är emellertid tveksamma till att ett trossamfund registrerar uppgifter om personer som inte är medlemmar i samfundet. Detta alternativ är därför enligt vår mening inte genomförbart.

För personer som är folkbokförda på fastighet kan, som ovan beskrivits, skyldigheten att betala begravningsavgift, liksom i dag, kopplas till den församling som de är folkbokförda inom. Det gäller både för personer som är medlemmar och personer som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Några författningsändringar behövs därför inte i denna del. Personer som i dag är folkbokförda

endast i församling kommer dock med vårt förslag i framtiden folkbokföras endast i kommun. Det torde vara endast ett begränsat antal personer som är folkbokförda i kommun eller som saknar känt hemvist som betalar begravningsavgift. I de fall det förekommer måste det dock finnas en lösning. Vi har ovan föreslagit att den som är folkbokförd i kommun eller under rubriken utan känt hemvist ska, om det inte är en kommun som är huvudman för begravningsverksamheten, beredas gravplats på en allmän begravningsplats i den församling där fastigheten han eller hon senast var folkbokförd på ligger. Med en sådan lösning är det naturligt att avgiften ska betalas till samma huvudman. Vi föreslår därför att den som är folkbokförd i kommun eller under rubriken utan känt hemvist ska betala begravningsavgiften till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige senast var folkbokförd.

### Kyrkoavgiften

En utgångspunkt bör vara att rutinerna för begravningsavgift och kyrkoavgift är gemensamma. Det bör underlätta såväl Skatteverkets som Svenska kyrkans administration. Kyrkoavgiften kan enligt vår bedömning hanteras på samma sätt som begravningsavgiften.

Eftersom Svenska kyrkan har information om samtliga sina medlemmar är det också möjligt för kyrkan att lämna information om vilken avgift varje individ ska betala.

#### 9.5.10 Andra verksamheter som använder Svenska kyrkans församlingsindelning

**Bedömning:** Hur verksamheter som i dag på olika sätt tar sin utgångspunkt i Svenska kyrkans församlingar ska hanteras i framtiden bör utredas i särskild ordning.

Vi bedömer att våra förslag innebär att nya rutiner behöver tas fram inom valverksamheten för att koppla personer som är folkbokförda i kommun eller som saknar känt hemvist till ett visst valdistrikt. Några författningsändringar bör inte vara nödvändiga.

När det gäller domsagoindelningen, klassificering av markområden och avgränsning av indikeringszoner är en möjlighet att utgå från distrikten i stället för från Svenska kyrkans församlingar. Det

skulle dessutom innebära en större stabilitet i indelningen i och med att distrikten inte ska ändras annat än i mycket begränsad utsträckning.

Såvitt vi kan bedöma används församlingsindelningen i mycket begränsad omfattning i den officiella statistiken, se *bilaga 4*. Det bör inte innebära några större olägenheter att övergå till distrikt eller någon annan indelning för presentation av statistik.

Även i andra sammanhang används församlingsindelningen, exempelvis i Försäkringskassans indelning i lokala försäkringscenter. Även i dessa sammanhang torde det vara möjligt att i stället utgå från distrikten.

Dessa frågor bör utredas i särskild ordning.

## 10 Rätt folkbokföringsort

I detta kapitel avser de paragrafhänvisningar som finns folkbokföringslagen, om inget annat anges.

### 10.1 Gällande bestämmelser

#### 10.1.1 Huvudregeln – dygnsvilan, 7 §

Utgångspunkten när det gäller rätt folkbokföringsort är att en person ska folkbokföras på den fastighet och i den territoriella församling där han eller hon är att anse som bosatt (6 § första stycket). Vidare ska personer som bor i en fastighet med mer än en bostad folkbokföras också på lägenhet (6 § andra stycket). Huvudregeln är att en person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar sin dygnsvila (7 § första stycket första meningen). När byte av bostad har skett är det där han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila som personen i fråga ska anses bosatt.

#### Regelmässighet

Det är var en person *regelmässigt* tillbringar sin dygnsvila som ska ligga till grund för bedömningen av var han eller hon är bosatt. En person anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en sådan fastighet där han eller hon *under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan*, eller i samma omfattning men med annan förläggning i tiden. Alltså: om personen under den normala livsföringen tillbringar minst en sjundedel av dygnsvilan på ett ställe, så är det att anse som regelmässigt tillbringande av dygnsvilan.

## Normal livsföring

Med normal livsföring avses att det är dygnsvilan under de för personen normala förhållandena som ska ligga till grund för bedömningen. Till den normala livsföringen räknas inte exempelvis semestervistelser, tjänsteresor eller vistelser som föranleds av tillfällig sjukdom eller konvalescens.<sup>1</sup> I förarbetena till folkbokföringslagen poängteras att det är den för den enskildes förhållanden normala livsföringen som avses.<sup>2</sup>

### 10.1.2 Dubbel bosättning

En del personer har mer än en fastighet som de regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på. I dessa fall måste det finnas regler som pekar ut på vilken av dessa fastigheter personen i fråga ska vara folkbokförd.

Enligt nuvarande regler räknas det som dubbel bosättning om det finns mer än en fastighet på vilken minst en sjundedel av dygnsvilan tillbringas. Om en person har dubbel bosättning ska denne anses bosatt på den fastighet där han eller hon sammanlever med sin familj eller med hänsyn till övriga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist (7 § första stycket andra meningen). Enligt praxis ska denna bestämmelse förstås så att man i första hand utreder om personen i fråga har familj. Finns det familj anses personen bosatt tillsammans med familjen. Först i de fall personen i fråga inte har någon familj blir "övriga omständigheter" tillämpliga.

## Familj

Med familj avses i folkbokföringslagen make, maka, sambo samt hemmavarande barn. Detta innebär att familjebegreppet utgår från den vuxnes perspektiv; det är endast en vuxen som kan ha familj. Ett barn, eller i vart fall ett barn som inte är gift eller sambo eller har ett eget barn, har alltså enligt denna definition inte någon familj, eftersom "förälder" inte finns med i uppräknningen.

Utgångspunkten i den nuvarande folkbokföringslagen har varit att man har velat hålla ihop familjen i folkbokföringen, även om en

---

<sup>1</sup> SOU 1990:50 s. 115.

<sup>2</sup> Prop. 1990/91:153 s. 133.

familjemedlem av något skäl delvis tillbringar sin dygnsvila på annan plats.

De regler beträffande dubbel bosättning som gällde innan nuvarande folkbokföringslagen trädde i kraft var annorlunda konstruerade, men hade i praktiken i stort sett samma innebörd. Den som tillbringade dygnsvilan på flera fastigheter ansågs bosatt på den fastighet där han eller hon med hänsyn till sin tjänst eller verksamhet och övriga omständigheter fick anses ha sitt egentliga hemvist. Hur ofta en person skulle övernatta på en viss plats för att detta skulle anses ske regelmässigt var inte klarlagt i praxis.

Utifrån denna huvudregel fanns ett undantag avseende personer som hade familj. Enligt denna bestämmelse skulle den som på grund av sina arbetsförhållanden tillbringade dygnsvilan på annan fastighet än den där hans eller hennes familj var bosatt anses bosatt hos familjen, om han eller hon regelbundet besökte den när tillfälligt hinder inte mötte. Enligt fast praxis krävdes att besöken skedde minst var fjortonde dag, men det fanns inget krav på övernattnings vid dessa besök. Det fanns också praxis som sa att detta undantag inte skulle tillämpas i de fall då båda makarna hade arbete och det kunde antas att det var båda makarnas arbetsförhållanden som bidragit till den skilda bosättningen. Vad som avses med detta är troligen exempelvis att den ene maken hade arbete på annan ort och veckopendlade dit, och den andre maken hade arbete på hemorten och därför inte var beredd att flytta med till den andre makens arbetsort. Det var i Regeringsrättens praxis inte fastslaget vad som avsågs med begreppet familj, men bestämmelsen tillämpades huvudsakligen endast på äkta make eller på en bortavarande förälder i förhållande till ett barn. Med tiden kom praxis att svänga så att man tog mer och mer hänsyn till var familjen var bosatt.<sup>3</sup>

I samband med den nuvarande folkbokföringslagens tillkomst övervägdes om familjen i större utsträckning än tidigare borde folkbokföras på samma ställe eller om en persons faktiska vistelse och arbetsförhållanden borde tillmätas störst betydelse. Man fann att familjen så långt möjligt skulle hållas samman i folkbokföringen även om en familjemedlem en stor del av tiden vistades på annan plats. En förutsättning var dock inte bara att familjen hade en gemensam bostad utan också att familjen verkligen levde tillsammans och att vistelsen i familjebostaden var av viss omfattning.<sup>4</sup> Därför skulle krävas att dygnsvilan tillbringades hos

<sup>3</sup> SOU 1990:50 s. 55 f.

<sup>4</sup> Prop. 1990/91:153 s. 96.

familjen åtminstone någon gång i veckan. Begreppet familj utökades också, även om man fann att det inte var lämpligt att ta in en definition i lagen. Med familj skulle avses inte bara makar utan också både heterosexuella och homosexuella sambor, samt barn.

I samband med lagens införande undersöktes hur några olika centrala regelverk skulle påverkas av om personer med dubbel bosättning folkbokfördes tillsammans med sin familj eller på arbetsorten. Som exempel på centrala regelverk kan den kommunala beskattningen samt rösträtten och valbarheten nämnas. Det konstaterades då att om familjen, enligt ett traditionellt synsätt, skulle ses som en enhet var det naturligaste att en familjemedlem betalar kommunalskatt där familjen vistades, eftersom det var denna kommun som hade de största utgifterna för familjen. Med ett mer individuellt perspektiv blev det naturligt att var och en betalade skatt i den kommun där han eller hon vistades mest och därmed för egen del utnyttjade den kommunala servicen. Beträffande valbarhet konstaterades att politiskt arbete som ledde till att man blev vald till ett uppdrag hade sin bas i lokalt politiskt arbete. Å ena sidan har man mest tid att ägna åt politiskt arbete på den ort där man vistas den största delen av tiden. Å andra sidan torde de flesta ha störst intresse av att engagera sig politiskt på den ort där ens familj vistas.

Man fann slutligen att huvudregeln skulle vara att en person skulle vara folkbokförd där han eller hon under sin normala livsföring till övervägande del tillbringade sin dygnsvila. Men att tillämpa endast denna regel i alla fall torde ha svårt att vinna gehör hos allmänheten. Den skulle leda till att många familjer skulle delas i folkbokföringen och eftersom folkbokföringen ligger till grund för beslut inom många samhällsområden skulle resultatet inte framstå som rimligt för den enskilde. Man konstaterade också att eftersom det är vissa kommuner i landet som har fler arbetspendlare än andra skulle en sådan tillämpning leda till en snedfördelning av resurser kommunerna emellan. Således var det vid dubbel bosättning motiverat att hålla samman familjen i största möjliga utsträckning.



## Övriga omständigheter

En person som saknar familj i den betydelse som folkbokföringslagen givit begreppet ska anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon med hänsyn till övriga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist (7 § första stycket andra meningen). I förarbetena till folkbokföringslagen nämns att de övriga omständigheterna i första hand är arbetsplatsens belägenhet och bostädernas beskaffenhet.<sup>5</sup> Med beskaffenhet avses främst bostadens storlek, utrustning och upplåtelseform.<sup>6</sup> Det har inte varit avsikten att ändra den tidigare praxisen avseende begreppet ”övriga omständigheter”.<sup>7</sup>

Vad som ytterligare avses med begreppet ”övriga omständigheter” har utvecklats i praxis. Begreppet aktualiseras inte bara vid fråga om vilken som är den rätta folkbokföringsorten inom landet, utan också vid fråga om en person över huvud taget ska vara folkbokförd, eller om personen ska anses vara bosatt utomlands.

Ur den praxis som har vuxit fram kan nämnas följande rättsfall.

En ensamstående man bodde i Nacka där han hade en lägenhet. Han hade under omkring två och ett halvt år en anställning som tingsnotarie i Katrineholm, där han hade en lägenhet. I Nacka hade han kommunala förtroendeuppdrag och där vistades han fredag – måndag och ytterligare någon veckodag samt andra helger och ledigheter. I Nacka hade han även sina släktingar och vänner samt alla fritidsaktiviteter och han hade för avsikt att återvända dit efter avslutad tingstjänstgöring. Domstolen fann att utredningen visade att mannen under notariatjänstgöringen bibehållit en så stark anknytning till sitt hemvist i Nacka att detta alltjämt måste anses som hans egentliga hemvist.<sup>8</sup>

En ensamstående kvinna som var blind sedan födelsen bodde omkring 55 procent av tiden i en lägenhet, tillsammans med sin mor, och ungefär 35 procent av tiden i en mindre lägenhet på en annan ort, där hon hade sitt arbete. Avstående mellan de två orterna var i och för sig normalt pendelavstånd, men hon hade på grund av sitt handikapp ett behov av en bostad på arbetsorten för de dagar när hon på grund av sitt arbetes oregelbundna tider hade svårt att förbeställa färdtjänst för att komma hem. Regeringsrätten konstaterade att även med beaktande av att kvinnan på grund av sitt

<sup>5</sup> SOU 1990:50 s. 115.

<sup>6</sup> Skatteverkets folkbokföringshandbok, avsnitt 17.3, s. 10.

<sup>7</sup> Prop. 1990/91:153 s. 96.

<sup>8</sup> RÅ 1986 ref. 68.

funktionshinder var beroende av hjälp från sin mor måste avgörande vikt fästas vid att hon hade en fast anställning. Hon fick därför anses ha sitt egentliga hemvist på arbetsorten.<sup>9</sup>

Ett annat rättsfall rörde en ensamstående kvinna som under två år hade anställning som tingsnotarie i Linköping, där hon vistades i veckorna. På helger vistades hon i Stockholm, där hon hade föräldrar, släktingar och vänner. Hon hade för avsikt att söka arbete i Stockholm efter avslutad notarieutbildning. Regeringsrätten fann att de omständigheter kvinnan hade anfört för att vara folkbokförd i Stockholm inte var av sådan art att hon skulle anses ha sitt egentliga hemvist i Stockholm under den aktuella tiden. Hon skulle därför vara folkbokförd på arbetsorten, i Linköping.<sup>10</sup>

Ytterligare ett rättsfall rör en ensamstående kvinna med ett nybyggt mindre hus i Kungsbacka och en enrumslägenhet utan ugn och frys i Göteborg där hon också hade sitt arbete. Regeringsrätten konstaterade att det förhållande att hon hade sitt arbete i Göteborg talade för att hon skulle vara folkbokförd där. Lägenheten där var dock inte utrustad för stadigvarande boende utan endast för tillfälliga övernattningar. Kvinnan hade uppgett att hon till övervägande del tillbringade sin dygnsvila i Kungsbacka och att hon köpte och lät bebygga fastigheten där med tanke på att hon skulle bo där när hon några år senare blev pensionerad och att hon då skulle göra sig av med övernattningslägenheten. Rätten fann vid en samlad bedömning av omständigheterna i målet att kvinnan fick anses ha sitt egentliga hemvist på fastigheten i Kungsbacka.<sup>11</sup>

### 10.1.3 Växlande vistelseort, 12 §

Den som inte regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på någon viss fastighet eller regelmässigt tillbringar dygnsvilan endast på en fastighet där han eller hon med tillämpning av bestämmelsen i 10 § (se nedan) inte ska anses bosatt, anses bosatt på den fastighet till vilken han eller hon med hänsyn till sina familje- och arbetsförhållanden och övriga omständigheter kan anses ha sin starkaste anknytning.

---

<sup>9</sup> RÅ 2000 not 108.

<sup>10</sup> RÅ 2000 not 109.

<sup>11</sup> RÅ 2000 not 110.

Bestämmelsen är avsedd som en komplettering till huvudregeln att en person ska anses bosatt där han eller hon tillbringar sin huvudsakliga dygnsvila.

Det finns vissa personer, även om gruppen är liten, som har oregelbundna levnadsförhållanden och som inte har regelmässig dygnsvila på någon fastighet och det är för denna grupp som aktuell bestämmelse är avsedd. För dessa personer är det familje- och arbetsförhållanden och övriga omständigheter som får styra.

Enligt de regler som gällde före folkbokföringslagens ikraftträdande var bestämmelsen reserverad för personer som på grund av sina arbetsförhållanden inte kunde tillbringa sin dygnsvila på en bestämd fastighet. Som exempel på sådana yrkesgrupper nämndes sjömän, handelsresande och resemonter. Det konstaterades dock att även dessa yrkesgrupper med tiden kommit att normalt ha möjlighet att tillbringa sin dygnsvila i så stor utsträckning på en viss fastighet att de kan anses bosatta där enligt huvudregeln.<sup>12</sup>

I dag finns knappt några yrkesgrupper som har så kringresande arbeten att de därför inte kan tillbringa sin dygnsvila på en och samma fastighet åtminstone en sjundedel av tiden. Användningsområdet, i dag, för denna bestämmelse är nästan bara för sådana personer som inte vill uppge var de vistas. Om Skatteverket vid sin utredning då kan finna någon sorts koppling till en viss fastighet, exempelvis att personen har sin post ställd dit, kan personen med stöd av aktuell bestämmelse folkbokföras där. Om inte denna bestämmelse fanns skulle personen bli folkbokförd i församling.

#### 10.1.4 Saknar fast bostad, 13 §, och utan känt hemvist

Kan en persons bosättning med tillämpning av bestämmelserna i 7–12 §§ hänföras till en församling men inte till viss fastighet inom denna ska han eller hon anses bosatt i församlingen (13 §).

Bestämmelsen avser den situationen att en person tillbringar sin dygnsvila i en viss församling, men ändå inte har en bostad på en viss fastighet. Det kan exempelvis vara fråga om en person som bor i en husvagn som stadigvarande står uppställd på ett visst område men inte på en viss fastighet.<sup>13</sup> Även den som bor i ett äldreboende och inte har behållit den tidigare bostaden får folkbokföras i den församling han eller hon var eller borde ha varit folkbokförd före flytten till äldreboendet. Se vidare 15 § angående detta,

<sup>12</sup> SOU 1990:50 s. 57.

<sup>13</sup> Prop. 1990/91:153 s. 136.

avsnitt 10.1.9. Likaså kan personer som är utsända utomlands i statens tjänst vara folkbokförda i församling (14 §). Även personer som beviljats kvarskrivning är folkbokförda i församling (16 §).

De som folkbokförs i församling följer huvudregeln, de folkbokförs där de är bosatta, men deras folkbokföringsort består endast av församling och inte dessutom av fastighet och lägenhet, som ingår i definitionen som huvudregel.

För personer som är folkbokförda i församling finns ingen bostadsadress registrerad. Normalt bör dock en särskild postadress registreras.<sup>14</sup>

Den person vars vistelse är helt okänd folkbokförs utan känt hemvist. Detta är dock inte reglerat i folkbokföringslagen. I den tidigare folkbokföringslagen fanns en bestämmelse om detta, 27 §. Där slogs fast att den som saknar känt hemvist bokförs under rubrik utan känt hemvist. Av förarbetena till den nuvarande folkbokföringslagen kan man konstatera att lagstiftarens mening inte var att göra några större materiella ändringar i de tidigare reglerna. Av detta kan man dra slutsatsen att de tidigare gällande reglerna om folkbokföring utan känt hemvist i allt väsentligt ska tillämpas på samma sätt i dag, även om någon bestämmelse inte längre finns i lagen.<sup>15</sup> Bestämmelsen finns i stället i 4 § folkbokföringsförordningen.

Att en person folkbokförs ”under rubriken utan känt hemvist” innebär att det i folkbokföringsdatabasen för varje kommun finns en fiktiv fastighet, en så kallad rubrikfastighet, på vilken personer som inte ska folkbokföras på en verklig fastighet folkbokförs. Att en sådan fiktiv fastighet används har betydelse bland annat vid behandling av uppgifter för statistiska ändamål. SCB läser in fastighetsbeteckningarna och uppgifter om personer utan känt hemvist kan på detta sätt kan särskiljas från uppgifter om dem som är folkbokförda på en verklig fastighet.

Någon bestämmelse om under vilka förutsättningar en person ska folkbokföras utan känt hemvist finns inte. Om en person inte längre kan nås med post under den registrerade adressen bör, enligt Skatteverkets praxis, den särskilda postadressen tas bort och personen folkbokföras utan känt hemvist.<sup>16</sup>

Personer som myndigheterna inte har någon kännedom om och som därför folkbokförs utan känt hemvist kan vara sådana som har

---

<sup>14</sup> Skatteverkets folkbokföringshandbok, avsnitt 17, s. 16.

<sup>15</sup> Skatteverkets PM *Okänd bosättning*, version 1, 2009-02-02, s. 6.

<sup>16</sup> Skatteverkets folkbokföringshandbok, avsnitt 17, s. 16.

flyttat utomlands utan att ha anmält det, personer som har avlidit i utlandet eller i Sverige utan att återfinnas och personer som finns kvar i Sverige, men som medvetet håller sig undan myndigheternas verksamheter.

Personer utan känt hemvist kan också bestå av personer vars bosättning inte går att knyta till en viss församling men som exempelvis sociala myndigheter eller polis har kännedom om. Det gäller hemlösa personer.

### 10.1.5 Tillfällig vistelse av allmänna skäl, 8 och 9 §§

En person som under en på förhand bestämd tid av högst sex månader regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet än den där han eller hon har sitt egentliga hemvist ska, enligt 8 §, fortsätta vara folkbokförd där det egentliga hemvistet är; den tillfälliga vistelsen påverkar alltså inte folkbokföringen.

Enligt ett undantag till denna bestämmelse kan den som lever tillsammans med sin familj tillfälligt vistas på annat ställe under en på förhand bestämd tid som kan överstiga sex månader utan att folkbokföringen ska ändras, 9 §.

Innan den nu gällande folkbokföringslagen trädde i kraft skulle ett tillfälligt arbete på annan plats inte ändra hemvistet och praxis var att ett tidsbestämt arbete ansågs vara tillfälligt även om det var långvarigt, exempelvis tre till fyra år.<sup>17</sup> Regeln ansågs även vara tillämplig på familjemedlemmar som följde med till den tillfälliga arbetsorten. Under den tid det tillfälliga arbetet pågick var alltså folkbokföringen för arbetstagaren och för eventuellt medföljande familj inaktuell för många ändamål, det vill säga den utvisade inte de faktiska förhållandena.

När folkbokföringslagen infördes begränsade man det därför så att det endast var vistelser upp till sex månader som ansågs tillfälliga. Man menade att den tidigare gällande ordningen inte kunde anses uppfylla de grundläggande krav som bör ställas på en modern folkbokföring och att folkbokföringen är bättre från användningssynpunkt ju närmare den återspeglar befolkningens faktiska vistelse vid varje tidpunkt.<sup>18</sup>

När folkbokföringslagen infördes diskuterades också om rätten till fortsatt folkbokföring vid tillfällig vistelse skulle gälla endast vid arbete på annan ort, eller om den skulle gälla oavsett anledning till

<sup>17</sup> SOU 1990:50 *Ny folkbokföringslag* s. 80.

<sup>18</sup> SOU 1990:50 *Ny folkbokföringslag* s. 80.

den tillfälliga vistelsen. Man fann att om man ser till folkbokföringens grundläggande funktioner fanns det inte någon anledning att göra någon skillnad beroende på orsaken till den tillfälliga vistelsen.<sup>19</sup>

En undantagsbestämmelse infördes dock för personer som hade make eller sambo som bodde kvar i den ordinarie bostaden. Det skäl som anfördes för denna bestämmelse var att en familj så långt möjligt bör hållas samman i folkbokföringen.<sup>20</sup>

### 10.1.6 Tillfällig vistelse på grund av vissa uppdrag, 10 §

#### Vistelser som *enbart* föranleds av vissa förhållanden leder inte till ändrad bosättning

En vistelse anses, enligt 10 § första stycket, inte leda till ändrad bosättning om den föranleds enbart av

1. uppdrag som riksdagsledamot,
2. uppdrag som statsråd,
3. förordnande till ledamot i kommitté eller kommission, befattning som politiskt tillsatt tjänsteman eller uppdrag att biträda som politiskt sakkunnig i statsdepartement eller särskilt uppdrag av riksdagen,
4. tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,
5. vård vid en institution för sjukvård, vård av unga, kriminalvård eller vård av missbrukare.

De särskilda undantagsreglerna för statsråd och kommittéledamöter med flera kom, enligt 1983 års folkbokföringskommitté och Skatteutskottet, till för att dessa personer inte skulle förlora valbarheten till riksdagen i sin gamla valkrets.<sup>21</sup>

Undantagsbestämmelser av detta slag infördes första gången i 3 § 6 mom. förordningen (1894:61) angående mantalsskrivning där det angavs att den som på grund av uppdrag lämnat av riksdagen uppehöll sig på annan ort inte skulle mantalsskrivas där. Den bestämmelsen kompletterade en allmän bestämmelse som innebar att den som för arbete eller uppdrag av tillfällig beskaffenhet uppehöll sig på annan ort inte skulle mantalsskrivas där. Skälet till den särskilda bestämmelsen om mantalsskrivning av personer som hade uppdrag från riksdagen var att riksdagen då nyligen beslutat

<sup>19</sup> SOU 1990:50 *Ny folkbokföringslag* s. 81.

<sup>20</sup> Prop. 1990/91:153 s. 97.

<sup>21</sup> Se SOU 1990:50 s. 84 och bet. 1990/91:SkU28 s. 105.

att vissa av de uppdrag som riksdagen lämnade skulle kunna avse en så lång tidsrymd som tre år. För att det inte skulle uppstå någon tvekan om uppdraget skulle omfattas av bestämmelsen om arbete eller uppdrag av tillfällig beskaffenhet borde, enligt sammansatta bevillnings- och lagutskottet, en särskild bestämmelse om personer som fått uppdrag av riksdagen införas. I kammaren yrkades att motsvarande skulle gälla vid uppdrag av regeringen men den ändringen ansågs obehövlig eftersom sådana uppdrag, om de vore av tillfällig beskaffenhet, innefattades av den allmänna bestämmelsen.<sup>22</sup>

Motsvarande bestämmelser infördes för kyrkobokföringens del genom 1910 års förordning (1910:144) angående kyrkoböckers förande. Bestämmelsen har härefter överförts och utökats med ytterligare grupper i senare folkbokföringsförfattningar. Ledamöter av statsrådet infördes i 1915 års förordning (1915:476) angående kyrkoböckers förande och ledamot i kommitté eller kommission eller uppdrag såsom sakkunnig inom statsdepartement i 1946 års folkbokföringsförordning. Några ändringar gjordes inte i 1967 års folkbokföringsförordning.

Såväl 1983 års folkbokföringskommitté som regeringen föreslog att de särskilda bestämmelserna om folkbokföring av dessa personer skulle tas bort. Däremot föreslog de att det skulle införas särskilda bestämmelser med motsvarande innehåll för riksdagsledamöter.<sup>23</sup> Eftersom det så kallade bostadsbandet, det vill säga regeln att man bara kan bli vald till riksdagen i den valkrets där man är folkbokförd, sedermera tagits bort menade 1983 års folkbokföringskommitté att undantaget för statsråd inte längre fyllde någon funktion och kunde tas bort.<sup>24</sup> Regeringen gjorde samma bedömning i sin behandling av förslagen i betänkandet. I riksdagsbehandlingen yrkades i en motion att undantaget för statsråd skulle behållas. Den motivering som framfördes var att, även om bostadsbandet var avskaffat, rent praktiska skäl borde tala för att undantaget skulle behållas.<sup>25</sup> Skatteutskottet föreslog därvid att undantaget åter skulle föras in och kompletteras med riksdagsledamöter och så beslutades i riksdagen. Konstitutionsutskottet hade i yttrande till Skatteutskottet anfört att det inte kunde bortses från att dessa personer ofta hade kommunala uppdrag på hemorten och skulle kunna komma att mista dessa på grund av mer eller

<sup>22</sup> Se NJA II 1894 s. 35.

<sup>23</sup> Se SOU 1990:50 s. 85 och prop. 1990/91:153 s. 100.

<sup>24</sup> SOU 1990:50 s. 84.

<sup>25</sup> Motion till riksdagen 1990/91:Sk69.

mindre tillfälliga uppdrag i Regeringskansliet eller i exempelvis kommittéväsendet. Också i dessa fall var det enligt Konstitutionsutskottet från demokratisynpunkt viktigt att rekryteringen till de politiska uppdragen inte försvårades av folkbokföringsskäl.<sup>26</sup> Undantaget avseende riksdagsledamöter tillkom med motiveringen att det var fråga om en tillfällig vistelse som normalt inte medför ändrad bosättning och inte heller bör göra det i framtiden. Vistelsen bedömdes vara av så speciell karaktär att den inte borde leda till ändrad bosättning.<sup>27</sup>

Liknande bestämmelser finns alltså även i 1991 års folkbokföringslag, där uppdrag i statsdepartement numera preciseras som uppdrag som politiskt tillsatt tjänstemän eller politiskt sakkunnig.

Avseende tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt var motiveringen till undantaget att sådan tjänstgöring åläggs med stöd av tvångslag. Det torde därmed inte stämma överens med det allmänna rättsmedvetandet att en person anses bosatt där han eller hon placerats med tvång.<sup>28</sup>

Undantaget i femte punkten tillkom av samma skäl. Man menade att sådan vård som det är fråga om ofta sker tvångsvis. Även om vården sker frivilligt har den enskilde ofta inte möjlighet att välja var vården ska erhållas. Det ansågs därför inte att en person ska anses bosatt där han eller hon placerats med tvång.<sup>29</sup>

### **Vistelser som föranleds av vissa förhållanden leder inte till ändrad bosättning om personen har en bostad**

Undantaget i 10 § första stycket är tillämpligt endast i de fall den ändrade bosättningen föranleds *enbart* av de nämnda förhållandena, exempelvis att vara riksdagsledamot. Man fann dock ganska snart efter folkbokföringslagens ikraftträdande att det även fanns situationer i vilka en person flyttade och stannade kvar på grund av exempelvis ett uppdrag som riksdagsledamot, men inte enbart på grund av detta uppdrag, utan också för att familjen flyttade med och etablerade sig på den nya orten eller att riksdagsledamoten bildade familj på den nya orten. Även i dessa fall var det önskvärt att riksdagsledamoten kunde vara fortsatt folkbokförd på den tidigare orten, i vart fall om någon sorts koppling till denna ort

<sup>26</sup> Se bet. 1990/91:SkU28 s. 106.

<sup>27</sup> SOU 1990:50 s. 81 och s. 115.

<sup>28</sup> Prop. 1990/91:153 s. 100.

<sup>29</sup> Prop. 1990/91:153 s. 102.



fortfarande fanns. I den promemoria som upprättades inom Finansdepartementet med anledning av denna fråga föreslogs att det skulle krävas att personen i fråga hade ”en inte oväsentlig anknytning till annan fastighet”.<sup>30</sup> Med det avsågs sammanfattningsvis att det skulle vara en bostad, som inte var en fritidsbostad eller övernattningslägenhet och som inte var uthyrd. Ett sådant krav på samband ansågs dock av remissinstanserna som alltför svårtillämpat och man befarade att det skulle leda till svåra gränsdragningsfrågor. Man valde därför att uppställa endast ett krav att personen i fråga skulle ha anknytning till en annan fastighet genom att disponera en bostad där.

I vissa fall kunde det också vara svårt att utreda om en flyttning gjorts enbart på grund av ett visst uppdrag; flyttningen kan ha föranletts exempelvis av att även maken fått ett arbete på orten. Regeringen konstaterade att det behövdes ytterligare en bestämmelse.<sup>31</sup>

I 10 § andra stycket finns därför sedan den 1 januari 1995 en tillägsbestämmelse om att en vistelse som föranleds av, men inte enbart av, något av de ovan nämnda förhållandena anses inte heller leda till ändrad bosättning. Villkoret härför är att personen har anknytning till en annan fastighet genom att disponera en bostad på den tidigare orten. Bestämmelsen gäller endast för den enskilde personligen, dennes familj folkbokförs enligt vanliga bestämmelser. När bestämmelser om familjeanknytning aktualiseras är det riksdagsledamotens faktiska vistelse som ska anses vara den anknytning som ska tillämpas.

I lagstiftningsarbetet konstaterades att den föreslagna bestämmelsen kunde medföra problem för den person som tillsammans med sin familj flyttar och *vill* vara folkbokförd tillsammans med familjen på den nya orten. Man införde därför också en möjlighet för den enskilde i dessa fall att kunna ansöka om att bli folkbokförd på den ort där familjen var bosatt och där han eller hon enligt huvudregeln i 7 § skulle anses vara bosatt.

---

<sup>30</sup> Några folkbokföringsfrågor, promemoria inom Finansdepartementet, 1994-07-01, dnr 2351/94, s. 11 ff.

<sup>31</sup> Prop. 1994/95:94 s. 8 ff.

### Vistelse i statsministerns tjänstebostad

Enligt 10 § tredje stycket anses en vistelse av statsministerns familjemedlemmar i statsministerns tjänstebostad inte leda till ändrad bosättning. På ansökan får dock Skatteverket besluta att en sådan person ska folkbokföras på den fastighet som inrymmer tjänstebostaden.

Statsministern omfattas av undantagsbestämmelsen i första stycket 2 och behöver därför inte ändra folkbokföring på grund av en flytt som uppdraget som statsminister innebär. Statsministerns familjemedlemmar däremot omfattas inte av nämnda bestämmelse, utan deras folkbokföring ändras i samband med flytten till tjänstebostaden.

Det så kallade Sagerska huset i Stockholm iordningsställdes i början av 1990-talet, bland annat genom att de nödvändiga säkerhetskraven avseende statsministerns person tillgodosågs. Avsikten var att huset skulle bli tjänstebostad åt statsministern.

Säkerhetsaspekterna kring statsministerämbetet gäller numera inte endast statsministern personligen utan även dennes familjemedlemmar. Det har därför ansetts att inte bara statsministern utan även dennes familj bör ha sitt boende i Sagerska huset. Denna icke självvalda flyttning till Sagerska huset för statsministern och dennes familj kan innebära personliga uppoffringar. För statsministern själv finns redan ett undantag beträffande folkbokföringen, men för den övriga familjen leder flyttningen enligt tidigare gällande regler till att de folkbokförs på Sagerska huset. Man fann därför att det var önskvärt med ett undantag som omfattade även statsministerns familj. Med tanke på att undantagets tillämpning av naturliga skäl kommer att gälla en synnerligen begränsad krets menade man att ett sådant undantag skulle få mycket små negativa effekter på folkbokföringssystemet som helhet.<sup>32</sup> Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juni 2007.

#### 10.1.7 Studerande barn, 11 §

Ett undantag finns för personer under 18 år som bedriver grundskole- eller gymnasiestudier på annan ort än den där han eller hon har sitt egentliga hemvist. Undantaget gäller även efter det att personen fyllt 18 år, så länge han eller hon genomgår grund- eller

---

<sup>32</sup> Utskottsbetänkandet 2006/07:SkU20.

gymnasieskola eller motsvarande utbildning. Dessa personer ska anses bosatta där de har sitt egentliga hemvist tillsammans med föräldrar eller andra anhöriga, trots att dygnsvilan på grund av skolgången tillbringas på en annan fastighet.

Före folkbokföringslagens ikraftträdande kunde detta undantag gälla alla studerande oavsett ålder. I samband med lagens tillkomst begränsades undantaget till omyndiga och sådana vuxna som föräldrarna fortfarande har försörjningsplikt för enligt 7 kap. 1 § andra stycket föräldrabalken.

Undantaget motiverades bland annat med skolförhållandena i glesbygden.<sup>33</sup> Att en elev som är bosatt i glesbygd är tvungen att vistas på annan ort för att genomgå normal skolgång bör inte medföra att han eller hon kan anses bosatt på studieorten.<sup>34</sup>

Nu aktuellt undantag är tillämpligt även på medföljande barn till personer som är utsända utomlands i statens tjänst och som för skolgång vistas i utlandet på annan ort än den där den utsände är stationerad, 14 § tredje stycket.

### 10.1.8 Utsända i svenska statens tjänst, 14 §

Huvudregeln beträffande personer som vistas utomlands är att den som kan antas regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad (20 § första stycket).

Personer som är utsända i statens tjänst ska dock tillsammans med sin medföljande familj vara fortsatt folkbokförda. 14 § första stycket säger inte uttryckligen att dessa personer inte ska avregistreras, men pekar ut var de under utlandstjänstgöringen ska vara folkbokförda. De ska vara folkbokförda på den fastighet och i den församling där de senast var eller borde ha varit folkbokförda eller, om ändrade förhållanden föranleder det, endast i församlingen. Den sista bisatsen avser framför allt det fall att den utsände inte längre har kvar den bostad i vilken han eller hon var folkbokförd före utlandstjänstgöringen.

Enligt andra stycket får den utsände efter ansökan folkbokföras på en fastighet där denne äger eller innehar fast egendom eller en bostad med bostadsrätt. Ursprungligen var regeln sådan att endast de som ägde fast egendom som var permanentbostad efter ansökan kunde folkbokföras där. Anledningen till detta var att möjliggöra

<sup>33</sup> SOU 1990:50 s. 82.

<sup>34</sup> Prop. 1990/91:153 s. 98.

för den utsände att få göra avdrag för räntor på i fastigheten nedlagt kapital vid den kommunala taxeringen. Numera är dock denna aspekt inte aktuell. Regeln kritiserades av utsända som under utlandsvistelsen skaffade sig bostadsrättslägenheter för att ha som bostad vid återkomsten och som ville vara folkbokförda där. När den nuvarande folkbokföringslagen trädde i kraft utvidgades undantaget till att omfatta även bostadsrättslägenheter.

Motivet till denna bestämmelse är att man ville möjliggöra för den utsände och dennes familj att ändra sin folkbokföringsort under en pågående utlandsvistelse. Anledningen till detta är att familjen kanske vill stå i kommunala köer i den kommun man avser att bo när man kommer tillbaka till landet, eller vill ha rösträtt eller vara valbar där. Det konstaterades samtidigt att det måste vara möjligt för myndigheten att konstatera anknytningen till bostaden, varför undantaget utvidgades till att gälla endast bostadsrätter.<sup>35</sup>

### 10.1.9 Personer som bor i äldreboenden, 15 §

Med äldreboende menas en sådan bostad för äldre människor som avses i 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453). Där sägs att kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

Före folkbokföringslagens ikraftträdande fanns ett undantag för personer som flyttade till servicehus för äldre med helinackordering (före detta ålderdomshem) i en annan församling än den där han eller hon var eller borde vara folkbokförd före flyttningen. Dessa personer hade rätt att välja om de ville vara folkbokförda i sin tidigare bostad, i servicehuset eller endast i den tidigare församlingen. Även i de fall servicehuset låg i samma församling som den tidigare bostaden fanns en möjlighet att välja att vara folkbokförd på en annan fastighet i församlingen. Undantaget gällde bara personer som var helinackorderade i kommunala servicehus mot en inkomstberoende avgift.<sup>36</sup>

När denna bestämmelse infördes på 1960-talet anfördes både ekonomiska och humanitära skäl. En vårdtagare från en kommun kunde tas emot vid ett boende i en annan kommun. Den senare kommunen skulle då enligt socialhjälpslagen slutligen få bära kostnaderna för vårdtagaren. Detta befarades kunna medföra

---

<sup>35</sup> SOU 1990:50 s. 66 och s. 83 f.

<sup>36</sup> Prop. 1990/91:153 s. 101.

svårigheter att bland annat få till stånd ålderdomshem gemensamma för flera kommuner. De humanitära skälen bestod i att det inte var tilltalande att äldre personer tvångsvis skulle slitas från samhörigheten med sin gamla hemförsamling, att vid jordfästning i den gamla hemförsamlingen kantor och kyrkovaktmästare inte var skyldiga att tjänstgöra utan särskild ersättning och så vidare. Åldringarna skulle dessutom mista sin rösträtt i sin tidigare hemkommun.<sup>37</sup>

När folkbokföringslagen infördes behölls detta undantag. Man menade att särskild hänsyn bör tas till att det rör sig om äldre personer som av flera skäl kan känna stark anknytning till den tidigare bosättningsorten och vill behålla den. Undantaget utvidgades till att gälla även dem som flyttar till kommunala servicehus för äldre eller privat drivna hem för äldre.<sup>38</sup>

### 10.1.10 Kvarskrivna, 16 §

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. Detta kallas kvarskrivning. Kvarskrivning kan ske endast efter ansökan från den enskilde. Kvarskrivning får även avse den utsatte personens medflyttande familj.

Denna bestämmelse är alltså, även den, ett undantag från huvudregeln att personer ska vara folkbokförda där de regelmässigt tillbringar sin dygnsvila.

Kvarskrivning redogörs för mer utförligt i avsnitt 12.2.2.

## 10.2 Statistik

### 10.2.1 Flyttningar

Antalet flyttningar över församlingsgränserna har ökat under de senaste hundra åren. År 1900 var det ungefär 380 000 flyttningar över en församlingsgräns, medan siffran 2007 uppgick till drygt 800 000 flyttningar. Under denna period har församlingsindelningen ändrats och många församlingar har slagits samman, varför

---

<sup>37</sup> Se prop. 1965:93 s. 6.

<sup>38</sup> Prop. 1990/91:153 s. 101.

siffrorna inte är fullt jämförbara, utan siffrorna borde snarare vara högre i dag om den äldre indelningen behållits.

Sedan 1990, ungefär då den nu gällande folkbokföringslagen trädde i kraft, har samtliga flyttningar, dock minst mellan fastigheter, ökat med 15 procent. Flyttningar över församlingsgränserna har ökat med 25 procent, trots sammanslagningen av församlingar, och flyttningar över kommungräns men inom län har ökat med hela 46 procent. Man kan alltså se att de relativt långväga flyttningarna, över kommungränserna men inom länen, har ökat mer än de kortväga flyttningarna över församlingsgränserna, men inom kommunerna. Människor flyttar alltså längre nu än för knappt 20 år sedan.<sup>39</sup>

Som mest flyttar personer i 20-årsåldern. Efter 30-årsåldern blir flyttningarna färre och kortare; där man bor vid 30 års ålder, eller i närheten därav, kommer man med stor sannolikhet också att fortsätta att vara bosatt.

De flesta som flyttar, 40 procent, flyttar inom samma församling. 28 procent av flyttningarna är till annan församling inom kommunen, 17 procent till annan kommun i länet och 15 procent till annat län.<sup>40</sup>

Stockholms län har det största flyttningsöverskottet, det vill säga att fler personer flyttar in än ut. 2006 var det drygt 5 000 personer fler som flyttade in än som flyttade ut ur länet. Även Skåne och Hallands län har stora flyttningsöverskott. De två nordligaste norrländska länen är de som har det största flyttningsunderskottet. Norrland tappade under 2006 till hela övriga landet och mest till Mellansverige utom Stockholms län. Mellansverige utom Stockholms län tappade i sin tur till alla regioner utom Norrland. Alla de tre storstadsregionerna hade störst flyttningsöverskott mot Mellansverige utom Stockholms län.<sup>41</sup>

Trots att antalet flyttar ökar allt mer jämfört med tidigare bor de flesta ändå i stor utsträckning kvar i det län de är födda i. Den 31 december 2006 bodde 74 procent av alla svenskfödda personer i samma län som de föddes i. Kvinnor är i något högre grad benägna att flytta – 73 procent av kvinnorna bodde i sitt födelselän, medan siffran bland männen var 76 procent. Högst andel som bor kvar i det län de föddes i finns i Norrbottens län. Där är 87 procent av de

---

<sup>39</sup> Tabeller över Sveriges befolkning 2007, tabell 2.5.1.

<sup>40</sup> SCB: *Beskrivning av Sveriges befolkning 2006*, s. 39.

<sup>41</sup> SCB: *Beskrivning av Sveriges befolkning 2006*, s. 42.

svenskfödda födda inom länet. Lägst andel finns i Uppsala län, där endast 54 av de svenskfödda är födda inom länet.<sup>42</sup>

1950- och 60-talen präglades av kraftig omflyttning. Då var det framför allt tvingande arbetsmarkandsskäl som bidrog till detta.<sup>43</sup> Så är inte fallet längre.

I en studie av hur ett beslut att flytta eller stanna sammanhänger med olika personers sociala situation med mera har följande framkommit angående vad som är orsaken till ett beslut att flytta.<sup>44</sup> De flesta som har flyttat har uppgett att flytten varit frivillig. Sammanlagt 60 procent av de svarande har uppgett att flytten berott på miljöombyte, flytt till släkt, flytta ihop eller flytta till annat boende. Endast en femtedel uppgav att flytten motiverats av nytt arbete eller byte av arbete och av dem var det endast sex procent av de svarande som uppgav att de saknade arbete och flyttade för att få ett. Ungefär lika många, en femtedel, uppgav studier som anledning till flytten.

### 10.2.2 Folkbokföring

Hur många personer som är folkbokförda med stöd av respektive bestämmelse i folkbokföringslagen går inte att få fram uppgifter om. Svårigheten beror dels på att Skatteverkets system inte kan presentera uppgifter om hur många som är folkbokförda med stöd av en viss paragraf, dels på att vissa paragrafer går ut på att en persons folkbokföring inte ska ändras, varför något folkbokföringsbeslut inte fattas vid en sådan flyttning.

### Folkbokförda i församling

I september 1999 var 15 600 personer, varav drygt 9 000 män och drygt 6 000 kvinnor folkbokförda i församling. Denna siffra hade under 2006 minskat till drygt 12 000 personer.<sup>45</sup> Den 31 december 2008 var antalet nere i 10 100 personer.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> SCB: *Beskrivning av Sveriges befolkning 2006*, s. 43.

<sup>43</sup> SOU 2005:28 s. 105.

<sup>44</sup> SOU 2000:87 *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*, underlagsrapport 2, *Värdet av att flytta och att stanna – om flyttningsbeslut*, se betänkandet s. 47 f. Se också SOU 2005:28 s. 104 f.

<sup>45</sup> Skatteverkets PM *Okänd bosättning*, version 2009-02-02, s. 4.

<sup>46</sup> Källa: SCB.

## Folkbokförda utan känt hemvist

År 1990 var 2 800 personer folkbokförda utan känt hemvist.<sup>47</sup> Denna siffra ökade till 4 500 personer år 2000.<sup>48</sup> Den 31 december 2008 var 9 622 personer folkbokförda utan känt hemvist.<sup>49</sup>

De personer som är folkbokförda utan känt hemvist är huvudsakligen manliga svenska medborgare mellan 18 och 60 år.<sup>50</sup> En stor del av dessa personer, cirka 45 procent, finns i Stockholmsområdet (Stockholms, Botkyrka, Nacka, Solna och Uppsala kommuner), Skåne (Malmö, Lunds och Helsingborgs kommuner) och i Göteborg. I flera av kommunerna finns en majoritet av dessa personer i ett fåtal församlingar i kommunen.

### 10.2.3 Dubbel bosättning i skatterättsligt hänseende

Det skatterättsliga begreppet dubbel bosättning är inte detsamma som det i folkbokföringslagen. Det används för att bedöma rätten till avdrag i inkomstdeklarationen för ökade levnadskostnader om den skattskyldige på grund av sitt arbete har flyttat till en ny bostadsort, och en bostad för den skattskyldige, dennes make, sambo eller familj har behållits på den tidigare bostadsorten (12 kap. 19 § inkomstskattelagen (1999:1229)). Det finns också möjlighet att få avdrag för ökade levnadskostnader på grund av tillfälligt arbete och för hemresor. Samtliga dessa avdrag görs i samma ruta i inkomstdeklarationen. Skatteverket har sammanställt statistik utifrån de uppgifter som lämnats i denna ruta. Av denna statistik framgår bland annat följande.<sup>51</sup>

Under 2002 innehöll omkring 85 000 deklarerationer yrkanden om avdrag. Den åldersgrupp som i störst utsträckning yrkar avdrag är gruppen 20–29 år. I nästa åldersgrupp, 30–39 år mer än halveras antalet, och fortsätter sedan att minska med åldern. Det är alltså framför allt yngre skattskyldiga som arbetar utanför hemorten. När det gäller könsfördelningen mellan dem som gör avdrag är männen i klar majoritet. Av de avdrag som görs står kvinnorna för 35 procent och männen för resten. När det gäller beloppen som

<sup>47</sup> Källa: SCB. Uppgiften finns i Skatteverkets PM *Okänd bosättning*, version 2009-02-02, s. 4.

<sup>48</sup> Se föregående not.

<sup>49</sup> Källa: SCB.

<sup>50</sup> Skatteverkets PM *Okänd bosättning*, version 2009-02-02, s. 4.

<sup>51</sup> Statistiken hämtad från *Dubbel bosättning för ökad rörlighet*, SOU 2005:28 s. 43 ff. och tabell 1–8 i bilaga 2. Siffrorna avser taxeringsåret 2003.



avdrag yrkas med är skillnaden ännu större, kvinnorna yrkar avdrag med endast 29 procent av den totala avdragssumman och männen med 71 procent. När det gäller uppdelningen mellan könen i olika åldersgrupper kan man också se skillnader. Upp till 29 år är fördelningen fortfarande någorlunda jämn. I nästa åldersgrupp, 30–39 år, sjunker andelen kvinnor som gör avdrag drastiskt, det är nästan tre gånger så många män som kvinnor som gör avdrag. Denna skillnad består sedan.

De flesta avdragen är hänförliga till de tre storstadslänen. När det gäller avdragen i förhållande till antalet personer som deklarerar i varje län har dock Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län den största andelen skattskyldiga som gör avdrag. I dessa län är andelen som gör avdrag nästan tre gånger så stor som i storstadslänen.

#### 10.2.4 Befolkningen

Det finns knappt 4,5 miljoner så kallade kosthushåll<sup>52</sup> i Sverige. Av dessa består knappt 2,1 miljoner av ensamboende (det vill säga utan barn som bor med dem) och drygt en miljon av sammanboende utan barn. Knappt 1,2 miljoner kosthushåll har barn. Av dessa utgörs 300 000 kosthushåll av ensamstående med barn.<sup>53</sup>

1991 var det 2,1 miljoner kosthushåll som bestod av en vuxen, med eller utan barn. 2007 var siffran drygt 2,4 miljoner.<sup>54</sup> Det är en ökning med omkring 15 procent.

Angående uppgifter om hur barn bor, se avsnitt 11.2.

---

<sup>52</sup> Med kosthushåll menas det hushåll som utgörs av alla personer som bodde i samma bostad och hade gemensam "hushållning". I kosthushållet ingår barn som är 18 år eller äldre och bor hemma. Ett kosthushåll kan också bestå av flera generationer, syskon eller kompisar som bor tillsammans och har gemensamt hushåll. Personer som normalt tillhör kosthushållet, men som tillfälligt befann sig på annan ort på grund av arbete, studier eller militärtjänstgöring ingår i kosthushållet. Barn, som bor lika mycket hos båda föräldrarna, räknas med om de var folkbokförda i det aktuella hushållet. Källa: SCB, Hushållens ekonomi (HEK).

<sup>53</sup> SCB, Hushållens ekonomi (HEK). Siffrorna avser förhållandena den 31 december 2007.

<sup>54</sup> SCB, Hushållens ekonomi (HEK). Siffrorna avser förhållandena den 31 december 1991 respektive 2007.

## 10.3 Överväganden och förslag

### 10.3.1 Allmänna utgångspunkter

Folkbokföringen ska spegla befolkningens verkliga bosättning. Som framgår ovan anser vi att bosättningen även i framtiden ska vara det anknytningskriterium som ska gälla för folkbokföringen. En viktig princip för våra överväganden och förslag är därför att enskilda ska vara folkbokförda där de faktiskt är bosatta.

Vi har i avsnitt 9.5 föreslagit att folkbokföring inte längre ska ske i territoriell församling inom Svenska kyrkan, utan att den som folkbokförs på fastighet i stället ska folkbokföras även i kommun och att folkbokföring endast i församling ska ersättas med folkbokföring i kommun. I detta kapitel använder vi därför begreppet kommun, när det inte är gällande rätt som avses.

Som vi redogjort för ovan innebär bestämmandet av var en person ska vara folkbokförd att man i första hand söker bestämma en fastighet där personen ska anses vara bosatt eller till vilken personen har anknytning. Finns ingen sådan fastighet försöker man i stället fastställa vilken kommun personen kan hänföras till. Endast i sista hand blir en person folkbokförd utan känt hemvist.

Vi menar att det är betydelsefullt att så många som möjligt folkbokförs så långt ner i den föreslagna "strukturen" fastighet-kommun-utan känt hemvist som möjligt, det vill säga hellre på fastighet än i kommun och hellre i kommun än utan känt hemvist. Eftersom folkbokföringens syfte är att utvisa var en person är att anse som bosatt blir folkbokföringen mindre exakt och därmed mindre användbar i olika sammanhang om många personer folkbokförs högt upp i strukturen. Vi anser därför att det är väsentligt att enskilda så långt möjligt kan hänföras till en fastighet.

### 10.3.2 Nyfödda barns födelsehemort

<b>Förslag:</b> Hänvisningen i 6 § tredje stycket till 1 kap. 9 § föräldrabalken ska tas bort.
--

Ett nyfött barn folkbokförs enligt 6 § tredje stycket i den församling där modern är folkbokförd eller, om modern inte är folkbokförd, i den församling där fadern eller barnets förälder

enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken är folkbokförd. Detta kallas barnets födelsehemort.

Hänvisningen till bestämmelsen i föräldrabalken, vilken tillkom den 1 juli 2005, innebär förenklat att om två kvinnor är registrerade partner eller sambor och den ena av dem med den andras samtycke insemineras eller befruktas utanför kroppen ska kvinnan som har lämnat samtycket anses som barnets förälder, se kapitel 6. Denna kvinnas folkbokföringsort kan alltså i andra hand styra var det nyfödda barnet ska vara folkbokfört. Ändringen tillkom för att möjliggöra att detsamma som för andra föräldrar ska gälla för en kvinna som efter insemination eller liknande är att anse som förälder till barnet.<sup>55</sup> Vissa bestämmelser reglerar vad som gäller för ett barns far, bland annat att ett barn ska kunna folkbokföras på grund av sin anknytning till fadern. Regeringen menade att samma bestämmelser borde gälla för nyssnämnda förälder.

Föräldraskapet enligt nämnda bestämmelse ska fastställas genom bekräftelse eller dom. Normalt sker ett sådant fastställande först efter att barnet är fött. En bekräftelse kan, enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken, som hänvisar till 4 § samma kapitel, ske även före barnets födelse. Socialstyrelsen rekommenderar dock att den sker först efter att barnet har fötts.<sup>56</sup>

För att ett nyfött barn över huvud taget ska folkbokföras krävs att modern eller fadern är folkbokförd (2 §). Det är, i vart fall när det gäller frågan om ett nyfött barn ska folkbokföras, förhållandena i födelseögonblicket som är de avgörande.<sup>57</sup> Detsamma torde vara fallet även i fråga om *var* ett nyfött barn ska folkbokföras. Rätt folkbokföringsort för ett nyfött barn är helt följdriktigt också moderns eller faderns folkbokföringsort. Rätt folkbokföringsort kan emellertid enligt dagens lydelse av 6 § också vara där en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken är folkbokförd. Det gäller under förutsättning att modern inte är folkbokförd. Detta innebär att bestämmelsen om rätt folkbokföringsort i detta fall pekar ut en folkbokföringsort för nyfödda barn som enligt 2 § över huvud taget inte ska folkbokföras.

Om Socialstyrelsens rekommendation följs finns det i födelseögonblicket inte någon annan förälder än den kvinna som har fött barnet. För att ett barn ska kunna folkbokföras krävs vidare att det har en vårdnadshavare, 2 §. Om rekommendationen inte följs krävs därför ändå att barnet har en vårdnadshavare för att kunna bli

<sup>55</sup> Se prop. 2004/05:137 s. 49.

<sup>56</sup> SOSFS 2007:4 om fastställande av faderskap.

<sup>57</sup> Prop. 1997/98:9 s. 113.

folkbokförd. Den kvinna som ska anses vara förälder till barnet blir inte vårdnadshavare till barnet förrän efter bekräftelse eller dom, som kan ske tidigast efter födelsen.

Det är därför inte aktuellt att låta barnets folkbokföringsort styras av den kvinna som enligt bekräftelse eller dom är att anse som förälder. Hänvisningen i 6 § tredje stycket till bestämmelsen i föräldrabalken är därmed utan betydelse och ska inte vara kvar.

Något skäl att i övrigt ändra nuvarande regler om barns födelsehemort finns inte.

### 10.3.3 Enkel bosättning

**Bedömning:** Nuvarande regler ska vara kvar:

- En person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon är att anse som bosatt.
- En person som är folkbokförd på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter ska folkbokföras också på lägenhet.
- En person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila.

Huvudregeln för folkbokföring är att en person ska folkbokföras på den fastighet och i den territoriella församling där han eller hon är att anse som bosatt (6 § första stycket). Vidare ska personer som bor i en fastighet med mer än en bostad folkbokföras också på lägenhet (6 § andra stycket). En person anses enligt 7 § första stycket i första hand vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila.

Som ovan nämnts anser vi att bosättningen även i framtiden ska vara det anknytningskriterium som ska gälla för folkbokföringen. En viktig princip för våra överväganden och förslag är också att enskilda ska vara folkbokförda där de faktiskt är bosatta. Det finns därför enligt vår mening inte något skäl att frångå den ordning som under lång tid gällt som grund för folkbokföringen. Som nämnts har vi föreslagit att en person inte längre ska vara folkbokförd i församling utan att folkbokföring i stället ska ske i kommun. Utgångspunkten enligt vårt förslag är således att en person alltså

ska folkbokföras på den fastighet och därutöver i den kommun där han eller hon är att anse som bosatt. Huvudregeln när det gäller att bestämma var en person anses vara bosatt föreslås liksom i dag vara att det är på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. Likaså är vår mening att reglerna om folkbokföring på lägenhet ska vara kvar oförändrade. Ordet bosatt har ändrats till folkbokförd, för att tydliggöra att bestämmelsen gäller alla som folkbokförs, oavsett med stöd av vilken bestämmelse folkbokföringen har skett.

Från dessa regler kommer alltså att finnas vissa undantag, som diskuteras nedan.

#### 10.3.4 Dubbel bosättning

**Bedömning:** Regeln, att man anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där man tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan förläggning i tiden, ska vara kvar.

**Förslag:** Den som kan anses vara bosatt på fler än en fastighet anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist.

#### Sjundedelsgränsen ska vara kvar

I dag är det fastigheter på vilka en person under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en sjundedel av tiden som räknas när man ska bedöma om en person har dubbel bosättning eller inte. Effekten av bestämmelsen, för personer som har familj, är enligt nuvarande regler att om de tillbringar dygnsvilan i vart fall en sjundedel av tiden med sin familj ska de vara folkbokförda där, oavsett var de tillbringar dygnsvilan resten av tiden. För en person som inte har någon familj i folkbokföringslagens mening innebär bestämmelsen i de flesta fall att om i vart fall en sjundedel av dygnsvilan tillbringas på arbetsorten kommer personen i fråga att bli folkbokförd där.

Vid en allmän översyn av bestämmelsen bör övervägas om bestämmelsen ska ändras så att det krävs mer tid på en viss

fastighet för att den ska räknas med vid bedömningen av dubbel bosättning.

Som anförts ovan borde utifrån principiella utgångspunkter huvudregeln, även för personer med familj, vara att folkbokföring ska ske där personen huvudsakligen tillbringar sin dygnsvila. I enlighet härmed borde den nuvarande sjundedelsregeln ändras eller tas bort, så att den enskilde folkbokförs på den fastighet där den mesta av dygnsvilan tillbringas, oavsett hur stor del av tiden den tillbringas på fastigheten där den näst mesta dygnsvilan tillbringas. Som en mellanvariant kan tänkas att bestämmelsen ändras så att det krävs mer tid än i dag, exempelvis två dagar per vecka eller motsvarande med annan förläggning i tiden, på en viss fastighet för att den ska räknas med vid bedömningen av dubbel bosättning.

Konsekvensen av en ändring i denna riktning är att det blir färre, eller inga, fall i vilka det förekommer dubbel bosättning i folkbokföringslagens mening. Om gränsen sätts vid två dagar per vecka eller motsvarande räcker det inte att, som i dag, besöka den ursprungliga bostadsorten en helg varannan vecka eller motsvarande, utan ett sådant helgbesök måste göras varje vecka, för att dubbel bosättning ska kunna uppkomma.

Man kan också tänka sig en ändring av den nuvarande bestämmelsen i andra riktningen, så att det krävs mindre tid än i dag på den ursprungliga bostadsorten för att ändå ha dubbel bosättning. Med en sådan ändring skulle man möjliggöra för personer som arbetar långt bort och inte har möjlighet att komma hem så ofta, och som bor med sin familj exempelvis en månad per år, att vara folkbokförda tillsammans med familjen. Sjundedelsregeln skulle till och med helt kunna tas bort, vilket skulle medföra en mer flexibel tillämpning av vad som är dubbel bosättning. En sådan bestämmelse skulle i vissa fall vara önskvärd, men skulle samtidigt vara svår att tillämpa.

Personer som i dag omfattas av bestämmelsen i 9 § skulle med en sådan ändring i stället anses ha dubbel bosättning och därmed bli folkbokförda tillsammans med sin familj utan tillämpning av 9 §.

Om en person har ett så kringresande liv att han eller hon inte har sin dygnsvila på någon fastighet så mycket som en sjundedel av tiden blir enligt dagens regler i stället bestämmelsen i 12 § tillämplig. Enligt den bestämmelsen ska man ta hänsyn till personens familjeförhållanden, arbetsförhållanden och övriga omständigheter, det vill säga i praktiken samma kriterier som enligt

7 § första stycket andra meningen. Om sjundedelsregeln tas bort omfattas även dessa personer av dubbel bosättning och utgången i frågan om var en person ska vara folkbokförd skulle i de allra flesta fall bli densamma. Om sjundedelsregeln tas bort kan därför 12 § utgå.

Vi menar att det är önskvärt att sträva efter att den enskilde ska vara folkbokförd där han eller hon faktiskt vistas. Om sjundedelsregeln tas bort helt eller ändras så att mindre tid kan tillbringas på den ursprungliga bostadsorten leder detta bort från denna huvudprincip. En ändring i denna riktning är därför inte lämplig.

Valet står därför mellan att låta bestämmelsen vara oförändrad och att justera den i motsatt riktning, så att färre personer får dubbel bosättning. Konsekvenserna av att justera regeln så att färre personer får dubbel bosättning skulle dock kunna bli stora. Vilka konsekvenserna blir är beroende av förhållandena för den enskilde. Personer som mer sällan besöker sin familj skulle i större utsträckning komma att bli folkbokförda på exempelvis arbetsorten. Konsekvenserna skulle kunna bli såväl gynnande som negativa för den enskilde. Även om viss kritik har riktats mot bestämmelsen anser vi inte att det finns skäl att ändra nuvarande ordning. Bestämmelsen ska därför vara kvar oförändrad. Vi återkommer i det följande till vilka kriterier som bör vara styrande vid dubbel bosättning.

### **Familjen och övriga omständigheter som kriterier för personer med dubbel bosättning**

Även i dag har familjen i många avseenden stor betydelse. Den anses av många utgöra en grundsten i samhället. Familjens betydelse har dock minskat till förmån för ett mer individualiserat betraktelsesätt. Sambeskattning av makar har upphört, rätten till och återbetalning av studiemedel<sup>58</sup> är numera individuell, barnbidrag kan delas mellan föräldrarna och vissa vill införa en individualiserad föräldraförsäkring. Med tiden har också familjens sammansättning förändrats, med barn som bor växelvis hos sina respektive separerade föräldrar, särboförhållanden och styvbarn. Många lever i dag ensamstående.

Det är enligt vår mening av betydelse att folkbokföringsreglerna så långt möjligt inte behandlar personer med och utan familj på olika sätt, om det inte finns tillräckligt goda skäl för det. Reglerna

<sup>58</sup> SOU 1990:50 s. 79.

är ofta uppbyggda så att en person med familj kan vara folkbokförd på ett gynnsamt sätt, antingen genom att regeln innehåller en valfrihet för den enskilde, eller genom att regeln är konstruerad på ett sätt som i vart fall de flesta uppfattar som gynnsamt. Vi menar att det utifrån ett likabehandlingsperspektiv vore önskvärt att skillnaden i behandling av personer med och utan familj minskar.

Människor kan ha dubbel bosättning av ett stort antal anledningar. En vanligt förekommande anledning är att arbetsorten ligger så långt från bostadsorten att en bostad behövs även på arbetsorten, i vilken dygnsvilan tillbringas en del av tiden. Det förekommer också att vissa yrkesgrupper, exempelvis sjömän, tillbringar sin dygnsvila på mer än ett ställe i sådan omfattning att dubbel bosättning uppkommer. Man kan också tänka sig två personer som är gifta, men som bor i varsina bostäder på olika orter och besöker varandra exempelvis på helgerna. Även här kan dubbel bosättning uppkomma. Det är alltså stor variation på de fall som utgör dubbel bosättning och förutsättningarna är olika. Likaså varierar orsakerna till att den dubbla bosättningen uppkommer. I ett fall kan det vara fråga om en enhet som av något skäl splittras upp, i ett annat fallet är det fråga om två enheter som initialt är separata, men som genom äktenskap eller samboskap förenas, om än bara på helgerna. Det är alltså många olika situationer som reglerna om dubbel bosättning ska tillämpas på. Man kan därför ställa sig frågan om samma regler ska tillämpas oavsett hur och varför den dubbla bosättningen har uppkommit.

Beslutet om var en person ska vara folkbokförd har i sig inte någon betydelse för den enskilde. Däremot är många rättigheter och skyldigheter i samhället baserade på var en person är folkbokförd, varför beslutet indirekt spelar stor roll. Dessa rättigheter och skyldigheter är många till antalet och betydelsen varierar från individ till individ. En del personer vill gärna ha rätt till sjukvård där de bor tillsammans med sin familj, andra vill gärna ha det på arbetsorten; någon kanske vill ha boendeparkering vid det ena boendet, en annan skulle föredra det vid det andra, för att bara nämna två exempel. Det går därför inte alltid att säga att det generellt sett skulle vara en fördel för de enskilda individerna i vårt samhälle att vid dubbel bosättning vara folkbokförda där familjen bor, eller där arbetet är förlagt, eftersom önskemålen varierar. Olika personer kan också, under någorlunda liknande yttre omständigheter, ha olika känslomässig uppfattning om var de "bor" och därmed vill vara folkbokförda. Någon kan tycka att den



självklart bor där familjen är bosatt, eftersom familjen utgör en känslomässigt viktig del i livet, en annan kan tycka att det är på arbetsorten, där större delen av tiden tillbringas. Det är därför omöjligt att finna regler som sammanfaller med det allmänna rättsmedvetandet hos alla människor.

Vid införandet av den nuvarande folkbokföringslagen fäste man stort avseende vid att familjen skulle hållas i hop. Det finns mycket som talar för att betydelsen av att hålla ihop familjen i folkbokföringen numera har minskat. I stället borde huvudregeln, att var och en ska vara folkbokförd där han eller hon faktiskt vistas, få större utrymme. Med ledning av de principer för folkbokföringen som vi har slagit fast i kapitel 2 borde huvudregeln vara att alla ska vara folkbokförda där de huvudsakligen tillbringar sin dygnsvila, oavsett om detta är där familjen är bosatt, på arbetsorten eller någon annan stans. Bestämmelserna om dubbel bosättning och sjundedelsregeln skulle då inte behövas längre.

Vad skulle då en sådan ganska ingripande förändring jämfört med dagens system medföra för konsekvenser?

Många som i dag har dubbel bosättning skulle inte ha det längre. Personer som veckopendlar och som under arbetsveckorna vistas på arbetsorten skulle bli folkbokförda där. Detta skulle innebära att behandlingen av personer med familj och de utan familj skulle bli mer likartad, vilket är en fördel ur ett likabehandlingsperspektiv liksom utifrån att en person ska vara folkbokförd där han eller hon faktiskt är bosatt. Många som veckopendlar och som i dag har dubbel bosättning upplever att de bor och därmed ska vara folkbokförda på den ursprungliga bostadsorten, där den övriga familjen är bosatt eller där de har sitt sociala liv. Det är på denna ort som de flesta vill betala skatt, påverka den lokala politiken genom att rösta, vill nyttja skolor och annan samhällsservice. För det fall man skulle bli långvarigt sjuk och inte längre kan arbeta är det här det är mest naturligt att sjukvården nyttjas. Vidare har många som veckopendlar ett enklare boende och i många fall ett mindre omfattande socialt liv på arbetsorten.

Många uppfattar att möjligheterna enligt reglerna i inkomstskattelagen om avdrag för kostnad för dubbel bosättning försvåras om man är folkbokförd på arbetsorten. Det finns dock inget formellt krav på att den enskilde ska vara folkbokförd på orten där familjen bor, för att avdrag för dubbel bosättning ska kunna göras. Folkbokföringen tjänar dock som bevis för att man har dubbelt boende.

Enligt nuvarande regler är det lättare för en person med familj än för en ensamstående att vid dubbel bosättning förbli folkbokförd på den ursprungliga bostadsorten. Man kan fråga sig varför det är så och om det är så det ska vara. Anledningen till reglernas utformning är troligen att det är vanligare att personer med familj har dubbel bosättning än ensamstående personer och reglerna har därför utformats för denna större grupp. Konsekvensen blir att ensamstående i större utsträckning än personer med familj får ändrad folkbokföring exempelvis när de får arbete på annan ort, vilket kan uppfattas som att ensamstående inte har någon starkare anknytning till en viss ort. Denna syn förringar betydelsen av sociala kontakter och fritidsaktiviteter. Många rättigheter och skyldigheter i samhället är som ovan nämnts baserade på folkbokföringsort. Om reglerna avseende folkbokföring skulle ändras för en stor grupp människor skulle detta få stora effekter i respektive regelverk. Som exempel kan nämnas en person med familj som veckopendlar som, om han eller hon var folkbokförd på arbetsorten skulle ha rösträtt, rätt till sjukvård och rätt till bostadsbidrag på arbetsorten i stället för som i dag på den ort där familjen bor. Om man anser att denna effekt strider mot grundtankarna i den lagstiftningen skulle ett stort antal följdåtgärder behöva göras i respektive författning om man vill undanröja dessa effekter. Vidare menar vi att många människor har den uppfattningen att det är riktigt att de är folkbokförda tillsammans med sin familj, även om de vistas större delen av tiden på annan ort. Vi bedömer därför att det skulle vara svårt att få gehör för ett förslag att släppa anknytningen till familjen helt vid dubbel bosättning.

Vi menar emellertid att det är önskvärt att tillämpningen vid dubbel bosättning mjukas upp något. I dag är praxis tämligen kategorisk. Har den enskilde familj anses han eller hon så gott som alltid bosatt tillsammans med familjen. Finns däremot ingen familj anses den enskilde nästan utan undantag bosatt på arbetsorten. Vi föreslår i stället att reglerna ändras så att hänvisningen till familj tas bort och i stället ska en samlad bedömning göras av samtliga omständigheter i alla fall. Det innebär att både familjeförhållandena och de övriga omständigheterna beaktas utan att familjeförhållandena automatiskt ska bli utslagsgivande. Därmed erhålls möjligheter att göra en mer nyanserad bedömning. Det innebär också att samma bedömning ska göras vid dubbel bosättning helt inom landet som vid dubbel bosättning både inom och utom landet.

## Familjebegreppet

En annan fråga i detta sammanhang är begreppet familj. I dag saknas som vi också tagit upp i kapitel 8 en definition i folkbokföringslagen av vad som i folkbokföringshänseende avses med begreppet familj. Enligt nuvarande praxis är det bara make, sambo och barn som kan utgöra en persons familj. Ett barn kan därmed inte ha någon familj, så länge barnet inte är gift, sambo eller har egna barn.

1983 års folkbokföringskommitté föreslog att en definition av begreppet familj skulle föras in i lagen. Regeringen menade dock, i motsats till kommittén, att det inte var lämpligt att ta in en uttrycklig definition i lagstiftningen.<sup>59</sup> Någon närmare motivering till detta lämnades dock inte.

I folkbokföringslagen används ordet familj i olika sammanhang och med varierande avsikter. I 1 § nämns familj som en sådan uppgift vars registrering utgör en del av folkbokföringen. Enligt 5 § ska familjemedlemmar till diplomater med flera som huvudregel inte folkbokföras. Den medföljande familjen till den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst ska enligt 14 § inte avregistreras från folkbokföringen utan ska vara fortsatt folkbokförd där den var före resan. Det är, som vi tidigare konstaterat, därför svårt att hitta en enda definition av begreppet familj som passar i de skiftande sammanhang där ordet förekommer.

En nackdel med att definiera begreppet i lagtexten är att det blir svårare att ändra definitionen om ett sådant behov skulle uppstå i framtiden.

Vi menar därför att begreppet familj inte ska definieras i folkbokföringslagen. Det finns dock skäl att något kommentera den tolkning av begreppet som i dag görs inom folkbokföringen.

Ett parförhållandes civilrättsliga status bör enligt vår mening inte vara avgörande för om personerna ska vara att betrakta som familj eller inte i folkbokföringen. Av 1 § sambolagen framgår följande. Med sambor avses två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll. När det i en lag eller annan författning talas om sambor eller personer som bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden eller används liknande uttryck, avses därmed sambor enligt ovan. Sambolagen gäller endast sådana samboförhållanden där ingen av samborna är gift. En annan sak är om sambor som inte omfattas av sambolagen, det vill säga sambor där minst en av dem är gift eller

<sup>59</sup> Prop. 1990/91:153 s. 96.

partner med någon annan, bör anses vara familj i detta hänseende. Om även en sambo som inte omfattas av sambolagen ska betraktas som familj innebär det i princip att den person som både är gift eller partner och sambo kan ha två familjer i folkbokföringslagens mening. Vi bedömer att det i detta sammanhang inte finns skäl att göra skillnad mellan olika typer av sambor. Även en gift sambo som alltså inte omfattas av sambolagen bör alltså betraktas som familj. Något problem i praktiken torde det inte bli eftersom man som huvudregel kan utgå från att personerna inte alls lever tillsammans med den de är gift om de är sambo med någon annan.

Vi har vidare övervägt om begreppet familj ska vidgas så att även barn kan anses ha familj. Ändringen skulle i så fall bestå i att familjebegreppet vidgas så att föräldrar som är underhållsskyldiga för barn kan anses vara barnets familj. En sådan ändring skulle medföra exempelvis att elever som studerar på annan ort skulle anses ha familj som kan vägas in i bedömningen om eleven har dubbel bosättning. För barn som har separerade föräldrar och dubbel bosättning får ändringen knappast någon betydelse, eftersom det bor en förälder på varje ställe. Vi menar att familjebegreppet borde vidgas på nämnda vis, så att även barn kan anses ha en familj i folkbokföringslagens bemärkelse. Då vi som ovan nämnts inte anser att det är möjligt att ta in en definition av begreppet familj i lagen får utvecklingen av begreppet ske i den praktiska tillämpningen.

### 10.3.5 Växlande vistelseort

**Förslag:** Bestämmelsen om växlande vistelseort ska ändras på så sätt att ”samtliga omständigheter” ska tas i beaktande när den starkaste anknytningen ska bedömas, och inte som i dag ”familje- och arbetsförhållanden och övriga omständigheter”.

Bestämmelsen om växlande vistelseort i 12 § har ett användningsområde bland annat för personer som av något skäl inte vill uppge för Skatteverket var de vistas. I dessa fall kan Skatteverket använda en uppgift om att personen i fråga exempelvis har sin post ställd till viss fastighet som en sådan övrig omständighet som behövs för att konstatera att personen har sin starkaste anknytning till fastigheten i fråga och kunna folkbokföra personen där. Det finns således

fortfarande ett behov av bestämmelsen och den ska således vara kvar. Den ska dock ändras på samma sätt som vi ovan har föreslagit beträffande 7 § om dubbel bosättning, det vill säga att samtliga omständigheter ska tas i beaktande när den starkaste anknytningen ska bedömas. Avsikten med denna ändring är att bedömningen ska kunna bli friare och mer nyanserad och mer ska likna den som vi föreslår ska göras vid dubbel bosättning. Det kan också öka möjligheterna att i dessa fall kunna hänföra en person till en viss fastighet för att man därigenom ska kunna undvika att folkbokföra personen endast på kommun.

### 10.3.6 Saknar fast bostad

**Bedömning:** Bestämmelsen om folkbokföring av dem som saknar fast bostad ska vara kvar. Församling ska dock ersättas av kommun.

Kan en persons bosättning hänföras till en församling men inte till viss fastighet inom denna ska han eller hon anses bosatt i församlingen, se avsnitt 10.1.4. Bestämmelsen avser den situationen att en person tillbringar sin dygnsvila i en viss församling, men ändå inte har en bostad på en viss fastighet.

Det kommer alltid att finnas personer som inte har någon fast bostad, exempelvis hemlösa. Dessa personer kan ofta inte knytas till en viss fastighet. Dessa personer måste då folkbokföras utan koppling till en viss fastighet.

Vi har, som nämnts, föreslagit att folkbokföring inte längre ska ske i församling, utan i stället i kommun. För att tillgodose behovet att i vissa fall knyta en person till ett mindre område än kommun har vi föreslagit att distrikt ska införas i folkbokföringen och registreras för personer som är folkbokförda på fastighet. Fråga är vad som ska gälla för personer som inte kan kopplas till en viss fastighet.

Det är i dag svårt och kräver utredning att hänföra en person, som ska vara folkbokförd enbart i församling, till en specifik församling eftersom dessa fortfarande utgör förhållandevis små områden. Folkbokföring i församling ger också sken av en exakthet i preciseringen av bosättningen som ofta inte finns, med dagens möjligheter till goda kommunikationer och den oklarhet som ofta råder om bosättningen. Distrikten kommer att vara cirka 2 500 till

antalet, det vill säga fler än dagens församlingar. Flera av dem kommer att vara geografiskt mycket små områden. Motsvarande svårigheter skulle då finnas om personer som i dag är folkbokförda i församling skulle knytas till ett distrikt.

För att folkbokföringen ska uppnå sitt syfte och tillgodose samhällets behov av uppgifter om dessa personer är det tillräckligt att dessa personer folkbokförs i kommunen. Vi anser att det saknas skäl att införa den precisering som det skulle innebära att registrera uppgift om inom vilket distrikt dessa personer kan antas befinna sig. För personer som är folkbokförda på kommun kommer på samma sätt som i dag en fiktiv fastighet att anges.

Enligt vår mening bör en person som är bosatt i landet kunna folkbokföras i en kommun även om hans eller hennes anknytning till denna är mycket svag eller om personens anknytning är lika stark till flera kommuner. Det bör också räcka att personen bedöms finnas i landet, även om någon anknytning till en viss kommun inte kan konstateras. I sådant fall får en viss kommun väljas, exempelvis den där personen tidigare har varit folkbokförd. Denna lösning bör medföra positiva konsekvenser, inte bara för den enskilde, utan även för såväl befolkningsstatistiken som valverksamheten.

En nackdel är att det kan vara svårt för Skatteverket att få kännedom om den eventuella kunskap som kan finnas om en viss person. Exempelvis kan en polisman ha kännedom om var en viss person periodvis uppehåller sig, vilket skulle vara tillräckligt för folkbokföring i den kommunen, men sannolikt är det en sådan uppgift som inte dokumenteras någonstans. Andra myndigheter är inte heller skyldiga att lämna denna typ av uppgifter till Skatteverket.

### 10.3.7 Utan känt hemvist

**Förslag:** En bestämmelse om folkbokföring utan känt hemvist ska införas i folkbokföringslagen.

Av bestämmelsen ska framgå att folkbokföring utan känt hemvist får ske endast om personens bosättning med tillämpning av bestämmelserna i 7–13 §§ inte kan hänföras till en kommun och personen kan antas inte vara utflyttad till utlandet.

Det finns ingen materiell bestämmelse i folkbokföringslagen om förutsättningarna för folkbokföring utan känt hemvist. I dag finns det endast en bestämmelse i folkbokföringsförordningen om att den som saknar känt hemvist ska folkbokföras under den rubriken. Tillämpningen i praxis bygger dock alltjämt på bestämmelsen i den numera upphävda folkbokföringslagen från 1967, 27 § första stycket andra meningen. Det är en otillfredsställande situation att de materiella förutsättningarna för folkbokföring utan känt hemvist inte är reglerade och det är behövligt att en sådan bestämmelse finns i lagen. Vi föreslår därför att en sådan bestämmelse återinförs.

Av bestämmelsen bör det framgå att den ska tillämpas som ett sistahandsalternativ, när inga av folkbokföringslagens regler kan tillämpas för att bestämma var en person ska anses vara bosatt. Det bör också framgå av bestämmelsen att folkbokföring utan känt hemvist ska tillämpas endast i de fall personen, såvitt känt, inte är utflyttad till utlandet.

Som framgår av kapitel 2 är målet för folkbokföringen att uppgifterna i folkbokföringen ska spegla bland annat befolkningens verkliga bosättning så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. I detta syfte måste ingå att folkbokföringen ska innehålla uppgifter om alla personer som är bosatta i landet, oberoende av om deras bosättning kan knytas till en viss fastighet eller kommun. Det är därför olämpligt att personer som veterligen finns i landet och som uppfyller de grundläggande kraven för folkbokföring (rätt att vistas i landet och dygnsvila) kan avregistreras från folkbokföringen, vilket de enligt 21 § kan efter två år utan känt hemvist. Folkbokföringen kan också ha stor betydelse för den enskilde. Personer som är hemlösa har ofta stora sociala, psykiska och medicinska problem. Avregistreringen från folkbokföringen kan då uppfattas som ytterligare en social stämpling av personerna. Det är därför angeläget att så få personer som möjligt folkbokförs utan känt hemvist och att de i stället anses bosatta i en kommun.

Även fortsättningsvis ska den som saknar känt hemvist folkbokföras under rubriken utan känt hemvist, vilket framgår av 4 § folkbokföringsförordningen.

### 10.3.8 Tillfällig vistelse

**Förslag:** En på förhand tidsbestämd vistelse om högst ett år ska inte anses leda till ändrad folkbokföring.

Det särskilda undantaget för tidsbestämda vistelser för personer med familj ska tas bort.

I dag ska en vistelse om sex månader enligt 8 § inte föranleda ändrad bosättning. Bestämmelsen har betydelse framför allt för ensamstående personer. För personer som har familj blir framför allt bestämmelsen i 9 § tillämplig. Dagens bestämmelser om undantag från ändrad folkbokföring vid tillfälliga vistelser på annan ort innebär en avvikelse från principen att folkbokföringen ska utvisa var en person faktiskt vistas. Det är dock rimligt att folkbokföringen inte ändras vid kortare vistelser.

En tillfällig vistelse om sex månader kan många gånger upplevas som alltför kort. Tillfälliga vistelser föranleds oftast av tidsbegränsade kortare anställningar eller studier. Fråga är hur länge en vistelse ska anses vara för att anses som tillfällig. När det gäller hur länge man måste ha avsikt att stanna i landet respektive vistas utom landet är det i båda fallen ett år som gäller för att bli folkbokförd respektive för att avregistreras från folkbokföringen. Det är rimligt att bestämmelsen om tillfällig vistelse i 8 § harmoniseras med dessa regler. Mot detta kan dock anföras att bestämmelsen blir tillämplig först om personen inte kan anses ha dubbel bosättning. Med dagens kommunikationer är det enkelt att resa mellan två orter och det kan ifrågasättas om man under ett år inte reser hem till den ursprungliga orten kan anses ha sådan anknytning dit att man fortfarande ska anses bosatt där. Å andra sidan innebär det stora kostnader att resa och tjänstgöringen kan innefatta oregelbundna arbetstider som begränsar möjligheterna att resa hem så ofta att dubbel bosättning kan anses föreligga. En vistelse om ett år torde också bättre stämma överens med vad som i allmänhet betraktas som en tillfällig vistelse. Av många uppfattas en tidsbegränsad anställning om exempelvis ett år som tillfällig och någon avflyttning till arbetsorten görs normalt inte för så korta tidsperioder. Enligt vår mening talar övervägande skäl för att förlänga tiden. I enlighet härmed ska bestämmelsen ändras så att på förhand bestämda vistelser om högst ett år inte ska anses leda till ändrad folkbokföring.



En annan fråga är om det finns skäl att ha kvar det nuvarande undantaget i 9 § som omfattar personer som har familj och som under en på förhand bestämd tid regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet än den där familjen är bosatt. Eftersom bestämmelsen inte innehåller någon tidsfrist för den tillfälliga vistelsen innebär det att det kan förekomma att folkbokföringsuppgifterna under en lång tid inte stämmer med de faktiska förhållandena. Detta är något som vi så långt möjligt försöker undvika, för att göra folkbokföringen ändamålsenlig.

Som tidigare nämnts anser vi också att bestämmelserna i folkbokföringslagen, om det inte finns starka skäl för något annat, bör vara lika för ensamstående och gifta. När undantagsbestämmelsen infördes anfördes inte några närmare skäl för detta undantag, annat än att en familj så långt möjligt bör hållas samman i folkbokföringen.<sup>60</sup>

Bestämmelsen om dubbel bosättning blir tillämplig i de fall den person som tillfälligt vistas på annan fastighet ändå bor tillsammans med sin familj minst en sjundedel av tiden. Bestämmelsen, så som den ser ut i dag, om tillfällig vistelse för personer utan familj blir tillämplig i de fall den tillfälliga vistelsen varar i högst sex månader. Den nu aktuella bestämmelsen behövs alltså, med nuvarande regler, endast i de fall en person med familj är borta längre tid än sex månader och tillbringar sin dygnsvila med familjen mindre än en sjundedel av tiden.

Vi har föreslagit att bestämmelsen om tillfällig vistelse i 8 § utvidgas till att omfatta vistelser om högst ett år. Vi menar att ett år är en rimlig gräns även för personer med familj. Om det skulle vara fråga om en vistelse utomlands som överstiger ett år skulle personen i fråga bli avregistrerad från folkbokföringen, om det inte var fråga om dubbel bosättning och familjeanknytning eller övriga omständigheter ledde till annan utgång. Vi anser därför att det är skäligen att vistelser inom landet överstigande ett år medför ändrad folkbokföring, även för personer med familj.

Med tanke på de förbättrade kommunikationsmöjligheter som råder i dag jämfört med vid folkbokföringslagens ikraftträdande är det vår bedömning att det endast är i enstaka fall som familjen inte besöks så ofta som krävs för att regeln om dubbel bosättning ska bli tillämplig. I dessa fall får personen i fråga vid längre vistelser anses ha löst upp banden med sin familj så mycket att det inte är motiverat att han eller hon längre är folkbokförd tillsammans med

---

<sup>60</sup> Prop. 1990/91:153 s. 97.

familjen. Vi menar därför att bestämmelsen i 9 § ska tas bort. Reglerna om tillfällig vistelse i 8 § kommer därmed att gälla lika för alla, oavsett om de har familj eller inte.

### 10.3.9 Riksdagsledamöter och statsråd

**Bedömning:** Bestämmelsen avseende riksdagsledamöter och statsråd ska vara kvar oförändrad.

Uppdraget att vara riksdagsledamot varar i fyra år. Därefter kan det komma att förlängas, men det kan också upphöra. Av naturliga skäl måste en stor del av arbetet utföras i Stockholm, även om det är viktigt att en inte obetydlig del av det politiska arbetet utförs på lokal nivå. Det så kallade bostadsbandet har numera upphört, varför det inte längre är helt nödvändigt att en riksdagsledamot kan vara fortsatt folkbokförd på sin tidigare hemort även om han eller hon flyttar till Stockholm.

Vi delar de bedömningar som gjorts i tidigare lagstiftningsarbeten, att uppdraget att vara riksdagsledamot innebär en vistelse som är tillfällig och av så speciell karaktär att den inte bör leda till ändrad bosättning. Vidare är det betydelsefullt att det finns människor som är beredda att åta sig dessa förtroendeuppdrag och då är det viktigt att folkbokföringsreglerna inte försvårar detta. Undantaget i 10 § 1 för riksdagsledamöter ska därför vara kvar.

Uppdraget att vara statsråd är i många avseenden likt det att vara riksdagsledamot; det är nödvändigt att utföra en stor del av arbetet i Stockholm, samtidigt som det är viktigt med lokal förankring. Vidare är det ett tillfälligt uppdrag som kan upphöra med mycket kort varsel. Samma skäl som när det gäller riksdagsledamöter talar därför för att undantaget i 10 § 2 ska behållas.

Det finns inte heller skäl att för riksdagsledamöter och statsråd ändra bestämmelsen i 10 § andra stycket, att den enskilde själv under vissa förutsättningar kan välja var han eller hon vill vara folkbokförd. Syftet med bestämmelsen är att dessa grupper ofta har ett behov av att behålla sin förankring på den tidigare hemorten, även i de fall deras vistelser på annan ort inte föranleds *enbart* av uppdraget i fråga. Ändringen infördes alltså särskilt för att inte försvåra för dessa grupper.

För att förenkla författningskonstruktionen föreslår vi att nuvarande 10 § endast ska gälla riksdagsledamöter och statsråd.

### 10.3.10 Statsministerns familjemedlemmar

**Bedömning:** Bestämmelsen, avseende statsministerns familjemedlemmar, ska vara kvar.

Undantaget rör statsministerns familjemedlemmar och tillkom nyligen av säkerhetsmässiga skäl.

Vistelsen i Sagerska huset för statsministerns familjemedlemmar kan till viss del kallas tvångsmässig, eftersom det finns ett starkt önskemål från statens sida att familjemedlemmarna ska bo där, för att underlätta säkerhetsarbetet. Vidare är det en bosättning som kan komma att upphöra med kort varsel. Dessa två skäl talar för att det är rimligt att avvika från principen att en person ska vara folkbokförd där han eller hon faktiskt vistas.

Vi delar därför den bedömning som gjordes vid bestämmelsens införande, att den är motiverad, och menar därför att den ska vara kvar. Den bör dock tas in i en ny 10 a §.

### 10.3.11 Kommittéledamöter med flera

**Bedömning:** Bestämmelsen om undantag för vistelser som föranleds enbart av befattning som politiskt tillsatt tjänsteman eller av uppdrag att biträda som politiskt sakkunnig inom Regeringskansliet ska vara kvar.

**Förslag:** Undantagen för vistelser som föranleds enbart av förordnande till ledamot i kommitté eller kommission och särskilt uppdrag av riksdagen ska tas bort.

Undantagsbestämmelsen i 10 § andra stycket ska inte längre gälla för någon person med nu nämnda befattningar eller uppdrag.

När det gäller undantagen för förordnande till ledamot i kommitté eller kommission och särskilt uppdrag av riksdagen är dessa uppdrag visserligen tillfälliga och kan i många fall upphöra med kort varsel. Vi kan dock inte se att det i dag finns den typen av uppdrag

som man behöver flytta för att fullgöra. Det saknas därför skäl att göra undantag för personer med sådana uppdrag i folkbokföringen.

Undantagen för befattning som politiskt tillsatt tjänsteman eller uppdrag att biträda som politiskt sakkunnig inom Regeringskansliet ska däremot vara kvar. Beträffande de politiskt tillsatta tjänstemännen och de politiskt sakkunniga inom Regeringskansliet anser vi, trots vad som tidigare anförts om att dessa ska behandlas på liknande sätt som riksdagsledamöterna, att det saknas skäl att låta dem vara folkbokförda på den tidigare hemorten i andra fall än vad som följer av bestämmelserna om dubbel bosättning, den allmänna bestämmelsen om tillfällig vistelse och av bestämmelsen ovan om vistelsen föranleds enbart av ett sådant uppdrag. Enligt vår mening är kopplingen för dessa alltför uttunnad i de fall en person bor i Stockholm med hela sin familj och familjen har hela sitt sociala liv där och saknar avsikt att senare flytta tillbaka till den tidigare hemorten. Bestämmelsen i 10 § andra stycket, som innebär att den enskilde själv under vissa förutsättningar kan vara folkbokförd på den tidigare orten även om vistelsen inte enbart föranleds av uppdraget, ska därför inte omfatta dessa grupper. Bestämmelserna om politiskt tillsatta tjänstemän med flera ska för att förenkla regleringen tas in i en ny paragraf, 9 §.

### 10.3.12 Heltidsarvoderade förtroendevalda i landsting

**Förslag:** En vistelse anses inte leda till ändrad bosättning om den föranleds enbart av uppdrag som heltidsarvoderad förtroendevald i landsting.

En annan fråga är om undantagen i 10 § första stycket ska omfatta även heltidsarvoderade förtroendevalda i landsting. En ledamot i landstingsfullmäktige väljs, enligt 4 kap 5 § kommunallagen (1991:900), bland dem som har rösträtt enligt 3 § samma kapitel. Rösträtt vid val av ledamöter i landstingsfullmäktige har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget (4 kap. 3 § kommunallagen (1991:900)). En förtroendevald i ett landsting måste alltså vara folkbokförd i en kommun inom landstinget för att inte riskera att förlora sitt förtroendeuppdrag.

Framför allt i vissa landsting kan avståndet mellan en förtroendevalds bostad och tjänstgöringsorten vara stort, varför en bostad behövs på tjänstgöringsorten. Enligt nuvarande regler blir förtroendevalda som saknar familj i normalfallet folkbokförda på tjänstgöringsorten. Förutom de privata olägenheter som detta kan medföra riskerar de förtroendevalda dessutom att förlora sitt uppdrag, om den tidigare hemorten ligger i en annan kommun än tjänstgöringsorten gör. Detta beror på nomineringarna till landstingsfullmäktige. För dessa uppdrag nomineras politikern av den politiska organisationen i sitt partidistrikt. Om en person inte längre anses vara bosatt i valkretsen riskerar han eller hon att förlora sina politiska uppdrag. Av demokratiska skäl är det angeläget att uppdragen som heltidsarvoderade förtroendevalda i landsting kan fördelas mellan politiker från olika delar av landstingsområdet, särskilt om landstingsområdet är stort geografiskt. Det är viktigt att vederbörande har möjlighet att åtminstone under veckosluten ha kontakt med väljarna i den del av länet där vederbörande bor. I takt med att landsting slås ihop till större enheter kommer det att bli fler heltidsarvoderade förtroendevalda i landsting än i dag som får långt till den ort där landstingets kansli är beläget.

En bestämmelse med innebörden att inte heller uppdrag som förtroendevald inom landstingen skulle leda till ändrad bosättning strider mot principen att en person ska vara folkbokförd där han eller hon är bosatt. På samma sätt som med övriga undantag i 10 § första stycket som nämnts ovan kan till stöd för att införa ett undantag anföras dels att det är av väsentlig betydelse att människor har möjlighet att ställa sig till förfogande för olika förtroendeuppdrag, dels att det ligger i sakens natur att dessa måste tillbringa avsevärd tid på tjänstgöringsorten och dels att de förtroendevalda i de fall de skaffar en bostad på tjänstgöringsorten kommer att anses ha dubbel bosättning. Mycket talar därför för att låta det aktuella undantaget omfatta även förtroendevalda i landsting.

En annan fråga är om det finns skäl att, i de fall den förtroendevalde med hela sin familj bor på den ort där landstingets kansli är beläget och där familjen har hela sitt sociala liv, möjliggöra folkbokföring på den tidigare orten på samma sätt som gäller för riksdagsledamöter. Det som talar för att samma princip bör gälla även för förtroendevalda i landsting är att de också kan behöva ha kvar sin lokala förankring. Mot bakgrund av att situationen är likartad för riksdagsledamöter och förtroendevalda heltidsarvoderade

landstingsledamöter bör även dessa under samma förutsättningar som gäller för riksdagsledamöter kunna vara fortsatt folkbokförda på den tidigare orten även om vistelsen inte enbart föranleds av uppdraget som heltidsarvoderad förtroendevald. Bestämmelserna om denna grupp ska därför tas in i 10 §.

### 10.3.13 Personer som tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt

**Förslag:** Bestämmelsen, att en vistelse som föranleds enbart av tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt inte anses leda till ändrad bosättning, ska tas bort.

Motiveringen till bestämmelsen är att det inte stämmer överens med det allmänna rättsmedvetandet att en person anses bosatt där han eller hon placerats med tvång.

Under 2007 var det drygt 5 000 personer som skrevs in i totalförsvaret.<sup>61</sup> Tjänstgöringslängden är elva månader.

Enligt ett förslag från Utredningen om totalförsvarsplikten ska bestämmelserna om tjänstgöringsplikt i lagen om totalförsvarsplikt upphöra att tillämpas. Lagen ska dock finnas kvar för att kunna tillämpas när försvarsberedskapen kräver det. Rekrytering och utbildning av sådan personal som i dag tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt ska i stället ske på frivillig grund.<sup>62</sup>

Utredningen om totalförsvarsplikten har föreslagit att en ny standardiserad frivillig grundutbildning införs i Försvarsmaktens regi. Längden på denna utbildning skulle vara cirka tre månader. Efter detta skulle den enskilde kunna välja om och på vilket sätt han eller hon vill fortsätta inom Försvarsmakten. Om personen vill fortsätta som soldat eller sjöman skulle han eller hon skriva avtal med Försvarsmakten.<sup>63</sup>

Om de förslag som Utredningen om totalförsvarsplikten har lämnat genomförs kommer den frivilliga grundutbildningen att vara en så begränsad tid att utbildningen omfattas av det allmänna undantaget för tillfällig vistelse i 8 §. Eftersom utbildningen blir frivillig saknas också det skäl som tidigare motiverat varför undantaget för tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt ska

<sup>61</sup> Källa: Pliktverket.

<sup>62</sup> SOU 2008:98 *Totalförsvarsplikten i framtiden*, s. 97.

<sup>63</sup> SOU 2008:98 s. 98 f.

finnas. Det saknas alltså skäl att införa ett särskilt undantag för den nyligen föreslagna frivilliga grundutbildningen.

Lagen om totalförsvarsplikt kommer dock enligt vad som föreslagits alltjämt att vara gällande, även om den inte kommer att tillämpas annat än när försvarsberedskapen kräver det. Tjänstgöringen enligt den lagen kommer alltjämt att ske under tvång. Eftersom den enskilde inte kan välja att utföra tjänstgöringen eller var i landet den ska utföras instämmer vi i att det skulle strida mot det allmänna rättsmedvetandet att anse att personen i fråga är bosatt där tjänstgöringen utförs.

Det är dock tveksamt om det är helt nödvändigt att tynga lagtexten med ett undantag som förhoppningsvis aldrig kommer att behöva tillämpas. I vart fall om den nuvarande tjänstgöringslängden om elva månader behålls kommer tjänstgöringen att omfattas av det allmänna undantaget för tillfällig vistelse, eftersom vi ovan har föreslagit att det ska utökas till ett år. Dessutom har vi också föreslagit att reglerna för personer med dubbel bosättning mjukas upp, vilket gör att behovet av nu aktuell bestämmelse minskar.

Bestämmelsen ska således tas bort.

#### 10.3.14 Personer som vårdas vid en institution

**Bedömning:** Bestämmelsen, att en vistelse som föranleds enbart av vård vid en institution för sjukvård och kriminalvård ska vara kvar.

**Förslag:** Vistelser som föranleds av vård vid en institution för vård av unga eller missbrukare ska utökas till att gälla alla vistelser som föranleds av beslut om vård vid en sådan institution för vård och boende som beviljats tillstånd av länsstyrelsen eller Statens institutionsstyrelse.

Undantagsbestämmelsen i 10 § andra stycket ska inte längre gälla för vistelser som föranleds av vård vid institutioner.

Liksom beträffande undantaget för tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt är motivet till bestämmelsen att det inte stämmer överens med det allmänna rättsmedvetandet att en person anses bosatt där han eller hon placerats med tvång.

När det gäller kriminalvård och annan tvångsvård instämmer vi i att bosättningen inte ska ändras på grund av detta.

När det gäller sjukvård som är frivillig är situationen något annorlunda. Det har vid bestämmelsens tillkomst anförts att även om vården som sådan är frivillig har den enskilde ofta inte möjlighet att välja var vården ska ges och att vården därmed ändå är förknippad med ett visst mått av tvång. I dag råder dock en frihet för den enskilde att söka vård var i landstinget han eller hon vill. Vidare omfattar begreppet sjukvård även sådan behandling som inte är medicinskt motiverad (exempelvis kosmetisk plastikkirurgi) och i dessa fall saknas inslaget av tvång helt.

Om undantaget skulle tas bort skulle det medföra att personer som vårdas på sjukhus blir folkbokförda på sjukvårdsinstitutionen. Det kan inte anses lämpligt att en person är folkbokförd på en sådan institution. Att anse en sjukvårdsinrättning som en persons bostad kan, oavsett om vistelsen sker frivilligt eller med tvång, inte anses förenligt med vad som uppfattas som en persons bostad. Det skulle också innebära att kostnaderna för vårdtagaren då blir felaktigt fördelade mellan kommunerna för det fall vårdtagarens tidigare folkbokföringsort och sjukvårdsinstitutionen ligger i olika kommuner.

Det förekommer, framför allt när det gäller vård av unga och av missbrukare, att det uppstår tolkningssvårigheter avseende vilka inrättningar som omfattas av bestämmelsen. Skatteverket får ibland göra ganska omfattande utredningar om vilken verksamhet en viss inrättning har. För att förenkla Skatteverkets arbete föreslår vi därför att det som avgör om bestämmelsen ska vara tillämplig inte ska vara inrättningens verksamhet, utan om det är fråga om vård vid en institution eller inte. I likhet med vad som gäller vård på sjukhus kan det inte anses lämpligt att en person är folkbokförd på en institution oavsett vad skälet till vistelsen på institutionen är. Utöver vård av unga och missbrukare bedrivs även vård av psykiskt sjuka vid institutioner som inte kan betraktas som sjukvårdsinrättningar. Även hela familjer kan av olika skäl vara placerade på en institution kortare eller längre tider.

Alla institutioner som bedriver någon form av vård måste ha tillstånd av länsstyrelserna eller Statens institutionsstyrelse (SiS). Dessa myndigheter för också register över vilka institutioner som har tillstånd. Det är endast dessa institutioner som bör omfattas. Skatteverket bör få uppgift om vilka institutioner som har tillstånd att bedriva vård från respektive myndighet. Bestämmelsen bör dock i likhet med vad som gäller i dag inte omfatta placeringar i familjehem.



Rätteligen borde Skatteverket inte få kännedom om de fall när en person flyttar till ett hem för vård av unga eller av missbrukare, med mera eftersom vistelsen enligt aktuell bestämmelse inte ska föranleda ändrad folkbokföring. Det förekommer dock ändå att flyttningsanmälningar görs i dessa fall. Det vore därför önskvärt om länsstyrelserna och SiS kunde informera om de regler som gäller i fråga om folkbokföring av personer placerade på institutioner.

Det synes inte finnas något praktiskt behov av att undantagsbestämmelsen i 10 § andra stycket gäller även personer som vistas på institution. Bestämmelsen kan därför upphöra att gälla för nämnda grupp.

### 10.3.15 Funktionshindrade

**Bedömning:** Någon specialbestämmelse avseende funktionshindrade vuxna som flyttar till boende med särskild service behövs inte.

**Förslag:** För barn som har ett boende med särskild service enligt LSS ska gälla att en sådan vistelse inte ska leda till ändrad bosättning.

För att personer med omfattande och varaktiga funktionshinder ska kunna garanteras goda levnadsvillkor finns lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Det är en rättighetslag som ska se till att funktionshindrade får den hjälp de behöver i det dagliga livet och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får. Målet är att den enskilde får möjlighet att leva som andra.

LSS omfattar rätten till tio olika sorters insatser för särskilt stöd och särskild service som människor kan behöva utöver det som de kan få genom annan lagstiftning, 9 §. LSS är ett komplement till andra lagar och innebär inte någon inskränkning i de rättigheter som andra lagar ger.

Landstinget är som regel huvudman för insatsen rådgivning och annat personligt stöd (den första av de tio insatserna). Kommunen är huvudman för de övriga insatserna. Kommun och landsting kan avtala om att flytta över huvudmannaskapet. Det förekommer

exempelvis att några kommuner är huvudmän för rådgivning och annat personligt stöd.<sup>64</sup>

I folkbokföringshänseende är det framför allt insatserna rörande boende i familjehem eller i boende med särskild service för barn och ungdom, och boende med särskild service för vuxna eller annan särskild anpassad bostad, som är intressanta, eftersom dessa insatser kan komma att påverka den enskildes folkbokföring.

När en funktionshindrad person flyttar till ett sådant boende som ovan nämnts är det som huvudregel fråga om en varaktig flyttning, på vilken huvudreglerna i folkbokföringslagen är tillämpliga. Dessa personer är alltså folkbokförda i sitt boende enligt LSS. Barn som bor i boenden enligt LSS är dock vanligtvis folkbokförda tillsammans med sina föräldrar.

Kostnaden för boende enligt LSS är mycket stor, varför en viktig fråga är vilken kommun som bär ansvaret för denna kostnad. Enligt 16 § LSS är det den kommun i vilken den enskilde är bosatt, det vill säga som regel folkbokförd,<sup>65</sup> som ansvarar för insatserna enligt LSS.

För att inte den kommun som tillhandahåller boende enligt LSS ska belastas med kostnader även för personer som tidigare bodde i en annan kommun och som flyttat till ett boende i den tillhandahållande kommunen infördes 2001 en möjlighet för kommuner att träffa avtal om kostnadsansvar för insatser avseende boende för en person som inte längre är eller inte kommer att vara bosatt i den ursprungliga kommunen, 17 a § LSS. Om ett sådant avtal ingås innebär det alltså att det är kommunen i vilken den enskilde var folkbokförd före flytten till boendet enligt LSS som bekostar boendet, trots att den enskilde är folkbokförd i kommunen där boendet är beläget.

Det fanns den 1 oktober 2007 drygt tusen personer som beviljats boende med särskild service enligt LSS för vilka det fanns en annan betalande kommun än boendekommunen. Omkring hälften av dessa var barn.<sup>66</sup>

Enligt nuvarande regler ska funktionshindrade som flyttar till boende med särskild service folkbokföras enligt samma regler som andra som flyttar. Resultatet blir i de flesta fall att den funktionshindrade blir folkbokförd i boendet. Eftersom det är där

---

<sup>64</sup> Källa: Socialstyrelsen, [socialstyrelsen.se/Publicerat/2007/9456/HTML.htm](http://socialstyrelsen.se/Publicerat/2007/9456/HTML.htm)

<sup>65</sup> Prop. 1992/93:159 s. 185. Se dock RÅ 1999 ref. 44.

<sup>66</sup> SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* s. 572.

personen faktiskt vistas stämmer det bra överens med de allmänna principer för folkbokföring som vi har satt upp.

Dock menar vi att det behövs en särskild regel för barn som med stöd av LSS vistas i ett boende med särskild service. På samma sätt som för barn som har sin skolgång förlagd till annan ort ska vistelsen i boendet inte leda till ändrad bosättning. Med barn avses här sådana barn vars föräldrar alltjämt är underhållskyldiga enligt reglerna i 7 kap. 1 § föräldrabalken. En ny punkt ska därför föras in i den av oss föreslagna nya 9 §.

Med hänsyn till den möjlighet som finns för kommuner att ingå avtal om kostnaderna för boendet finner vi att de nuvarande allmänna reglerna för var en person ska vara folkbokförd är ändamålsenliga även för funktionshindrade som bor i boende med särskild service. Någon specialbestämmelse avseende funktionshindrade som flyttar till sådant boende behövs därför inte.

### 10.3.16 Personer som bor i äldreboenden

**Förslag:** Den som bor i ett äldreboende ska folkbokföras i enlighet med bestämmelserna i 7 §.

Som undantag ska dock gälla att en vistelse i ett äldreboende i en annan kommun än den där personen var eller borde ha varit folkbokförd när han eller hon flyttade till den aktuella bostaden inte ska anses leda till ändrad bosättning om vistelsen har beslutats av den kommun där han eller hon var folkbokförd.

Dagens regler innebär att den som flyttar till ett äldreboende fortfarande får vara folkbokförd på den fastighet eller i den församling han eller hon var bosatt i vid flytten till äldreboendet, 15 §. Bestämmelsen innebär ett avsteg från principen att folkbokföringen ska utvisa var en person faktiskt är bosatt. Under längre tid, i vissa fall i flera år, utvisar folkbokföringen förhållanden som avviker från de faktiska. Bestämmelsen avviker också från principen att den enskilde inte ska kunna välja var han eller hon ska vara folkbokförd.

De argument som vid införandet anfördes för att behålla bestämmelsen var dels ekonomiska, dels humanitära. De ekonomiska skälen bestod i att det skulle underlätta fördelningen av kostnaderna för boendet om de boende var fortsatt folkbokförda i den kommun de var bosatta i innan de flyttade till

äldreboendet. Annars skulle konsekvensen bli att kommunen i vilken äldreboendet var placerat fick ta hela kostnaden, vilket ansågs olämpligt.

De humanitära skälen bestod i att det rör sig om äldre personer som av flera skäl kunde känna stark anknytning till den tidigare bosättningsorten och ville behålla den. Man ville inte tvångsvis slita de äldre från samhörigheten med sin gamla hemförsamling.

Med tiden har de flesta människor i vårt land fått en minskad anknytning till kyrkan och även till sin hemförsamling och den där tjänstgörande personalen. Kyrkans betydelse i människors liv har minskat. Ändå kan det för många vara viktigt vilken som är ens hemförsamling och att ha en rätt till begravningsplats där. Å andra sidan består Sveriges befolkning i dag av många människor som är födda och uppvuxna i andra länder och som därför inte inom landet har någon territoriell hemförsamling som har denna viktiga betydelse för dem. Enligt 2 kap. 3 § begravningslagen (1990:1144) ska gravplats på en allmän begravningsplats som huvudregel beredas dem som vid dödsfallet var folkbokförda i församlingen eller kommunen. Men om tillgången på gravplatsmark medger det, får också andra beredas gravplats där. Även om det därmed inte finns några garantier att man kan få bli begravd i sin tidigare hemförsamling synes möjligheterna vara goda för dem som uttryckt en önskan om det, eftersom det endast i undantagsfall förekommer att en person som inte är folkbokförd i församlingen nekas begravning där.

Liksom när det gäller kostnaden för gymnasieutbildning har kommunerna ett system med interkommunal ersättning som gör det möjligt för kommuner att i sina äldreboenden ta emot personer från andra kommuner, mot ersättning från den kommunen personen bodde i före flytten. Detta gäller endast om det är kommunen som bestämmer att den äldre ska placeras i ett boende i en annan kommun. Om det är den äldre själv som vill ha ett boende i en annan kommun behöver den tidigare boendekommunen inte betala någon ersättning. Systemet fungerar så att om en kommun väljer att placera den äldre i ett boende i en annan kommun är det den första kommunen som tar kostnaden, så länge ärendet pågår i denna kommun och detta gäller oavsett i vilken av dessa kommuner den äldre efter flytten till boendet blir folkbokförd. Om den äldre själv väljer att flytta till ett äldreboende i en annan kommun måste den äldre ansöka om detta hos den mottagande kommunen. Beviljas ansökan är det den mottagande kommunen som tar

kostnaden, även om den äldre är fortsatt folkbokförd i den tidigare kommunen.

Det kommunala utjämningsystemet bygger alltså på att det är kommunen i vilken den enskilde är folkbokförd som ska ta kostnaden. Om alla som bor i ett äldreboende är folkbokförda i kommunen där äldreboendet ligger blir kostnaderna snedfördelade mellan kommunerna och incitamentet för kommunerna att tillhandahålla kvalitativa äldreboenden minskar.

Dagens system där den enskilde kan välja att vara folkbokförd antingen i äldreboendet eller på fastigheten där han eller hon bodde före flyttningen medför att det ekonomiska utjämningsystemet kan sättas ur spel. För att de ekonomiska aspekterna ska bli fullt tillgodosedda krävs att den som av en kommun är placerad på ett äldreboende i en annan kommun är folkbokförd i den gamla kommunen, medan den som själv valt att flytta till ett äldreboende i en annan kommun folkbokförs i den nya kommunen. För att tillgodose kommunernas kostnadsfördelning bör därför huvudregeln vara att en person som har ett boende i ett äldreboende ska vara folkbokförd där. Detta följer, med undantag för den som är gift eller sambo, av de allmänna reglerna i 6 och 7 §§ och behöver inte regleras särskilt. För den som är gift eller sambo innebär reglerna i 7 § att om dygnsvilan tillbringas såväl i äldreboendet som i den gemensamma bostaden kommer personen att fortfarande vara folkbokförd tillsammans med maken eller sambon i den gemensamma bostaden. Detta bör givetvis gälla även i fortsättningen. Det kan i och för sig ifrågasättas om det i de fall det inte föreligger dubbel bosättning är bra att i folkbokföringen sära på två makar som levt ett helt liv tillsammans. Vi har dock tidigare konstaterat att i de fall som makar inte längre bor tillsammans ska något undantag från den faktiska bosättningen inte göras. Även om familjen i så stor utsträckning som möjligt ska hållas samman finns inte något särskilt skäl att behandla äldre annorlunda. Att behålla undantaget för enbart gifta äldre kan inte heller anses tillfredsställande.

För en person som av sin kommun placeras i ett äldreboende i en annan kommun än den där han eller hon var eller borde ha varit folkbokförd när han eller hon flyttade till den aktuella bostaden ska dock vistelsen inte anses leda till ändrad bosättning. Om någon bostad inte längre disponeras i den fastighet där personen tidigare var folkbokförd, ska han eller hon folkbokföras endast i kommunen eller, om ändrade förhållanden föranleder det, på en annan fastighet.

En sådan regel uppfyller samtidigt i huvuddelen av fallen de tidigare nämnda principerna om att folkbokföringsorten inte ska vara valbar och att en person ska vara folkbokförd där han eller hon faktiskt är bosatt. Med denna konstruktion finns det inga ekonomiska skäl till att behålla den nuvarande bestämmelsen. Inte heller begravningsrätten är ett tungt vägande skäl eftersom så gott som alla som har önskemål om att bli begravda någon annan stans än på folkbokföringsorten får sitt önskemål uppfyllt. Kvar återstår de humanitära eller mer känslomässiga skälen, nämligen att det inte anses tilltalande att vara folkbokförd på ett äldreboende eller att familjen alltid ska hållas samman. Dessa skäl anser vi inte väger tillräckligt tungt. Dagens system innebär som ovan nämnts dessutom att den enskilde kan välja att vara folkbokförd antingen i äldreboendet eller på fastigheten där han eller hon bodde före flyttningen. De som inte har behållit den tidigare fastigheten när de flyttar till ett äldreboende har dock inte möjlighet att vara folkbokförda där. Dessa skulle i stället bli folkbokförda i den tidigare kommunen. Men som anförts ovan är det önskvärt att så få personer som möjligt är folkbokförda endast i kommun. Vi föreslår således att bestämmelsen utformas på nämnda sätt.

Den av oss föreslagna bestämmelsen innebär alltså att en person som flyttar till ett äldreboende i samma kommun som den tidigare folkbokföringsorten eller som själv söker sig till ett äldreboende i en annan kommun ska vara folkbokförd i äldreboendet. Endast en vistelse i ett äldreboende i en annan kommun, vilken på grund av platsbrist eller av andra skäl, beslutats av folkbokföringskommunen, ska inte leda till ändrad folkbokföring.

Enligt nu gällande rätt finns i 15 § andra stycket vidare en bestämmelse att den som flyttar till ett äldreboende i samma församling som den där han eller hon var folkbokförd före flyttningen får folkbokföras på en annan fastighet i församlingen om det finns särskilda skäl. Även denna bestämmelse innebär en valfrihet för den enskilde, något som vi så långt möjligt försöker undvika. Eftersom både den tidigare bostaden och äldreboendet ligger i samma kommun finns det inga ekonomiska skäl till att behålla bestämmelsen. Det enda skäl vi kan se till att behålla bestämmelsen är rent känslomässigt, att det inte är tilltalande att vara folkbokförd på ett äldreboende. Det skälet anser vi inte väger tillräckligt tungt för att behålla bestämmelsen. Vi menar således att det inte behövs någon särreglering för det fall att äldreboendet ligger i samma kommun som den i vilken den äldre tidigare var

folkbokförd. I dessa fall ska i stället allmänna regler för folkbokföring gälla, vilket i de flesta fall torde innebära att personen i fråga ska vara folkbokförd på den fastighet där äldreboendet är beläget eller vid dubbel bosättning tillsammans med make.

Vi har övervägt en bestämmelse som innebär att en kommun som beviljar en person från en annan kommun ett boende i ett äldreboende inom kommunen ska underrätta Skatteverket om detta. Avsikten med en sådan bestämmelse skulle vara att Skatteverket därigenom får kännedom om på vilken grund en person vistas på ett äldreboende i en annan kommun. Dock borde rätteligen enligt de regler som vi har föreslagit den som anvisas ett boende i ett äldreboende i en annan kommun inte göra någon flyttningsanmälan, varför Skatteverket aldrig får kännedom om flyttningen. Därmed behövs inte underrättelsen från kommunen. Någon sådan bestämmelse ska därför inte föreslås. Däremot bör kommunen i de fall Skatteverket begär det lämna ut beslutet till verket.

Samma regler ska, liksom enligt paragrafens nuvarande tredje stycke, gälla för äldreboenden som drivs av någon annan än kommunen.

### 10.3.17 Studerande barn

**Bedömning:** Bestämmelsen, att en person under 18 år som har sitt egentliga hemvist tillsammans med föräldrar eller andra anhöriga anses bosatt där även om han eller hon till följd av skolgången regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet, ska vara kvar.

**Förslag:** Bestämmelsen ska justeras så att den är tillämplig längst till dess barnet fyllt 21 år.

När bestämmelsen i 11 § infördes i lagen motiverades den framför allt av att elever som är bosatta i glesbygd och som måste vistas på annan ort för att genomgå normal skolgång inte ska behöva ändra folkbokföringen från föräldrahemmet till studieorten på grund av detta.

Under 2007 var det omkring 15 600 elever som beviljades inackorderingstillägg av Centrala studiestödsnämnden (CSN).<sup>67</sup> De ärenden som CSN administrerar avser endast studier utanför det offentliga skolväsendet, det vill säga i huvudsak fristående gymnasieskolor och folkhögskolor (2 kap. 2 § studiestödsförordningen (2000:655)). Den som studerar inom det offentliga skolväsendet<sup>68</sup> kan ansöka om kommunalt stöd för inackordering (5 kap. 33 § skollagen (1985:1100)). Man kan anta att personer som beviljas inackorderingstillägg också berörs av aktuell bestämmelse.

Vårdnadshavarna är underhållsskyldiga för sitt barn. Underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller 18 år eller så länge gymnasiestudierna inte är avklarade, dock längst till 21 år (7 kap. 1 § andra stycket föräldrabalken). Vidare har vårdnadshavarna till dess att barnet fyller 18 år ett ansvar för barnet, vilket omfattar bland annat att barnet får tillfredsställande utbildning (6 kap. 2 § föräldrabalken). Det är lättare för vårdnadshavarna att uppfylla sitt ansvar i dessa avseenden om barnet är folkbokfört tillsammans med vårdnadshavarna. Som exempel kan nämnas att korrespondens från myndigheter och liknande då kommer till vårdnadshavarnas adress och inte till studieorten.

Om eleverna inte är folkbokförda på studieorten medför det att de där inte har rätt till sjukvård. Detta kan vara en nackdel i vissa situationer.

Inom utbildningsväsendet finns ett omfattande system med interkommunal ersättning som gör det möjligt för kommuner att ta emot elever som kommer från andra kommuner, mot ersättning från den avsändande kommunen. Om kommunen utgår från de barn i gymnasieåldern som finns i kommunen när budgeten beslutas, skulle kostnaderna öka avsevärt om elever även från andra kommuner kom för att studera och därmed blev folkbokförda inom kommunen, vilket skulle medföra att den mottagande kommunen fick stå kostnaden. Att ändra i det komplicerade systemet med interkommunal ersättning kräver en omfattande utredning.

Kommunerna har därför ett intresse av att eleverna är folkbokförda tillsammans med sina föräldrar eller andra anhöriga, eftersom det är folkbokföringen som styr vilken kommun som ska

---

<sup>67</sup> Källa: CSN. Enligt CSN:s uppskattning hanterar myndigheten omkring 20 % av det totala antalet ärenden om inackorderingstillägg. Det totala antalet elever med inackorderingstillägg kan därför uppgå till 78 000 personer.

<sup>68</sup> För definition se 1 kap. 1 § skollagen (1985:1100).



betala för skolgången. Annars får kommuner med många attraktiva skolor ökade kostnader.

Det förekommer att den enskilde försöker kringgå bestämmelserna genom att uppge att flyttning har skett till en släkting eller bekant på orten där han eller hon vill gå i skola, för att genom att bli folkbokförd på orten öka chanserna att bli antagen till den önskade utbildningen. Att så sker är inte bra för allmänhetens förtroende för folkbokföringen.

Sedan den 1 januari 2008 har elever möjlighet att söka en utbildning i en annan kommuns gymnasieskola även om samma utbildning erbjuds i hemkommunen, så kallad frisökning (5 kap. skollagen). En sådan sökande tas emot i mån av plats efter beslut av den kommun som anordnar skolgången. Möjligheten för elever att söka sig till vilken gymnasieskola de vill i hela landet har därmed ökat och det är därmed för eleverna i detta avseende inte längre lika viktigt var de är folkbokförda.

Om eleverna skulle vara folkbokförda på studieorten skulle det på många ställen motverka syftet med bestämmelserna om frisökning. Det finns en risk för att kommunerna inte skulle göra sina studiealternativ attraktiva och inte bjuda in elever från andra kommuner i den utsträckning som görs i dag. Ytterligare en nackdel med att en elev är folkbokförd på studieorten är att det innebär att omyndiga personer blir folkbokförda på en annan fastighet än den där föräldrarna är folkbokförda. Å andra sidan är det tveksamt om dagens bestämmelse fyller någon funktion. I många fall då ett barn vill gå i en specifik skola i en annan kommun "flyttar" barnet ofta till en släkting eller annan vuxen person i den kommunen för att underlätta möjligheten att komma in.

Vid en samlad bedömning finner vi trots de problem som bestämmelsen medför att skälen att avvika från principen att en person ska vara folkbokförd där han eller hon faktiskt är bosatt är så pass starka att bestämmelsen ska vara kvar. Om begreppet familj ändras i praxis så att det omfattar även underhållsskyldiga föräldrar kommer en elev som har dubbel bosättning i många fall med stöd av 7 § att vara folkbokförd tillsammans med sina föräldrar. Det är huvudsakligen i de fall eleven tillbringar så lite tid i föräldrarnas bostad att dubbel bosättning inte uppkommer som nu aktuell bestämmelse blir tillämplig.

Bestämmelsen i dess nuvarande lydelse innehåller ingen övre åldersgräns. Vi menar att på samma sätt som föräldrarnas underhållsskyldighet enligt föräldrabalken varar som längst till dess barnet fyllt 21 år ska aktuell bestämmelse tillämpas längst till

samma dag. Vi föreslår därför att bestämmelsen justeras i enlighet härmed.

### 10.3.18 Utsända i svenska statens tjänst

**Förslag:** Bestämmelsen i andra stycket, att den utsände efter ansökan får folkbokföras där fastighet eller bostadsrätt innehas, ska utvidgas till att omfatta alla fall där den utsände har anknytning till en fastighet genom att disponera en bostad där.

Som framgår ovan, avsnitt 8.3.1, menar vi att bestämmelsen i 20 § om undantag från avregistrering av utsända i svenska statens tjänst inte bör ändras. Personer som är statligt anställda men utsända för anställning på utländsk ort har fortfarande en sådan stark koppling till det svenska samhället att det är rimligt att de är fortsatt folkbokförda i landet.

Utgångspunkten är att dessa personer i enlighet med 14 § ska fortsätta att vara folkbokförda på den fastighet och i den kommun där de var folkbokförda innan utlandstjänstgöringen inleddes. Det kan dock förekomma att bostaden inte behålls under hela vistelsen utomlands. Om den tidigare bostaden inte ersätts av en annan bostad ska den utsände i stället vara folkbokförd i den tidigare kommunen.

Det saknas skäl att, på sätt som i dag sker, begränsa möjligheten att efter ansökan vara folkbokförd endast på en fastighet som personen äger eller där han eller hon har en bostad med bostadsrätt. Om den utsände disponerar en bostad med hyresrätt är det enkelt att med ett hyreskontrakt kontrollera anknytningen till bostaden. Vi menar därför att bestämmelsen, även om den inte tillämpas, ska utvidgas till att omfatta alla fall där den utsände har anknytning till en fastighet genom att disponera en bostad där.

### 10.3.19 Kvarskrivna

**Bedömning:** De nuvarande reglerna om kvarskrivning ska vara kvar.

Kvarskrivning behandlas i avsnitt 12.2.2.

Fråga har uppkommit om att förlänga den tid för vilken kvarskrivning får medges från nuvarande tre år till fem år. Skälet för denna förlängning skulle vara att det i många fall krävs längre tid än tre år innan hotet kan förväntas ha upphört. De fall där det finns skäl att anta att den enskilde kommer att behöva vara kvarskriven för resten av livet ökar. Att kvarskrivningen omprövas efter en viss tid innebär en ökad anspänning och otrygghet för den enskilde och det vore därför en fördel om detta kunde ske mer sällan. De ärenden där kvarskrivning har beviljats måste utredas åtminstone vart tredje år, trots att det är mycket få ärenden som leder till att kvarskrivningen hävs. Det innebär därför ett dåligt utnyttjande av Skatteverkets utredningsresurser. Om tiden skulle förlängas till fem år skulle det vara till fördel för såväl Skatteverket som den enskilde.

Kvarskrivning innebär ett avsteg från huvudprincipen att folkbokföringen ska utvisa var en person är bosatt. Vi har förståelse för den enskildes behov av trygghet och även av att Skatteverkets resurser nyttjas på ett effektivt sätt. Det är dock ett begränsat antal personer som beviljats kvarskrivning, varför antalet omprövningar per år inte är så många. Det är också mot bakgrund av de konsekvenser kvarskrivning får för såväl den enskilde som myndigheter väsentligt att en prövning av behovet görs med inte alltför långa mellanrum. Enligt vår mening är den nuvarande treårsgränsen väl avvägd.

Det har i övrigt för oss inte påtalats några skäl att ändra de nuvarande regler som rör kvarskrivning. Vi finner att dessa reglerna ska vara kvar i oförändrat skick.

# 11 Folkbokföring av barn

## 11.1 Gällande bestämmelser

### 11.1.1 Barns vårdnadshavare

Barn står som huvudregel under vårdnad av båda föräldrarna, eller en av dem. Om föräldrarna är gifta får de automatiskt gemensam vårdnad när barnet föds. I annat fall är det mamman som får ensam vårdnad, men föräldrarna kan genom anmälan få gemensam vårdnad.

Vid äktenskapsskillnad består den gemensamma vårdnaden om inte domstol förordnar annat.

Barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling (6 kap. 1 § föräldrabalken (1949:381)). Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov enligt ovan blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. I syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan ska vårdnadshavaren vidare svara för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas (6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken).

Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren ska därvid i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 § föräldrabalken). Står barnet under vårdnad av två vårdnadshavare, ska detta gälla dem tillsammans (6 kap. 13 § första stycket föräldrabalken).

Står ett barn under vårdnad av båda föräldrarna, får en domstol besluta vem av föräldrarna barnet ska bo tillsammans med (6 kap.

14 a § första stycket föräldrabalken). Föräldrarna får även avtala om barnets boende. Ett sådant avtal ska gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det (6 kap. 14 a § andra stycket föräldrabalken. Rätten som boendeförälder tar emellertid inte över den allmänna regeln om gemensamt beslutsfattande som finns i 6 kap. 13 § föräldrabalken.

Enligt gällande rätt måste ett barns båda vårdnadshavare vara överens för att barnet ska kunna flytta tillsammans med den ene föräldern. Detta gäller även om en domstol uttalat (eller socialnämnden godkänt ett avtal om) vem av vårdnadshavarna som barnet ska bo tillsammans med. Det åligger barnets vårdnadshavare att ta ställning till barnets folkbokföring genom att anmäla flyttningen till Skatteverket. Vad som gäller avseende barnets folkbokföring beskrivs nedan.

### 11.1.2 Barns folkbokföring

#### Bestämmande av bosättningsort

Ett barn ska liksom övriga personer vara folkbokfört där det enligt reglerna i folkbokföringslagen är att anse som bosatt (6 § första stycket folkbokföringslagen). Huvudregeln när det gäller bosättning är att en person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, efter flyttning, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila (7 § första stycket första meningen folkbokföringslagen).

Bestämmelserna i folkbokföringslagen utgår från att bosättningen ska bedömas utifrån de faktiska omständigheterna. Det finns inga särskilda bestämmelser i lagen som talar om var ett barn under 18 år ska vara folkbokfört. Barn under 18 år ska därför folkbokföras enligt samma regler som gäller för vuxna. En specialregel finns dock för nyfödda (6 § tredje stycket folkbokföringslagen). De folkbokförs i den församling där modern är folkbokförd eller, om modern inte är folkbokförd, i den församling där fadern eller barnets förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken är folkbokförd.

Ett barn som regelbundet tillbringar sin dygnsvila hos endast en av sina föräldrar anses ha enkel bosättning och ska vara folkbokfört hos den föräldern. Det gäller oavsett om föräldrarna har avtalat om annat eller inte.

För ett barn som regelmässigt tillbringar sin dygnsvila hos båda sina föräldrar kan det vara svårt för Skatteverket att avgöra var barnet ska vara folkbokfört. För att ett barn ska anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en viss fastighet krävs att det tillbringar dygnsvilan där minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan förläggning i tiden, alltså minst en sjundedel av tiden (7 § andra stycket folkbokföringslagen). Om ett barn bor hos ena föräldern, men vid umgänge sover en natt i veckan hos den andre föräldern, eller exempelvis två nätter under en tvåveckorsperiod, anses barnet alltså regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på två olika ställen. Barnet har då så kallad *dubbel bosättning*. Tillbringar barnet mindre tid än så hos den andre föräldern anses dygnsvilan regelmässigt tillbringas endast hos boendeföräldern.

Folkbokföring av barn med dubbel bosättning föranleder många gånger tvister mellan föräldrarna om var barnet ska anses bosatt och folkbokfört. Regeringsrätten konstaterade 1995 att för att överklaga ett beslut om ett barns folkbokföring krävdes att båda vårdnadshavarna var överens.<sup>1</sup> Dessförinnan hade domstolarna tillåtit överklaganden av endast en vårdnadshavare, men efter Regeringsrättens dom ändrades praxis och antalet domar som behandlade frågan om barns folkbokföring vid dubbel bosättning blev betydligt färre. Med utgångspunkt i de rättsfall avseende barns folkbokföring som finns har Skatteverket utvecklat en praxis vid dubbel bosättning för barn.<sup>2</sup> I det följande redogörs för denna praxis.

Vid dubbel bosättning gäller att om en av bostäderna är den så kallade ursprungsbostaden, det vill säga den fastighet där familjen senast bodde tillsammans, före separationen, ska barnet anses vara bosatt där, om det tillbringar sin dygnsvila där i mellan 40 och 60 procent av tiden. Om fördelningen av tid är en annan eller om ingen av föräldrarna längre bor kvar i ursprungsbostaden ska barnet folkbokföras där det tillbringar flest dygnsvilor.

Om det inte finns någon ursprungsfastighet och barnet tillbringar lika mycket tid hos båda föräldrarna prövas barnets folkbokföring enligt punkterna nedan, i nämnd ordning.

- Barnet ska anses vara bosatt i den bostad som ligger närmast skola eller förskola. Avståndet mäts fågelvägen och om

---

<sup>1</sup> RÅ 1995 ref. 74.

<sup>2</sup> Kammarrätten i Stockholm, domar 1996-02-12 (mål nr 7113-95), 1996-02-13 (mål nr 8597-95) och 1999-06-07 (mål nr 8649-98).

avståndsskillnaden är mindre än 200 meter anses de ligga på samma avstånd.

- Om barnet mestadels har sina fritidsaktiviteter, sitt sociala nätverk och så vidare i den ena bostadens närområde och därigenom dagligen vistas i det området ska barnet anses vara bosatt där.
- Om någon av bostäderna ligger i samma närområde som barnet tidigare varit folkbokfört i, eller i direkt anslutning till det, ska barnet anses vara bosatt där.
- Om bosättningen inte kan bestämmas med hjälp av punkterna ovan får övriga omständigheter i det enskilda fallet avgöra. Som sådana kan nämnas bostädernas storlek och standard, föräldrarnas arbetsförhållanden, syskons bosättning, med mera. Att en förälder är ensam vårdnadshavare eller boendeförälder, enligt dom eller avtal som socialnämnden har godkänt, kan bli avgörande om inga andra omständigheter kunnat avgöra saken. Där emot bör föräldrarnas egna önskemål inte vägas in.<sup>3</sup>

### Flyttningsanmälan

För barn under 18 år ska en flyttningsanmälan göras av barnets vårdnadshavare (30 § första stycket folkbokföringslagen). Det innebär att om barnet har två vårdnadshavare måste båda underteckna flyttningsanmälan, såvida inte hela familjen anmäler flyttningsanmälan tillsammans. Om bara den ene vårdnadshavaren har skrivit under flyttningsanmälan för barnet skickas anmälan till den andre vårdnadshavaren som får tillfälle att instämma i anmälan. Om denne gör så behandlas anmälan, annars avvisas den. Skatteverket påbörjar då i stället en utredning med stöd av 34 § folkbokföringslagen om var barnet ska vara folkbokfört. Vid ett eventuellt beslut om ändrad folkbokföring för barnet gäller folkbokföringen i dessa fall från beslutets dag i stället för från dagen för anmälan. Detta kan få konsekvenser för exempelvis underhållsstöd, se nedan. En annan konsekvens är att barnet under utredningstiden kan vara fortsatt folkbokfört på en fastighet där ingen av föräldrarna är folkbokförda.

En flyttningsanmälan skannas och tolkas vid Skatteverkets inläsningscentral för att därefter hanteras maskinellt i folkbok-

---

<sup>3</sup> Skatteverkets skrift *Vägledning barns folkbokföring*, version 1, 2008-08-08, s. 13 f.

föringsdatabasen. Den maskinella hanteringen kan avbrytas som en konsekvens av någon verksamhetsregel och handläggningen övertas då av en handläggare. En flyttningsanmälan avseende ett barn som flyttar tillsammans med endast en vårdnadshavare hanteras manuellt exempelvis om inte båda vårdnadshavarna har undertecknat anmälan. Som regel utreder Skatteverket inte en flyttning om båda vårdnadshavarna har undertecknat anmälan, om inte omständigheterna i det enskilda fallet ger anledning till annan bedömning.

### Överklagande

Om ett barn har två vårdnadshavare tillkommer deras rättigheter och skyldigheter i denna egenskap dem tillsammans, 6 kap. 13 § första stycket föräldrabalken. Enligt gällande rätt gäller detta som nämnts även möjligheten att överklaga ett beslut om barnets folkbokföring. I de fall vårdnadshavarna är oense om var barnet ska vara folkbokfört och den ene vårdnadshavaren därför inte vill underteckna ett överklagande kommer överklagandet att avvisas av domstolen och därmed inte att tas upp till prövning. Detta innebär att endast ett fåtal ärenden rörande barns folkbokföring efter en separation blir prövade av domstol och praxisen på området är därför bristfällig.

### Folkbokföringens betydelse

Det finns ett flertal rättigheter som styrs av var ett barn är folkbokfört. Antingen har enbart folkbokföringskommunen betydelse eller också är den exakta bostaden av betydelse. Som exempel kan nämnas följande.

- Skolgång, 1 kap. 15 § skollagen (1985:1100), liksom rättigheter som har med skolgången att göra, såsom kostnadsfri skolskjuts och bostad utanför det egna hemmet, 4 kap. 7 § skollagen.
- Särskilt bostadsbidrag för hemmavarande barn. Bostadsbidraget består av tre delar: ett bidrag för bostadskostnader, ett särskilt bidrag för de barn som bor hemma och ett umgängesbidrag för de barn som bor hemma ibland. Det särskilda bidraget för barn som bor hemma kan man få om man har den rättsliga vårdnaden om barnet. Vid gemensam vårdnad kan den vårdnadshavare som



barnet är folkbokfört hos få det särskilda bidraget. Detta följer av 11 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag.

- Underhållsstöd (3 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd).
- Rätten till hälso- och sjukvård. Av 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) framgår att den som är bosatt inom landstinget omfattas. Med ”bosatt” avses folkbokförd.<sup>4</sup>
- Vårnadsbidrag. Enligt 3 § första stycket 1 lagen (2008:307) om kommunalt vårnadsbidrag får en kommun lämna vårnadsbidrag endast för ett barn som är folkbokfört i kommunen.

I en dom som rörde vem av föräldrarna som skulle ha rätt att få vårdbidrag för deras barn enligt 18 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag kom barnets folkbokföring att få en avgörande betydelse.<sup>5</sup> Föräldrarna hade gemensam vårdnad och barnet bodde växelvis lika mycket hos båda sina föräldrar. Barnet var folkbokfört hos modern. Regeringsrätten konstaterade att föräldrarna hade delat på ansvaret för vården på ett sådant sätt att ingen av dem kunde sägas svara för den huvudsakliga tillsynen och vården. I detta fall fanns det enligt rätten ingen annan möjlighet än att låta folkbokföringen i brist på bättre kriterier vara avgörande.

### Tidigare utredningsförslag

I betänkandet *Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m.* lämnades flera förslag som rör barn.<sup>6</sup> Det förslag som framför allt berör vår utredning är att om ett barn enligt dom eller avtal som godkänts av socialnämnd ska bo tillsammans med en av föräldrarna får den föräldern ensam bestämma var i Sverige han eller hon ska bo tillsammans med barnet. Förslaget innebär också att boendeföräldern ensam kan göra en flyttansökan för barnet, inom Sverige.

Förslagen har varit ute på remiss och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

---

<sup>4</sup> Prop. 1981/82:97 s. 115. Se också Sahlén, J., Kommentar till Hälso- och sjukvårdslagen, 7:e uppl., s. 116.

<sup>5</sup> RÅ 2008 ref. 34.

<sup>6</sup> SOU 2007:52.

## 11.2 Statistik

Drygt en femtedel av Sveriges befolkning, eller närmare två miljoner, är barn (0–17 år).

De flesta barn lever med båda sina föräldrar. 73 procent av alla barn under 18 år bor tillsammans med båda sina ursprungliga föräldrar. Mer än 90 procent av de yngsta barnen bor med båda sina föräldrar medan omkring 60 procent av 17-åringarna gör det.<sup>7</sup>

Under 2006 var 46 000 barn med om en separation mellan sina föräldrar. Antalet barn som upplever en separation under året har minskat stadigt sedan 1999. Då var motsvarande siffra 54 600 barn.<sup>8</sup>

Av de omkring 500 000 barn som har separerade föräldrar bor de flesta med sin mamma. 61 procent bor enbart med mamman och 9 procent bor enbart med sin pappa.<sup>9</sup> 21 procent av barnen med separerade föräldrar bor växelvis lika mycket hos båda sina föräldrar och 10 procent av barnen bor en del av tiden hos sin andra förälder.<sup>10</sup> Andelen barn som bor växelvis ökar stadigt med tiden. 1984–1985 var det endast 1 av 100 barn med separerade föräldrar som bodde växelvis.<sup>11</sup> I intervjuer med föräldrar från åren 1992 och 1993 framkom att omkring 4 procent av barn med separerade föräldrar eller med föräldrar som aldrig bott ihop bodde omväxlande lika mycket hos bägge.<sup>12</sup>

Gemensam vårdnad är vanligare bland små barn än bland de lite äldre. År 2006 hade 95 procent av alla 1–5-åringar föräldrar som hade gemensam vårdnad. Motsvarande tal bland 6–12-åringar var 92 procent och bland 13–17-åringar 86 procent.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> SCB, Barn och deras familjer 2006, s. 15.

<sup>8</sup> Källa: SCB.

<sup>9</sup> Källa: SCB.

<sup>10</sup> SCB, Barn och deras familjer 2006, s. 15 f.

<sup>11</sup> SCB, Barns villkor, Rapport nr 110 i serien Levnadsförhållanden, 2005, s. 20.

<sup>12</sup> SCB, Barn och deras familjer 1999, s. 101, som i sin tur anger "SCB 1995 Barn och deras familjer Rapport nr 89 i serien Levnadsförhållanden" som källa.

<sup>13</sup> Källa: SCB.

## 11.3 Barns folkbokföring i andra nordiska länder

### 11.3.1 Danmark

#### Var ska ett barn vara folkbokfört?

Huvudregeln när det gäller barns folkbokföring är att om föräldrarna inte är folkbokförda på samma ställe ska barnet vara folkbokfört hos den av föräldrarna där det har sitt "faste hovedophold" (§ 8, stycke 1 lov om Det Centrale Personregister (CPR-lagen).

Om ett barn med separerade föräldrar uppehåller sig lika mycket hos båda föräldrarna ska barnet folkbokföras hos den av föräldrarna som har vårdnaden, om inte föräldrarna förklarar sig eniga om att barnet ska vara folkbokfört hos den andre föräldern. Om föräldrarna har gemensam vårdnad ska barnet folkbokföras hos den av föräldrarna som dessa kommer överens om (§ 8, stycke 2 CPR-lagen).

Om barnet uppehåller sig lika mycket hos båda föräldrarna som trots den gemensamma vårdnaden inte kan komma överens om var barnet ska vara folkbokfört ska barnet folkbokföras hos den förälder som av domstol är utsedd som boendeförälder. Om det inte finns någon utpekad boendeförälder förblir barnet folkbokfört på den adress som barnet hade innan oenigheten uppstod, om en av föräldrarna alltjämt bor på denna adress (§ 8, stycke 3 CPR-lagen). Om i sistnämnda fall ingen av föräldrarna bor kvar i den tidigare bostaden blir barnet folkbokfört utan fast hemvist ("på høj vejkode i den hidtidige bopælskommune") och är det tills antingen föräldrarna kommer överens, en boendeförälder utpekas eller den ena föräldern får ensam vårdnad (se Vejledning om folkeregistrering nr. 85 av den 23 november 2006, avsnitt 3.5.3).

Utöver vad som har anförts ovan kan föräldrar själva inte komma överens om var deras barn ska vara folkbokfört.

#### Vem får ansöka om flyttning för ett barn?

När ett barn som tidigare har varit folkbokfört tillsammans med båda sina föräldrar ska flytta ska registreringsmyndigheten, innan en flyttning avseende barnet registreras, låta en förälder som inte ska flytta med få möjlighet att uttala sig, om denne inte har varit med och undertecknat flyttningsanmälan. Samma sak gäller vid flyttning av ett barn som tidigare varit folkbokfört tillsammans

med den ene av föräldrarna, om denna förälder inte ska flytta med och inte heller har skrivit under flyttningsanmälan.<sup>14</sup>

Bestämmelsen gäller oavsett vem som har vårdnaden om barnet, alltså även då den som anmäler flyttning har ensam vårdnad. Syftet med kommunikationsplikten i nämnda bestämmelse är att ge registreringsmyndigheten möjlighet att få upplysningar om barnets faktiska förhållanden för att på så sätt undvika materiellt felaktiga folkbokföringsbeslut. Avsikten med bestämmelsen är däremot *inte* att ett barns folkbokföring kan ändras endast om båda föräldrarna är överens. Det är således inte en bestämmelse om samtycke, utan endast en om yttranderätt. Om registreringsmyndigheten på grund av föräldrarnas yttrande uppmärksammas på att föräldern inte vill att barnets folkbokföring ändras, kan kommunen således inte utan vidare avvisa flyttningsanmälan, men har att undersöka saken för att utreda de faktiska förhållandena.<sup>15</sup>

### Vem får överklaga ett beslut om folkbokföring av ett barn?

Om föräldrarna är oense om var ett barn ska vara folkbokfört kan den förälder som inte har fått medhåll av registreringsmyndigheten klaga på beslutet. Det krävs alltså inte att båda vårdnadshavarna undertecknar överklagandet för att den högre instansen ska ta upp saken.

### Styrs folkbokföringen av ett barn av en domstols avgörande om vårdnad, boende eller umgänge?

Ett barns folkbokföring bestäms av de faktiska boendeförhållandena. Vad en domstol har uttalat om vårdnad, boende eller umgänge saknar således självständig betydelse utom i de fall barnet uppehåller sig lika mycket hos båda föräldrarna. Som ovan nämnts ska, om föräldrarna inte kan komma överens om var barnet ska vara folkbokfört, barnet folkbokföras hos den förälder som av domstol är utsedd som boendeförälder.

---

<sup>14</sup> § 13, stycke 2 CPR-lagen.

<sup>15</sup> Vejledning om folkeregrering nr. 85 av den 23 november 2006, avsnitt 4.2.

### Från vilken tidpunkt gäller ett beslut om folkbokföring?

Registreringsmyndighetens beslut om folkbokföring gäller alltid från flyttningstidpunkten. Dagen för flyttningsanmälan eller dagen för registreringsmyndighetens beslut saknar alltså betydelse. Tanken med det danska folkbokföringsregistret är att det för varje tidpunkt ska utvisa korrekta bosättningsdata.

### Kan ett barn vara folkbokfört på två ställen?

I det danska folkbokföringsregistret är det inte möjligt att registrera en person med hemvist på två ställen. Man har därför inte övervägt att låta barn som bor lika mycket hos båda sina föräldrar vara folkbokförda hos båda föräldrarna.

### 11.3.2 Norge

Folkbokföringen regleras i lov om folkeregistrering<sup>16</sup> och forskrift om folkeregistrering.<sup>17</sup> Var en person ska anses bosatt avgörs av bosättningsreglerna i forskrift om folkeregistrering. Huvudregeln bygger på var den enskilde regelmässigt har sin dygnsvila. För makar är det normalt avgörande var de har sin gemensamma dygnsvila. En person med barn ska som utgångspunkt vara folkbokförd där barnet har sin dygnsvila.<sup>18</sup>

### Var ska ett barn vara folkbokfört?

Utgångspunkten är, även beträffande barn, att de ska vara folkbokförda där de har sin huvudsakliga dygnsvila. Har de sin dygnsvila på mer än ett ställe ska de vara folkbokförda där de vistas mest.

Ett barn som bor lika mycket hos båda sina föräldrar fortsätter att vara folkbokfört i den tidigare bostaden, om det bara är den ene av föräldrarna som flyttar vid en separation. Om båda föräldrarna flyttar ska barnet vara folkbokfört i den bostad som ligger närmast skola eller förskola, alternativt barnets fritidsintressen.

<sup>16</sup> Från den 16 januari 1970 (LOV-1970-01-16-1), med senare ändringar.

<sup>17</sup> Därtill finns föreskrifter från den 9 november 2007 (FOR-2007-11-09-1268, <[www.skatteetaten.no/Templates/Artikkel.aspx?id=6640&epslanguage=NO](http://www.skatteetaten.no/Templates/Artikkel.aspx?id=6640&epslanguage=NO)>).

<sup>18</sup> <[www.skatteetaten.no/Templates/Artikkel.aspx?id=6640&epslanguage=NO](http://www.skatteetaten.no/Templates/Artikkel.aspx?id=6640&epslanguage=NO)>.

Vårdnadshavare som är överens kan inte själva bestämma var deras barn ska vara folkbokfört. I praktiken är det dock möjligt för dem att anpassa de uppgifter som lämnas så att det beslut som fattas blir i enlighet med deras önskemål.

### Vem får ansöka om flyttning för ett barn?

Föräldrar kan komma överens om hos vem barnet ska bo stadigvarande. Även om föräldrarna har gemensam vårdnad kan den förälder som barnet inte bor stadigvarande hos inte motsätta sig beslut bland annat om var i Norge barnet ska bo.<sup>19</sup> Om båda föräldrarna är vårdnadshavare måste dock båda vara överens för att barnet ska få flytta utomlands.<sup>20</sup>

För barn är det den eller de som har vårdnaden och som barnet bor stadigvarande tillsammans med som ska underteckna en flyttningsanmälan.<sup>21</sup> Detta innebär att om ett barn, som före flyttningen bodde tillsammans med båda sina föräldrar, flyttar tillsammans med ene vårdnadshavaren måste båda vårdnadshavarna underteckna. För ett barn som redan bor tillsammans med endast en vårdnadshavare kan dock en flyttningsanmälan göras av boendeföräldern själv, trots att den andre föräldern är vårdnadshavare.

Registreringsmyndigheten kan ta upp frågan om folkbokföring även utan anmälan. Detta kan dock göras tidigast sex månader efter den påstådda flyttningen, eftersom vistelser kortare än så räknas som tillfälliga och inte föranleder ändrad folkbokföring.

### Vem får överklaga ett beslut om folkbokföring av ett barn?

Enligt förvaltningsloven definieras som part den som ett avgörande riktar sig mot eller som saken annars direkt gäller.<sup>22</sup> Man menar att frågan om var ett barn ska vara folkbokfört direkt gäller även var och en av föräldrarna, varför de har självständig rätt att överklaga. Om en förälder överklagar blir den andre motpart.

---

<sup>19</sup> Lov om barn og foreldre (LOV-1981-04-08-7) § 37.

<sup>20</sup> Lov om barn og foreldre § 40.

<sup>21</sup> Folkeregisterforskriften § 7-2 andra ledet, sista punkten.

<sup>22</sup> LOV-1967-02-10, § 2, littera e.

### Styrs folkbokföringen av ett barn av en domstols avgörande om vårdnad, boende eller umgänge?

Det är de faktiska förhållandena som ska ligga till grund för beslutet om folkbokföring. Vad som eventuellt är bestämt genom en dom kan dock komma att ingå som ett moment i bevisvärderingen, i de fall föräldrarna lämnar motstridiga uppgifter.

### Från vilken tidpunkt gäller ett beslut om folkbokföring?

Huvudregeln är att ett beslut om folkbokföring gäller från den dag registreringsmyndigheten mottog flyttningsanmälan. Om någon anmälan inte har gjorts gäller folkbokföringen från den dag beslutet fattades.

### Kan ett barn vara folkbokfört på två ställen?

En person kan vara folkbokförd endast på ett ställe. Detta gäller även för barn. Ett införande av folkbokföring på två ställen har, såvitt känt, aldrig diskuterats.

### 11.3.3 Finland

I Finland motsvaras vårt begrepp folkbokföring av en persons hemkommun och hans bostad där. Dessa uppgifter registreras i ett befolkningsdatasystem.<sup>23</sup>

### Var ska ett barn vara folkbokfört?

Utgångspunkten är att hemkommunen och bostaden registreras enligt de faktiska förhållandena. Därvid får objektiva omständigheter såsom barns skola eller förskola betydelse. I praktiken blir dessa omständigheter viktigare om vårdnadshavarna inte kan komma överens om barnets hemkommun och/eller bostad. I dessa fall har registreringsmyndigheten att utreda var barnet har störst anknytning. Om det inte är möjligt att utreda vilken som är barnets faktiska hemkommun eller bostad registreras vanligtvis inte en

---

<sup>23</sup> 1 § lagen om hemkommun (11.3.1994/201).

flyttningsanmälan angående barnet, utan föräldrarna ska först komma överens eller få ett domstolsavgörande om barnets bostad.

Enligt lagen kan vårdnadshavarna inte själva bestämma ett barns hemkommun och bostad. I praktiken registrerar man dock barnets hemkommun och bostad enligt vårdnadshavarnas flyttningsanmälan om inga andra uppgifter har framkommit i ärendet.

### **Vem får ansöka om flyttning för ett barn?**

Båda vårdnadshavarna behöver inte samtycka till en flyttningsanmälan för att den ska registreras. Det finns dock en bestämmelse om att en vårdnadshavare som inte har undertecknat flyttningsanmälan ska få tillfälle att yttra sig innan beslut fattas.<sup>24</sup> Registreringsmyndigheten kan dock bifalla anmälan även om denne motsätter sig det.

### **Vem får överklaga ett beslut om folkbokföring av ett barn?**

Ett barns vårdnadshavare fattar gemensamt beslut i frågor som gäller barnet.<sup>25</sup> Således är det vårdnadshavarna gemensamt som måste överklaga ett beslut. I praktiken förekommer det likväl att också sådana överklaganden som bara en vårdnadshavare har gjort prövas av den högre instansen.

### **Styrs folkbokföringen av ett barn av en domstolsavgörande om vårdnad, boende eller umgänge?**

Som anförts ovan är det de faktiska förhållandena som är avgörande och en domstols avgörande om vårdnad, boende eller umgänge blir därför inte direkt styrande.

### **Från vilken tidpunkt gäller ett beslut om folkbokföring?**

Den anmälda flyttningsdagen registreras om flyttningsanmälan har gjorts inom en månad från flyttningen. Inkommer anmälan efter denna tid, anses som flyttningsdag den dag då anmälan inkommit

---

<sup>24</sup> 15 § lagen om hemkommun (11.3.1994/201).

<sup>25</sup> 5 § lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (8.4.1983/361).



till registreringsmyndigheten. Om myndigheten på grund av uppgifter som inkommit från någon annan än den som flyttat eller dennes familjemedlemmar (exempelvis sociala myndigheter) gör en anteckning om flyttning i befolkningsdatasystemet, anses den dag då anteckningen gjorts som flyttningsdag.<sup>26</sup>

### Kan ett barn vara folkbokfört på två ställen?

En person kan endast ha en hemkommun och en stadigvarande bostad på en gång, även i det fall ett barn bor lika mycket hos sina båda föräldrar. Frågan om ett barn kan vara folkbokfört på två ställen har dock behandlats i riksdagen med anledning av en fråga ställd av en riksdagsledamot. Regeringen uttalade då följande. De tjänster som en kommun tillhandahåller är huvudsakligen avsedda för dess invånare. Statsbidrag till kommunerna tilldelas på grundval av antalet invånare. Hemkommunen påverkar också exempelvis rösträtten och skattskyldigheten. Av framför allt dessa orsaker är det inte möjligt för en person att samtidigt vara medlem i två olika kommuner eller stadigvarande bosatt på två platser. Vidare är det så att uppgiften om hemkommun och bostad där inte är direkt förpliktande för andra myndigheter när dessa fattar sina beslut, om detta inte uttryckligen har stadgats i lag. Registreringen av två officiella hemadresser i befolkningsdatasystemet skulle således inte ha någon inverkan på exempelvis bostadsbidraget. Av dessa orsaker är det inte ändamålsenligt att ändra lagen om hemkommun så att barn i samband med en skilsmässa skulle kunna få två officiella hemadresser antecknade i befolkningsdatasystemet. Ett lagstiftningsärende pågår för närvarande med förslag att det i befolkningsdatasystemet också införs uppgifter om vad man har kommit överens om eller vad som har beslutats beträffande ett barns boende. De myndigheter som använder befolkningsdatasystemets uppgifter kan således på detta sätt få information exempelvis om att föräldrarna har kommit överens om att barnet ska bo lika mycket hos bägge föräldrarna.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> 10 § lagen om hemkommun (11.3.1994/201).

<sup>27</sup> Uttalande av Förvaltnings- och kommunministern den 11 juni 2008, se <[www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk\\_413\\_2008\\_p.shtml#VASTAUS](http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/kk_413_2008_p.shtml#VASTAUS)>.

## 11.4 Överväganden och förslag

Beträffande ett barn vars föräldrar bor tillsammans uppstår sällan problem i samband med att folkbokföringen ska beslutas. När föräldrar inte bor tillsammans och barnet bor omväxlande hos mamma och pappa, i varierande utsträckning, är det svårare att fastställa var barnet ska vara folkbokfört. Särskilt i de fall barnet bor lika mycket hos vardera föräldern uppkommer svårigheter. I dessa fall kompliceras ärendena ytterligare av att en del föräldrar inte är överens heller om de rent faktiska förhållandena. Många föräldrar upprörs över att de inte själva kan bestämma var deras barn ska vara folkbokfört, även om de är överens om detta. Inte heller en dom från allmän domstol angående vårdnad, boende eller umgänge styr automatiskt var barnet ska vara folkbokfört, vilket ibland förvånar. Det gäller särskilt om domen utgår från föräldrarnas samförståndslösning.

Andra problem som aktualiseras när barn har dubbel bosättning är de som uppkommer vid anmälan om flyttning eftersom båda vårdnadshavarna måste göra anmälan. Vidare kan en förälder som är missnöjd med sitt barns folkbokföring inte få till stånd en överprövning, eftersom ett överklagande av ett beslut när föräldrarna har gemensam vårdnad förutsätter båda föräldrarnas medverkan. Den förälder som är missnöjd får i stället söka förmå Skatteverket att *ex officio* kontrollera bosättningsfrågan.

I detta avsnitt diskuterar vi först var ett barn med dubbel bosättning ska vara folkbokfört, huvudsakligen i de fall barnet bor lika mycket hos båda föräldrarna. Enligt vår mening finns det, med ett undantag, inte skäl att i andra fall där barn har dubbel bosättning frångå huvudregeln att barnet ska anses bosatt där det regelmässigt vistas. Därefter diskuterar vi problemen som är kopplade till anmälan om flyttning för barn och överklagande.

### 11.4.1 En dom eller ett avtal kan ligga till grund för folkbokföringen

**Förslag:** Om ett barn under 18 år kan anses vara bosatt på fler än en fastighet ska vid bestämmandet av var det ska anses vara bosatt särskilt beaktas om en dom som har vunnit laga kraft eller ett avtal som har godkänts av socialnämnden reglerar frågan om barnets vårdnad, boende eller umgänge.

Om barnets boende i betydande omfattning avviker från innehållet i domen eller avtalet ska i stället vanliga regler tillämpas.

Ett barn ska i likhet med vuxna vara folkbokfört där det faktiskt vistas. Enligt vår mening finns det inte skäl att vid dubbel bosättning frångå denna huvudregeln. Har ett barn dubbel bosättning innebär det att Skatteverket måste utreda var barnet faktiskt vistas.

I de fall föräldrarna är överens om de faktiska förhållandena, exempelvis hur mycket barnet vistas hos respektive förälder, är det normalt inte några problem att fastställa bosättningen. Barnet kommer då med stöd av den praxis som utvecklats att i första hand anses bosatt i den så kallade ursprungsbostaden om det tillbringar sin dygnsvila där i mellan 40 och 60 procent av tiden. Om fördelningen av tid är en annan eller om ingen av föräldrarna längre bor kvar i ursprungsbostaden folkbokförs barnet där det tillbringar flest dygnsvilor.

I många av Skatteverkets ärenden som rör folkbokföring av barn lämnar föräldrarna emellertid motstridiga uppgifter om var barnet vistas. Detta medför stora svårigheter för Skatteverket att utreda var barnet ska vara folkbokfört. Skatteverket har inga tvångsmedel eller andra befogenheter för att utöver skriftväxlingen med vårdnadshavarna utreda ärendet. När Skatteverket får in motstridiga uppgifter måste verket i stället använda sig av andra kriterier för att bestämma var barnet ska vara folkbokfört. Finns ingen ursprungsbostad är det i första hand avståndet till skola eller förskola som får ligga till grund för beslutet. Detta förhållande upplevs som mycket otillfredsställande både av Skatteverket och av berörda föräldrar. Det finns därför skäl att överväga om det finns möjligheter att underlätta handläggningen.

För närvarande ska Skatteverket i sin utredning av var ett barn ska vara folkbokfört inte stödja sig på ett eventuellt domstols-

avgörande i fråga om vårdnad, boende eller umgänge, annat än om det i övrigt helt saknas omständigheter som avgör var ett barn ska vara folkbokfört (se avsnitt 11.1.2). Inte heller vårdnadshavarnas överenskommelser som godkänts av socialnämnd ska få ligga till grund för folkbokföringen. Anledningen till detta är att det kan förekomma att domarna eller överenskommelserna inte efterlevs i praktiken, exempelvis på grund av att vårdnadshavarna därefter kommit överens om något annat. Det som ska ligga till grund för folkbokföringen är de faktiska vistelseförhållandena.

I vissa ärenden skulle det underlätta Skatteverkets handläggning att kunna låta ett barn vara folkbokfört i enlighet med vad som sagts i en dom om vårdnad, boende eller umgänge eller ett avtal som godkänts av socialnämnden. Det är framför allt i de fall vårdnadshavarna lämnar motstridiga uppgifter om barnets faktiska vistelse som en dom eller ett avtal skulle underlätta bedömningen. I de fall domstolen har beslutat om eller avtalet innebär växelvis boende skulle dock detta inte underlätta bedömningen.

Det kan vara tveksamt vad en dom eller ett avtal har för nytta folkbokföringsbeslutet. Om föräldrarna blir oense om barnets vårdnad, boende eller umgänge och därför inleder en domstolsprocess kommer någon lagakraftvunnen dom i de flesta fall inte att finnas tillgänglig förrän efter en längre tid. Skatteverket har dock att besluta om barnets folkbokföring i direkt anslutning till separationen och någon dom som kan ligga till grund för folkbokföringsbeslutet har då i de flesta fall ännu inte meddelats. Dock kan den senare meddelade domen ligga till grund för framtida folkbokföringsbeslut, vid någon av vårdnadshavarnas kommande flyttningar. Vidare kan handläggningen av ett avtal hos socialnämnden ske snabbare och kan därför komma till användning tidigare.

Det som också talar mot att domarna och avtalen ska kunna ligga till grund för folkbokföringen är att det i vissa fall skulle innebära att man frångår grundprincipen inom folkbokföringen, nämligen att folkbokföring ska spegla de faktiska bosättningsförhållandena. Det skulle också uppstå vissa problem i de situationer där föräldrarna inte följer den dom som finns, exempelvis för att de efter domens meddelande har kommit överens om en annan ordning. Skulle detta uppstå och föräldrarna därför skulle vilja korrigera folkbokföringen har föräldrarna att på nytt vända sig till socialnämnden och begära ett nytt avtal i enlighet med de överenskomna förhållandena.

Möjligheten att låta en dom eller ett avtal ligga till grund för folkbokföringen har emellertid vissa fördelar. Det skulle ligga mer i linje med allmänhetens rättsuppfattning, eftersom många ser det som självklart att om en domstol har bestämt exempelvis var ett barn ska bo ska barnet också vara folkbokfört där. Bland separerade föräldrar tror vi att ett förslag att domar och avtal kan styra ett barns folkbokföring skulle mottas mycket positivt. Vidare skulle det spara stora utredningsresurser hos Skatteverket, eftersom utredningar om barns folkbokföring är mycket resurskrävande. Kan handläggarna i stället lägga en dom eller ett avtal till grund för sin bedömning kunde utredningarnas omfattning i många fall minska betydligt. Vi menar, trots att det i vissa fall skulle medföra avvikelser från principen att en person ska vara folkbokförd där han eller hon faktiskt är bosatt, att en sådan ordning har stora fördelar. Vi föreslår därför att en dom eller ett avtal ska kunna ligga till grund för ett barns folkbokföring.

Det behövs dock en möjlighet för Skatteverket att avvika från vad domen eller avtalet innehåller i de fall det är känt att barnets vistelse i betydande omfattning avviker från innehållet i domen eller avtalet. Så kan exempelvis vara fallet när det är utrett att barnet i betydande omfattning vistas på annat sätt än vad som sägs i domen eller överenskommelsen, men föräldrarna inte är ense om att ändra folkbokföringen i enlighet härmed. Som exempel kan nämnas det fall då föräldrarna är oense om vårdnad och boende och domstolen i dom har beslutat att barnet ska bo tillsammans med exempelvis pappan. Barnet blir därmed folkbokfört hos pappan. Med tiden kommer barnet, trots innehållet i domen, att bo mer och mer tillsammans med mamman, som till slut därför anser att barnet ska vara folkbokfört hos henne. Föräldrarna kan dock inte komma överens om detta, varför någon överenskommelse som socialnämnden kan godkänna inte går att få till stånd. Enda möjligheten för mamman är att på nytt starta en process i domstol, något som inte är önskvärt. I ett sådant fall bör det finnas en möjlighet att frångå det en dom eller en överenskommelse i socialnämnden innehåller. En sådan undantagsmöjlighet är av betydelse, eftersom det inte är önskvärt att reglerna tvingar den enskilde att starta en vårdnadsprocess om det inte är just vårdnaden som han eller hon är missnöjd med, utan som i detta fall folkbokföringen.

Om det inte finns någon dom eller överenskommelse får bosättningen bedömas på samma sätt som i dag. I första hand bör därvid som i dag barnet vara folkbokfört i ursprungsbostaden om

en sådan finns. Vi återkommer nedan till frågan om folkbokföring av barn som bor lika mycket hos båda sina föräldrar och där föräldrarna är överens.

#### 11.4.2 Barn som bor lika mycket hos båda sina föräldrar

**Förslag:** Ett barn som bor lika mycket hos båda sina föräldrar ska när byte av bostad har skett anses vara bosatt hos den av föräldrarna som dessa kommer överens om.

I de fall när ett barn bor lika mycket hos båda föräldrarna, så kallat växelvis boende, är det svårt att bestämma var barnet ska anses bosatt. I vart fall när barnet har kommit upp i skolåldern bor vanligen föräldrarna relativt nära varandra, för att barnet ska kunna gå i samma skola hela tiden, vilket gör det svårare att finna kriterier som blir utslagsgivande.

Situationen med barn som bor växelvis hos båda sina föräldrar blir vanligare. Om barnet bor precis lika mycket tid hos båda föräldrarna blir det andra faktorer än vistelsen som blir avgörande för folkbokföringen, exempelvis var barnet går i skola eller har sina fritidsaktiviteter. Om inga av de kriterier som i dag finns pekar ut den ene förälderns bostad blir det svårt att bestämma var barnet ska anses bosatt.

Vi har övervägt några alternativa sätt att komma fram till var ett barn som bor lika mycket med båda föräldrarna ska anses bosatt.

Ett alternativ är att tillåta att ett barn i dessa situationer är folkbokfört på två ställen, eller är folkbokfört hos ena föräldern, men att den andre förälderns bostadsadress registreras som ett komplement till folkbokföringsadressen i folkbokföringen.

Huvudsyftet med folkbokföringen är att den ska peka ut den plats där en person är bosatt. Att införa en möjlighet för ett barn att i vissa situationer vara folkbokfört på två ställen strider mot denna grundtanke. Var i Sverige ett barn är folkbokfört spelar som ovan nämnts roll framför allt för rätten för föräldrarna att få vissa bidrag och för rätten till plats i skola. Om ett barn skulle vara folkbokfört på två ställen medför det att båda föräldrarna får rätt till bidrag, under förutsättning att inte de materiella reglerna kring dessa bidrag samtidigt ändras. Vidare skulle det medföra en osäkerhet för kommunerna hur många av de barn som var

folkbokförda i kommunen som skulle utnyttja sin rätt till skola med mera. Denna osäkerhet finns dock redan i dag, eftersom man har rätt att söka plats i skola i annan kommun eller i skola som drivs i annan än kommunal regi.

Detta alternativ skulle vidare medföra att Skatteverket behöver införa tekniska möjligheter att folkbokföra barn på två ställen, vilket är kostsamt.

Ett annat problem är att avgränsa vilka barn som skulle ha rätt att vara folkbokförda på två ställen. Det skulle endast vara fråga om de barn som bor precis lika mycket hos vardera föräldern och där de övriga folkbokföringskriterierna inte faller något avgörande.

Enligt vår mening är vinsterna med att i vissa situationer låta ett barn vara folkbokfört på två ställen begränsade, eftersom detta riskerar att inte lösa konflikten mellan föräldrarna utan endast förflyttar den till ett annat område, exempelvis vem av föräldrarna som ska ha rätt till de familjestöd som kräver folkbokföring på samma adress som barnet. Att införa att barn i vissa fall kan folkbokföras på två ställen skulle vidare vara kostsamt och medföra svåra gränsdragningar kring i vilka situationer denna möjlighet ska vara tillämplig. Vi finner att det inte har framkommit så starka skäl som krävs för att göra undantag från huvudregeln att en person ska vara folkbokförd på *en* plats. Vi menar därför att det inte finns skäl att införa en möjlighet att folkbokföra ett barn på två ställen. Inte heller att låta barnet vara folkbokfört hos den ene föräldern och samtidigt registrera den andre förälderns adress i folkbokföringsdatabasen skulle lösa de aktuella problemen.

Ett annat alternativ är att låta föräldrarna, i den mån de är överens, själva bestämma var barnet ska anses bosatt.

Enligt gällande rätt saknar föräldrarnas önskemål för barnet betydelse vid Skatteverkets bedömning av var barnet ska vara folkbokfört (RÅ 1997 ref. 8). Utgångspunkten är att folkbokföringen ska styras av de faktiska bosättningsförhållandena. Detta bör gälla för såväl vuxna som barn. Vuxna kan i de allra flesta fall inte välja var de vill vara folkbokförda. Så bör inte heller vara fallet för barn. Som en generell regel när det gäller folkbokföring av barn saknas det därför skäl att ändra den praxis som i dag gäller. Dock skulle det kunna vara tänkbart att i de fall där barnet bor lika mycket hos båda föräldrarna göra avsteg från denna utgångspunkt, eftersom det i många av dessa fall är i stort sett omöjligt att hitta en objektiv omständighet som pekar ut var barnet ska vara folkbokfört.

Att låta föräldrarna välja var ett barn ska anses bosatt strider som ovan nämnts mot principen att den enskilde inte själv ska kunna välja var han eller hon ska vara folkbokförd. Det förekommer dock i dag att vissa grupper får välja var de ska vara folkbokförda. När det gäller barn som bor hos båda sina föräldrar är det, till skillnad från de övriga grupper som i dag har valfrihet, fråga om att låta föräldrarna välja mellan två ställen där barnet faktiskt bor på båda. Vi tror att en sådan möjlighet skulle stämma väl överens med det allmänna rättsmedvetandet. Denna möjlighet skulle vidare spara en stor del av Skatteverkets utredningsresurser, som hellre borde användas till fall där det verkligen är oklart var en person överhuvudtaget uppehåller sig. Kvaliteten i folkbokföringen blir inte heller försämrade av att föräldrarna, i den mån de kan komma överens, själva får välja. Vi finner därför att skälen är så starka att det finns anledning att frångå den ovan nämnda principen. Vi föreslår därför att om ett barn bor lika mycket hos båda föräldrarna får föräldrarna komma överens om var barnet ska anses bosatt. Om "lika mycket" ska avse enbart de fall där barnet bor precis 50/50 hos vardera föräldern överlåter vi åt rättspraxis att bestämma.

Möjligheten för föräldrarna att välja kan bara tillämpas direkt i samband med separationen och därefter när byte av bostad har skett. Det innebär att föräldrarna inte kan ansöka om ändrad folkbokföring för barnet annat än i samband med att barnet och en av föräldrarna flyttar. Om de faktiska levnadsförhållandena är oförändrade kan folkbokföringen alltså inte ändras. Föräldrarna ska alltså inte kunna flytta barnets folkbokföring mellan sig efter vad som är lämpligast för tillfället.

Kan föräldrarna inte komma överens får bosättningen bestämmas enligt reglerna i 7 § folkbokföringslagen. Det innebär att Skatteverket tillämpar den metod som finns i dag, nämligen att verket utreder och beslutar utifrån vilken av bostäderna barnet har sin fastaste anknytning till. Vi har ovan redogjort för den praxis som Skatteverket tillämpar när det gäller beslut om barns folkbokföring. Hänsyn bör också i dessa fall tas till om det finns en dom eller avtal om boende.



### 11.4.3 Vem ska göra flyttningsanmälan för barn?

**Bedömning:** Skälen för att behålla den nuvarande regleringen, att en flyttningsanmälan ska göras av barnets båda vårdnadshavare, överväger.

Om de familjerättsliga reglerna ändras, så att en boendeförälder själv kan flytta tillsammans med barnet, utan den andre vårdnadshavarens samtycke, bör även folkbokföringsreglerna om flyttningsanmälan ändras på motsvarande sätt.

#### **Båda vårdnadshavarna måste i dag vara ense vid flyttningsanmälan för barn**

En flyttningsanmälan som görs av en vårdnadshavare ensam tas inte upp till prövning av Skatteverket; den andre vårdnadshavarens samtycke krävs. Det finns dock inget som hindrar att den ena vårdnadshavaren gör en sådan anmälan, men anmälan kommer att avvisas av Skatteverket om inte den andre vårdnadshavaren instämmer. Skatteverket har emellertid möjlighet att besluta om barnets folkbokföring utan anmälan.

Förhållandet att båda vårdnadshavarna måste vara överens för att göra en flyttningsanmälan kan föra med sig ekonomiska konsekvenser för den som vill flytta. Om ena vårdnadshavaren och barnet flyttar utan att Skatteverket kan besluta om barnets folkbokföring utifrån en flyttningsanmälan för barnet, eftersom den andre vårdnadshavaren inte lämnar sitt samtycke, får den flyttande vårdnadshavaren under Skatteverkets utredningstid inte rätt till bostadsbidrag avseende barnet och underhållsstöd som han eller hon annars skulle ha rätt till. Även om Skatteverket senare vid en prövning *ex officio* beslutar att barnet ska vara folkbokfört på samma ställe som den förälder som har flyttat gäller folkbokföringen först från dagen för beslutet, 35 § folkbokföringslagen. Detta kan påverka den ekonomiska situationen för den flyttande föräldern under utredningstiden. Om den flyttande föräldern och barnet har sekretessmarkering och flyttar för att undkomma hot eller förföljelse från den andre föräldern försvåras situationen ytterligare, eftersom personer med sekretessmarkering ofta lever i en både ekonomiskt och psykiskt svår situation, som därmed ytterligare förvärras.

Enda utvägen för boendeföräldern, utöver att avstå från flyttningen, är att väcka talan om och beviljas ensam vårdnad om barnet. Detta är en otillfredsställande situation. Det är osäkert om förhållandet att föräldrarna inte kan komma överens just i fråga om bosättningen, men kanske allmänt sett kan samarbeta, är tillräckligt för att få ensam vårdnad.

Å andra sidan har kravet på att båda vårdnadshavarna ska anmäla flyttning den fördelen att den andra vårdnadshavaren får vetskap om flytten och möjlighet att ge sin syn på var barnet faktiskt vistas.

### **Tillåta att en av vårdnadshavarna ensam gör en flyttningsanmälan?**

En lösning på problemet skulle vara att tillåta att en av vårdnadshavarna ensam gör en flyttningsanmälan, förslagsvis under förutsättning att den vårdnadshavaren, av domstol eller genom avtal som vårdnadshavarna har ingått och som har godkänts av socialnämnd, har utsetts till boendeförälder.

Detta alternativ skulle lösa de problem som nämnts ovan, men har vissa nackdelar. Det strider mot grundprincipen att vårdnadshavare ska besluta gemensamt i frågor som rör barnet och det riskerar att göra vårdnadshavaren som är umgängesförälder maktlös om den andre föräldern bestämmer sig för att flytta med barnet. Vårdnadshavaren som är boendeförälder har dock alltså ett ansvar för att barnet får en god kontakt med den andre föräldern (6 kap. 15 § andra stycket föräldrabalken), så för det fall barnet flyttar så att kontakten med umgängesföräldern påtagligt försämras kan umgängesföräldern väcka talan i domstol och yrka att barnet ska bo tillsammans med honom eller henne, under påstående att det skulle vara bäst för barnet.

Utgångspunkten när det gäller denna fråga måste vara att reglerna avseende folkbokföringen måste följa de familjerättsliga reglerna. Denna utgångspunkt skulle innebära att med dagens rättsläge, att en boendeförälder inte får flytta med sitt barn utan den andre vårdnadshavarens samtycke, är det rimligt att behålla den nuvarande folkbokföringsregeln, nämligen att båda vårdnadshavarna måste vara ense för att en flyttningsanmälan ska tas upp till prövning. Om däremot de familjerättsliga reglerna ändras, som har föreslagits i betänkandet *Beslutanderätt vid gemensam vårdnad*

*m.m.*, då är det rimligt att även folkbokföringsreglerna ändras (vilket den utredningen också har föreslagit).

I en situation där boendeföräldern vill flytta och ta med sig barnet och umgängesföräldern inte vill lämna sitt samtycke till det, är det själva flyttningen de är oense om, inte folkbokföringen i sig. I detta fall är det flyttningsfrågan som måste lösas och det måste göras med hjälp av de familjerättsliga reglerna. Det kan dock vara så att föräldrarna är överens om flyttningen, men inte var barnet ska vara folkbokfört. Om exempelvis boendeföräldern vill flytta och ta barnet med sig och även vill att barnet ska vara folkbokfört på den nya orten, medan umgängesföräldern vill att barnet ska vara fortsatt folkbokfört i ursprungsbostaden, då rör tvisten själva folkbokföringen.

Om boendeföräldern tillåts att ensam anmäla flyttning för barn skulle det medföra bristande överensstämmelse mellan reglerna i folkbokföringslagen och reglerna i föräldrabalken. Konsekvensen skulle bli att en boendeförälder har rätt att ensam anmäla flyttning av barnet enligt reglerna i folkbokföringslagen, men har inte rätt att rent faktiskt flytta barnet, enligt föräldrabalkens regler. Detta alternativ kräver därför att även reglerna i föräldrabalken ändras.

En annan aspekt av alternativet är att en flyttning många gånger skulle innebära att en omständighet som låg till grund för domstolens bedömning i boendefrågan inte längre är aktuell.<sup>28</sup> Domstolarna får därmed svårare att bedöma vad som är bäst för barnet när det gäller boendet, med vetskapen att boendeföräldern kan flytta någon annanstans.

Vi bedömer således att det inte finns något alternativ som är bättre än den nuvarande regleringen. Skälen för att behålla den nuvarande regleringen överväger därmed. Om de familjerättsliga reglerna ändras, så att en boendeförälder själv har rätt att flytta tillsammans med barnet, utan den andre vårdnadshavarens samtycke, bör även folkbokföringsreglerna om flyttningsanmälan ändras på motsvarande sätt. Vi återkommer nedan till hur man på annat sätt kan komma till rätta med de problem som finns när det gäller rätten till bidrag, med mera.

I detta sammanhang finns också skäl att påtala att det finns brister i Skatteverkets elektroniska flyttningsanmälan som bör åtgärdas för att underlätta såväl för den enskilde som för verket. Skatteverket uppmuntrar den enskilde att göra elektronisk

---

<sup>28</sup> Se Wickström, A. i JT 2002-03, s. 333.

flyttningsanmälan, med hjälp av e-legitimation. En sådan anmälan kan dock undertecknas endast av en person och något samtycke kan därför inte lämnas av den andre vårdnadshavaren. Konsekvensen blir att i takt med att det blir vanligare att göra elektroniska flyttningsanmälningar ökar antalet ärenden där Skatteverket måste begära in sådant samtycke och, om det inte lämnas, utreda var barnet ska vara folkbokfört. Denna ärendetyp blir därför mycket arbetskrävande för Skatteverket. Det vore därför önskvärt att funktionen för elektronisk flyttningsanmälan förbättrades, eller i vart fall att information lämnas i anslutning till dessa anmälningar om att då barns folkbokföring ska ändras krävs båda vårdnadshavarnas samtycke.

#### 11.4.4 Från när ska ett folkbokföringsbeslut avseende ett barn gälla?

**Förslag:** När det vid flyttning gäller folkbokföring av barn ska, även i de fall beslutet har meddelats utan föregående anmälan, samma regler gälla som vid folkbokföring efter anmälan, det vill säga att beslutet ska gälla från flyttningsdagen eller från anmälningdagen. Med anmälan avses i dessa fall en anmälan som är gjord av endast en vårdnadshavare.

I det fall en vuxen gör en flyttningsanmälan för sin och sitt barns räkning och barnet har två vårdnadshavare och den andre vårdnadshavaren inte samtycker till den ändrade folkbokföringen, blir resultatet enligt nuvarande regler att den vuxne blir folkbokförd i den nya bostaden från flyttningsdagen (eller dagen för anmälan, om denna görs senare än inom en vecka), medan barnets flyttningsanmälan avvisas eftersom båda vårdnadshavarna inte har godkänt den. Om den andre vårdnadshavaren instämmer i flyttningsanmälan efter avvisningsbeslutet, men innan annat beslut om barnets folkbokföring har fattats, kan den ursprungliga flyttningsanmälan läggas till grund för ett beslut efter omprövning. Flyttningen gäller då från anmälan eller från flyttningsdagen om anmälan kom in i rätt tid. Om den andre vårdnadshavaren inte instämmer kan Skatteverket, med stöd av 34 § folkbokföringslagen, starta en utredning och fatta beslut om barnets folkbokföring utan föregående anmälan. Om Skatteverket finner att även barnet ska

vara folkbokfört i den nya bostaden gäller dock, enligt de ovan nämnda bestämmelserna, folkbokföringen först från och med dagen för beslutet.

Att Skatteverkets beslut blir gällande först från beslutsdagen kan, som framgår ovan, medföra problem, på grund av att vissa bidrag, som exempelvis underhållsstöd och bostadsbidrag, inte utgår eller utgår med lägre belopp om barnet inte är folkbokfört tillsammans med den förälder som ansöker om bidraget. Under en kortare eller längre tid kan alltså föräldern som har barnet boende hos sig bli utan bidrag. Många av de föräldrar som flyttar med sina barn är ensamstående med ansträngd ekonomi och för dem är bidragen viktiga. Det är därför angeläget att underlätta situationen för dem.

I sitt remissvar till det ovan nämnda betänkandet *Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m.* (SOU 2007:52) yttrade Skatteverket, med anledning av utredningens förslag att boendeföräldern ensam ska få rätt att bestämma var i Sverige han eller hon ska bo tillsammans med barnet och att boendeföräldern ensam kan göra en flyttningsanmälan för barnet, inom Sverige, bland annat följande. ”Den väsentliga skillnaden med den föreslagna ordningen blir att barnets nya folkbokföring kan gälla från den dag som anmäls som flyttningsdag. Detta är en klar fördel jämfört med dagens ordning då flyttningsdatum för barnet blir först den dag då Skatteverket fattar beslut om ändrad folkbokföring i de fall inte båda vårdnadshavarna skrivit under anmälan. Tidpunkten för ändrad folkbokföring har väsentlig betydelse för beräkningen av vissa förmåner. Skatteverket tillstyrker förslaget.” Utredningens förslag behandlas för närvarande inom Regeringskansliet.

Vi menar, liksom Skatteverket, att det är av betydelse att undvika att problem av nämnda slag uppkommer. Skatteverkets beslut har i vart fall initierats av en anmälan, som har lett till att Skatteverket efter utredning har kommit fram till samma resultat som innehållet i anmälan. Vi finner det därför rimligt att föreslå att reglerna ändras när det gäller barns folkbokföring vid flyttning, så att även i de fall beslutet har meddelats utan föregående anmälan reglerna om när folkbokföring efter anmälan ska gälla tillämpas. Detta skulle alltså innebära att beslutet blir gällande från flyttningsdagen eller från dagen för anmälan, om denna görs senare än inom en vecka.

En komplikation i sammanhanget, som det dock ligger utanför vårt uppdrag att föreslå åtgärder för att lösa, är att den enskilde har

rätt till exempelvis bostadsbidrag tidigast från och med den månad han eller hon ansöker om detta. Det innebär att om en förälder ansöker om bidraget först när Skatteverket har fattat sitt beslut om barnets folkbokföring utgår ändå inget bidrag för den förflutna tiden, trots vårt förslag ovan. Det vore därför önskvärt om bestämmelserna i lagen om bostadsbidrag och lagen om underhållsstöd kunde ses över så att problemet löses. Regeringen har beslutat om direktiv för en utredning som ska göra en översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer stödjer samarbete mellan särlevande föräldrar (dir. 2009:56). Vi överlämnar våra synpunkter i denna del till den kommande utredningen.

#### 11.4.5 En vårdnadshavare ska ha rätt att ensam överklaga ett beslut om barnets folkbokföring

**Förslag:** En vårdnadshavare ska ha rätt att ensam överklaga ett beslut om barnets folkbokföring.

I en tidigare utredning övervägdes om en vårdnadshavare borde ges rätt att mot den andre vårdnadshavarens vilja överklaga ett beslut rörande barnets folkbokföring.<sup>29</sup> Man fann dock att en sådan möjlighet inte skulle föreslås. Utredningen konstaterade att det visserligen fanns en risk att den vårdnadshavare som ville driva igenom en domstolsprövning av folkbokföringen yrkade ensam vårdnad och att en vårdnadsprocess med alla de olägenheter som en sådan process nästan alltid för med sig för barnet är till nackdel för barnet, särskilt om processen endast har sin grund i en tvist om barnets folkbokföring. Man fann dock att farhågorna om att oenighet mellan föräldrarna om barnets folkbokföring skulle leda till upplösning av den gemensamma vårdnaden måste anses överdrivna. Sammantaget ansåg därför utredningen att någon bestämmelse av nämnt slag inte borde införas.

Regeringen delade utredningens bedömning och konstaterade att en rätt för en vårdnadshavare ensam att överklaga, för att bli verkningsfull borde kombineras med en rätt för denne att också själv göra en flyttningsanmälan för barnet.<sup>30</sup> Den menade att frågor om barns folkbokföring inte är av så särpräglad natur att det finns

<sup>29</sup> SOU 1996:68 *Några folkbokföringsfrågor*, s. 251 ff.

<sup>30</sup> Prop. 1997/98:9 s. 100 f.

skäl att göra undantag från huvudregeln i 6 kap. 13 § föräldrabalken att vårdnadshavarna endast gemensamt kan företräda barnet.

Ungefär samtidigt uttalade regeringen i ett annat lagstiftningsärende rörande vårdnad, boende och umgänge, när det gällde möjligheten för en vårdnadshavare att ensam överklaga ett barns folkbokföringsbeslut, att förhållandet att vårdnadshavarna vid gemensam vårdnad utövar sina rättigheter och skyldigheter gemensamt kan medföra många olika problem om vårdnadshavarna inte kan komma överens och att frågor som rör folkbokföringen inte är unika. Regeringen konstaterade dock att konsekvenserna beträffande folkbokföringen kan bli särskilt besvärande.<sup>31</sup>

Enligt nuvarande regler får ett beslut överklagas av den person vars folkbokföring det gäller. När det gäller ett barns folkbokföring är det alltså barnet som har rätt att överklaga. Som ovan angetts företräds barnet av båda vårdnadshavarna. Enligt vår mening finns det inte, med nuvarande regler i föräldrabalken, skäl att föreslå att barnet i folkbokföringen får företrädas endast av en av vårdnadshavarna. En sådan ordning skulle också medföra vissa olägenheter. Ett exempel är om barnet, företrätt av en vårdnadshavare, överklagar Skatteverkets beslut och får bifall till talan och barnet, då företrätt av den andra vårdnadshavaren, vill överklaga detta beslut. Tveksamheter uppkommer då om barnet har talerätt i kammarrätten, eftersom länsrättens beslut knappast kan anses ha gått barnet emot. Den andre vårdnadshavaren torde inte heller vara part i processen i länsrätten. Det kan inte heller anses tillfredsställande att barnet skulle kunna ha olika uppfattningar i olika instanser.

Vi menar emellertid att det är viktigt för den vårdnadshavare som anser att Skatteverkets beslut om barnets folkbokföring är felaktigt att kunna få frågan prövad av en högre instans. Folkbokföringen har stor betydelse framför allt för vårdnadshavaren och det är därför rimligt att en domstol ska kunna pröva denna fråga, även i fall där de två vårdnadshavarna inte är ense, vilket ofta är fallet när de har separerat. Vidare är det av vikt för rättssäkerheten att praxisen på området får möjlighet att utvecklas, något som inte är fallet med nuvarande regler. Om vårdnadshavarna inte kan enas om ett överklagande däremot blir konsekvensen att en domstol aldrig får tillfälle att pröva frågan. Detta får negativa konsekvenser för barnet och därmed indirekt för den vårdnadshavare som barnet bor tillsammans med. Vi föreslår därför att ett beslut om ett barns

---

<sup>31</sup> Prop. 1997/98:7 s. 60.

folkbokföring ska få överklagas även av en vårdnadshavare. Den andre vårdnadshavaren bör i ett sådant fall vara motpart. Detta stämmer också väl överens med den ordning som gäller i Danmark och Norge.

Fråga är vilken ställning barnet bör ha i en sådan process. Enligt vår mening bör barnet i likhet med vad som gäller i vårdnads mål inte ha ställning som part. Det torde vara omöjligt mot bakgrund av att barnet ska företrädas av båda vårdnadshavarna.

Vi delar inte regeringens ovan redovisade uppfattning att en rätt att överklaga måste kombineras med en rätt att göra en flyttningsanmälan. För det fall vårdnadshavarna inte kan komma överens om att göra en flyttningsanmälan finns det en möjlighet för Skatteverket att inleda en utredning om var barnet ska vara bosatt. Vårdnadshavarnas oenighet medför därför inga större olägenheter för barnet, annat än att folkbokföringsbeslutet enligt gällande rätt, på grund av utredningstiden, blir gällande från ett senare datum än det annars skulle gjort om en flyttningsanmälan hade gjorts. Vi har ovan föreslagit hur denna olägenhet ska lösas. Därtill kommer att den nuvarande ordningen ger den andra vårdnadshavaren möjligheter att yttra sig innan Skatteverket fattar beslut om barnets folkbokföring. Skatteverket gör som ovan nämnts en utredning av barnets bosättning i dessa fall. Det bör enligt vår mening också i första hand vara där som utredningen om barnets bosättning görs och inte senare i en domstolsprocess.

Förslaget medför att det troligen blir relativt många överklaganden att handlägga. Den ökade rättssäkerheten som den förbättrade praxisen skulle leda till är dock en stor fördel. Vi föreslår därför att en vårdnadshavare ska ha rätt att ensam överklaga ett beslut om barnets folkbokföring.



Del D

Skydd av personer

## 12 Uppgift om skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen

### 12.1 Vårt uppdrag

Enligt våra direktiv har vi när det gäller frågan om sekretessmarkering två deluppdrag.

Vi ska för det första se över förutsättningarna för att författningsreglera förfarandet med sekretessmarkering och därvid utreda om det är lämpligt att på motsvarande sätt som i 15 kap. 3 § andra stycket dåvarande sekretesslagen (1980:100) införa en skyldighet för Skatteverket att sekretessmarkera uppgifter i folkbokföringsdatabasen som kan antas omfattas av den så kallade folkbokföringssekretessen enligt 7 kap. 15 § dåvarande sekretesslagen. Om vi bedömer att en sådan skyldighet bör införas, ska vi även utreda om en rätt att överklaga ett beslut som rör en begäran om en sekretessmarkering bör införas samt utreda förutsättningarna för att göra bestämmelsen om hemligstämpling i 15 kap. 3 § nämnda lag teknikneutral. I samband med detta ska vi särskilt analysera och redovisa vilka konsekvenser en författningsreglering får i förhållande till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och allmänna förvaltningsrättsliga principer.

För det andra ska vi se över hur sekretessmarkerade uppgifter i folkbokföringsdatabasen hanteras vid överföringen till andra myndigheter. Om vi finner att det föreligger brister i hanteringen ska vi lämna förslag på författningsändringar eller andra åtgärder som vi bedömer är nödvändiga.

Det första av dessa deluppdrag behandlas i detta kapitel. I nästföljande kapitel behandlas det andra deluppdraget.

Efter att våra direktiv skrevs har riksdagen beslutat om en ny offentlighets- och sekretesslag (2009:400), som trädde i kraft den 30 juni 2009. I denna lag finns en ny bestämmelse om sekretessmarkering (5 kap. 5 §), som ersätter 15 kap. 3 § i den nu upphävda

sekretesslagen. Den nya bestämmelsen är teknikneutral, det vill säga att den föreskriver att en särskild anteckning (sekretessmarkering) får göras på en handling eller, om handlingen är elektronisk, införas i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. Vårt uppdrag i denna del torde därför inte längre vara aktuellt.

## 12.2 Allmänt om skyddade personuppgifter

Utgångspunkten inom svensk förvaltning är att alla uppgifter i allmänna handlingar är offentliga. Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, exempelvis den enskildes integritet. Bestämmelser som begränsar möjligheterna att ta del av allmänna handlingar finns i offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av handling eller muntligen eller på något annat sätt.

Inom folkbokföringsverksamheten är huvudregeln att alla uppgifter om en person är offentliga. Det innebär att uppgifter i folkbokföringen om exempelvis en persons adress kan begäras ut och användas av en förföljare för att hitta personen för att hota eller utöva våld mot honom eller henne. För att förhindra att uppgifter om personer som behöver skydd till följd av befarad personförföljelse sprids finns i dag tre nivåer av skydd av folkbokföringsuppgifter; sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter. Dessa brukar med ett samlingsnamn kallas ”skyddade personuppgifter”.

### 12.2.1 Sekretessmarkering

#### Allmänt

Som framgår ovan har det i 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen införts en ny teknikneutral reglering av möjligheten att markera att uppgifter i en handling kan omfattas av sekretess. Enligt bestämmelsen får en myndighet markera att det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, 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. Anteckningen ska ange

1. tillämplig sekretessbestämmelse,
2. datum då anteckningen gjordes, och
3. den myndighet som har gjort anteckningen.

Bestämmelsen ger i likhet med den tidigare bestämmelsen om hemligstämpel en möjlighet för myndigheterna att införa en sekretessmarkering i de fall det behövs. Myndigheterna är normalt inte skyldiga att åsätta en sekretessmarkering i de fall en uppgift kan omfattas av sekretess.

Det finns i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen en bestämmelse om sekretess i folkbokföringsverksamheten.<sup>1</sup> Enligt denna bestämmelse 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. Bestämmelsen har således ett så kallat rakt kvalificerat skaderekvisit, vilket innebär en stark presumtion för offentlighet. En sådan särskild anledning som avses i bestämmelsen kan vara befarad personföljelse (prop. 1979/80:2 Del A, s. 211).

Folkbokföringssekretessen omfattar två typer av uppgifter. Det är för det första fråga om uppgifter som typiskt sett är mer känsliga och vars utlämnande kan medföra men för personen i fråga. Det kan exempelvis vara fråga om uppgift om ändrad könstillhörighet, adoption med mera. För det andra är det uppgifter som normalt är harmlösa men som på grund av speciella omständigheter i det enskilda fallet är känsliga. Som exempel på sådana uppgifter kan

<sup>1</sup> De paragrafer i offentlighets- och sekretesslagen som omnämns i detta kapitel motsvaras av nedan angivna paragrafer i den numera upphävda sekretesslagen (1980:100).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)		Sekretesslag (1980:100)
5 kap. 5 §	motsvaras av	15 kap. 3 §
6 kap. 2 §	"	15 kap. 6 § första stycket
10 kap. 27 §	"	14 kap. 3 §
15 kap. 2 §	"	2 kap. 2 § första och andra styckena
18 kap. 1 §	"	5 kap. 1 § första stycket
18 kap. 2 §	"	5 kap. 1 § andra stycket
21 kap. 3 § första stycket	"	7 kap. 1 a §
22 kap. 1 § första stycket	"	7 kap. 15 § första stycket
22 kap. 2 §	"	7 kap. 15 § tredje stycket
26 kap. 1 § första stycket	"	7 kap. 4 § första stycket första meningen
35 kap. 2 §	"	9 kap. 17 § fjärde stycket och nionde stycket andra meningen
39 kap. 3 §	"	7 kap. 11 § fjärde och sjunde styckena
43 kap. 2 § första stycket	"	12 kap. 1 § första stycket

nämnas namn, adress, personnummer, civilstånd och medborgarskap.

En handläggare, som ska bedöma om en viss uppgift kan lämnas ut eller inte, kan direkt förstå att en uppgift som typiskt sett är känslig kan omfattas av sekretess. Värre är det med uppgifter som normalt är harmlösa. För att handläggaren ska bli uppmärksam på att uppgiften i det aktuella fallet kan omfattas av sekretess finns möjligheten att införa en sekretessmarkering.

Ursprungligen påfördes en sådan anteckning genom en stämpel på aktuell handling. I takt med att datoriseringen inleddes blev det nödvändigt att kunna åsätta en anteckning även elektroniskt. Detta har gjorts under en lång tid bland annat i folkbokföringsdatabasen och Justitieombudsmannen (JO) har accepterat denna praxis (se JO 1984/85 s. 282 och JO 1987/88 s. 195). I och med ikraftträdandet av den nya offentlighets- och sekretesslagen omfattar den nuvarande bestämmelsen anteckningar både på handlingar och i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras.

Under lång tid har det huvudsakligen varit Skatteverket som åsatt en elektronisk sekretessmarkering när det kan antas att det föreligger risk för att en person utsätts för våld, hot eller annan förföljelse. Markeringen distribueras (aviseras) sedan till andra myndigheter så att även de får kännedom om den.

Införandet av bestämmelsen i 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen innebär att sekretessmarkeringar inte, heller formellt, längre är förbehållna de situationer då skydd för uppgifter i folkbokföringen kan föreligga på grund av våld, hot eller annan förföljelse, utan är det som myndigheter generellt ska använda för att anteckna att det kan finnas hinder mot att lämna ut vissa uppgifter i en handling. Skatteverkets sekretessmarkeringar är således numera desamma som andra myndigheters sekretessmarkeringar och ska också utformas på samma sätt, i enlighet med regleringen i 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen.

### **Sekretessmarkering för uppgifter i folkbokföringsdatabasen**

I de fall Skatteverket på förhand kan bedöma att utlämnande av uppgifter om en person kan medföra att personen lider men kan en sekretessmarkering sättas för personen i folkbokföringsdatabasen. Ända sedan ADB infördes i folkbokföringsverksamheten 1967 har elektroniska sekretessmarkeringar använts. Användningen av

sekretessmarkeringen för att visa att en person riskerar att utsättas för våld, hot eller annan förföljelse har alltså använts under mycket lång tid och har fått en särskild betydelse i samhället.

Eftersom syftet med den sekretessmarkering som Skatteverket åsatt varit att utvisa om det föreligger risk för våld, hot eller annan förföljelse har en sekretessmarkering hittills inte förts in i folkbokföringsdatabasen i alla fall när sekretess kan föreligga enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Uppgifter som typiskt sett kan omfattas av sekretess, såsom exempelvis adoption, har inte fått någon sekretessmarkering. Det är främst i de fall en person på grund av hot eller förföljelse i det enskilda fallet har behövt skydd som en sekretessmarkering har förts in. Med den nya regleringen i offentlighets- och sekretesslagen kan sekretessmarkeringen användas i alla situationer där det kan föreligga sekretess. Det finns alltså inget som hindrar att sekretessmarkeringen används även i andra situationer än då det föreligger risk för personförföljelse. Som ovan nämnts finns dock inte någon skyldighet för myndigheter att åsätta en sekretessmarkering i alla de fall en uppgift kan omfattas av sekretess.

Det framgår inte av själva markeringen vilken uppgift om personen i folkbokföringsdatabasen som kan vara känslig. Det behöver inte bara vara adressen som är den skyddsvärda uppgiften, det kan även vara nytt namn eller uppgifter om närstående eller någon annan uppgift med hjälp av vilken man kan dra slutsatser om var personen befinner sig.

Sekretessmarkeringen fungerar som en varningssignal, inte bara inom Skatteverket utan hos alla myndigheter som tar del av markeringen. Detta gällde även före regleringen av sekretessmarkeringen i 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen. Den myndighet som får en förfrågan om utlämnande av en uppgift som myndigheten förvarar har att göra en sekretessprövning, så att sekretessbelagda uppgifter inte lämnas ut. Andra myndigheter än Skatteverket har dock inte kännedom om anledningen till sekretessmarkeringen eller vilka uppgifter som är skyddsvärda. Markeringen innebär att de måste skaffa sig sådan kännedom för att kunna göra en korrekt sekretessbedömning.

En sekretessmarkering innebär således inte att uppgifter om personen aldrig kan lämnas ut. Vid en begäran om utlämnande av uppgifter ska respektive myndighet göra en självständig sekretessbedömning. Vid bedömningen kan myndigheten komma fram till att uppgifterna ska lämnas ut. I de situationer då en myndighet av

legala skäl behöver uppgifterna i sin verksamhet torde den avvägning som enligt den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen ska göras mellan intresset av att uppgifterna lämnas och det intresse som sekretessen ska skydda ofta medföra att uppgifterna kan lämnas ut. Sekretessmarkeringen förhindrar inte exempelvis rättsvårdande myndigheter att komma i kontakt med personen. I vissa fall upprätthålls dock sekretessen mellan myndigheter. En aspekt som är av betydelse för bedömningen enligt generalklausulen är i vilken mån uppgifterna hos den mottagande myndigheten skulle åtnjuta sekretesskydd.

### **Vad krävs för att få en sekretessmarkering med anledning av risk för våld, hot eller annan förföljelse?**

Inom Skatteverket har utarbetats rutiner för handläggningen av ärenden om sekretessmarkering för dem som riskerar att utsättas för våld, hot eller annan förföljelse. Av dessa rutiner framgår bland annat vad verket anser bör krävas för att få en sådan markering.

De personer som får sekretessmarkering kan exempelvis vara kvinnor som misshandlas av sina före detta män, personer som riskerar att utsättas för så kallat hedersrelaterat våld, invandrare som är politiskt förföljda, personer som på grund av sitt arbete hotas (poliser, väktare, med flera), personer som är eller har varit med i kriminella nätverk och personer som hörts som vittnen i en brottmålsrättegång.

Den som vill ha en sekretessmarkering införd i folkbokföringsdatabasen måste till Skatteverket lämna in en skriftlig ansökan i vilken redogörs för varför han eller hon vill ha en sekretessmarkering. En bedömning att en sekretessmarkering behövs kan exempelvis grundas på att personen själv redogör för omständigheterna. Någon form av handling, exempelvis ett intyg från polis, socialtjänst, en kvinnojour eller en brottsofferjour, ett beslut om besöksförbud, en dom eller annan utredning som stödjer åberopade förhållanden, bör dock finnas som underlag för bedömningen. En allmänt uttalad motvilja mot att ha kontakt med en annan person är inte tillräckligt skäl för en sekretessmarkering. Inte heller är det tillräckligt att endast ange ett yrke som normalt kan vara utsatt för vissa risker, exempelvis polis eller åklagare, som skäl för sekretessmarkering. Det ska röra sig om ett konkret och aktuellt hot i det enskilda fallet.

Något formellt krav på att den enskilde ska flytta i samband med ansökan om sekretessmarkering finns inte, men i normalfallet medges inte sekretessmarkering på grund av våld, hot eller annan förföljelse annat än i samband med flytt, eftersom markeringen annars normalt inte har någon praktisk verkan.

Alla personer som indirekt berörs av ett hot, exempelvis samboende personer, bör ha motsvarande skydd så att den hotade inte kan spåras via kända familjerelationer.

Omprövning av sekretessmarkeringen ska formellt ske varje gång frågan om skydd är aktuell. I praxis görs en omprövning vart eller vartannat år. Den skyddade personen ska då redogöra för de aktuella förhållandena varvid Skatteverket prövar om skyddet ska vara kvar.

Skatteverket ger service till dem som vill nå en skyddad person genom att vidarebefordra postförsändelser till denne. Avsändaren behöver inte veta var i landet personen är folkbokförd utan kan lämna försändelsen till närmaste förmedlingskontor. Se vidare om postförmedling i avsnitt 13.3.3.

För närvarande kan endast folkbokförda personer få en sekretessmarkering. Den 29 september 2008 fanns det 11 460 sekretessmarkeringar i folkbokföringsdatabasen.<sup>2</sup> Antalet har med åren ökat kraftigt; 1988 var antalet 1 600 personer.<sup>3</sup> I dag finns 4 276 barn under 18 år med skyddade personuppgifter.<sup>4</sup> Omkring 34 procent av alla personer som har en sekretessmarkering finns inom Skatteverkets Stockholmsregion.<sup>5</sup> Följande kommuner har flest personer med sekretessmarkering folkbokförda hos sig:

Stockholm	2 156 st.
Göteborg	1 110 st.
Malmö	340 st.
Uppsala	284 st.
Västerås	229 st.
Botkyrka	205 st.
Huddinge	205 st.
Borås	187 st.
Linköping	176 st.
Eskilstuna	169 st.

<sup>2</sup> Skatteverkets PM *Navet – Avisering av folkbokföringsuppgifter*, 2008-11-04, s. 20.

<sup>3</sup> SOU 1996:68 *Några folkbokföringsfrågor*, s. 77.

<sup>4</sup> Stiftelsen Allmänna Barnhuset: *Barn och ungdomar som lever med skyddade personuppgifter*, 2009:1, s. 11.

<sup>5</sup> Källa: Skatteverket Stockholmsregionen.



110 kommuner har färre än tio personer med sekretessmarkering. Totalt 277 kommuner har minst en person med sekretessmarkering.<sup>6</sup>

### Hur hanteras sekretessmarkeringar inom Skatteverket?

Skatteverket är i dag indelat i sju regioner, Norra regionen, Mittregionen, Mälardalsregionen, Stockholmsregionen, Västra regionen, Östra regionen och Södra regionen. Varje region består av ett flertal skattekontor. Tidigare hanterade alla skattekontor de sekretessfrågor som kom upp. För att hindra felaktig hantering är det i dag endast ett kontor i varje region som hanterar dessa frågor; kontoren i Luleå, Gävle, Eskilstuna, Stockholm, Göteborg, Linköping och Malmö.

Inom varje region har man ett begränsat antal handläggare med särskild behörighet att hantera dessa ärenden. Totalt är det mellan 25 och 30 personer som är behöriga att hantera ärendena. Dessa särskilda handläggare hanterar också de ärenden som rör dem som redan har fått en sekretessmarkering. Det innebär att flyttningsanmälningar, deklARATIONER med mera alltid handläggs av en handläggare med särskild behörighet. De särskilda handläggarna sköter också förmedling av post till personer med sekretessmarkering.

### Beslut och åtgärder i fråga om sekretessmarkeringar kan inte överklagas

En sekretessmarkering utgör som ovan nämnts endast en varningssignal om att en sekretessbestämmelse kan vara tillämplig och är inget bindande avgörande av sekretessfrågan. Ett beslut i fråga om en sekretessmarkering saknar således rättsverkningar. Regeringsrätten har slagit fast att det inte är möjligt att överklaga ett avslag på en begäran att få sekretessmarkering. Detta konstaterades i ett fall som rörde en begäran om en sekretessmarkering i kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsdatabas (RÅ 2005 ref. 12). Domstolen anförde som skäl att en sekretessmarkering av en uppgift inte är något bindande avgörande av sekretessfrågan utan enbart utgör en påminnelse om

---

<sup>6</sup> Källa: SCB. Uppgifterna avser september 2008.

behovet av en noggrann sekretessprövning för det fall fråga om utlämnande av uppgiften uppkommer. Ett senare rättsfall (RÅ 2006 ref. 61) rörde frågan om Skatteverkets beslut att inte åsätta de i folkbokföringsdatabasen registrerade uppgifterna om en viss person någon sekretessmarkering är överklagbart. Regeringsrätten hänvisade då till det tidigare nämnda rättsfallet och konstaterade att det saknas anledning att göra någon annan bedömning i fråga om Skatteverkets beslut avseende sekretessmarkering.

Det är i konsekvens med detta inte heller möjligt att överklaga i de fall en sekretessmarkering har tagits bort.

### 12.2.2 Kvarskrivning

Om sekretessmarkering bedöms inte utgöra ett tillräckligt skydd kan man genom beslut om kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen vid flyttning medge en person att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten i högst tre år.

Kravet för att få bli kvarskriven är att den enskilde av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt. Omständigheterna ska i princip motsvara dem som gäller för meddelande av besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud.

Fördelen med kvarskrivning är att den verkliga bostadsorten inte framgår av folkbokföringsdatabasen. Adressen tas bort och personen registreras som ”på församlingen skriven”. Som en särskild postadress anges Skatteverkets adress. Den verkliga adressen förvaras i ett manuellt register som endast särskilt utsedda handläggare vid Skatteverket har tillgång till.

Kvarskrivningen fungerar som ett skydd endast för adressen. I regel får en kvarskriven person därför också en sekretessmarkering, som skyddar andra uppgifter som kan ge ledning om var personen uppehåller sig.

Den 29 september 2008 fanns det 1 471 kvarskrivningar i folkbokföringsdatabasen.<sup>7</sup> Även antalet personer med kvarskrivning har ökat med åren. År 1994 var det 68 personer som hade kvarskrivning.<sup>8</sup>

Det kan vara besvärligt att ta del av samhällsservicen om man är folkbokförd någon annanstans än där man rent faktiskt bor.

<sup>7</sup> Skatteverkets PM *Navet – Avisering av folkbokföringsuppgifter*, 2008-11-04, s. 21.

<sup>8</sup> Skatteverkets PowerPoint-presentation vid Skatteutskottets seminarium den 27 mars 2008.

Folkbokföringen har betydelse för exempelvis tillgång skola eller rätt till bostadsbidrag. Dessutom är beskattning och rösträtt knutet till folkbokföringsorten.

### 12.2.3 Fingerade personuppgifter

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, så kallade fingerade personuppgifter. Detta regleras i en särskild lag, lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

Medgivande att använda fingerade personuppgifter lämnas av Stockholms tingsrätt, efter ansökan av Rikspolisstyrelsen.

Den nya identiteten registreras på ett sådant sätt att det inte framgår att det rör sig om fingerade personuppgifter. Kopplingen mellan identiteterna finns endast hos Rikspolisstyrelsen.

Det är för närvarande endast cirka 20–30 personer som har fått fingerade personuppgifter.

Stalkningsutredningen har i sitt betänkande *Stalking – ett allvarligt brott* (SOU 2008:81 s. 241 ff.) föreslagit att kretsen av personer som ska komma i fråga för fingerade personuppgifter utökas något.

### 12.2.4 Generell sekretessbestämmelse för personuppgifter vid förföljelse

I offentlighets- och sekretesslagen finns ett flertal bestämmelser avseende sekretess för uppgifter om enskilda som gäller i specifika myndigheters verksamheter. Alla myndigheter har dock inte några "egna" sekretessbestämmelser som innebär att uppgifter om enskilda kan skyddas vid exempelvis förföljelse. Det finns exempelvis inte några sekretessbestämmelser som specifikt avser uppgifter i domstolarna och i vissa av de kommunala förvaltningarnas administrativa register (såsom kulturförvaltningar och miljöförvaltningar; andra förvaltningar, som socialförvaltningar och utbildningsförvaltningar, har egna sekretessbestämmelser).

Tidigare förelåg ett problem i de fall en person som var hotad eller förföljd själv lämnade uppgift om exempelvis sin adress till en myndighet som inte hade någon "egen" tillämplig sekretess-

bestämmelse. Konsekvensen blev att adressuppgiften blev offentlig, även om personen i fråga hade en sekretessmarkering. Detta ledde till många missförstånd, eftersom personer med sekretessmarkering hade uppfattningen att även uppgifter som de själva lämnade till en myndighet omfattades av sekretess. Detta ansågs mycket otillfredsställande och därför infördes en generell sekretessbestämmelse i 7 kap. 1 a § dåvarande sekretesslagen (numera 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Bestämmelsen trädde i kraft den 1 oktober 2006 och innebär att sekretess gäller för adressuppgift eller annan uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde befinner sig, 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. Tanken med denna bestämmelse är att den ska kunna tjäna som en ”miniminivå” för myndigheter som inte har någon ”egen” sekretessbestämmelse, att tillämpas beträffande personer som är hotade eller förföljda.

### 12.2.5 Tidigare utredningar

Möjligheterna att på olika sätt förbättra skyddet för personer som är förföljda har utretts vid ett flertal tillfällen.

Organisationskommittén för folkbokföringen övervägde i sitt delbetänkande *Lag om folkbokföringsregister m.m.* (SOU 1990:18, s. 159 ff.) att införa en starkare folkbokföringssekretess, antingen genom en allmänt strängare sekretess inom folkbokföringsområdet eller en förändrad sekretess för vissa särskilt känsliga typer av folkbokföringsuppgifter. Kommittén kom dock fram till att den rådande sekretessregleringen var tillräcklig.

Dåvarande Riksskatteverket tog i sitt remissyttrande till SOU 1996:68 *Några folkbokföringsfrågor* upp frågan om lagreglering av sekretessmarkering. Verket anförde att de sekretessmarkeringar som förs in i folkbokföringsdatabasen medför praktiska effekter som vida överstiger effekterna av en normal hemligstämpel på en pappershandling, genom det starka genomslag som markeringen får på grund av aviseringssystemet. Den enskilde som inte beviljats sekretessmarkering kan inte få frågan överprövad. Därför borde formerna för registrering av sekretessmarkering lagregleras.

I prop. 1997/98:9, s. 36, konstaterade regeringen att det fanns skäl för att lagreglera sekretessmarkeringen, men att frågan var

komplicerad och behövde övervägas ytterligare och att detta låg inom ramen för Brottsofferutredningens arbete.

I sitt betänkande *Brottsoffer – Vad har gjorts? Vad bör göras?* (SOU 1998:40 s. 328) konstaterade nämnda utredning, som hade i uppdrag att förbättra brottsoffrens situation, att fördelarna för den som anser sig vara förföljd med att lagreglera sekretessmarkering var två; dels att han eller hon får möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut, dels att en enhetlig rättstillämpning skulle främjas. Brottsofferutredningen ansåg dock att ingen av dessa fördelar hade någon större tyngd från brottsoffersynpunkt. Utredningen menade att den som fått avslag alltid kan göra en ny ansökan och att en överklagandemöjlighet var obehövlig. Vidare framhölls att en enhetlig rättstillämpning ändå kan vara svår att uppnå i denna typ av fall med olika personliga omständigheter. Utredningen konstaterade slutligen att det var svårt att se vad som kunde vinnas med en överklagandemöjlighet, eftersom sekretessmarkeringen ändå bara är en varningssignal, och att den myndighet som har att pröva om en viss uppgift ska lämnas ut inte är bunden av att det finns en sekretessmarkering, även om det är en högre instans som har beslutat om den. Något förslag i denna del lämnades således inte.

Personsäkerhetsutredningen konstaterade i sitt delbetänkande *Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer* (SOU 2002:71 s. 83) att lagstiftningen om skyddade personuppgifter gav upphov till vissa problem. Här nämndes bland annat att förfarandet med sekretessmarkeringar inte är lagreglerat, vilket innebär att ett avslag inte kan överklagas. Utredningen menade att detta upplevdes som ett problem både av handläggarna inom skattemyndigheten (numera Skatteverket) och av enskilda personer. Utredningen delade Brottsofferutredningens uppfattning att det inte var någon framkomlig väg för att lösa problemen att lagreglera förfarandet med sekretessmarkering. I stället föreslogs ett nytt institut, skyddad folkbokföring. Förslaget innebar att personer som utsattes för hot och förföljelse skulle kunna medges bli folkbokförda i särskild ordning; detta skulle benämnas skyddad folkbokföring. En ny särskild sekretessregel, med starkare sekretess, skulle bli tillämplig beträffande uppgifter om en person med skyddad folkbokföring. Förutsättningarna för att medge skyddad folkbokföring föreslogs vara desamma som gäller vid kvarskrivning, nämligen att en person av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt. Ett beslut om skyddad folkbokföring skulle fattas av Skatteverket och

ett avslagsbeslut skulle kunna överklagas av den enskilde. En ny sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit föreslogs införas för personer som beviljats skyddad folkbokföring, vilket skulle innebära att det förelåg en presumtion för sekretess. Utlämnande skulle då medges endast om det stod klart att uppgiften kunde röjas utan skada.

Personsäkerhetsutredningens förslag har remissbehandlats men har inte lett till lagstiftning.

### 12.2.6 Problemen i dag

Den sekretessmarkering till skydd mot våld, hot eller annan förföljelse som Skatteverket för in i folkbokföringsdatabasen har fått ett mycket stort genomslag i samhället. Den har fått en särställning jämfört med andra sekretessmarkeringar. Trots att den bara är en varningssignal har Skatteverkets sekretessmarkering kommit att ”leva sitt eget liv”, med en relativt utvecklad intern praxis inom verket för när den ska föras in och tas bort.

Sekretessmarkeringen, eller snarare det vidare begreppet ”skyddade personuppgifter”, är känt bland allmänheten. Sekretessmarkeringen är mycket viktig för det ökande antal medborgare som är förföljda och är ett av de medel som samhället kan erbjuda dessa personer. Det är därför viktigt att sekretessmarkeringen fungerar på ett bra sätt och erbjuder det skydd som många personer är i stort behov av för att kunna känna sig någorlunda trygga i sin dagliga tillvaro. Samtidigt måste varje inskränkning i den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen övervägas noggrant. Det är därför betydelsefullt att sekretessmarkeringar inte förekommer annat än i fall då de verkligen behövs.

Förfarandet vid bedömningen av behovet av skydd för uppgifter i folkbokföringen på grund av våld, hot eller annan förföljelse är i dag inte författningsreglerat. Det innebär att det är svårt att förutse när ett sådant skydd ska ges och att det i den mån regleringen innefattar en skyldighet för myndigheten, inte finns någon möjlighet till överprövning.<sup>9</sup>

Många personer som är eller upplever sig vara förföljda och som därför ansöker om att få en sekretessmarkering är missnöjda framför allt med att det inte finns någon möjlighet att överklaga ett

<sup>9</sup> Se bland annat SOU 2002:71 *Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer*, s. 83, och SOU 2008:81 *Stalking – ett allvarligt brott*, s. 239.

avslagsbeslut. Ett felaktigt sådant beslut kan få ödesdiga konsekvenser. Det har under lång tid framhållits att det finns ett stort behov av att en domstol kan pröva dessa ärenden, dels för att det med tiden därigenom utvecklas en rättspraxis, dels för att ge den enskilde en möjlighet att få sitt ärende prövat av en annan instans och därmed av andra beslutsfattare. Mot detta står de bedömningar som gjorts av bland annat Brottsofferutredningen (SOU 1998:40) samt i Regeringsrättens ovan redovisade avgöranden i fråga om möjligheterna att överklaga ett beslut om sekretessmarkering.

Att människor är hotade och förföljda är ett allvarligt problem, både för samhället i stort och för den enskilde individen. Det är därför viktigt att möjligheterna att begränsa de ovan beskrivna problemen är rättssäkra och förutsebara.

Ett annat problem i detta sammanhang som bör beaktas är tillämpningen av den generella sekretessbestämmelsen för uppgifter vid hot eller förföljelse i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Det har kommit till vår kännedom att det, trots införandet av denna bestämmelse, ändå föreligger problem i de fall den enskilde lämnar in uppgifter om exempelvis adress till en myndighet. Problemet beror bland annat på att skaderekvisitet i denna bestämmelse inte är detsamma som i bestämmelsen om folkbokföringssekretess i 22 kap. 1 § nämnda lag.

Skatteverket för in sekretessmarkeringar i folkbokföringsdatabasen med stöd av 5 kap. 5 § och 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider men om en uppgift lämnas ut kan således en sekretessmarkering föras in i folkbokföringsdatabasen. Sekretessmarkeringen talar alltså om att det kan föreligga hinder enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen att lämna ut en viss uppgift.

Eftersom denna bestämmelse omfattar fler situationer ("lider men") än den generella sekretessbestämmelsen för personuppgifter vid förföljelse, 21 kap. 3 § samma lag, ("utsätts för hot eller våld eller lida annat allvarligt men") kan man inte med stöd av endast sekretessmarkeringen dra slutsatsen att markeringen införts på grund av att personen riskerar att "utsätts för hot eller våld eller lida annat allvarligt men". Den enskilde måste i stället förebringa den utredning som krävs. Det förekommer mycket ofta att den enskilde som har en sekretessmarkering har uppfattningen att markeringen ger ett skydd för utlämnande av en uppgift vid alla

myndigheter, oavsett om uppgiften kommer från en annan myndighet eller från den enskilde själv. Det förekommer vidare att en myndighet, som har att tillämpa endast den generella sekretessbestämmelsen, inte närmare utreder varför den enskilde har en sekretessmarkering, antingen genom att kontakta Skatteverket eller den enskilde. Detta kan medföra allvarliga konsekvenser för den enskilde.

Trots att den generella sekretessbestämmelsen infördes för att förbättra skyddet för den enskilde har alltså skyddet alltjämt brister.

Enligt Skatteverkets praxis för när en sekretessmarkering på grund av våld, hot eller annan förföljelse ska föras in i folkbokföringsdatabasen krävs ett konkret, allvarligt och aktuellt hot. Det förekommer därför som huvudregel inte i praktiken att det förs in en sekretessmarkering i de fall ett utlämnande av en uppgift bara förorsakar ”men”. Dock kan det förekomma att bland annat personer som genomgått könsbyte får en sekretessmarkering utan att det föreligger risk för hot eller våld. En person med en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen omfattas alltså oftast men inte alltid av sekretess enligt 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Vidare framgår inte orsaken till en sekretessmarkering av själva markeringen.

Dessutom innebär, som tidigare nämnts, införandet av bestämmelsen i 5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen att sekretessmarkeringar inte, heller formellt, längre är förbehållna de situationer då skydd för uppgifter i folkbokföringen kan föreligga på grund av våld, hot eller annan förföljelse. Mot bland annat denna bakgrund och i syfte att underlätta prövningen av behovet av skydd är det nödvändigt att se till att Skatteverkets bedömning att en enskilds personuppgifter behöver skyddas på grund av risk för våld, hot eller annan förföljelse blir känd för de myndigheter som hanterar uppgifterna.

## 12.3 Överväganden och förslag

### 12.3.1 Finns det ett behov av författningsreglering?

**Bedömning:** Det finns ett behov av att reglera förfarandet för Skatteverkets prövning av en enskilds behov av skydd mot våld, hot eller annan förföljelse.



Som nämnts ovan är en sekretessmarkering endast en varnings-signal om att en viss handling kan omfattas av sekretess. Det är alltid när det i ett konkret fall har framställts en begäran om att en viss uppgift i en handling ska lämnas ut som en prövning av sekretessen görs. Förr i tiden fanns hos myndigheter alla uppgifter om enskilda endast på papper, och för att kunna lämna ut en uppgift behövde en handläggare fysisk tillgång till den handling i vilken uppgiften förekom. Sådan tillgång hade i de flesta fall endast handläggare som hade någon inblick i ärendet och därmed ofta redan kände till om en person var förföljd. När myndigheter förvarar och hanterar handlingar digitalt kan de därmed i många fall nås av ett stort antal tjänstemän vid myndigheten. Den enskilde tjänstemannen som får en förfrågan om att lämna ut en viss typiskt sett harmlös uppgift, exempelvis en adress, är då i de flesta fall – när uppgifter i verksamheten endast omfattas av ett rakt skaderekvisit – beroende av den information som en sekretessmarkering ger. Annars får denne inte kännedom om att det föreligger särskilda omständigheter som gör att uppgiften, som annars normalt skulle anses falla utanför sekretessen, är känslig och att det är nödvändigt med en noggrann sekretessprövning (jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f.). Tjänstemannen har inte någon som helst möjlighet att veta att personen som uppgiften rör är hotad om det inte finns en sådan markering. Först när det finns en sekretessmarkering görs en ”ordentlig” sekretessprövning.

Den förvarande myndigheten är inte skyldig att följa bedömningen i sekretessfrågan som gjordes när en sekretessmarkering åsattes. Det är i stället så att varje myndighet, som har att bedöma om en handling ska lämnas ut eller inte, är skyldig att göra en självständig bedömning av om det finns risk för våld, hot eller annan förföljelse och måste därmed ta reda på varför en sekretessmarkering finns (jämför 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen och 6 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). En myndighet ska alltså inte, med enbart en sekretessmarkering som underlag, besluta att inte lämna ut en viss uppgift. I praktiken är det dock så att det finns en stark tendens att myndigheter i stor utsträckning stödjer sig på den bedömning som Skatteverket har gjort i fråga om sekretessen. I praktiken får sekretessmarkeringen alltså mycket stor betydelse.

Sekretessmarkeringen är således normalt en nödvändig, om än inte tillräcklig, förutsättning för att bedöma om en uppgift som kan röja var den enskilde befinner sig kan lämnas ut. Sekretess-

markeringen har också blivit ett viktigt skyddsmedel som samhället kan erbjuda personer som är förföljda. Det har vidare utvecklats en praxis inom Skatteverket för när en sekretessmarkering ska åsättas.

Mot denna bakgrund samt med hänsyn till de konsekvenser som Skatteverkets beslut i fråga om det föreligger ett skyddsbehov har, är det viktigt att hanteringen präglas av rättssäkerhet och förutsebarhet. Vi bedömer att det därför är nödvändigt att förfarandet för Skatteverkets prövning av skyddsbehov författningsregleras på ett sätt som gör det möjligt för berörda myndigheter och enskilda att följa hur Skatteverket har hanterat frågorna. Genom en författningsreglering framgår också tydligare vilka kriterier Skatteverket ska beakta och vilka åtgärder den enskilde behöver vidta (se mer nedan).

Problemen vid tillämpningen av 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen visar också att det finns ett behov av att tydliggöra i vilka fall det kan föreligga risk för att en person på grund av våld, hot eller annan förföljelse kan komma att lida men. I dag råder i vissa fall osäkerhet om sekretessmarkeringen åsatts på grund av behov av skydd eller av annan anledning, exempelvis på grund av könsbyte. Vi anser mot bakgrund härav att en författningsreglering av förfarandet bör innefatta ett krav på att det tydligt ska framgå att Skatteverket bedömt att en person på grund av våld, hot eller annan förföljelse har behov av skydd. Vi återkommer i det följande till hur vi anser att det bör ske.

### 12.3.2 Kvalificerad sekretessmarkering

**Bedömning:** En skyldighet att sekretessmarkera uppgifter i folkbokföringsdatabasen bör inte införas.

Som ovan nämnts har frågan om att införa en möjlighet att överklaga behandlats vid flera tillfällen och olika lösningar på problemet har föreslagits, men ingen har genomförts.

I våra direktiv har särskilt pekats på möjligheten att införa dels en skyldighet för Skatteverket att sekretessmarkera uppgifter i folkbokföringsdatabasen som kan antas omfattas av den så kallade folkbokföringssekretessen enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, dels en bestämmelse att avslag på ansökan om sekretessmarkering enligt detta lagrum får överklagas. Denna

variant liknar det som kallas kvalificerad sekretessmarkering och som regleras i 5 kap. 5 § andra stycket nämnda lag. Till skillnad från huvudregeln om sekretessmarkering, enligt vilken myndigheten *får* göra en sekretessmarkering, innebär den kvalificerade sekretessmarkeringen att den förvarande myndigheten *ska* märka ut handlingen och att det ska göras omgående.

I folkbokföringsdatabasen skulle en kvalificerad sekretessmarkering innebära att man inför en bestämmelse enligt vilken Skatteverket *ska* förse en uppgift med en sekretessmarkering i de fall det kan antas att hinder mot utlämnande av uppgiften föreligger enligt sekretessbestämmelsen i 22 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen. Vidare måste det införas en bestämmelse som ger den enskilde en rätt att överklaga ett beslut av Skatteverket att inte införa en sådan markering.

Det kan förefalla okomplicerat att införa en *skyldighet* för Skatteverket att när ett skyddsbehov föreligger införa en sekretessmarkering för att därigenom kunna införa en möjlighet att överklaga. Ett sådant förfarande skulle dock i likhet med dagens system kräva en ansökan från den enskilde. Någon annan ordning är inte möjlig. En grundläggande ordning när det gäller offentlighet och sekretess är emellertid att det är respektive myndighet som självständigt har att pröva om en sekretessmarkering ska göras beträffande en handling och som själv prövar om någon sekretessregel är tillämplig när fråga om utlämnande uppkommer. Ett förfarande där den enskilde ansöker om att uppgifter om honom eller henne ska omfattas av sekretess, som den kvalificerade sekretessmarkeringen bygger på, strider mot grundläggande principer om offentlighet och sekretess. Det är också fortfarande i detta fall fråga enbart om en varningssignal och inte något bindande avgörande som skapar rättsliga eller faktiska verkningar utöver skyldigheten för Skatteverket att under vissa förutsättningar införa en sekretessmarkering.

Utöver dessa principiella invändningar tillkommer att enbart en sådan lösning inte skulle lösa de problem som finns på grund av att det inte av sekretessmarkeringen framgår att den åsatts med anledning av risk för personföljelse. En sekretessmarkering ska i dag i detta avseende innehålla uppgift endast om tillämpligt lagrum. Man kan i och för sig tänka sig att skyldigheten endast skulle omfatta de fall då det finns ett skyddsbehov och att markeringen även ska innehålla denna information, för att göra det möjligt att särskilja den från andra sekretessmarkeringar som eventuellt införts

med stöd av 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Om markeringen ska innehålla även denna information torde det dock innebära stora kostnader för såväl Skatteverket som andra användare av uppgifter från folkbokföringen.

Vi finner mot bakgrund av det ovan angivna, framför allt de principiella invändningar som vi anser finns, att ett förfarande liknande den nuvarande kvalificerade sekretessmarkeringen inte kan föreslås.

### 12.3.3 Uppgift om skyddsbehov

**Förslag:** Det införs en skyldighet för Skatteverket att i folkbokföringsdatabasen efter ansökan registrera en uppgift om att en enskild eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men och därför har ett skyddsbehov.

Behovet av uppgiften om skyddsbehov ska omprövas senast inom tre år från dagen för registreringen.

Skatteverket har utvecklat en praxis för när en sekretessmarkering om behov av skydd mot våld, hot eller annan förföljelse ska åsättas samt utarbetat rutiner för hur markeringen ska hanteras. Skatteverket gör innan en sådan sekretessmarkering åsätts en bedömning av om det finns ett så allvarligt hot att ett skyddsbehov föreligger i det enskilda fallet. Som vi framhållit i avsnitt 12.3.1 har Skatteverkets bedömning av hotbilden stor betydelse för den enskilde. Kännedom om att det finns risk för våld, hot eller annan förföljelse har också stor betydelse för andra myndigheter som har att pröva om hinder för ett utlämnande av uppgifter föreligger.

Ett alternativ till att införa en särskild reglering av Skatteverkets sekretessmarkering kan enligt vår mening vara att i folkbokföringsdatabasen registrera uppgift om att det föreligger risk för att en person utsätts för exempelvis hot eller våld om en uppgift om honom eller henne i databasen lämnas ut, det vill säga att det finns ett skyddsbehov. Att registrera en uppgift om skyddsbehov kan bygga på Skatteverkets registrering av personuppgifter och är fristående från offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. I dag registreras en rad uppgifter om enskilda personer i folkbokföringsdatabasen. Vilka uppgifter som får förekomma i denna

databas regleras i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (databaslagen).

En uppgift om skyddsbehov skulle bli något mer än den nuvarande sekretessmarkeringen som åsätts vid risk för våld, hot eller annan förföljelse. En sekretessmarkering innehåller information endast om tillämpligt lagrum i offentlighets- och sekretesslagen, men ger därutöver inte någon information om varför markeringen finns. En uppgift om skyddsbehov skulle däremot ge ett tydligt besked om att det föreligger en hotsituation. Detta är en mycket viktig fördel jämfört med dagens system, eftersom de myndigheter som har tillgång till de känsliga uppgifterna genom anteckningen i databasen verkligen får reda på varför Skatteverket anser att uppgifterna behöver skydd. Detta skapar förutsättningar för myndigheterna att hantera uppgifterna på det sätt som är erforderligt.

Vi föreslår mot bakgrund av det angivna att det i folkbokföringsdatabasen efter ansökan från en enskild ska kunna föras in en uppgift om skyddsbehov. En sådan uppgift ska föras in om det av särskild anledning kan antas att en enskild eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om en uppgift i folkbokföringsdatabasen lämnas ut. En sådan uppgift kan kombineras med en sekretessmarkering. Bestämmelserna om registrering av uppgift om skyddsbehov bör tas in i databaslagen. Införandet av uppgiften bör vidare i likhet med vad som gäller i dag förutsätta att en ansökan kommer in från den enskilde.

Uppgiften om skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen ska, i likhet med alla andra personuppgifter, aviseras till övriga myndigheter, som därmed får kännedom om skyddsbehovet. Därmed får dessa myndigheter möjlighet att göra en adekvat sekretessprövning utifrån de sekretessbestämmelser som är tillämpliga för den aktuella myndigheten.

Kriterierna för att få en uppgift om skyddsbehov införd i folkbokföringsdatabasen ska vara desamma som de som enligt nuvarande praxis gäller för att få en sekretessmarkering, det vill säga att det ska föreligga ett konkret och aktuellt hot. Rekvisitet bör dock sättas så att det sammanfaller med skaderekvisitet i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen ("utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men"). Som framgår av förarbetena till sistnämnda bestämmelse (7 kap. 1 a § i den då gällande sekretesslagen) är bestämmelsen enbart avsedd att ge skydd i de fall

den enskilde är förföljd. Skaderekvisitet utformades därför på liknande sätt som skett i andra sekretessbestämmelser som är avsedda att ge skydd mot hot och våld, exempelvis 35 kap. 2 § och 39 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (prop. 2005/06:161 s. 54). Det medför i praktiken inget minskat utrymme jämfört med dagens praxis. Det högre kravet är dock viktigt för myndigheter som har att tillämpa 21 kap. 3 § nämnda lag vid fråga om utlämnande av personuppgifter. Detta medför en fördel genom att en myndighet som har att tillämpa denna bestämmelse och har kännedom om att en enskild har en uppgift om skyddsbehov direkt kan konstatera att en noggrann sekretessprövning enligt bestämmelsen är nödvändig. Den brist som föreligger i dag, när vid exempelvis en domstol någon begär att få ut en adressuppgift som en person med sekretessmarkering själv har lämnat till domstolen, och domstolen med stöd av sekretessmarkeringen inte med säkerhet kan veta att bestämmelsen i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen kan vara tillämplig, är därmed undanröjd. Det är dock viktigt att poängtera att skaderekvisitet inte är uppfyllt bara för att Skatteverket har fört in en uppgift om skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen.

En annan fråga som bör regleras är hur länge anteckningen ska få finnas i databasen. Det är visserligen så att man i förväg inte kan bedöma hur länge en hotsituation kommer att bestå. Vidare har den som registrerar personuppgifter, i detta fall Skatteverket, en skyldighet enligt personuppgiftslagen att se till att endast aktuella och korrekta uppgifter registreras och att de uppgifter som inte längre är aktuella tas bort. Detta talar för att någon tidsgräns inte borde införas och inte heller behövs. Men för den enskilde som lever under hot är det av stort värde att veta att skyddet varar viss tid. Vi bedömer därför att det för den enskildes trygghet är viktigt att en bestämmelse förs in som reglerar hur länge skyddet varar.

I dag är giltighetstiden för sekretessmarkeringarna vanligen ett år. Därefter görs en omprövning. Denna tid upplevs ibland som för kort. Om sekretessmarkeringen har fungerat och gett ett fullgott skydd är det svårt för den enskilde att styrka att det fortfarande efter ett år föreligger en hotbild, eftersom frånvaron av hot kan bero antingen på att skyddet har haft avsedd verkan eller att hotet har upphört. Det bristfälliga underlaget kan leda till att sekretessmarkeringen tas bort för tidigt och att förföljelserna återupptas. Enligt vår mening bör en uppgift om skyddsbehov

omprövas senast inom tre år från dagen för registreringen. När det inte längre finns behov av uppgiften ska den gallras.

Ett beslut att ta bort en tidigare antecknad uppgift ska gälla först då det har vunnit laga kraft, för att inte riskera att uppgifter till men för den enskilde blir offentliga under tiden som överinstansen, efter ett eventuellt överklagande, utreder frågan. För det fall en ny ansökan avslås ska någon uppgift som ska gälla under tiden som överinstansen prövar frågan inte antecknas i folkbokföringsdatabasen.

#### **12.3.4 Ett avslagsbeslut avseende en uppgift om skyddsbehov ska kunna överklagas**

**Förslag:** En enskild ska kunna överklaga ett beslut att inte föra in en uppgift om skyddsbehov eller att ta bort en sådan uppgift.

I dag är det som nämnts inte möjligt att överklaga ett avslag på en begäran att få sekretessmarkering (se RÅ 2005 ref. 12). Det är inte heller möjligt att överklaga om en sekretessmarkering tas bort. Flera utredningar som tidigare har behandlat frågan har gjort bedömningen att det inte funnits något behov av att införa en möjlighet att överklaga ett avslag på en ansökan om en sådan markering.

När en ansökan om att en uppgift om skyddsbehov ska föras in i folkbokföringsdatabasen kommer in görs en prövning av den enskildes skyddsbehov. När behovet att införa en överklagandemöjlighet diskuteras är det Skatteverkets bedömning att den enskilde saknar tillräckligt skyddsbehov som den enskilde kan vilja att en annan instans prövar på nytt. För den enskilde individen spelar denna Skatteverkets bedömning som nämnts en stor roll. Bedömer Skatteverket att den enskilde inte har något skyddsbehov är sannolikheten mycket stor att en uppgift lämnas ut vid begäran, eftersom det då normalt inte finns någon särskild anledning att anta att ett utlämnande kan ge upphov till skada. Om Skatteverket däremot bedömer att det finns ett skyddsbehov minskar sannolikheten att uppgiften lämnas ut betydligt, eftersom det då görs en utförligare sekretessprövning. Sekretessprövningen måste inte med nödvändighet leda till att utlämnande av uppgiften vägras, men då har i alla fall risken för förföljelse uppmärksammas och funnits

med vid bedömningen. Det enda sätt den enskilde kan påverka så att uppgifter om honom eller henne inte lämnas ut är att få Skatteverket att bedöma att ett skyddsbehov finns. Därför är det viktigt att en sådan bedömning görs korrekt. En möjlighet att överklaga blir därför betydelsefull.

Om Skatteverket finner att ett skyddsbehov föreligger blir det en konkret uppgift som förs in i databasen, på samma sätt som en uppgift om exempelvis civilstånd eller medborgarskap. Likaväl som att Skatteverkets beslut att inte registrera dessa uppgifter kan överklagas av den enskilde är det rimligt att ett avslagsbeslut avseende en uppgift om skyddsbehov kan överklagas. Denna uppgift får som nämnts också stor betydelse för hur uppgifter om personen hanteras av de olika myndigheter som får del av uppgifterna. Verkningsarna av Skatteverkets beslut i fråga om införande av en uppgift om skyddsbehov är därmed sådana att dessa beslut enligt vår uppfattning, för att den enskildes behov av rättssäkerhet ska kunna tillgodoses, måste kunna överklagas.<sup>10</sup>

Vi menar att det finns ett behov av att införa en möjlighet för den enskilde att överklaga ett beslut där Skatteverket har bedömt att tillräckliga skäl för att skydda den enskildes personuppgifter inte föreligger. Det är en fördel för den enskilde som upplever sig vara hotad eller förföljd att en högre instans prövar ansökan. Det finns visserligen i dessa ärenden alltid en möjlighet för den enskilde att när som helst komma in med en ny ansökan till Skatteverket. Mot bakgrund av de konsekvenser som ett felaktigt beslut skulle kunna få för den enskildes liv och hälsa bör det dock finnas ytterligare instanser som självständigt kan pröva de föreliggande omständigheterna. Även om det ändå är den myndighet som förvarar handlingen som senare har att självständigt pröva frågan om utlämnande av handlingen, och det därför saknar betydelse vilken bedömning den högre instansen har gjort när det gäller skyddsbehovet, är det dock enligt vår mening värdefullt för den person som berörs att ytterligare en instans får bedöma om det finns ett skyddsbehov.

Samtidigt är det viktigt att klargöra att utfallet av en domstolsprövning inte kan hindra ett utlämnande av uppgifterna. Risken är att den enskilde som har framgång med ett överklagande förlitar sig på att detta innebär att uppgifterna har ett absolut skydd mot insyn.

---

<sup>10</sup> Jämför RÅ 2004 ref. 8.



Stalkningsutredningen har i sitt betänkande konstaterat att från ett brottsofferperspektiv talar starka skäl för en lagreglering av formerna för sekretessmarkering.<sup>11</sup> Utredningen har anfört att en lagreglering skulle ge den som har fått ett avslag på sin begäran och den som har fått ett beslut om att skyddet ska upphöra en möjlighet att överklaga besluten. Mot bland annat Brottsofferutredningens argument att bedömningen om skyddsbehov inte är bindande för den myndighet som senare har att besluta om utlämnande av en uppgift och att det därför är obehövligt att införa en överklagandemöjlighet menar Stalkningsutredningen att det i praktiken dock finns en stark tendens att myndigheterna i stor utsträckning stöder sig på den bedömning som Skatteverket har gjort i frågan om skyddsbehovet och att ett avslagsbeslut får direkt påverkan på myndighetens beslut om utlämnande. Det finns därför enligt Stalkningsutredningen en anledning att införa en möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut. Vi delar Stalkningsutredningens uppfattning i fråga om möjligheten att överklaga ett avslagsbeslut i fråga om behovet av skydd.

Ett ytterligare skäl för att införa en överklagandemöjlighet är att en välutvecklad praxis ska kunna bildas kring vilka omständigheter som ska beaktas vid en bedömning av en persons skyddsbehov. Detta leder till ökad förutsebarhet och rättssäkerheten ökar. I dag är det endast Skatteverket som hanterar dessa frågor och ingen annan myndighet har möjlighet att överpröva dess beslut.

Sammantaget menar vi alltså att det finns ett behov av att införa en möjlighet för den enskilde att vid avslag få till stånd en överprövning av Skatteverkets bedömning av skyddsbehovet. Detta skulle vara till fördel både för den enskilde och för samhället i stort. Även det förhållandet att frågan under lång tid varit föremål för diskussion och att frågan utretts vid upprepade tillfällen talar för att det finns ett stort behov att hitta en lösning på problemet.

---

<sup>11</sup> SOU 2008:81 *Stalking – ett allvarligt brott*, s. 238 ff.

### 12.3.5 Vilket underlag ska finnas för bedömningen?

**Förslag:** Skatteverket bör i sin utredning om skyddsbehov hämta in yttrande från polismyndighet eller från annan som kan antas ha uppgifter att lämna.

**Bedömning:** Någon lagreglering av vad en ansökan om skyddsbehov ska innehålla föreslås inte.

Enligt nuvarande praxis avseende sekretessmarkeringar ska den enskilde själv redogöra för omständigheterna. Därutöver krävs som huvudregel någon form av handling som stödjer dessa uppgifter, exempelvis ett intyg från polis, socialtjänst, en kvinnojour eller en brottsofferjour, ett beslut om besöksförbud, en dom eller annan utredning.

En ansökan måste för bifall ha stöd i objektiva omständigheter. Ett rent påstående om att sökanden är utsatt för förföljelse är inte tillräckligt utan det krävs något underlag som styrker uppgifterna. Utgångspunkten måste vara att det i de flesta fall pågår en förundersökning om den påstådda brottsligheten som är en förutsättning för en uppgift om skyddsbehov. Vi tror därför att polisen är den som normalt har den bästa bilden av den aktuella situationen och att ett intyg från polisen därför har ett stort värde. Ett alternativ är att förundersökningen redan har lett till åtal och fällande dom. En dom, i vilken den person som påstås utgöra hotet har dömts för våldsbrott mot sökanden, har naturligtvis ett värde. Det är dock fortfarande nödvändigt med en bedömning av om det finns en risk för fortsatt brottslighet mot sökanden, något som normalt inte framgår av brottmålsdomen. En dom torde därför ha begränsad betydelse för bedömningen av framtida hot. Också i den situationen bör polisen normalt ha bäst förutsättningar att göra bedömningen av behovet av skydd. Även uppgift från socialnämnderna och sjukvården kan vara av betydelse.

Givetvis kan det förekomma att det även utan uppgifter från polisen finns tydligt stöd för en ansökan. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter från andra myndigheter eller från organisationer eller utsagor från vittnen till olika händelser. Det skiftar från fall till fall vilka handlingar som den enskilde har att åberopa. Om det författningsregleras vilka handlingar som ska ges in, eller att någon av vissa uppräknade typer av handlingar ska ges in, finns risken att dessa handlingar saknas i ett enskilt fall, men att det däremot finns

någon annan handling som på ett tillfredsställande sätt stödjer de angivna omständigheterna. Vi menar därför att någon uppräknings i författning av handlingar som får ges in inte ska föreslås. Det är upp till beslutsfattaren att bedöma om de angivna omständigheterna är sådana att de kan ligga till grund för ett bifall till ansökan. Vi föreslår däremot att det införs en bestämmelse att Skatteverket får inhämta yttrande från polismyndighet eller från annan som kan antas ha uppgifter att lämna. Det står därmed Skatteverket fritt att komplettera utredningen med de uppgifter som i det enskilda fallet bedöms nödvändiga.

När det är fråga om huruvida ett barn har ett skyddsbehov sker i dag ingen särskild prövning av barnets situation. Ett barn som bor tillsammans med en förälder som har ett skyddsbehov bedöms så gott som automatiskt också ha ett skyddsbehov, om inte annat så för att inte uppgifter om barnet ska kunna röja var föräldern vistas. Det har framförts synpunkten att det vid en bedömning av ett barns skyddsbehov bör utredas och beaktas hur barnet påverkas av beslutet.<sup>12</sup> Eftersom handläggare vid Skatteverket inte har särskild kompetens att samtala med barn eller bedöma barns behov vore det därför lämpligt att Skatteverket regelmässigt begär in ett yttrande från socialtjänsten avseende barnen innan ett beslut fattas.

Som nämnts är det en nödvändighet att det för ett barn som bor tillsammans med en person som bedöms ha ett skyddsbehov ges en möjlighet att skydda uppgift om exempelvis adress, i vart fall om den person som utgör hotet känner till att personen i fråga har barn. I många fall är det också så att även barnet har blivit utsatt för hot eller våld från samme person som utgör hotet för den vuxne. Om den person som utgör hotet också är en förälder är det naturligtvis så att om adressen är sekretessbelagd kan det skära av barnets kontakt med föräldern. Vi menar dock att behovet av säkerhet väger tyngre än behovet av kontakt med den andre föräldern. Om Skatteverket, utifrån den hotbild som föreligger gör bedömningen att även barnet har ett skyddsbehov har vi svårt att se vad socialtjänsten kan anföra som skulle ändra den bedömningen. Det tar därför alltför mycket resurser i anspråk att kräva att Skatteverket regelmässigt hämtar in ett yttrande från socialnämnden i de fall det är fråga om att bedöma ett barns skyddsbehov. Däremot kan det i vissa fall vara befogat att göra så. Som framgår ovan föreslår vi att det införs en bestämmelse att

---

<sup>12</sup> Stiftelsen Allmänna Barnhuset, *Barn och ungdomar som lever med skyddade personuppgifter*, 2009:1, s. 35 f.

Skatteverket får inhämta yttrande från polismyndighet eller från annan som kan antas ha uppgifter att lämna. Inhämtande av ett yttrande från socialnämnden inryms i denna bestämmelse.

### 12.3.6 Interimistiskt beslut om uppgift om skyddsbehov

**Förslag:** Skatteverket får i ärenden om uppgift om skyddsbehov, om det behövs, besluta att föra in en uppgift om skyddsbehov för tiden till dess att ett avgörande i frågan har vunnit laga kraft.

I vissa fall är det brådskande för den enskilde att få ett skydd för sina personuppgifter. I de fall en ansökan om uppgift om skyddsbehov görs samtidigt som en flyttningsanmälan ges in är det mycket olyckligt om flyttningsanmälan bifalles och aviseras till övriga myndigheter innan skyddsbehovet har hunnit prövas. Den nya adressen blir då känd innan något skydd har kunnat föras in och skyddet blir därmed så gott som verkningslöst. Det finns därför ett behov av att direkt när en ansökan kommer in kunna ge de aktuella personuppgifterna ett provisoriskt skydd.

För närvarande sköts hanteringen av sekretessmarkeringar så att när en ansökan har kommit in förs i de flesta fall en markering in. Om det senare vid den slutliga prövningen av ärendet visar sig att någon sekretessmarkering inte ska finnas tas den då bort. Det är önskvärt att så sker även fortsättningsvis. När förfarandet nu regleras bör enligt vår uppfattning möjligheten att fatta interimistiska beslut också regleras.

Om en interimistisk uppgift om skyddsbehov antecknas inledningsvis, men Skatteverket vid sin slutliga prövning finner att något skyddsbehov inte finns, bör enligt vår mening den interimistiska uppgiften kvarstå till dess ärendet har vunnit laga kraft.

### 12.3.7 Sekretess i ärenden om uppgift om skyddsbehov och om kvarskrivning

**Förslag:** En ny sekretessbestämmelse införs som ska gälla för uppgifter i ärende om uppgift om skyddsbehov och i ärenden om kvarskrivning. Sekretessen ska gälla för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen ska också gälla hos andra myndigheter som får tillgång till uppgifterna.

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

Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

I ärenden där en enskild ger in en ansökan till Skatteverket och begär att få en uppgift om skyddsbehov antecknad i folkbokföringsdatabasen kommer handlingar in till Skatteverket som kan innehålla uppgifter som är känsliga. Det kan vara fråga om dels handlingar som den enskilde själv ger in, dels handlingar som Skatteverket hämtar in från andra myndigheter, såsom polisen eller socialtjänsten. Dessa handlingar kan innehålla uppgifter som är känsliga för den enskilde, med anledning av det påstådda skyddsbehovet, men också av annat skäl (exempelvis uppgift om missbruk eller sjukdomar). Men handlingarna kan också innehålla uppgifter som är känsliga för samhället i allmänhet, exempelvis uppgifter ur en pågående förundersökning eller uppgifter från försvaret.

Vissa uppgifter omfattas av sekretess inte bara inom den myndighet som uppgiften härrör från, utan även om uppgiften förvaras hos en annan myndighet. Som exempel kan nämnas att den så kallade förundersökningssekretessen (18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen) och sekretessen för uppgifter hos Säkerhetspolisen (18 kap. 2 § nämnda lag) gäller för uppgift som ”hänför sig till” förundersökning i brottmål respektive Säkerhetspolisens verksamhet. Detta innebär att sekretessen följer med uppgiften när den lämnas vidare till en annan myndighet.<sup>13</sup> Nu nämnda uppgifter omfattas alltså av sekretess även hos Skatteverket. Även försvarssekretessen i 15 kap. 2 § nämnda lag gäller inom hela det allmännas

<sup>13</sup> Se Regner m.fl., *Sekretesslagen. En kommentar på Internet*. Uppdaterad per den 1 april 2009. Kommentarer till 5 kap. 1 § första stycket.

verksamhet, den ”gäller för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet...”.

Beträffande uppgifter som hämtas exempelvis från socialtjänsten förs sekretessen inte över till Skatteverket. Den sekretessen gäller endast inom socialtjänsten (26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen).

Av de verksamheter som uppgifter vanligen hämtas från vid Skatteverkets utredningar är det alltså främst uppgifter från socialtjänsten som inte omfattas av annan sekretess än folkbokföringssekretessen. Det kan dock i vissa ärenden förekomma att uppgifter av känslig karaktär hämtas in från en annan myndighet, vars sekretess inte förs över till Skatteverket. Folkbokföringssekretessen har ett kvalificerat rakt skaderekvisit och kräver att det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider men om uppgiften röjs. I de fall ärendet innehåller känsliga uppgifter torde det i och för sig utgöra en sådan särskild anledning som nämns i bestämmelsen. Denna sekretess behöver dock inte gälla samtliga uppgifter i ärendet.

För att styrka uppgift om skyddsbehov kan uppgifter från exempelvis socialnämnden eller hälso- och sjukvården behöva hämtas in av Skatteverket. Socialnämnderna och hälso- och sjukvården torde dock inte lämna ut uppgifter om dessa endast omfattas av ett rakt skaderekvisit. Det kan inte anses tillfredsställande att uppgifter som kan styrka den enskildes behov av skydd inte kan komma att tillföras ärendet på grund av bestämmelserna om sekretess.

I ärenden om fingerade personuppgifter gäller ett omvänt skaderekvisit (22 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). En motsvarande bestämmelse avseende ärenden om uppgift om skyddsbehov skulle behövas för att stärka sekretessen för de nämnda uppgifterna. Vi föreslår därför att det i ärenden om registrering av uppgift om skyddsbehov ska gälla sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Sekretessen ska, liksom folkbokföringssekretessen, gälla i högst sjuttio år. En bestämmelse om sekretess i ärende om registrering av skyddsbehov föreslås tas in i en ny paragraf i offentlighets- och sekretesslagen.

Liksom i ärenden om skyddsbehov kan det i ärenden om kvarskrivning förekomma känsliga uppgifter som på samma sätt bör omfattas av sekretess. Vi föreslår därför att den nya sekretessbestämmelsen ska gälla även uppgifter i dessa ärenden.

En annan fråga i detta sammanhang är om sekretessen bör gälla även hos andra myndigheter. Det som väcker frågan är vilket underlag som andra myndigheter än domstolar kan behöva för att bedöma om sekretess på grund av risk för hot eller våld föreligger eller inte. Vi vill därvid först framhålla att det är väsentligt att det vid prövningen finns ett tillräckligt underlag för att bedöma om hinder mot ett utlämnande föreligger. Uppgiften om skyddsbehov visar att Skatteverket ansett att det föreligger en risk för att personen utsätts för hot eller annan förföljelse. Vid prövningen av en begäran om utlämnande kan den beslutande myndigheten dock komma att behöva även hela eller delar av det underlag som Skatteverket har.

Kammarrätten i Stockholm har i ett nyligen avgjort mål haft att pröva om bland annat adressen till två makar som har sekretessmarkering ska lämnas ut till en journalist.<sup>14</sup> Journalisten hade vänt sig till Skatteverket och begärt att få ut ett folkbokföringsbeslut avseende makarna. Skatteverket beslutade att inte lämna ut handlingen, med hänvisning till sekretess. Journalisten överklagade. Vid sin handläggning fick kammarrätten från Skatteverket den sekretessbelagda handlingen, det vill säga folkbokföringsbeslutet. I domskälen anförde kammarrätten att det av utredningen framgick att makarna hade sekretessmarkering men att någon speciell omständighet beträffande varför personuppgifterna skulle vara skyddade inte framkommit. Kammarrätten beslutade att de begärda handlingarna skulle lämnas ut.

För att inte riskera att uppgifter lämnas ut i en situation då utlämnandet innebär risk för personförföljelse och, omvänt, att utlämnande vägras när det inte finns stöd för det, är det väsentligt att den myndighet som ska pröva ett utlämnande kan få tillgång till det underlag som Skatteverket haft för ett beslut om uppgift om behov av skydd. Om prövningsmyndigheten får del av detta underlag är det nödvändigt att uppgifterna kan skyddas också där. Vi föreslår därför att sekretess för uppgifter i ärenden om skyddsbehov ska gälla även hos de myndigheter som får del av uppgifterna. En bestämmelse härom bör tas in i nämnda lag. Något behov av att reglera utlämnandet från Skatteverket kan inte anses finnas utan det bör vara möjligt för Skatteverket att vid behov lämna ut underlaget med stöd av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

---

<sup>14</sup> Kammarrätten i Stockholm, mål nr 1090-09, dom meddelad 2009-05-13.

Liksom beträffande folkbokföringssekretessen och sekretessen inom socialtjänsten är meddelarfriheten i ärenden om fingerade personuppgifter begränsad. Enligt förarbetena till 16 kap. 1 § i den tidigare gällande sekretesslagen kan det finnas större anledning att överväga undantag från meddelarfriheten när det gäller bestämmelser med omvänt skaderekvisit.<sup>15</sup> Sekretessen gäller uppgifter om enskilda personliga förhållanden. Den enskildes intresse av sekretess väger i dessa fall mycket tungt och det bör inte vara möjligt att lämna ut de uppgifter som omfattas av sekretess med stöd av meddelarfriheten. Det är därför rimligt att den tystnadsplikt som följer även av den nu föreslagna bestämmelsen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

### 12.3.8 Vem får för ett barns räkning ansöka om en uppgift om skyddsbehov som är avsedd att skydda mot en vårdnadshavare?

**Förslag:** För ett barn får en ansökan göras av en vårdnadshavare ensam, om syftet med ansökningen är att skydda mot den andre vårdnadshavaren.

Som ovan nämnts förutsätter den föreslagna lösningen en ansökan från den enskilde.

Fråga är vem som ska få ansöka för ett barns räkning. En stor andel av de personer som i dag har sekretessmarkering är barn. Många av dessa barn har en markering inte i första hand för att de själva riskerar att utsättas för personförföljelse, utan för att det inte genom barnet ska gå att hitta den förälder som barnet bor tillsammans med och som är utsatt för personförföljelse. Om föräldrarna har gemensam vårdnad om ett barn är huvudregeln att beslut som rör barnet ska fattas gemensamt. Därmed ska även en ansökan om uppgift om skyddsbehov göras gemensamt av vårdnadshavarna. Men om ett barn och dess ene vårdnadshavare är förföljda av den andre vårdnadshavaren blir situationen ohållbar om det krävs att vårdnadshavarna gemensamt ansöker om en sådan uppgift – då kommer i princip inga sådana uppgifter att antecknas för barn i den nämnda situationen, vilket kan vara till fara för barnet. Frågan uppkommer då om man ska införa en bestämmelse

<sup>15</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 111.



att en vårdnadshavare ensam kan ansöka om en uppgift om skyddsbehov avseende barnet.

Ett alternativ till en sådan bestämmelse är att den hotade vårdnadshavaren i domstol ansöker om ensam vårdnad och när detta har beviljats ensam ansöker om en anteckning för barnet. Men det kan dröja en tid innan ett yrkande om ensam vårdnad tas upp till prövning, även om ett interimistiskt yrkande framställs. I normalfallet ska ett yttrande från socialnämnden inhämtas och en muntlig förhandling, där båda vårdnadshavarna ska infinna sig, hållas. Det kan tänkas att den hotade vårdnadshavaren medvetet håller sig undan delgivning, vilket ytterligare förlänger handläggningstiden. Även om ett interimistiskt beslut kan komma att meddelas inom ett par veckor är det också möjligt att det dröjer betydligt längre än så. Med beaktande av tidigare års praxis när det gäller vårdnaden om barn kunde man inte heller med säkerhet utgå från att en förälder som löper risk att utsättas för hot eller våld skulle få ensam vårdnad om barnet interimistiskt. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juni 2006 gäller dock numera att det för gemensam vårdnad är av avgörande betydelse att föräldrarna kan samarbeta. Högsta domstolen har också i ett senare rättsfall med tillämpning av den nya lagstiftningen funnit att föräldrarnas samarbetsproblem var av sådan omfattning att det saknades förutsättningar för gemensam vårdnad (NJA 2007 s. 382). Om situationen är så allvarig att det finns behov av skydd borde det således stå klart att förutsättningar för gemensam vårdnad saknas. Vidare kan ett beslut om skydd inte bli aktuellt förrän en flytt är aktuell. För att inte onödigt tynga den förälder som är hotad eller förföljd och som därför har en pressad livssituation finner vi dock att det inte är rimligt att alltid kräva att han eller hon först ansöker om och beviljas ensam vårdnad innan en ansökan om uppgift om skyddsbehov avseende barnet kan göras. Vi föreslår därför att en sådan ansökan ska kunna göras av en vårdnadshavare ensam, om syftet med ansökningen är att skydda mot den andre vårdnadshavaren.

Detta förslag strider mot grundprincipen att vårdnadshavare ska besluta gemensamt i frågor som rör barnet. Uppgiften om skyddsbehov riskerar att omöjliggöra umgänge mellan barnet och den vårdnadshavare som kan antas utgöra ett hot mot barnet, eftersom denne inte får reda på var barnet bor. Man har dock funnit skäl att bryta grundprincipen ovan när det gäller en ansökan om kvarskrivning, se 30 § andra stycket folkbokföringslagen. I

förarbetena till denna bestämmelse sades att för att bli en effektiv skyddsmetod måste kvarskrivning beträffande ett barn vars vårdnadshavare är förföljaren kunna ske på ansökan av endast en av vårdnadshavarna.<sup>16</sup> Man menade att det låg i sakens natur att en ansökan kan få göras utan att den vårdnadshavare som åtgärden är avsedd att bereda skydd mot deltar. Vi menar att samma sak gäller för en ansökan om uppgift om skyddsbehov. Skulle båda vårdnadshavarna behöva vara ense för att kunna göra en sådan ansökan skulle institutet bli helt verkningslöst.

### 12.3.9 Underrättelse till socialnämnden när beslut om skyddsbehov avser ett barn

**Förslag:** Skatteverket ska underrätta socialnämnden när en uppgift om skyddsbehov avseende ett barn har förts in i folkbokföringsdatabasen.

Som nämnts ovan anses ett barn som bor tillsammans med en förälder som bedöms ha ett skyddsbehov regelmässigt ha samma behov av skydd som föräldern. Att ett barn anses ha ett skyddsbehov kan bero antingen på att skyddet behövs för att säkerställa skyddet av föräldern, eller på att även barnet är utsatt för hot, våld eller förföljelse. Oavsett vilket lever barnet i många fall under pressande förhållanden och kan ha varit med om traumatiska händelser. Det är därför viktigt att socialnämnden har kännedom om barnets förhållanden, för att kunna utreda om några åtgärder ska vidtas. I många av dessa fall har säkert socialnämnden redan kännedom om barnet och dess förhållanden, men för att säkerställa att inga barn förbises föreslår vi att Skatteverket underrättar socialnämnden om att en uppgift om skyddsbehov avseende ett barn har förts in i databasen.

---

<sup>16</sup> Prop. 1990/91:153, s. 117 och s. 139.

### 12.3.10 Vem ska göra flyttningsanmälan för barn med uppgift om skyddsbehov?

**Bedömning:** Nuvarande regler, att båda vårdnadshavarna gemensamt måste ansöka om flyttning för ett barn, ska alltså gälla, även när barnet har fått en uppgift om skyddsbehov registrerad som är avsedd att skydda mot den andre vårdnadshavaren.

Som framgår av avsnitt 11.4.3 bedömer vi att nuvarande regler, att en flyttningsanmälan ska göras av barnets båda vårdnadshavare alternativt att samtycke ska inhämtas från den vårdnadshavare som inte har undertecknat flyttningsanmälan, ska behållas.

Om en vårdnadshavare gör en flyttningsanmälan avseende ett barn ska den andre vårdnadshavaren, om en sådan finns, alltså beredas tillfälle att samtycka till ansökan för att den ska tas upp till behandling av Skatteverket.

Om barnet har en uppgift om skyddsbehov registrerad och denna är avsedd att skydda mot den vårdnadshavare som ska beredas tillfälle att samtycka, finns en risk att sekretessbelagda uppgifter avseende barnet röjs för vårdnadshavaren. Fråga har uppkommit om det skulle vara möjligt att i dessa fall underlåta att bereda vårdnadshavaren tillfälle att samtycka, för att inte riskera att sekretessbelagda uppgifter röjs.

Även i de fall Skatteverket utan föregående anmälan beslutar om ändrad folkbokföring avseende ett barn som har en uppgift om skyddsbehov registrerad och beslutet ska skickas för kännedom till den vårdnadshavaren som uppgiften om skyddsbehov är avsedd att skydda barnet mot finns en risk att sekretessbelagda uppgifter röjs.

Risken att röja sekretessbelagda uppgifter i dessa fall är ett generellt problem som inte är specifikt för Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Även andra myndigheter, exempelvis Försäkringskassan och kommunernas socialnämnder, ställs inför samma problem när de ska kommunicera med den andre vårdnadshavaren. Vi ser därför inget skäl att göra ett undantag från samtyckesplikten just när det gäller flyttningsanmälningar för dessa barn.

Det är av stor vikt att rutiner för hur kommunikation sker beträffande uppgifter som omfattas av sekretess byggs upp med största noggrannhet. Det medför stora praktiska, ekonomiska och

psykiska påfrestningar för den som har en uppgift om skyddsbehov om sekretessbelagda uppgifter röjs. Varje myndighet har därför att se över vad dess underrättelser har för innehåll, så att inga sekretessbelagda uppgifter förekommer.

För att undvika de problem som svårigheten med sekretessbelagda uppgifter avseende barn för med sig krävs att den vårdnadshavare som barnet bor tillsammans med erhåller ensam vårdnad.

# 13 Avisering av sekretessmarkeringar

## 13.1 Allmänt om hur avisering går till

Alla myndigheter har rätt att, mot avgift, genom Navet (Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället) erhålla uppgifter från folkbokföringen, så kallad avisering. Navets funktioner regleras av lagen (2001:182) och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Maskinell spridning av uppgifterna sker med hjälp av Navet. Navet uppdateras kontinuerligt under dagen allteftersom ärenden registreras i folkbokföringsdatabasen. Beträffande sekretessmarkerade uppgifter aviseras dessa endast till myndigheter som har en sekretessbestämmelse med minst samma skydd som folkbokföringssekretessen och som har begärt att få del av dessa uppgifter. Privatpersoner och företag får inte uppgifter om personer med sekretessmarkering och dessa finns inte heller i SPAR.

Sekretessmarkeringen aviseras till mottagarna tillsammans med övriga uppgifter om personen. Markeringen innebär alltså inte att sekretessbelagda uppgifter utesluts i aviseringen. Det är respektive myndighet själv som avgör, med hänsyn till verksamhetens behov, om den vill ha uppgifter om sekretessmarkerade personer. I Navet finns möjlighet att beställa färre uppgifter för sekretessmarkerade personer eller att helt avstå från dem. När sekretessmarkeringen tas bort aviseras detta.<sup>1</sup>

Varje myndighet är ansvarig för sina egna personregister. Det innebär att det är myndigheten själv som bestämmer hur den väljer att hantera dessa uppgifter i sina register och vad som ska presenteras för användarna. Det finns således ingen övergripande policy

---

<sup>1</sup> Skatteverkets PM *Navet – Avisering av folkbokföringsuppgifter*, 2008-11-04, s. 20.

för hur myndigheterna ska behandla uppgifter om exempelvis sekretessmarkerade personer.

Fråga om sekretessmarkerade uppgifter kan lämnas ut eller inte prövas av respektive myndighet med stöd av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.<sup>2</sup>

Skatteverket har tillsammans med ett antal andra myndigheter arbetat fram en vägledning för hantering av sekretessmarkerade personuppgifter i offentlig förvaltning.<sup>3</sup> Denna publicerades 2004. I dokumentet redogörs för nio punkter som bör följas för att systemet med sekretessmarkerade personuppgifter ska fungera. Dessa är:

- Varje myndighet bör utforma sina rutiner utifrån en egen riskbedömning av de sekretessmarkerade personuppgifter som myndigheten behandlar och konsekvensen av om dessa kommer obehörig person tillhanda.
- Myndigheterna bör inte i onödan ta med formalia i handlingar.
- Varje myndighet bör särskilt beakta hanteringen av sekretessmarkerade personuppgifter vid utveckling av IT-stöd.
- IT-stödet bör utformas så att endast ett fåtal personer med särskild behörighet har tillgång till sekretessmarkerade personuppgifter.
- För en handläggare som har behörighet att ta del av sekretessmarkerade personuppgifter bör det på ett tydligt och enhetligt sätt framgå att uppgifterna är sekretessmarkerade.
- Det bör finnas enhetliga och säkra rutiner för att kommunicera med och om personer med sekretessmarkerade personuppgifter.
- Myndigheten bör se till att personal som hanterar sekretessmarkerade personuppgifter har goda kunskaper om systemet med sekretessmarkerade personuppgifter.
- Det bör vara möjligt att i efterhand kontrollera vilka handläggare som har tagit del av sekretessmarkerade personuppgifter.
- Varje myndighet bör regelbundet följa upp att dess regler och rutiner kring sekretessmarkerade personuppgifter efterlevs och respekteras inom myndigheten.

---

<sup>2</sup> Skatteverkets PM *Navet – Avisering av folkbokföringsuppgifter*, 2008-11-04, s. 24.

<sup>3</sup> <[www.skatteverket.se/folkbokforing/ovrigt/vagledsekreteessmark.4.18e1b10334ebe8bc80002541.html](http://www.skatteverket.se/folkbokforing/ovrigt/vagledsekreteessmark.4.18e1b10334ebe8bc80002541.html)>.

## 13.2 Skatteverkets uppdrag

Skatteverket har i september 2007 av regeringen fått i uppdrag att utveckla och effektivisera tillhandahållandet av folkbokföringsuppgifter i samhället. Uppdraget består i att tillsammans med vissa andra myndigheter utreda förutsättningarna för att effektivisera tillhandahållandet av folkbokföringsuppgifter i samhället genom att göra uppgifterna i Skatteverkets folkbokföringsdatabas direkt åtkomliga för myndigheter och andra samhällsaktörer. Utgångspunkten vid fullgörandet av uppdraget ska vara ett effektivare tillhandahållande av korrekta folkbokföringsuppgifter till lägre kostnader för samhället och att dubbellagringen av personinformation i samhället minskar liksom risken för spridning av uppgifter till obehöriga. Förutsätter de slutsatser som uppdraget föranleder att författningsändringar krävs, ska förslag till sådana lämnas.

Uppdraget redovisades i oktober 2008. Skatteverket föreslog då bland annat:<sup>4</sup>

- att folkbokföringsdatabasen utökas med nya uppgifter avseende den registrerades kontaktuppgifter och uppgift om utländsk identitetsbeteckning för den som inflyttar till Sverige samt en utökad åtkomst till uppgifter i folkbokföringsdatabasen,
- att Skatteverket får i uppdrag att under 2009 utveckla och tillhandahålla en tjänst som gör det möjligt för andra myndigheter att underrätta Skatteverket om diskrepans mot folkbokföringsuppgifter, enligt särskilda riktlinjer, för att höja kvaliteten på uppgifterna i folkbokföringen,
- att Skatteverket får i uppdrag att under 2009 gå vidare med en fördjupad analys av förslaget till modell för tillhandahållande av folkbokföringsuppgifter inför beslut om realisering med start 2010. Enligt modellen ska Skatteverket tillhandahålla tjänster för att ge andra myndigheter direkt tillgång till fler uppgifter i folkbokföringsdatabasen dygnet runt för sin verksamhet,
- att Skatteverket får i uppdrag att utreda skyddet av personuppgifter i samhället med syfte att ta fram myndighetsgemensamma riktlinjer.

---

<sup>4</sup> Skatteverkets slutrapport *Uppdrag "Utveckla och effektivisera tillhandahållandet av folkbokföringsuppgifter i samhället"* (TIFOS), 2008-10-15, s. 3.

### 13.3 Finns det brister i hanteringen av sekretessmarkerade uppgifter?

#### 13.3.1 Inledning

För att bevara det skydd som en sekretessmarkering innebär är det väsentligt att de som får tillgång till uppgifter om personen kan hantera dessa på ett säkert sätt. Frågan om myndigheters hantering av skyddade personuppgifter har utretts i olika sammanhang. Datainspektionen har exempelvis vid flera tillfällen undersökt hur myndigheter hanterar skyddade personuppgifter. Frågan har också aktualiserats i riksdagen.

Skatteutskottet har i ett uttalande föreslagit för riksdagen att riksdagen skulle rikta ett tillkännagivande till regeringen om att frågan hur man bör hantera skyddade personuppgifter hos myndigheterna för att förhindra att uppgifterna läcker ut bör belysas skyndsamt.<sup>5</sup> Bakgrunden till detta förslag var två motioner i vilka efterlystes åtgärder för att förhindra att sekretessbelagda uppgifter om skyddad identitet för kvinnor som misshandlats och hotats av sina tidigare män läcker ut. I samband med utskottsbehandlingen tillstyrkte Riksskatteverket (nuvarande Skatteverket) motionerna och instämde i att det föreligger ett behov av åtgärder för att förhindra att sekretessbelagda uppgifter röjs, framför allt med inriktning på en begränsning av den maskinella överföringen och behandlingen av uppgifter om sekretessskyddade personer, nya centrala instruktioner inom domstolsväsendet om hantering av skyddade personuppgifter och en översyn av administrativa regler i olika verksamheter så att hänsyn kan tas till de människor som har behov av skydd. Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets förslag.<sup>6</sup>

Stalkningsutredningen har behandlat frågan i betänkandet *Stalking – ett allvarligt brott*.<sup>7</sup> Enligt utredningen är ett problem att de nya regler i sekretesslagen som har trätt i kraft på senare år i syfte att förbättra sekretessen inte har uppmärksamats och inte tillämpas av berörda myndigheter. Ett annat problem är enligt Stalkningsutredningen att det förefaller som om tillämpningen av sekretessreglerna fortfarande inte ger tillräckligt skydd för dem som utsätts för systematisk förföljelse. Orsaken till detta verkar

---

<sup>5</sup> bet. 2001/02:SkU19, s. 30.

<sup>6</sup> 2001/02:SkU, s. 4.

<sup>7</sup> SOU 2008:81.



vara dels frånvaro av handlingsplaner och rutiner, dels bristande kunskaper hos handläggarna. Enligt Stalkningsutredningen verkar det också som att datasystemen i flera fall saknar stöd för att hantera skyddade personuppgifter.<sup>8</sup>

Vi har varit i kontakt med några olika myndigheter, för att försöka få en bild av hur uppgifter om personer med sekretessmarkering hanteras där och om det finns några brister i hanteringen. Nedan redovisas Datainspektionens rapporter samt de uppgifter vi har hämtat in från myndigheterna.

### 13.3.2 Datainspektionens rapporter

Datainspektionen publicerade 1999 en undersökning hur uppgifter med sekretessmarkering hanteras hos myndigheter som erhåller sådana uppgifter från folkbokföringsdatabasen.<sup>9</sup> Inspektioner gjordes hos tio myndigheter som erhåller dessa uppgifter. Dessutom genomfördes en enkätundersökning bland centrala förvaltningsmyndigheter som hanterar en stor mängd folkbokföringsuppgifter.

Datainspektionen konstaterade att personuppgifter med sekretessmarkering över lag hade ett tillräckligt skydd hos de myndigheter som svarat på enkäten eller som omfattades av inspektionerna. Uppgifterna registrerades och presenterades med olika typer av markeringar och endast personal som tilldelats särskild behörighet fick ta del av dessa personuppgifter. Även hanteringen i kommunernas befolkningsregister ansågs vara god och risken för att uppgifterna felaktigt lämnas ut ansågs mycket liten. Däremot fanns det en inte obetydlig risk för att uppgifter med sekretessmarkering felaktigt lämnas ut när uppgifterna finns registrerade i de kommunala förvaltningarnas administrativa register. Anledningen var att folkbokföringssekretessen inte gäller för uppgifter i de kommunala förvaltningarnas administrativa register. Vid vissa kommunala förvaltningar omfattas uppgifterna av annat sekretessskydd. Men vid flera kommunala förvaltningar saknades vid tidpunkten för undersökningen bestämmelser om sekretess som kunde omfatta den enskildes personuppgifter. Det ansågs därför nödvändigt att uppgifter som är sekretessmarkerade registreras

---

<sup>8</sup> SOU 2008:81, s. 237.

<sup>9</sup> Datainspektionens rapport 1999:3, *Skyddade uppgifter i folkbokföringen*.

endast i kommunens befolkningsregister eller i de kommunala verksamheter där en annan sekretessbestämmelse gäller.

Även inom landstingens verksamhet konstaterades att samma problematik gällde som inom de kommunala förvaltningarna, det vill säga att sådan landstingsverksamhet som inte är hälso- och sjukvård kunde sakna en sekretessbestämmelse som omfattar den enskildes personuppgifter.

Under 2002 genomförde Datainspektionen fältinspektioner hos kommunala nämnder i åtta kommuner. Inspektionerna påvisade brister bland annat när det gällde hantering av sekretessmarkerade personuppgifter. Datainspektionen genomförde därför under 2003 och början av 2004 ett tillsynsprojekt för att närmare kontrollera hur personuppgifter behandlas hos kommunernas social- och miljönämnder. Inom ramen för kontrollen inspekterades nio miljö- nämnder och tio socialnämnder med besök på plats. Vidare fick 100 slumpmässigt utvalda miljö- och socialnämnder i hela landet skriftligen besvara ett antal frågor i en enkät. Samtliga svarade på enkäten. Därefter gjordes en uppföljande inspektion hos tio av de nämnder som hade besvarat enkäten. Totalt har Datainspektionen kontrollerat behandlingen av personuppgifter i 119 nämnder.

Enligt Datainspektionens iakttagelser förekom det att en adress med sekretessmarkering blev synlig för alla handläggare men med en markering om att adressen var skyddad. Vissa nämnder förde inte in adressen i ärendehanteringssystemet. De flesta handläggarna hade åtkomst till de sekretesskyddade uppgifterna. Det förekom dock att åtkomsten var begränsad till ett fåtal personer. Datainspektionen fann att en tredjedel av socialnämnderna saknade rutiner för hur de skulle hantera sekretessmarkerade uppgifter, vilket befanns anmärkningsvärt. I vissa nämnder hade alla handläggare åtkomst till sekretessmarkerade adresser. Datainspektionen ansåg att nämnderna borde ta fram rutiner för hur sekretessmarkerade personuppgifter ska hanteras och att inte fler handläggare än vad som är absolut nödvändigt ska ges åtkomst till sekretessmarkerade uppgifter. Datainspektionen ansåg det vara mycket olämpligt att adressen syns i kommuninvånarregistret eller ärendehanteringssystemet med åtkomst för alla handläggare.<sup>10</sup>

Datainspektionen genomförde vidare under 2004 och 2005 ett tillsynsprojekt och granskade den personuppgiftsbehandling som utförs inom sjukvården, framför allt vid sjukhusen. Datainspek-

---

<sup>10</sup> Datainspektionens rapport 2004:1, *Behandling av personuppgifter hos social- och miljöförvaltningen* s. 20.

tionen inspekterade sju landsting och en landstingsfri kommun. Datainspektionen gjorde inte någon djupgående granskning av hanteringen av sekretessmarkerade personuppgifter inom sjukvården, men redogjorde ändå för vad som kommit fram, eftersom inspektionen menade att frågan är av stor vikt. Datainspektionen fann exempel på att man använde sig av grupplösenord för åtkomst till befolkningsregistret, i vilket finns uppgifter med sekretessmarkering. Detta fann inspektionen inte vara godtagbart. Rutinerna för att hantera patienters skyddade personuppgifter varierade. Även om interna regler fanns förekom det att personalen inte kände till dem. I vårdregistren registrerades vanligtvis namn och personnummer till de personer som hade sekretessmarkerade personuppgifter. Det var således möjligt att se att en namngiven person hade bokat tid på en viss mottagning en viss dag. Det förekom att anställda ansåg att de kunde lämna ut den uppgiften. Vissa landsting valde att hantera uppgifter om personer med sekretessmarkering manuellt. Enligt Datainspektionens uppfattning var det oroväckande att det fanns brister i hanteringen av sekretessmarkerade uppgifter. Landstingen måste ha tydliga rutiner för hur sekretessmarkerade personuppgifter ska hanteras. De rutiner som finns måste vara kända i verksamheten så att all personal som kan tänkas komma i kontakt med uppgifterna vet hur de ska hanteras.<sup>11</sup>

### 13.3.3 Skatteverkets postförmedling

Skatteverkets rutiner för att tillhandahålla myndigheter och andra uppgifter om personer med sekretessmarkering samt verkets egen hantering av personer med sekretessmarkering redogör vi för i avsnitt 13. Utöver att tillhandahålla andra uppgifter kan Skatteverket hjälpa personer som har en sekretessmarkering att förmedla post till dem. För att så ska ske måste den som har en sekretessmarkering själv kontakta de olika personer/organisationer som skickar post till denne och meddela att han eller hon vill att post skickas via Skatteverkets postförmedling. De som har sekretessmarkering är överlag mycket oroliga, de är rädda för att vara förföljda eller för att skyddet ska förstöras. Att posten då fungerar på ett bra sätt ger för dem en stor känsla av trygghet. Personer som har är kvarskrivna har sin adress till Skatteverket och får därför all sin post förmedlad via Skatteverket.

---

<sup>11</sup> Datainspektionens rapport 2005:1, *Ökad tillgänglighet till patientuppgifter* s. 15 f.

Den som ska skicka post till en person med sekretessmarkering och som vill anlita Skatteverkets postförmedling skickar sin försändelse till vilket som helst av de av Skatteverkets kontor som hanterar skyddade personuppgifter (förmedlingskontor). Alla förmedlingskontor förmedlar post över hela landet. Myndigheter bestämmer själva utifrån sina egna rutiner, om de ska använda förmedlingen eller använda den korrekta adressen som de har tillgång till. Myndigheter måste anlita förmedlingen bara när det gäller kvarskrivna. Företag och enskilda som inte av den enskilde själv fått den korrekta adressen måste anlita förmedlingen både för personer med sekretessmarkering och kvarskrivna.

I normalfallet skickar Skatteverket vidare en försändelse som har inkommit för förmedling nästföljande dag. Försändelserna skickas alltid med a-post. Vid arbetstoppar, som exempelvis vid årsskiftet när många försändelser med deklarationsunderlag skickas ut, kan det ta upp emot en vecka. Skatteverket förmedlar omkring 500 000 försändelser per år.<sup>12</sup>

Försändelsen som skickas till Skatteverket ska ha mottagarens personnummer angivet på kuvertet. Adressen till dem som har sekretessmarkering får handläggarna fram genom att söka på personnumret i folkbokföringsdatabasen. Adressen till dem som är kvarskrivna finns inte lagrad datoriserat, utan i ett manuellt register.

När försändelsen skickas vidare läggs den i Skatteverkets egna kuvert, med förmedlingsenhetens avsändaradress. Att denna avsändaradress är angiven är viktigt. Om ett brev kommer i retur ska det därmed enligt Skatteverkets posthanteringsrutiner inte öppnas av postöppningen utan går oöppnat till postförmedlingen.

Vid våra kontakter med Skatteverket har bland annat följande problem påtalats när det gäller postförmedlingen. Det förekommer att försändelsen når personen med skyddade personuppgifter först efter lång tid. Det beror i många fall på att avsändaren hanterar försändelsen felaktigt. Om det fel på de försändelser som kommer till Skatteverket blir verket tvunget att skicka tillbaka försändelsen till avsändaren med information om vad som är fel. Verket öppnar aldrig några försändelser och förmedlar aldrig några icke förslutna försändelser.

Felen kan exempelvis bestå i att det bara står ett namn angivet och att personnumret saknas, eller att endast födelsetid anges. Kan

---

<sup>12</sup> Källa: Skatteverket.

då Skatteverket inte utreda vilken person som avses returneras förändelsen till avsändaren. Även om det går att fastställa vem som avses medför detta merarbete och därmed förseningar. Ett annat fel kan vara att försändelsen till mottagaren inte är försluten. Då skickar Skatteverket alltid tillbaka försändelsen till avsändaren med uppmaningen att försluta brevet. Det förekommer också att exempelvis sjukvården skickar kallelser och till och med provsvar till flera olika personer i samma kuvert – i dessa fall returneras också försändelserna till avsändaren. Vidare förekommer att de delar av sjukvården som använder "alias" för sina patienter ibland glömmer bort att på försändelsen skriva ut det verkliga personnumret i stället för det fiktiva. Ibland får de försändelser som är till personer vars sekretessmarkering redan har upphört, i vissa fall för flera år sedan.

Vissa stora organisationer, som exempelvis större sjukhus, skriver som returadress endast sjukhusets namn och inte vilken avdelning som försändelsen kommer från. Detta medför att om försändelsen måste skickas i retur till avsändaren kommer den till den allmänna postöppningen vid sjukhuset vilket innebär att en person i postöppningen, som inte har behörighet att se de sekretessbelagda uppgifterna, får se dem ändå. Det är därför viktigt att den avsändande enheten inom organisationen anges på kuvertet.

Ett annat problem är att vissa företag tycks ha datorsystem som är konstruerade så att om en person som i och för sig inte har skyddade personuppgifter har en ofullständig adress registrerad hos företaget, uppfattas detta av datorsystemet som att personen har skyddade personuppgifter och brevet skickas då till Skatteverket för förmedling. Skatteverket hanterar varje försändelse manuellt och får därmed lägga ned betydande arbete på att konstatera att personen i fråga inte har något skydd, varefter försändelsen returneras till avsändaren.

Många företag tycks samla ihop försändelser som ska gå till Skatteverket för förmedling och skickar dem till Skatteverket bara en eller två gånger i månaden. Detta medför också förseningar för mottagaren. Så är fallet inom vissa delar av sjukvården. Det förekommer att sjukvården skickar kallelser till läkarbesök som redan har varit när försändelsen når mottagaren. Detta medför att patienten får betala en avgift för uteblivet besök.

Skatteverket ägnar mycket tid åt att träffa avsändare som ofta nyttjar förmedlingstjänsten och informerar då om hur rutinerna är. Avsändarna uppmanas då ofta att flytta fram förfallodagen på

fakturor i två veckor, för att mottagaren ska slippa förseningsavgifter.

Om man som avsändare vill använda sig av Skatteverkets postförmedling ska man göra så här: Lägg den handling som ska skickas i ett kuvert som försluts. Skriv personens namn och fullständiga personnummer på kuvertet. Skriv ett meddelande till Skatteverket att man vill att de förmedlar brevet. Lägg det förslutna kuvertet och meddelandet i ett annat kuvert och skriv utanpå adressen till något av de skattekontor som hanterar skyddade personuppgifter.

#### 13.3.4 Försäkringskassan

Försäkringskassan får uppgifter genom aviseringar från Skatteverket och uppdaterar omgående sina register. Endast sekretessmarkeringar som aviseras från Skatteverket förs in. Enda undantaget är att om det kommer en avisering om en sekretessmarkering avseende en person som är mottagare av barnbidrag eller underhållsstöd och det saknas sekretessmarkering på mottagarens barn, sekretessmarkerar Försäkringskassan själv även alla mottagarens barn. Förr förde Försäkringskassan vid behov in sekretessmarkeringar i sina register efter ansökan från en enskild. Man upphörde med det bland annat för att det kan ge en falsk trygghet, om den som markeringen avser får uppfattningen att uppgifterna därmed är skyddade hos alla myndigheter.

Tidigare hade alla handläggare tillgång till uppgifter som hade en sekretessmarkering och det fanns en markering på skärmbilden som visade att det rörde sig om sådana uppgifter. Då var avsikten att skydda sig endast mot misstag. Efter en allvarlig händelse då en anställd medvetet lämnade ut adresser med sekretessmarkering har man sedan omkring år 2000 i stället som mål att skydda sig både mot misstag och mot illvilja hos en anställd. Numera har endast ett begränsat antal handläggare med särskild behörighet möjlighet att se de uppgifter som rör personer med sekretessmarkering eller annat skydd och det är också dessa som handlägger alla ärenden där en person med sekretessmarkering förekommer.

Om en person som har en sekretessmarkering kontaktar Försäkringskassans kundcenter med en fråga eller ett ärende ser handläggaren inga uppgifter alls om personen när personnumret matas in, inte ens namnet. Personen blir i stället kopplad till en

särskild handläggare inom telefonkundtjänsten med behörighet att se uppgifter med sekretessmarkering.

De självbetjäningstjänster som Försäkringskassan har kan personer med sekretessmarkering inte använda sig av. Kassan har gjort bedömningen att dessa personer är beredda att acceptera en något lägre servicenivå för att säkerställa att deras skydd bevaras väl. De får i stället använda sig av blanketter.

Alla blanketter som skickas till Försäkringskassan kommer till kassans inläsningscentral. Där skannas blanketterna in. Därefter skickas blanketten elektroniskt till en handläggare. Datorn läser personnumret och känner av om personen har sekretessmarkering. Blanketter som rör personer med sekretessmarkering skickas automatiskt till handläggare som har behörighet att handlägga dessa ärenden. Personalen vid inläsningscentralen skulle kunna notera en adress med sekretessmarkering. Men arbetstempot är högt och blanketterna är inte sökbara, så Försäkringskassan har bedömt att detta system är mer säkert än om blanketterna som rör personer med sekretessmarkering skulle skickas till en särskild inläsningscentral, eftersom hotbilden mot denna central då skulle öka betydligt.

Försäkringskassan skickar brev till personer med sekretessmarkering till deras folkbokföringsadress och använder sig inte av Skatteverkets förmedlingstjänst. Eftersom en stor del av kassans post skickas automatiserat och ingen människa därmed behöver ha tillgång till eller se adresserna, har Försäkringskassan gjort bedömningen att denna rutin inte medför någon ökad risk. För brev-bäraren som delar ut brevet torde rimligen adressen till personen med sekretessmarkering redan vara känd.

Skrivelser som skickas maskinellt från Försäkringskassan innehåller inte, sedan kassan omorganiserades och numera består av en enda myndighet, någon uppgift om handläggande kontor. Det enda som framgår är "Försäkringskassan" samt telefonnummer till den centrala kundtjänsten och adressen till kassans hemsida.

I ärenden som rör underhållsstöd skickas en skrivelse till den underhållsskyldige. Av denna skrivelse framgår aldrig boföräldrarnas och barnets adress, endast barnets namn och personnummer samt boföräldrarnas namn. Om en sekretessmarkering finns anges inte något namn och inte barnets personnummer, endast födelsedatum.

Försäkringskassan har inte noterat något större missnöje från personer med sekretessmarkering över att de får något sämre service och att handläggningen blir något krångligare för dem.

Tvärtom är kassans uppfattning den att det viktigaste för dessa personer är att deras skydd bevaras.

### 13.3.5 Kommuner

Kommunerna aviseras varje vecka från Skatteverket och dessa uppgifter förs in i kommunens invånarregister. Personer som har sekretessmarkering förekommer endast med personnummer och namn i dessa register, adressen syns inte. Genom att personen är registrerad i invånarregistret man får emellertid ändå fram information om att personen finns inom kommunen, och redan den uppgiften kan i vissa fall leda till men för den registrerade. I stora kommuner lär detta troligen inte vara något problem, men det kan vara det i de mindre kommunerna.

När ett barn ska registreras inom barnomsorgen eller skolan registreras inte adressen om en sekretessmarkering finns. På den aktuella förskolan eller skolan har personalen adress och andra kontaktuppgifter till dessa barn och deras föräldrar, men dessa uppgifter förvaras manuellt. I registret registreras dock i vilken förskola/skola barnet är inskrivet.

Inom Stockholms stad är det mellan 1 500 och 2 000 personer som har behörighet att titta i registret och som därmed kan se exempelvis var ett barn går i skola. Detta kan vara en uppgift som är riskabel att lämna ut. Tieto, som levererar systemet till Stockholms stad har därför nyligen lanserat en tilläggsmodul, vilken innebär att man kan ge vissa personer speciella behörigheter att se personer med sekretessmarkering, så att personer utan behörighet inte kan se något alls beträffande dessa. Då kan man begränsa antalet personer med tillgång till dessa uppgifter till omkring 250 stycken.

Personer med sekretessmarkering kan inte använda sig av de e-tjänster som finns.



### 13.3.6 Landstingen

#### Region Skåne och Landstinget i Östergötland

Region Skåne har gjort en kartläggning av rutiner i sju landsting/regioner. Resultatet redovisas i en rapport som också innehåller förslag till åtgärder.<sup>13</sup> I denna kartläggning har bland annat följande framkommit.

I sjukvårdens vårdadministrativa system är generellt län, kommun och församling fiktivt kodade på patient med skyddade personuppgifter.

I fyra landsting/regioner registreras identiteten för kvarskrivna patienter med reservnummer (dagens datum + fyra tecken) och för spärrmarkerade (sekretesskyddad adress) med personnummer. Oavsett vilket personuppgiftsskydd patienten har är adress, län, kommun och församling fiktivt kodade. Dessa fyra landsting saknar skriftliga rutiner för motsvarande hantering av anställdas personuppgiftsskydd.

En region har som huvudregel att IT-systemen oavsett personuppgiftsskydd endast visar personnummer tillsammans med adressen till skattekontoret/förmedlingsuppdrag avseende patienter. Ett sjukhus inom regionen har tagit fram rutiner för personal med personuppgiftsskydd, där den anställde förses med aliasuppgifter i sjukhusets system och själv avgör om han/hon vill vara synlig i systemen, vederbörandes personnummer förvaras inlåst hos utsedd person.

Ett landsting står i begrepp att införa riktlinjer för patienter och har som intention att personnummer och förmedlingsuppdragsadress ska registreras/visas på kvarskrivna patienter.

I ett landsting registreras/visas personnummer och namn på kvarskrivna patienter medan adressfältet är avmarkerat och uppgift om 'skyddad identitet' framkommer på annat ställe.

---

Överlag utnyttjar vårdgivare inom landstingsvärlden Skatteverkets förmedlingsuppdrag. Av här undersökta sju landsting skiljer sig hanteringen kring kvarskrivna beroende på om man valt personnummer- eller reservnummerregistrering. Används reservnummer kan Skatteverkets förmedlingsuppdrag inte utnyttjas, patienten får då själv kontakta sjukvården för inhämtande av information.

Kontakt med Skatteverkets förmedlingsuppdrag i Malmö våren 2006 för genomgång av frågor och rutiner visar att sjukvården i södra regionen inte alltid lever upp till sina egna riktlinjer. Man har t.ex. funnit att försändelser kan vara helt oskyddade utan innerkuvert, ej försedda med personnummer alternativt försedda med sjukvårdens reservnummer eller adresserade till närmaste lokala skattekontor i stället för närmaste regionala förmedlingsskattekontor.

<sup>13</sup> Särskilt skydd av personuppgifter i HoS vid förföljelse – rapport med synpunkter och förslag till åtgärd, Region Skåne, juli 2007, s. 7.

Det finns skäl anta att motsvarande problem/avvikelse i försändelser med sjukvården som avsändare kan förekomma även vid övriga förmedlingsskattekontor i landet.

Vi har också sammanträffat med företrädare för Region Skåne och Landstinget i Östergötland. Därvid har framkommit bland annat följande. Reservnummer används bland annat för personer som beviljats kvarskrivning, men inte för dem som har sekretessmarkering. Användningen av systemen inom landstingen är dock behörighetsstyrd så att den anställde inte ska få tillgång till fler uppgifter än som är nödvändigt för arbetet. De flesta landsting loggranskar dessutom vilka som haft tillgång till uppgifter om patienter med skyddade personuppgifter.

### Landstinget Halland

Landstinget har valt att ta emot skyddade personuppgifter från folkbokföringen. Dessa förs in i landstingets befolkningsregister-system. Det är endast en person som kan se dessa uppgifter i detta system. Vidare har landstinget ett antal olika vårdssystem som är kopplade till befolkningsregistersystemet. Dessa vårdssystem är exempelvis röntgensystem, laboratoriesystem, operationsplanering, tandvårdssystem, sjukreseplanering. Landstinget har tre eller fyra stora journalsystem, men det pågår ett arbete med att föra ihop dessa till ett stort journalsystem, VAS. För varje vårdssystem gör man en bedömning om det har tillräckliga möjligheter att hantera skyddade personuppgifter innan man bestämmer om systemet ska få hantera sådana uppgifter.

Den som har behörighet att se uppgifter exempelvis i journalsystemet kan också se uppgifter beträffande en person som har skyddade personuppgifter. Exempelvis kan det i ett visst vårdsystem fungera så att innan de skyddade uppgifterna visas kommer det på skärmen upp ett meddelande om att ”personen har skyddade personuppgifter, din sökning kommer att loggas, vill du fortsätta?”. I de flesta system raderas dock uppgiften om adressen, i stället ser man adressen till Skatteverkets postförmedling. Endast personnummer och namn visas utöver det.

### 13.3.7 Domstolarna

Domstolarnas målregister, Vera, ska enligt praxis inte innehålla några sekretessbelagda uppgifter, eftersom dessa register ska vara tillgängliga även för allmänheten. Om exempelvis en parts namn omfattas av sekretess bör parten registreras i målregistret endast med beteckningen ”sekretess”.<sup>14</sup>

Det är respektive domstols ansvar att se till att reglerna i offentlighets- och sekretesslagen följs. Domstolsverket kan inte beordra domstolarna eller dess beslutsfattare att hantera skyddade uppgifter på särskilt vis. Det varierar från domstol till domstol om sekretessmarkerade uppgifter förs in i Vera eller inte. En sekretessmarkering hos Skatteverket innebär inte att uppgifterna automatiskt ska ha en sekretessmarkering i domstolens register. Det är inte givet att en sekretessmarkering utgör en sådan särskild anledning som krävs i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen för att en uppgift ska omfattas av sekretess.<sup>15</sup> Det är vidare svårt att veta om en uppgift omfattas av sekretess eller inte, eftersom domstolen inte vet vilken av uppgifterna i Navet som sekretessmarkeringen avser.

I september 2008 togs en ny version av Vera i bruk, där domstolen kan söka efter uppgifter avseende en person direkt i Navet. När en ny person ska registreras i domstolens register söker man efter adress och andra uppgifter i Navet. Om personen har en sekretessmarkering hos Skatteverket står det ”sekretess” intill uppgifterna i Navet. Handläggaren kan välja att registrera de uppgifter som finns i Navet och slipper då att manuellt skriva in exempelvis personens adress – uppgifterna från Navet fylls i automatiskt i fälten. Uppgiften om sekretess kan dock inte föras in i domstolens register. Vill handläggaren att exempelvis en adress inte ska registreras får man i stället i detta läge välja att manuellt ta bort adressen. I stället för att lägga in uppgifterna från Navet kan man välja att ”sekretessbelägga aktören”; då registreras inga uppgifter om personen, inte heller namn och personnummer. Detta görs främst i sexualbrottmål och liknande, men det varierar mellan domstolarna hur vanligt det är att denna funktion används.

<sup>14</sup> Heuman m.fl., *Sekretess m.m. hos allmän domstol – en handbok*, 2:a uppl. 2007, s. 26 och s. 30.

<sup>15</sup> Angående vilka bestämmelser i den numera upphävda sekretesslagen (1980:100) som de bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som omnämns i detta betänkande motsvaras av, se not 1 i kapitel 12.

Det förekommer att en part själv ger in sin adress till domstolen och samtidigt uppger att han eller hon har en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Om domstolen då kontrollerar adressen i Navet uppkommer frågan om adressuppgiften härrör från Navet (varvid 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen tillsammans med bestämmelsen om överföring av sekretess i 43 kap. 2 § nämnda lag blir tillämplig) eller från parten (vilket medför att sekretessen i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen inte överförs, utan sekretessbestämmelsen i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen blir tillämplig). Denna oklarhet utgör ett problem för domstolarna.

Skaderekvisitet i 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen är strängare än det som finns i 22 kap. 1 § nämnda lag. Detta medför att om en enskild som har en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen lämnar in exempelvis sin adress till domstolen kan man inte med stöd av sekretessmarkeringen utgå från att adressen omfattas av sekretess.

Enligt kommentaren till sekretesslagen avseende 21 kap. 3 § är det parten som har att informera domstolen om att det finns en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen. Detta kan ske exempelvis genom att den enskilde ger in en kopia av Skatteverkets beslut om sekretessmarkering. Om så inte sker har, enligt Domstolsverkets mening, domstolen inte någon skyldighet att undersöka om någon sekretessmarkering finns.

### 13.3.8 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen, som bland annat förvaltar vägtrafikregistret, som förser samhället med uppgifter om fordon, körkort och yrkes trafik, aviseras uppgifter från Skatteverket. Endast ett fåtal personer inom Transportstyrelsen har åtkomst till de fullständiga uppgifterna om personer med sekretessmarkering. Övriga handläggare ser bara personnumret och uppgiften ”skyddade uppgifter”.

Om en person med sekretessmarkering förekommer i ett ärende som hanteras manuellt och avslutas med ett beslut förekommer endast personnumret i beslutet som identifiering på vem beslutet avser. I övrigt anges ”skyddade personuppgifter”. Beslutet skickas direkt till personens adress eller, om personen har uppgett en adress till Skatteverkets postförmedling, till Skatteverket.

På utgående handlingar (exempelvis körkortsunderlag och registreringsbevis) skrivs den korrekta postadressen ut och breven skickas alltså direkt hem även till personer med sekretessmarkering. Transportstyrelsens datorsystem har åtkomst till de korrekta adresserna och adressättningen sköts automatiskt, det är ingen person som ser adresserna. Breven hamnar sedan tillsammans med övrig utgående post. Enligt vad utredningen erfarit upplever Transportstyrelsen inte att det är några risker med detta system.

Alla handlingar som kommer in till Transportstyrelsen skannas direkt när de kommer in. Om handlingen rör en person med sekretessmarkering maskeras de känsliga uppgifterna maskinellt på den inskannade handlingen innan den skickas till en handläggare. För handlingar som inte kan läsas maskinellt, exempelvis handskrivna brev, maskeras uppgifterna när handlingen når en handläggare. Inte ens handläggare som har behörighet att se uppgifter om personer med sekretessmarkering kan därefter se de ursprungliga uppgifterna. Originalhandlingarna bevaras dock intakt, det vill säga omaskerad, för det fall att uppgifterna behöver tas fram, exempelvis om sekretessmarkeringen upphör.

Transportstyrelsen skickar underrättelse till länsstyrelser när körkortsinnehavare har gjort sig skyldiga till vissa brott. Polisen underrättar Transportstyrelsen när en person registrerad i vägtrafikregistret har begått ett brott och om personen i fråga innehar någon körkortsbehörighet, taxikort, yrkestrafiktillstånd med mera lämnas uppgifterna vidare till berörd länsstyrelse för eventuell åtgärd. Uppgifterna från polisen förstörs sedan omgående hos Transportstyrelsen. Om personen som uppgifterna avser har en sekretessmarkering framgår av underrättelsen endast personnumret och ”uppgift skyddad” beträffande adressen. Från och med den 1 januari 2010 kommer länsstyrelsernas arbetsuppgifter vad gäller körkortshanteringen att överföras till Transportstyrelsen och då kommer de nämnda underrättelserna till länsstyrelserna att upphöra.

Beträffande varje person i trafikregistret finns en så kallad LKF-kod (län-kommun-församling) angiven, baserad på uppgift om folkbokföring. Beträffande personer som har sekretessmarkering är den koden borttagen, på samma sätt som adressen. Datorn har dock tillgång till uppgiften och kan därför skicka den ovan nämnda underrättelsen till rätt länsstyrelse.

Uppgift om besiktningstation registreras också i trafikregistret för varje fordon. Beträffande fordonsägare som har sekretessmarkering visas dock inte den uppgiften.

Om en enskild, per telefon eller via en automatiserad tjänst, ställer en fråga om ett registreringsnummer för en bil och den ägs av en person som har sekretessmarkering lämnas varken personnummer eller adress ut. För handläggaren som knapptat in registreringsnumret visas dock personnumret och ”skyddade uppgifter”.

Inför övningskörning för att få körkort ska körkortsaspiranten till Transportstyrelsen anmäla vem som är hans eller hennes handledare och denna uppgift registreras i trafikregistret. Även beträffande en aspirant som har sekretessmarkering registreras denna relation, vilket indirekt innebär att man kan få information om i vilket geografiskt område som aspiranten kan befinna sig. Det saknas för närvarande tekniska möjligheter att dölja uppgift om handledare, eftersom handledarens personuppgifter i så fall döljs på alla ställen i registret där de förekommer. Men enligt Transportstyrelsens interna instruktioner ska kundtjänstpersonal och andra handläggare inte lämna ut några uppgifter, förutom eventuella körkortsbehörigheter, avseende en person med sekretessmarkering. Uppgift om handledare lämnas därför inte ut.

Efter våra kontakter med Transportstyrelsen har styrelsen ytterligare övervägt frågan och har beslutat att åtgärder ska vidtas för att skydda även handledarens personuppgifter i anknytning till en körkortsaspirant med sekretessmarkering i registret. Dessa uppgifter kommer därefter, i likhet med vad som gäller för övriga skyddade personuppgifter, att vara tillgängliga endast för en begränsad krets av personer vid myndigheten. De tekniska ändringar i vägtrafikregistret som behöver göras beräknas vara genomförda vid årsskiftet 2009/2010.

### 13.3.9 Universitet och högskolor

Universitet och högskolor använder sig av det så kallade Ladoksystemet, som är det system som används för att dokumentera de studerandes närvaro och resultat inom högre utbildning. Systemet ägs av högskolorna tillsammans genom ett konsortium. Systemutvecklingen sker gemensamt för alla högskolor, men varje högskola äger sin egen Ladokinstallation och sitt eget register. Ladok-

systemet förvaltas av Verket för högskoleservice (VHS), på uppdrag av Ladok-konsortiet.

Varje högskola ansvarar för hanteringen av sekretessmarkerade personuppgifter inom högskolan och bör ha egna fastställda rutiner för detta.

Ladok erbjuder högskolorna ett systemstöd, tillsammans med NyA, som är Verket för högskoleservice (VHS) antagningssystem. Ladok kan få signaler om att någon har sekretessmarkering från tre olika håll, antingen från NyA, när Ladok därifrån hämtar in antagningsuppgifter, eller från folkbokföringsdatabasen, eller från studenten själv. Högskolan kan alltså själv lägga in en sekretessmarkering på begäran av studenten.

En student som har en sekretessmarkering får ett så kallat alias, vilket är ett fiktivt personnummer att användas inom högskolan. Det ser ut som ett personnummer med den skillnaden att den första siffran i födelsenumret är ersatt av ett T. Om man vill ändra även födelsedatumet för att öka skyddet finns möjlighet att göra det. Även namnet kan ändras om man vill det.

När examensbevis skrivs ut görs det med de verkliga uppgifterna, så att de går att använda av studenten.

Det är ett begränsat antal anställda vid varje högskola som har behörighet att se de verkliga uppgifterna, övriga kommer endast åt det fiktiva personnumret. Det är varje högskola själv som bestämmer vilka som ska ha denna behörighet. Om en icke-behörig anställd söker på det verkliga personnumret syns bara ”personen saknas i registret” på skärmen.

På ”klasslistor” och liknande kommer vanligen det fiktiva personnumret och namnet (verkligt eller fiktivt) upp.

### 13.3.10 Posten

När paket och rekommenderade försändelser skickas åsätts de ett så kallat kolli-ID – ett nummer som är unikt för varje försändelse och med vilket man på Postens hemsida kan söka försändelsen och se om och var den har hämtats ut. Tidigare kunde man se även var försändelser skickade till personer med sekretessmarkering hade hämtats ut, vilket indirekt gav information om var personen uppehöll sig. En person som ville få reda på var en viss person med sekretessmarkering uppehöll sig kunde alltså skicka ett paket till

denna person och sedan på Postens hemsida få reda på var paketet hade hämtats ut.

I mars 2005 ändrades rutinerna och Posten beslutade att när eftersändning sker till en person med skyddad adress byts kolli-ID-nummer vid eftersändningen, vilket medför att försändelsen inte är sökbar med det ursprungliga kolli-ID:t.

När en person som har sekretessmarkering vill beställa eftersändning av sin post kan det inte göras via Internet, utan det görs på ett av Postens servicecenter. Endast postterminalen på den gamla adressen får information om eftersändningen och den ifyllda blanketten förvaras tillsammans med värdeposten, inlåst i kassaskåp. Postterminalen underrättar brevbäraren på den gamla adressen att när det kommer post till personens gamla adress ska den skickas tillbaka till postterminalen. Terminalen som känner till eftersändningsadressen skickar den till rätt ställe. Dessförinnan byts alltså eventuella kolli-ID ut.

### 13.3.11 Övriga kontakter

Vi har varit i telefonkontakt med ett flertal handläggare vid myndigheter och organisationer. Som exempel kan nämnas företrädare för Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Kriscentrum för kvinnor i Stockholm respektive i Göteborg och i Trollhättan, Motala kvinnojour, Kvinnojouren Frideborg. Vi har också varit i kontakt med Katarina Weinehall, som är universitetslektor vid Umeå universitet och en av författarna till *G(l)ömda – en studie om kvinnor och barn med skyddade personuppgifter*.<sup>16</sup>

## 13.4 Våra intryck och vår bedömning

**Bedömning:** Det behövs inte några författningsändringar för att åtgärda de problem som finns vid överföringen av uppgifter från folkbokföringsdatabasen till andra myndigheter. Alla myndigheter som från folkbokföringsdatabasen tar emot uppgifter som omfattas av en sekretessmarkering bör dock se över sina rutiner för hanteringen av dessa uppgifter.

<sup>16</sup> Skrift från Juridiska institutionen vid Umeå universitet, nr 17/2007.



### 13.4.1 Allmänna intryck

De kontakter vi haft med myndigheter och vad som framkommit i tidigare utredningar visar att myndigheterna i stort har bra rutiner för att hantera uppgifter om personer som är utsatta för hot och därför fått sekretessmarkering. Ett par myndigheter har uppgett att de har förändrat och förbättrat sina rutiner, bland annat så att endast en mindre krets av personer har tillgång till dessa uppgifter. Vi har dock från flera håll fått besked om att det alltjämt förekommer brister som behöver åtgärdas. Uppfattningen är att det inte finns några större brister i de författningar som finns, utan att det är tillämpningen som brister. De brister som finns hänför sig huvudsakligen till brister i datasystemen och bristande kunskaper hos handläggare. Bättre utbildningsinsatser behövs exempelvis ifråga om sekretessens räckvidd.

Bristande kunskaper hos handläggare kan förutom risk för att uppgifter om personer som har behov av skydd röjs innebära praktiska problem för den enskilde. Den genomgående bilden som förmedlats vid de kontakter vi haft är att det medför stort besvär för den enskilde att ha sekretessmarkering. Det råder också en stor vilshenhet bland myndigheter kring regelverket, många förväntar sig att Skatteverket ska upprätta nationella regler för hur sekretessmarkerade uppgifter ska hanteras av myndigheterna. Den som har en sekretessmarkering måste ofta vid myndighetskontakter själv vara mycket aktiv och förklara inte bara att det finns en sekretessmarkering utan också ofta vad det innebär. För personer som lever under hot eller förföljelse och därför redan är hårt belastade blir detta ytterligare betungande. Det kan få till följd att de drar sig för att kontakta myndigheter, eftersom de är rädda att uppgifterna på grund av okunskapen läcker ut. Dessutom är det jobbigt att gång på gång för olika myndighetspersoner behöva förklara vad sekretessmarkeringen innebär. Ett stort ansvar läggs på den enskilde att i alla lägen vara försiktig med vilka personuppgifter som lämnas ut, för att inte skyddet ska förstöras.

Om den verkliga adressen blir känd för den som förföljer kan det innebära att personen med sekretessmarkering måste flytta, ofta med mycket kort varsel. Detta innebär en stor påfrestning, både fysiskt, psykiskt och ekonomiskt, och besvären blir än större om personen med sekretessmarkering har barn, som vid flyttning måste byta förskola eller skola, kamrater, fritidsaktiviteter med mera. Det förekommer inte sällan att skyddet av misstag förstörs

av den enskilde själv, som på grund av okunskap eller stress inte lyckas bevara sitt skydd. Denna risk är än större för personer med utländsk bakgrund som dels inte behärskar språket, dels har sämre kunskaper om det svenska samhället och hur myndigheter fungerar. Därtill finns det också en risk att myndigheter genom felaktig hantering förstör skyddet.

Att en uppgift som omfattas av sekretessmarkering vid ett enda tillfälle hanteras felaktigt avseende en enda person kan få oerhört stora konsekvenser, både för den enskilde och dennes eventuella barn, men också för samhället som i vissa fall måste hjälpa till med att både hitta och bekosta en ny bostad.

För de myndigheter som inte har hela landet som verksamhetsområde, som exempelvis kommuner och landsting, föreligger ett särskilt problem när det gäller sekretessmarkerade uppgifter. I dessa fall räcker det att en förföljare får reda på att en person finns i dessa myndigheters register, för att uppgiften ska utgöra en ledtråd om var personen uppehåller sig. Detta kräver att tjänstemän vid dessa myndigheter är extra vaksamma vid förfrågningar av olika slag. Det förekom för ett par år sedan att en person kontaktade landets alla kommuner och frågade om ett visst barn, som hade sekretessmarkering, fanns i någon skola inom kommunen. Alla kommuner utom en besvarade frågan nekande, medan en kommun svarade att uppgiften inte kunde lämnas ut. Därigenom kunde frågeställaren få klart för sig i vilken kommun barnet troligen var bosatt, vilket inte är önskvärt. Detta är dock med gällande regler svårt att förhindra då den myndighet som har uppgiften registrerad inte kan besvara frågan nekande.

Några landsting har för oss uppgett att det inom vården inte, som exempelvis vid Försäkringskassan, är möjligt att ge endast ett fåtal anställda särskild behörighet att se personuppgifter om dem som har sekretessmarkering, eftersom det är många olika vårdinstitutioner och personalkategorier som måste få tillgång till uppgifterna för att kunna ge vård. Därför är det inom vissa landsting för närvarande så att det är möjligt för ett stort antal anställda hos en vårdenhet att se uppgifter om personer med sekretessmarkering. Tillgången till uppgifterna är dock behörighetsstyrd och användningen av uppgifterna loggas normalt. Med införandet av sammanhållen journalföring kommer sannolikt en ännu större grupp personer att ha tillgång till dessa uppgifter. Vi har förståelse för att det med landstingens speciella situation när det gäller att kunna ge en bra vård är svårt att i allt för stor utsträckning

begränsa åtkomsten till uppgifter om en person. Vi anser dock att det är väsentligt att man inom landstingen ser över hur en behörighetsbegränsning skulle vara möjlig att införa. En sådan översyn görs lämpligen tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting.

Ett problem är att redan uppgiften att en person som har sekretessmarkering har sökt vård hos en viss vårdenhet kan vara skadlig. Ett sätt att lösa det problemet är enligt vår mening att det i journalen för en patient med sekretessmarkering inte syns hos vilken vårdenhet en viss anteckning har gjorts och att endast ett fåtal personer hos varje vårdenhet ska ha behörighet att se dessa uppgifter. Uppgiften om vårdenhet behövs i de allra flesta fall inte för att en annan vårdenhet ska kunna ge adekvat vård. Att det däremot syns inom vilket landsting eller vilken region en viss journalanteckning har gjorts torde oftast inte innebära någon fara för personen med sekretessmarkering, eftersom landstingen och regionerna numera omfattar stora geografiska områden. I de fall den person som utgör hotet arbetar inom landstinget och är behörig att ha tillgång till uppgifterna kan även det förhållandet att det framgår inom vilket landsting en person sökt vård innebära en risk. Sistnämnda problem kan endast lösas genom att bara ett fåtal personer får tillgång till uppgifter om personer med skyddade uppgifter. Enligt de uppgifter vi fått torde dock när systemet med sammanhållen journalföring införs krävas att uppgift om vårdgivare är synlig för alla vårdgivare. Hur det problemet ska hanteras får lösas inom ramen för den översyn av behörighetssystemen som vi föreslår ovan. Vi vill dock framhålla att det är väsentligt att skyddet för den som är förföljd kan tillgodoses på ett säkert sätt även inom ett system med sammanhållen journalföring. De författningar och centrala föreskrifter som finns anger att det är vårdgivarens skyldighet att hantera journalföring av patienter, även de med sekretessmarkerade uppgifter. Författningarna anger dock inte hur detta ska ske. Det torde därför inte behövas några författningsändringar för att genomföra ovan nämnda begränsning.

Brister i myndigheternas IT-system kan få stora konsekvenser för den enskilde. Det är därför viktigt att myndigheternas IT-system är säkra, så att uppgifter inte hanteras felaktigt vid rent maskinella åtgärder. På grund av ett datatekniskt fel har Skatteverket kommit att i några fall lämna ut personbevis till den person som utgjort hotet. Felet kunde snabbt upptäckas och åtgärdas men konsekvenserna för berörda personer blev stora. Det är också

viktigt att systemen är anpassade så att uppgifter om personer som behöver skydd kan hanteras på ett säkert sätt.

Enligt de uppgifter som har lämnats till utredningen saknas det i den nya versionen av domstolarnas målregister Vera en möjlighet att registrera att en sekretessmarkering finns i Navet. Om sekretessmarkeringen i Navet inte påverkar domstolens registrering har den som senare hanterar målet ingen praktiskt möjlighet att göra en korrekt sekretessprövning. Om en expedierad dom innehåller uppgift om en parts adress trots att denna adress rätteligen borde omfattas av sekretess, kan det medföra mycket stor skada för den enskilde. Även om domstolarna i likhet med andra myndigheter givetvis ska göra en självständig prövning av sekretessen utgör sekretessmarkeringen en viktig indikation på att det föreligger sekretess. Som nämnts i avsnitt 12.2.7 förs en sekretessmarkering in i folkbokföringen i princip endast när det finns risk för hot. Den enskilde litar ofta på att de myndigheter som automatiskt får del av uppgifter från folkbokföringen också tar hänsyn till sekretessmarkeringen. När en myndighet får uppgifter om adress med mera utan att den enskilde lämnar uppgifterna själv tänker han eller hon oftast inte på att själv anmäla att en hotbild finns. Vi menar att domstolarnas målregister Vera bör anpassas så att det skapas förutsättningar att hantera sekretessmarkerade personer på ett säkert sätt. Det kan inte uteslutas att motsvarande problem kan uppkomma även hos andra myndigheter som själva avgör vilka uppgifter från folkbokföringen som ska registreras.

#### **13.4.2 Bruket av fiktiva personnummer och reservnummer**

Vissa myndigheter har uppgett att de tilldelar personer med sekretessmarkering eller som är kvarskrivna ett fiktivt personnummer, så kallat alias, eller reservnummer inom vården, för att inte behöva hantera de sekretessmarkerade uppgifterna i verksamheten. Detta system är i vissa avseenden ett säkert sätt att hindra att sekretessbelagda uppgifter hanteras på ett felaktigt sätt. Vi ställer oss ändå tveksamma till om detta förfarande är lämpligt.

Man kan för det första ställa sig frågan om den enskilde som har en sekretessmarkering ska behöva acceptera att få sig tilldelat fiktiva personuppgifter som han eller hon ska uppge i sina kontakter med respektive myndighet. Om detta förfarande sprids till många myndigheter, som därmed skulle tilldela en individ var-

sitt fiktivt personnummer, skulle det med tiden bli många olika nummer att hålla reda på för den enskilde. Detta kan innebära problem för den enskilde.

Vidare får användningen av fiktiva personuppgifter inte ske på ett sätt som är oförenligt med tryckfrihetsförordningens samt offentlighets- och sekretesslagens regler. Detta innebär att prövningen av en begäran om utlämnande av uppgifter om en viss person som har fiktiva personuppgifter självfallet måste omfatta de korrekta uppgifterna. Det kan tänkas att en myndighet får en förfrågan om en person med ett visst personnummer förekommer i myndighetens register eller en begäran om att få ut uppgifter om en person med ett närmare angivet personnummer. Om en sökning i myndighetens ”öppna” register inte ger någon träff på det aktuella personnumret måste en kontroll göras mot de ”skyddade” personnummer som trots allt förekommer hos myndigheten. Det är därför nödvändigt att myndigheten är organiserad så att någon av de tjänstemän som har tillgång till de skyddade uppgifterna alltid finns tillgänglig för en prövning som uppfyller tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav.

Vi har fått indikationer på att det kan brista i dessa avseenden hos myndigheter som använder fiktiva personuppgifter, exempelvis genom att någon som frågar om en person förekommer hos en myndighet får ett felaktigt nekande svar på grund av att tjänstemannen inte känner till att en person faktiskt förekommer hos myndigheten. Detta är givetvis inte acceptabelt. Om en handling som begärs ut inte finns hos myndigheten behöver handläggningen normalt inte ske i enlighet med regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Sökanden har då som utgångspunkt inte någon rätt till information om möjligheten att begära myndighetens prövning. Endast om sökanden ändå återkommer och vidhåller sitt krav kan denne få till stånd ett överklagbart beslut (jämför bland annat JO:s beslut den 10 maj 2004, dnr 1654-2003). Ett felaktigt besked om att en handling inte förvaras hos en myndighet påverkar således en sökandes möjligheter att genom överklagande få del av handlingen. Även om det är fråga om känsliga uppgifter är en myndighet skyldig att i varje enskilt fall pröva om ett utlämnande kan ske eller inte och, om ett utlämnande inte kan ske, meddela ett beslut om det.

Sammanfattningsvis får användningen av fiktiva personuppgifter inte i praktiken innebära att frågan om sekretess avgörs i förväg. Bruket av fiktiva personuppgifter bör följas upp så att det sker på

ett korrekt sätt och så att bruket inte ökar och blir ett stort problem på sikt.

### 13.4.3 Övriga problem

Vi har också iakttagit vissa andra problem som vi anser bör kommenteras, men som inte direkt berör överföringen av uppgifter från Skatteverket till andra myndigheter. Ett är att myndigheternas rutiner medför att vissa uppgifter inte lämnas ut trots att de i det enskilda fallet är harmlösa. Som exempel kan nämnas att post-adressen till den som har kvarskrivning i kombination med en sekretessmarkering, nämligen Skatteverkets förmedlingstjänst, inte syns och inte kan lämnas ut, trots att detta rimligen inte kan medföra men för den kvarskrivne.

Ett annat problem är att när Skatteverkets postförmedlingstjänst används är det vanligt att försändelserna kommer fram för sent. Detta beror ofta på att de försändelser som Skatteverket tar emot är felaktiga i något avseende, vilket medför merarbete för verket vid förmedlingen. Förseningen medför bland annat att personer med sekretessmarkering ofta får fakturor efter att förfallodagen har passerat och därmed får betala förseningsavgift. Detta innebär en ytterligare belastning på en ofta redan hårt ansträngd ekonomi.

Som andra exempel på brister som vi fått berättade för oss kan nämnas:

- Handläggaren vid en myndighet har en lapp synligt fäst i sitt rum med uppgift om adressen till en viss person med sekretessmarkering,
- Vid domstolsförhandlingars inledning förekommer det att ordföranden läser upp adressen till en part som har sekretessmarkering.
- Myndigheter lämnar per telefon ut uppgifter med sekretessmarkeringen utan kontroll eller motringning.

#### 13.4.4 Sammanfattande bedömning

Vi har inte haft möjlighet att utreda hur *många* fall av uppgifter som omfattas av sekretessmarkering som felaktigt lämnas ut eller hur *ofta* det händer. Vi har dock kunnat konstatera att, trots att myndigheter de senaste åren förbättrat sina rutiner, det fortfarande finns risk för att uppgifter felaktigt lämnas ut från myndigheterna. Eftersom varje enskilt utlämnande medför mycket stora konsekvenser för den person som omfattas av skyddet och även för hans eller hennes barn och eftersom denna grupp redan är mycket hårt utsatt ser vi varje enskild händelse som mycket allvarlig. Det är därför av största vikt att varje risk för felaktigt utlämnande av misstag elimineras.

Vi anser att det inte behövs några särskilda författningsändringar för att komma tillrätta med ovan angivna problem och andra problem som kan uppkomma vid överföringen till andra myndigheter. Alla myndigheter som tar emot uppgifter som omfattas av sekretessmarkering bör emellertid se över sina rutiner för hanteringen av dessa uppgifter. Myndigheterna bör noga granska om de nuvarande rutinerna har några brister eller kan medföra risker för den enskilde. Särskilt kommuner och landsting, som har endast en del av landet som upptagningsområde, bör se över sina rutiner, eftersom redan uppgiften att en person finns i en sådan myndighets register kan leda till men för den enskilde. Det är viktigt dels att uppgifterna inte är tillgängliga för fler personer än vad som är absolut nödvändigt, dels att de personer som har denna tillgång får tillräcklig och återkommande utbildning för att kunna sköta sitt uppdrag på ett felfritt sätt.

Enligt vår mening bör alla myndigheter som hanterar skyddade personuppgifter ta fram riktlinjer för hur uppgifterna ska hanteras inom myndigheten. Skatteverket har tillsammans med andra myndigheter tagit fram en vägledning för hantering av sekretessmarkerade uppgifter. Ett annat exempel är Trollhättans Stad där Arbetsmarknads- och socialförvaltningen arbetat fram riktlinjer för handläggning av personer med skyddade personuppgifter. Dessa riktlinjer finns fogade till betänkandet som *bilaga 6* och kan vid sidan av Skatteverkets vägledning tjäna som utgångspunkt för andra myndigheters arbete med att ta fram riktlinjer.