

Kommittédirektiv



Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer

**Dir.
2014:98**

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juni 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder som ger ett förstärkt skydd för hotade och förföljda personers personuppgifter.

Utredaren ska bl.a.

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

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

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar eller andra åtgärder som behövs. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

Behovet av en utredning

Varje år utsätts ett stort antal personer för våld, hot och trakasserier i sin vardag. En del av detta är våld i nära relationer och ofta handlar det då om kvinnor som riskerar att utsättas för våld och andra kränkningar av en man som de har eller har haft ett förhållande med. Den fysiska och psykiska ohälsa samt det mänskliga lidande och de inskränkningar i de drabbades frihet som det leder till kan många gånger vara både betydande och bestående. Det är en angelägen uppgift för samhället att öka tryggheten för och ge skydd till de personer som lever i ständig rädsla att utsättas för brott. Den som är utsatt för eller riskerar att bli utsatt för personförföljelse ska kunna räkna med att samhället ställer effektiva skyddsåtgärder till förfogande. En viktig del i detta är skyddet för personuppgifterna.

Uppgifter om enskilda personers namn, personnummer, adress, civilstånd och andra familjeförhållanden används av ett stort antal myndigheter i deras dagliga verksamhet. Den grundläggande insamlingen och registreringen av de personuppgifter som används i samhället sker till stor del inom folkbokföringen hos Skatteverket, varifrån uppgifterna sedan förs vidare på olika sätt. Uppgifterna i folkbokföringen används även av företag och enskilda.

De uppgifter som registreras i folkbokföringen är som huvudregel offentliga. Det finns dock vissa möjligheter att

skydda personuppgifter i folkbokföringsdatabasen genom s.k. sekretessmarkering eller kvarskrivning.

Folkbokföringssekretessen regleras i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i folkbokföringen, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Om det kan antas att utlämnade uppgifter om en viss person innebär men för personen, kan en sekretessmarkering läggas in i registret. En sekretessmarkering fungerar som en varningssignal om att sekretess kan antas hindra utlämning vid en begäran om utlämnande av uppgifter. Om en sekretessmarkering inte är en tillräcklig åtgärd, finns möjlighet för Skatteverket att besluta om kvarskrivning. Kvarskrivning innebär att en person, i samband med att han eller hon byter bostadsort, fortfarande är folkbokförd på den tidigare orten. Den verkliga bostadsorten hålls därmed hemlig.

I början av 2013 hade ungefär 12 100 personer skydd för sina personuppgifter. Av dessa hade 10 100 personer en sekretessmarkering, medan 1 992 personer var såväl sekretessmarkerade som kvarskrivna. Kvarskrivning som enda åtgärd avsåg endast tre personer. Av de berörda personerna var ca 60 procent kvinnor och ca 40 procent män. Vidare kan noteras att 3 645 av personerna med sekretessmarkering var under 18 år (ca 35 procent), liksom 886 av dem som hade såväl sekretessmarkering som kvarskrivning (ca 45 procent). Skyddsåtgärderna berör således drygt 4 500 barn och ungdomar. Antalet personer som har skydd för sina personuppgifter av detta slag har ökat kraftigt under de senaste tjugo åren (år 1993 hade ca 4 700 personer skydd för sina personuppgifter).

Vid särskilt allvarliga hot kan tillstånd att använda s.k. fingerade personuppgifter lämnas. Varje år medges fingerade personuppgifter i en handfull ärenden. Ett ärende kan avse en eller flera personer. I dag lever drygt 140 personer med fingerade personuppgifter.

Sekretessen enligt 22 kap. 1 § OSL gäller även i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen, bl.a. Lantmäteriets fastighetsregister och kommunala fastighetsregister.

När det gäller förföljda personer finns sedan år 2006 en särskild sekretessbestämmelse i 21 kap. 3 § OSL enligt vilken det gäller sekretess för uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt och för vissa kontaktuppgifter, såsom telefonnummer, samt motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga. Sekretessen förutsätter att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Till skillnad från folkbokföringssekretessen gäller således bestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL endast uppgifter av visst slag. Å andra sidan gäller den generellt i all offentlig verksamhet. Sekretessen gäller dock inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt eller för uppgift i aktiebolags- eller handelsregister. Regeringen har vidare föreskrivit undantag från sekretessen för ett antal ytterligare register, företrädesvis sådana som förs av Bolagsverket eller Patent- och registreringsverket.

Frågor om skydd för personuppgifter beträffande hotade och förföljda personer har övervägts vid ett flertal tillfällen under de senaste tjugo åren.¹ Systemet med skyddade personuppgifter har stegvis förbättrats men det finns fortfarande vissa brister och utrymme för förbättringar. Med ett bra skydd kan den enskilde känna sig tryggare men det kan samtidigt inte bortses ifrån att skyddet också innebär svårigheter för den enskilde. Det kan t.ex. innebära problem i kontakten med myndigheter och hälso- och sjukvård. För barn kan problematiken se annorlunda ut och ofta vara allvarligare än för vuxna eftersom skyddet kan innebära svårigheter när det gäller vårdnads- och umgängesrätt.

¹ Utredningar som behandlat skyddet för personuppgifter är bl.a. Brottsofferutredningen (SOU 1998:40), Personsäkerhetsutredningen (SOU 2002:71), Stalkningsutredningen (SOU 2008:81) och Folkbokföringsutredningen (SOU 2009:75).

Svårigheter för barn kan också uppkomma t.ex. i kontakten med skola och kompisar och i samband med olika föreningsaktiviteter.

Chefen för Justitiedepartementet beslutade i juni 2011 att uppdra åt en utredare att biträda departementet med att lämna förslag i fråga om skyddade personuppgifter i syfte att bl.a. höja skyddsnivån för personer som riskerar att utsättas för brott. Uppdraget redovisades i maj 2013 genom departementspromemorian Skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer (Ds 2013:47). Utredaren lämnade förslag till vissa författningsändringar och framförde därutöver att en övergripande översyn av skyddet för personuppgifter bör göras.

Efter beredning av utredarens förslag beslutade regeringen den 6 mars 2014 propositionen Förstärkt skydd av personuppgifter för hotade och förföljda personer (prop. 2013/14:178). Riksdagen beslutade den 8 maj 2014 att anta propositionen. Lagändringarna, som träder i kraft den 1 juli 2014, innebär bl.a. förstärkt sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om kvarskrivning. I propositionen framhöll regeringen att det bör skapas en mer sammanhållen och konsekvent reglering som skyddar hotade och förföljda personers personuppgifter.

Utredningsuppdraget

En ny ordning för skyddet i folkbokföringen för hotade och förföljda personer

Det är en grundläggande princip i den svenska offentlighets- och sekretessregleringen att myndigheterna ska göra en prövning vid varje begäran om att få ut en allmän handling mot bakgrund av de förutsättningar som råder vid varje givet tillfälle, oavsett hur tidigare ansökningar har bedömts. För att tydliggöra att uppgifter kan omfattas av sekretess har det under lång tid förekommit att handlingar försetts med en s.k. hemligstämpel och elektroniskt lagrade uppgifter med en sekretessmarkering. Enligt 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen får en anteckning om hinder att lämna ut en allmän handling

bara göras på en handling som omfattas av en sekretessbestämmelse. Den tillämpliga bestämmelsen ska anges i anteckningen. Kompletterande föreskrifter finns i 5 kap. 5 § första stycket OSL. En sekretessmarkering utgör ingen slutlig prövning av sekretessfrågan utan är enbart en varningssignal om att en noggrann sekretessprövning ska göras om de markerade uppgifterna begärs ut (JO 1993/94 s. 509).

En sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen utgör en indikation på att folkbokföringssekretess enligt 22 kap. 1 § OSL kan gälla för uppgifterna. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att Skatteverkets åtgärd att sekretessmarkera uppgifter i folkbokföringsdatabasen inte kan överklagas (RÅ 2005 ref. 12 och RÅ 2006 ref. 61).

För den som tidigare har medgetts en sekretessmarkering kan det vara svårt att presentera ett relevant beslutsunderlag för Skatteverket inför en förnyad prövning. Om personen under skyddstiden inte har utsatts för hot eller annan förföljelse, kan det antingen bero på att gärningsmannen inte längre är motiverad att begå brott mot personen eller på att skyddsåtgärderna har fungerat. Om något brott inte har anmälts till polisen, har sannolikt varken gärningsmannen eller brottsoffret haft någon fördjupad kontakt med någon rättsvårdande myndighet. Ofta tvingas Skatteverket i sådana situationer att förlita sig på det beslutsunderlag som fanns tillgängligt redan vid det förra beslutstillfället. Om skyddet tas bort kan brottsoffret ofta anse att det sker för tidigt.

Det har i olika sammanhang förordats en lagreglering av sekretessmarkeringarna, vilket man menat skulle möjliggöra överklaganden av Skatteverkets beslut att inte medge sekretessmarkering. Folkbokföringsutredningen lämnade ett förslag som innebar att enskilda skulle kunna ansöka om registrering av skyddsbehov i folkbokföringsdatabasen (SOU 2009:75). Förslaget fick viss remisskritik. Utifrån de utredningar som gjorts kan det i dag inte anses vara en framkomlig väg vare sig att låta användningen av sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen bli föremål för en närmare reglering eller att införa en möjlighet till registrering av uppgift om skyddsbehov. Skälet är huvudsakligen att ingen av

dessa ändringar i praktiken skulle medföra ett förbättrat skydd eftersom ingen av åtgärderna skulle vara bindande vid en prövning av utlämnande av uppgifterna.

Det finns ett behov av att överväga en ny ordning för skyddet av personuppgifter i folkbokföringen för hotade och förföljda personer. En sådan ny ordning måste vara förenlig med de grundläggande principerna för offentlighet och sekretess. Utgångspunkten ska även fortsättningsvis vara att uppgifterna i folkbokföringen ska vara offentliga. Möjligheten att sekretessmarkera uppgifter kommer också i fortsättningen att finnas kvar. Det bör samtidigt eftersträvas en möjlighet att ge skyddsbehövande personers personuppgifter ett starkare skydd än det som finns i dag. Vilka förutsättningarna ska vara för att få ett sådant högre skydd blir då nödvändiga att definiera. Vidare måste förslaget utformas så att rättssäkerheten tillgodoses. En enskild person som nekats det starkare skyddet bör därför kunna få saken prövad i domstol.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på hur personer som lever under hot eller förföljelse eller som i övrigt har behov av skydd kan få ett starkare skydd för sina personuppgifter i folkbokföringsregistret,
- lämna förslag på vilka förutsättningarna ska vara för att omfattas av det starkare skyddet,
- ta ställning till vem som för ett barns räkning ska få ansöka om det starkare skyddet när hotet kommer från den ena vårdnadshavaren,
- lämna förslag på lämplig giltighetstid för ett sådant skydd,
- lämna förslag på hur den enskilde ska informeras om att en skyddsperiod närmar sig sitt slut samt i övrigt lämna de förslag som anses behövas för en rättssäker ny ordning,
- särskilt beakta de förslag till utgångspunkter för en ny ordning för skyddad folkbokföring som lämnats i Ds 2013:47 samt att förslagen ska vara praktiskt genomförbara i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet,
- analysera hur den förslagna ordningen förhåller sig till gällande offentlighets- och sekretesslagstiftning och

allmänna förvaltningsrättsliga och förvaltningsprocessrättsliga principer,

- analysera hur uppgifter med det starkare skyddet i folkbokföringen kommer att vara skyddade när de överförs till andra myndigheter, genom maskinell avisering eller på annat sätt, och hur den nya ordningen kommer att förhålla sig till 21 kap. 3 § OSL, och
- ta ställning till om förslaget bör medföra någon ändring i reglerna om kvarskrivning.

En sammanhållen ordning för bedömningar och skyddsåtgärder

Hot- eller riskbedömningen och en bedömning av behovet av just den åtgärd som är aktuell görs av olika myndigheter. För sekretessmarkering och kvarskrivning är det en uppgift för Skatteverket, för fingerade personuppgifter främst en polisiär bedömning. Motsvarande bedömningar görs också i fråga om andra skyddsåtgärder, t.ex. i det personsäkerhetsarbete som polisen ansvarar för, kontaktförbud som beslutas av åklagare samt skyddat boende och andra åtgärder som faller inom socialtjänstens verksamhet. Ingen myndighet har i dag ett övergripande ansvar eller möjlighet att göra en helhetsbedömning i fråga om de skyddsåtgärder som kan behövas. Även om det förekommer formaliserade eller informella kontakter mellan myndigheterna är ansvaret för bedömningen och beslutsfattandet uppdelat. Bristen är särskilt påtaglig när en förutsättning för en viss åtgärd är att andra åtgärder, som någon annan myndighet ansvarar för, måste konstateras vara otillräckliga. Exempelvis får Rikspolisstyrelsen inte medge användande av fingerade personuppgifter om den enskilde kan ges tillräckligt skydd genom kvarskrivning som beslutas av Skatteverket. Kvarskrivning i sin tur får endast medges om den enskildes behov av skydd inte kan tillgodoses genom t.ex. kontaktförbud som beslutas av åklagare. Detta innebär en risk för skiftande och emellanåt oförenliga bedömningar av frågor om skyddsbehov och skyddsåtgärder beträffande samma person och samma hot. Förutom att detta kan hämma skyddsåtgärdernas effektivitet, kan de skiftande

bedömningarna vara svårbegripliga för den enskilde. För en person som lever under hot kan dessutom den sammantagna handläggningstiden upplevas som alltför lång.

Utredaren ska därför

- göra en översyn av hanteringen av och handläggningstiderna för de olika skyddsåtgärderna hos Skatteverket, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och socialnämnderna, och
- lämna förslag på hur det kan skapas en mer sammanhållen ordning för hot- och riskbedömningar samt för olika skyddsåtgärder.

Fingerade personuppgifter bör kunna medges i större utsträckning än i dag

Det mest ingripande skyddet i form av fingerade personuppgifter är förbehållet personer som riskerar att bli utsatta för särskilt allvarlig brottslighet som riktas mot personens liv, hälsa eller frihet. Skyddet består i ett medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga och reglerna om detta finns i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Ett medgivande får inte lämnas om personen kan ges tillräckligt skydd genom kvarskrivning eller på annat sätt. De fingerade uppgifterna kan inte bara avse namn och personnummer utan vilken personuppgift som helst. Dock bör inte fler uppgifter än nödvändigt fingeras. Skyddsåtgärden har inte ansetts lämplig för den som har gemensamma barn med en gärningsman om gärningsmannen har umgängesrätt med barnet. Detta synsätt har emellertid kritiserats av bl.a. Barnombudsmannen.

Problemen för dem som har skyddade personuppgifter innefattar frågor av psykisk, social och ekonomisk natur. Kvarskrivning anses av många medföra de mest långtgående konsekvenserna, eftersom hotbilden och det som har föregått beslutet om skydd i de flesta fall har varit värre än för dem som medges sekretessmarkering. Samtidigt ger kvarskrivning inte ett lika bra skydd som fingerade personuppgifter utan brottsoffret tvingas fortfarande aktivt att gömma sig. Stalkningsutredningen gjorde bedömningen att det därför bör vara möjligt att medge

fingerade personuppgifter i större utsträckning än i dag och då även om kvarskrivning eller andra åtgärder i och för sig bedöms vara tillräckliga för att uppfylla skyddsbehovet (SOU 2008:81 s. 246–249). Förslaget har inte lett till lagstiftning. Det bedöms att det krävs ytterligare översyn.

Utredaren ska därför

- undersöka vilka förhållanden som medför att fingerade personuppgifter fungerar bra i praktiken för såväl den hotade personen som hans eller hennes familjemedlemmar som också omfattas av åtgärden,
- med beaktande av de förslag till utgångspunkter som lämnats i Ds 2013:47 lämna förslag på hur reglerna om fingerade personuppgifter kan förändras så att skyddsåtgärden kan medges i något större omfattning än i dag,
- analysera hur skyddsåtgärden kan kombineras med vårdnads- och umgängesrätt och, om det inte är möjligt, vad som bör ges företräde, och
- ta ställning till om förslaget bör medföra någon ändring i reglerna om kvarskrivning.

En översyn av undantaget i den generella sekretessbestämmelsen i 21 kap. 3 § OSL för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt.

Eftersom en uppgift om fastighetsbeteckning kan avslöja var den enskilde bor är fastighets- och tomträttsbeteckningar i princip att jämställa med adressuppgifter. I och med undantaget i 21 kap. 3 § andra stycket OSL omfattas sådana beteckningar i dag emellertid inte av den generella sekretessbestämmelsen till skydd för hotade och förföljda personer. Det innebär att det finns möjlighet att spåra var en fastighets- eller tomträttsinnehavare bor även om han eller hon har skyddade personuppgifter. Den som vill skydda sig mot detta har därmed inte möjlighet att fritt välja hur han eller hon ska bo. Undantaget för fastighets- och tomträttsbeteckningar bör inte vara mer långtgående än nödvändigt och det finns därför behov av en översyn.

Såväl Stalkningsutredningen som utredaren i Ds 2013:47 gjorde bedömningen att ett slopande av undantaget för fastighets- och tomträttsbeteckningar i 21 kap. 3 § OSL skulle innebära ett ökat skydd för förföljda personer. Samtidigt gjorde de bedömningen att en sådan förändring inte skulle innebära någon försämring av möjligheterna att komma i kontakt med ägare eller rättighetshavare till fastigheter när det finns legitima skäl. Lantmäteriet och Kronofogdemyndigheten ifrågasatte i sina remissvar på departementspromemorian dessa bedömningar.

Uppgifter om fastighets- och tomträttsbeteckningar kommer rimligen också i framtiden att behöva vara offentliga i olika avseenden i vissa myndigheters verksamhet trots att innehavaren kan ha ett skyddsbehov. Behovet av att även i fortsättningen låta uppgifterna vara offentliga i olika sammanhang innebär vidare att det kan ifrågasättas i vilken utsträckning en ändring skulle medföra något egentligt ökat skydd.

Den generella sekretessbestämmelsen till skydd för hotade och förföljda personer har varit i kraft i närmare åtta år. Det finns numera erfarenheter från lagens tillämpning som kan tas till vara för att bedöma om den aktuella undantagsbestämmelsen bör slopas eller förändras på annat sätt och vilka konsekvenser det i så fall skulle innebära.

Utredaren ska därför

- undersöka hur de myndigheter och andra offentliga organ som behandlar fastighets- och tomträttsbeteckningar får kännedom om personers skyddsbehov och hur uppgifterna därefter hanteras,
- lämna förslag på hur eventuella brister i hanteringen hos dessa myndigheter och andra offentliga organ kan åtgärdas,
- analysera om ett slopande av undantaget i 21 kap 3 § andra stycket OSL skulle innebära ett ökat skydd för förföljda personer, dels utifrån reglerna i OSL, dels utifrån förutsättningarna för att hos de myndigheter som hanterar uppgifter om beteckning på fastighet eller tomträtt i praktiken upprätthålla ett sekretesskydd för uppgifterna,

- ta ställning till om undantaget i 21 kap. 3 § andra stycket OSL bör slopas eller förändras på annat sätt, och
- analysera i vilken utsträckning en sådan förändring skulle innebära att myndigheters användning av fastighets- och tomträtsbeteckningar försvåras.

En översyn av vissa processrättsliga forumregler

Det kan råda diskrepans mellan processrättsliga regler om forum och olika sekretessintressen. Det gäller bestämmelser där forumfrågan styrs av den plats där den som talan riktas mot är folkbokförd, vilket är huvudregeln i tvistemål och en möjlighet i brottmål. För mål i förvaltningsdomstolar har vissa specialförfattningar forumregler som knyter an till var personen är folkbokförd. Det gäller t.ex. skattemål, socialförsäkringsmål, körkortsmål och mål om arbetslöshetsförsäkring. Samtidigt kan det finnas skäl att hemlighålla folkbokföringsorten och forumreglerna skulle kunna bidra till att avslöja var en hotad eller förföljd person är bosatt. Frågan har uppmärksammats tidigare vid flera tillfällen. Med anledning av förslag om särskilda forumregler i mål där ena parten har fått sekretessmarkering, kvarskrivning eller fingerade personuppgifter som Brottsofferutredningen hade lämnat (SOU 1998:40) uttalade regeringen att frågan borde utredas särskilt (prop. 2000/01:79 s. 52–55). Uppdraget gick till Person-säkerhetsutredningen som i sitt slutbetänkande föreslog vissa särskilda forumregler för situationer då part eller annan har skyddade personuppgifter (SOU 2004:1 s. 196–202). Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning. Det bedöms att det krävs ytterligare översyn. Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 2014:84 En utvärdering av 2006 års vårdnadsreform) som bl.a. ska behandla frågan om det behöver införas särskilda forumregler i föräldrabalken för situationer när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter. Det finns skäl att utreda behovet av särskilt forum även när det gäller andra måltyper när en part har skyddade personuppgifter.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det bör införas särskilda forumregler, dels i allmän domstol med undantag för familjemål, dels i allmän förvaltningsdomstol för situationer när en part har skyddade personuppgifter och nuvarande forumregler knyter an till var personen är folkbokförd.

En översyn av möjligheten att sekretessbelägga adressuppgifter som tagits in i en förundersökning

Justitiekanslern har identifierat brister i skyddet för den som har en sekretessmarkering i folkbokföringen när adressen ska hanteras av andra myndigheter (se beslut den 24 mars 2005 i ärende 1377-04-40). En sådan brist är att om adressen – trots att det finns möjlighet att inte uttryckligen ange den i en förundersökning – ändå råkar nämnas där blir den offentlig hos åklagaren i och med att åtal väcks. De undantag från principen om offentlighet som görs i 35 kap. 6 och 7 §§ OSL synes inte vara avsedda för sådana uppgifter. Som en brist av samma art påtalade Justitiekanslern att adressen blir offentlig en gång för alla hos domstolarna om den lämnas dit av åklagaren. Sedan Justitiekanslerns beslut har den generella regeln om sekretess för förföljda personers adressuppgifter m.m. i 21 kap. 3 § OSL införts. Det bör utredas om det, för att uppnå ett förstärkt skydd, finns ett behov av förändring av reglerna för att förföljda personers adressuppgifter som angetts i en förundersökning ska kunna skyddas.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna som finns i dag för att sekretessbelägga adressuppgifter som tagits in i en förundersökning, dels hos åklagare i och med att åtal väcks, dels hos domstol om adressuppgiften lämnas dit av åklagare, och
- ta ställning till om det finns ett behov av förändring av sekretessreglerna för att förstärka skyddet för hotade eller förföljda personers adressuppgifter som angetts i en förundersökning.

Möjlighet för någon annan än vårdnadshavare att ansöka om skyddsåtgärder för barn

Skyddsåtgärder kan omfatta både sökanden och familjemedlemmar som bor tillsammans med honom eller henne. Familjemedlemmarna är ofta barn eller ungdomar under 18 år. I dag får en vårdnadshavare ensam ansöka om kvarskrivning eller fingerade personuppgifter för en underårig om åtgärden avser skydd mot den andra vårdnadshavaren. Motsvarande gäller enligt Skatteverkets handläggningsrutiner för sekretessmarkeringar. Det är alltså den vedertagna ordningen i dessa sammanhang.

Dagens regler bygger på att någon vårdnadshavare tar initiativ till skyddsåtgärden genom en ansökan för barnets räkning. De är däremot inte utformade för en situation där en underårig, men inte någon vårdnadshavare, behöver skydd eller när skyddet behövs i förhållande till båda vårdnadshavarna, exempelvis vid s.k. hedersrelaterad brottslighet. Någon uttrycklig möjlighet för någon annan än en vårdnadshavare att ansöka om kvarskrivning eller fingerade personuppgifter för ett barn finns inte. De möjligheter som står till buds genom förordnande av särskild vårdnadshavare enligt 6 kap. 7 § föräldrabalken eller inom ramen för åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) förutsätter ingripande förändringar av vårdnadsansvaret eller barnets levnadssituation.

I praktiken förutsätter kvarskrivning eller fingerade personuppgifter i de fall som nu är aktuella att den underårige vistas någon annanstans än hos vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna. Det kan dock finnas situationer där skyddsåtgärder bör kunna vidtas utan att detta kräver förordnande av en särskild vårdnadshavare eller LVU-åtgärder. Det finns därför anledning att överväga om någon annan än en vårdnadshavare under vissa förhållanden bör ges en uttrycklig rätt att ansöka om kvarskrivning och fingerade personuppgifter för någon som är under 18 år.

Utredaren ska därför

- utifrån en avvägning i förhållande till vårdnadshavarens ansvar enligt 6 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken ta ställning till om någon annan än en vårdnadshavare ska kunna ansöka om skyddsåtgärder för ett barn.

Ska Skatteverket, när ett barn medges kvarskrivning, underrätta socialnämnden i den kommun där barnet är bosatt?

Ett barn som har skydd för sina personuppgifter lever i många fall under pressande förhållanden och kan ha varit med om traumatiska händelser. Det kan därför vara av vikt att socialnämnden får kännedom om förhållandena för att vid behov kunna bistå barnet och hans eller hennes närstående. Från den 1 juli 2014 ska socialnämnden underrättas om att en sekretessmarkering avseende ett barn har förts in i folkbokföringsdatabasen.

I Ds 2013:47 föreslogs att Skatteverket även ska underrätta socialnämnden i den kommun där barnet faktiskt är bosatt om barnet medges kvarskrivning. Ett beslut om kvarskrivning kan innebära att det finns ett konkret behov av hjälp och stöd från socialnämnden. En skyldighet för Skatteverket att underrätta socialnämnden skulle kunna säkerställa att inga barn förbises. Mot detta måste emellertid ställas att en sådan skyldighet skulle innebära att vissa av de uppgifter som annars endast är kända för Skatteverket om den enskildes faktiska vistelseort ska lämnas till socialtjänsten där. När det gäller uppgifter om den faktiska vistelseorten vid kvarskrivning skulle konsekvenserna kunna bli betydande om de skulle bli offentliga, även om själva adressen fortfarande hölls hemlig. Även med ett förhållandevis starkt sekretesskydd innebär varje ytterligare led i hanteringen av en uppgift en risk för att den kan utlämnas av misstag. Det bör därför utredas om det finns ett behov av att socialnämnden i boendekommunen informeras om Skatteverkets kvarskrivningsbeslut. Endast om ett sådant behov finns och det även i övrigt bedöms lämpligt bör Skatteverket lämna information om kvarskrivna barn till socialnämnden i den kommun där barnet faktiskt är bosatt.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns behov av och i övrigt kan anses lämpligt att Skatteverket, när ett barn medges kvarskrivning, lämnar underrättelse till socialnämnden i den kommun där barnet är bosatt.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från Skatteverket, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten samt andra myndigheter och organisationer som kan vara berörda av de olika sakfrågorna. I den utsträckning som utredaren finner det behövt ska samråd även ske med utredningen som ska utvärdera 2006 års vårdnadsreform (dir. 2014:84), Utredningen om tvångsvård för barn och unga (dir. 2012:79) samt andra kommittéer och utredare med närliggande frågeställningar.

I uppdraget ingår att lämna fullständiga författningsförslag utifrån de överväganden som görs. Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

När det gäller föreslagna förändringar i reglerna om fingerade personuppgifter måste en noggrann konsekvensanalys göras utifrån att ett beslut om sådant skydd i praktiken är en permanent åtgärd som kräver fortlöpande insatser av olika slag.

Om utredaren bedömer att undantaget i 21 kap. 3 § andra stycket OSL bör slopas eller förändras på annat sätt ska konsekvenserna för de parter som har ett berättigat intresse att komma i kontakt med fastighets- och tomträttshavare analyseras. Utredaren ska i denna del särskilt samråda med Kronofogdemyndigheten och Lantmäteriet.

Utredaren ska, med beaktande av FN:s konvention om barnets rättigheter, redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas får för barn.

Utredaren ska även i övrigt bedöma de kostnader och konsekvenser som förslaget kan komma att medföra. Om

förslaget förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna
ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

(Finansdepartementet)